

LEMBAGA TINGGI NEGARA

Oleh :

**J.R. Chaniago
Awad Basoan
Zulfikar Gazali
Mahrus Irsyam
Anhar Gonggong**

**DEPARTEMEN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
DIREKTORAT JENDERAL KEBUDAYAAN
DIREKTORAT SEJARAH DAN NILAI TRADISIONAL
PROYEK INVENTARISASI DAN DOKUMENTASI SEJARAH NASIONAL**

1987

Milik Depdikbud
Tidak diperdagangkan

LEMBAGA TINGGI NEGARA

HADIAH
DARI
DIREKTORAT SEJARAH DAN NILAI TRADISIONAL

Oleh :

J.R. Chaniago
Awad Basoan
Zulfikar Gazali
Mahrus Irsyam
Anhar Gonggong

DEPARTEMEN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
DIREKTORAT JENDERAL KEBUDAYAAN
DIREKTORAT SEJARAH DAN NILAI TRADISIONAL
PROYEK INVENTARISASI DAN DOKUMENTASI SEJARAH NASIONAL

1987

SAMBUTAN

DIREKTUR JENDERAL KEBUDAYAAN

Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah Nasional (IDSN) yang berada pada Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional. Direktorat Jenderal Kebudayaan, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, telah berhasil menerbitkan seri buku biografi dan kesejarahan. Saya menyambut dengan gembira hasil penerbitan tersebut.

Buku-buku tersebut dapat diselesaikan berkat adanya kerjasama antara para penulis dengan tenaga-tenaga di dalam proyek. Karena baru merupakan langkah pertama, maka dalam buku-buku hasil Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah Nasional itu masih terdapat kelemahan dan kekurangan. Diharapkan hal itu dapat disempurnakan pada masa yang akan datang.

Usaha penulisan buku-buku kesejarahan wajib kita tingkatkan mengingat perlunya kita senantiasa memupuk, memperkaya dan memberi corak pada kebudayaan nasional dengan tetap memelihara dan membina tradisi dan peninggalan sejarah yang mempunyai nilai perjuangan bangsa, kebanggaan serta kemanfaatan nasional.

Saya mengharapkan dengan terbitnya buku-buku ini dapat menambah sarana penelitian dan kepustakaan yang diperlukan untuk pembangunan bangsa dan negara, khususnya pembangunan kebudayaan.

Akhirnya saya mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu penerbitan ini.

Jakarta, Oktober 1986.

Direktur Jenderal Kebudayaan,



Prof. Dr. Haryati Soebadio.

NIP. 130119123.

DAFTAR ISI

Halaman

SAMBUTAN DIREKTORAT JENDERAL KEBUDAYAAN	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I LEMBAGA NEGARA	1
BAB II MAHKAMAH AGUNG	18
BAB III DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG ...	36
BAB IV BADAN PEMERIKSA KEUANGAN	62

BAB I

LEMBAGA TINGGI NEGARA

A. PENDAHULUAN

Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia dapat diartikan sebagai terhentinya hukum kolonial, dan mulai berlakunya tata hukum nasional. Adanya Proklamasi membuka kesempatan untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Tata cara pengaturan itu secara umum dimuat oleh konstitusi dan dijabarkan oleh perundang-undangan menurut hirarki dan peringkatnya masing-masing.

Banyak ahli tatanegara telah mencoba membahas mengenai susunan ketatanegaraan. Prof. Yamin umpamanya menggambarkan susunan ketatanegaraan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai susunan yang bersumber pada susunan ketatanegaraan Indonesia asli. Tentu saja dengan penyesuaian dan modifikasi dengan pemikiran-pemikiran yang terkandung dalam filsafat Inggris, Perancis, Amerika Serikat, Rusia, dan Arab.¹⁾ Dengan mengambil kasus sistem birokrasi Keaduan Sriwijaya dan Keprabuan Majapahit, Yamin sampai pada kesim-

pulan bahwa susunan ketatanegaraan Indonesia asli tidak mengenal pemisahan kekuasaan yang mutlak, melainkan yang ada hanyalah pembagian kekuasaan.²⁾

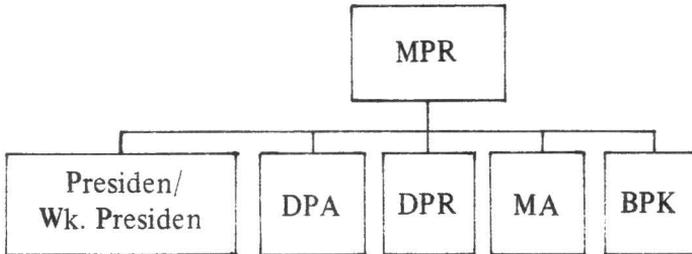
Persoalan yang timbul adalah apakah sebetulnya kekuasaan itu. Jika berpegang pada ilmu hukum, maka kekuasaan dirumuskan sebagai satu kemampuan untuk memaksakan kehendak satu pihak kepada pihak yang lain. Kemampuan untuk dapat memaksakan kehendak tersebut mempunyai bermacam sumber.³⁾ Secara garis besarnya terdapat dua sumber kekuasaan, yakni dari atas atau Tuhan dan dari bawah atau rakyat. Khusus untuk Negara Republik Indonesia kekuasaan itu berasal dari rakyat.

Undang-Undang Dasar 1945 tidak mengikuti Trias Politica seperti yang dianut oleh Montesquieu dan John Locke. Trias Politica mengajarkan pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Undang-Undang Dasar 1945 juga meresapi pemikiran itu. Bedanya Undang-Undang Dasar 1945 tidak menganut pemisahan kekuasaan, tetapi pembagian kekuasaan. Kekuasaan itu tidak dipisahkan satu sama lain, tetapi dibagi-bagi, artinya hubungannya dalam batas-batas tertentu yang ditetapkan oleh undang-undang selalu ada.

Memperhatikan prinsip yang dianut oleh UUD 1945, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berfungsi sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Malah jika melihat penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, MPR adalah penjelmaan dari rakyat Indonesia. Hal itu dapat diartikan bahwa kekuasaan yang berada di tangan MPR sangat tidak terbatas.

Namun kekuasaan negara itu menyangkut berbagai bidang, yang oleh Montesquieu dipisahkan atas tiga bagian. Oleh karena MPR tidak mungkin menjalankan sendiri seluruh kekuasaan negara itu, maka majlis ini kemudian melimpahkannya kepada sejumlah lembaga-lembaga tinggi negara yang berada di bawahnya.

Sistem pemerintahan di Indonesia di bawah UUD 1945 mengisyaratkan lima buah lembaga tinggi negara di bawah MPR. Kelima buah lembaga tinggi negara itu adalah Presiden/Wakil Presiden, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).⁴⁾



Fungsi dan hubungan kerja masing-masing dan antar lembaga-lembaga tinggi negara itu diatur menurut hirarki perundang-undangan yang berlaku. Pada peringkat pertama pada konstitusi, kemudian berturut-turut keputusan/ketetapan lembaga tertinggi negara, produk-produk lembaga legislatif, dan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya.

Sebelum mengkaji lebih jauh tentang fungsi dan hubungan kerja antarlembaga tinggi negara, perlu diperjelas terlebih dahulu tentang istilah lembaga negara dan alat perlengkapan negara.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat mengenal istilah alat-alat perlengkapan Federal Republik Indonesia Serikat,⁵⁾ yakni:

- a. Presiden
- b. Menteri-Menteri
- c. Senat
- d. Dewan Perwakilan Rakyat
- e. Mahkamah Agung Indonesia
- f. Dewan Pengawas Keuangan.

Undang-Undang Dasar Sementara (1950) mengenal istilah alat-alat perlengkapan negara,⁶) yakni:

- a. Presiden
- b. Menteri-Menteri
- c. Dewan Perwakilan Rakyat
- d. Mahkamah Agung
- e. Dewan Pengawas Keuangan.

Di dalam Undang-Undang Dasar 1945, istilah alat-alat perlengkapan negara itu tidak dikenal. Walaupun UUD 1945 menyebutkan tentang MPR, Presiden dan Wakil Presiden, DPA, DPR, MA, dan BPK, tetapi tidak dijumpai apa istilah untuk badan-badan kenegaraan tersebut.

Walaupun dalam UUD 1945 tidak ditemui istilah itu, namun akan dapat ditemui di dalam peraturan perundang-undangan yang derajatnya berada di bawah UUD 1945. Dalam hal ini yang dimaksud adalah keputusan/ketetapan yang pernah dikeluarkan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS), dan MPR hasil Pemilu. Dari semua keputusan yang pernah ada yang sangat jelas menyebut istilah lembaga negara adalah Ketetapan MPR-RI Nomor VI/MPR/1979 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara. Dari ketetapan ini dapat diketahui tentang fungsi masing-masing lembaga tinggi negara.

Dari tiga Undang-Undang Dasar yang pernah diberlakukan di Indonesia ternyata fungsi lembaga tinggi negara atau alat perlengkapan negara ada yang mirip dan ada pula yang berbeda.

Dalam mencoba mengkaji fungsi masing-masing lembaga tinggi negara itu dalam teori dan praktek kenegaraan, maka banyak faktor yang perlu dikaji secara mendalam. Dalam mendalami faktor-faktor tersebut pendekatan yuridis-historis harus dilaksanakan, ditambah dengan seperangkat pendekatan ilmu sosial lainnya.

Faktor pertama yang mungkin banyak membantu untuk menerangkan latar belakang perlu tidaknya satu lembaga tinggi negara adalah sejumlah institusi pemerintahan yang diciptakan pemerintah kolonial Belanda dan pemerintahan militer Balatentara Jepang (khususnya di Jawa). Dengan mengamati institusi semacam itu banyak keheranan yang pernah muncul tentang fungsi satu lembaga negara akan dapat dijelaskan. Dalam beberapa kasus nampaknya seperti ada persamaan di samping tentunya banyak perbedaan antara institusi-institusi pemerintahan kolonial itu dengan lembaga-lembaga tinggi negara yang lahir sejak Proklamasi Kemerdekaan Indonesia.

Dalam usaha untuk mengatur koloninya Pemerintah Hindia Belanda mendirikan seperangkat lembaga-lembaga kenegaraan, seperti Gubernur Jenderal sebagai pimpinan tertinggi pemerintahan di Hindia (baca Indonesia). Di sampingnya terdapat apa yang disebut Dewan Hindia (*Raad Van Nederlandsch Indie*) yang berfungsi sebagai pemberi nasihat dan usul-usul kepada Gubernur Jenderal. Sesuai dengan perkembangannya kemudian didirikan pula Dewan Rakyat (*Volksraad*) yang walaupun tidak sepenuhnya merupakan badan perwakilan rakyat, namun memiliki beberapa hak parlemen. Begitu juga dalam bidang keuangan Pemerintah Hindia Belanda juga memiliki badan pemeriksa keuangan yang mereka sebut sebagai *Algemene Rekenkamer*. Akhirnya untuk masalah peradilan dikenal pula sejenis mahkamah agung yang disebut sebagai *Hoogerechtshof*.

Pemerintahan Balatentara Jepang khususnya di Jawa tidak banyak memikirkan lembaga-lembaga sejenis itu. Selain waktunya yang relatif singkat memang keikutsertaan orang Indonesia baru diumumkan pada bulan Juli 1943, dan janji kemerdekaan kelak di kemudian hari disampaikan pada bulan September 1944. Sehubungan dengan terbukanya kesempatan dalam pemerintahan, Pemerintah Militer Jepang memperkenalkan *Sanyo* (penasihat di berbagai *bu* atau departemen) dan mendiri-

kan *Cuo-Sangi-in* (Dewan Pertimbangan Pusat). Dewan ini bertugas menjawab pertanyaan *Saiko Sikikan* (panglima tentara Jepang di Jawa) dan memberikan nasehat-nasehat kepadanya. Dengan demikian *Cuo-Sangi-in* tidak dapat disamakan dengan Dewan Rakyat (*Volksraad*) di Zaman Belanda, namun mungkin lebih mirip dengan Dewan Hindia (*Raad Van Nederlandsch Indie*).

Perlu ditegaskan bahwa lembaga-lembaga kenegaraan yang pernah diciptakan pemerintah kolonial Belanda dan pemerintah pendudukan Jepang bukanlah pemula dari lembaga-lembaga tinggi negara yang ada dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Lembaga-lembaga negara kita bukanlah pelanjut dari lembaga-lembaga pendahulunya. Namun ada beberapa persamaan yang mungkin saja terlihat dalam fungsi dan cara kerja dengan lembaga-lembaga negara kita. Persoalannya sejauh mana pengaruhnya memang dirasakan dibalik pemikiran pembentukan lembaga-lembaga negara ketika *the Founding father* (pendiri republik ini) membahas UUD 1945.

Faktor kedua yang perlu diperhatikan dalam melihat perkembangan lembaga tinggi sejak Proklamasi sampai sekarang adalah konstitusi mana yang sedang diberlakukan. Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia dikenal tiga Undang-Undang Dasar, yakni Undang-Undang Dasar 1945; Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (1949–1950); dan Undang-Undang Dasar Sementara (1950–1959). Khusus untuk Undang-Undang Dasar 1945 perlu pula dibedakan tentang pemakaian konstitusi itu antara tahun 1945–1949; periode 1959–1965 dan periode Orde Baru.

Dari berbagai periode konstitusi terdapat sejumlah perbedaan pada fungsi lembaga-lembaga tinggi negara. Perbedaan tersebut sudah barang tentu sangat menentukan pada peranan yang diberikannya.

Faktor ketiga yang tidak kalah pentingnya adalah berbagai keputusan atau ketetapan yang dihasilkan oleh sidang-

sidang Lembaga Tertinggi Negara, yakni Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), Senat RIS, MPRS, Konstituante, dan MPR hasil pemilu sejak tahun 1971.

Walaupun diselingi oleh suasana revolusi namun KNIP selama periode 1945–1946 berhasil melaksanakan enam kali sidang pleno, yakni tiga kali di Jakarta, satu kali di Solo, satu kali di Malang, dan terakhir di Yogyakarta pada tahun 1949. Begitu juga pada periode RIS, walaupun hanya sekitar 6–8 bulan, namun Senat RIS juga sempat melakukan sidang-sidangnya. Periode 1950–1968 dengan sidang-sidang konstituante dan MPRS, serta sidang-sidang MPR hasil Pemilu 1971, 1977, dan 1982, kesemuanya itu banyak memuat keputusan tentang satu atau beberapa lembaga tinggi negara. Memang kalau diperhatikan tidak selalu sidang-sidang lembaga tertinggi negara itu membicarakan kelima lembaga tinggi negara tersebut. Adakalanya hanya menyangkut lembaga kepresidenan, DPR, atau yang lainnya.

Faktor keempat adalah produk undang-undang yang pernah dihasilkan oleh badan-badan perwakilan rakyat/parlemen sejak tahun 1945. Dalam sejarah badan perwakilan rakyat/parlemen Indonesia dikenal berturut-turut Badan Pekerja KNIP (1945–1949), Dewan Perwakilan Rakyat RIS (1949–1950), Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (1950–1956), Dewan Perwakilan Rakyat hasil Pemilu 1955 (1956–1959), Dewan Perwakilan Rakyat hasil Pemilu 1955 tetapi berlandaskan UUD 1945 (1959–1960), Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (1960–1971), dan Dewan Perwakilan Rakyat hasil Pemilu 1971, 1977, dan 1982.

Produk undang-undang yang dihasilkan lembaga legislatif banyak sekali mempengaruhi fungsi lembaga-lembaga tinggi negara. Berhubungan erat dengan hal tersebut adalah produk perundang-undangan yang dibuat pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan dari undang-undang yang dihasilkan lembaga legislatif. Biasanya peraturan pelaksanaan yang dibuat peme-

rintah baik dalam bentuk Keputusan Presiden, Penetapan Presiden, Peraturan Presiden, dan lain sebagainya diikuti lagi dengan peraturan-peraturan khusus yang dibuat oleh pimpinan masing-masing lembaga tinggi negara tersebut.

Singkatnya dengan memperhatikan lembaga-lembaga kenegaraan yang pernah dibentuk pemerintah kolonial dan produk perundang-undangan sesuai dengan hirarkinya banyak membantu untuk menjelaskan fungsi-fungsi yang pernah dimiliki oleh satu lembaga tinggi negara.

Kesulitan yang terasa adalah bagaimana mencari titik singgung tema-tema yang bersamaan pada setiap lembaga tinggi negara, sehingga dengan demikian tema-tema umum itu dapat dijadikan ruang lingkup pembahasan. Di atas kesulitan itu setidaknya terdapat empat masalah yang perlu diteropong. Pertama adalah aspek kedudukan masing-masing dalam berbagai konstitusi. Kedua, tugas dan wewenangnya sesuai dengan kedudukan yang ditentukan konstitusi. Ketiga, bagaimana susunan dan keanggotaan sesuai dengan tugas dan wewenang itu. Keempat, organisasi di dalam dan tata kerja yang ditetapkan untuk menjamin tercapainya kedudukan, tugas dan wewenangnya.

Hubungan kerja antara satu lembaga tinggi dengan lembaga tinggi lainnya juga merupakan aspek yang lain pula. Lembaga-lembaga tinggi tersebut akan terasa terintegrasi bilamana satu sama lainnya bekerja dengan harmonis dan setingkat. Namun seringkali dari kelima lembaga tinggi negara itu salah satu di antara akan lebih menonjol dibanding lainnya. Lembaga kepresidenan misalnya seperti merupakan sentral mekanisme kerja. Lembaga-lembaga tinggi lainnya seringkali atau lebih banyak "dipengaruhi" oleh lembaga kepresidenan ini. Persoalan sebenarnya adalah sejauh mana "campur tangan" lembaga eksekutif itu mempengaruhi fungsi lembaga tinggi yang lain. Dari berbagai periode konstitusi itu bobot "campur tangan" eksekutif itu tidak sama. Besar kecilnya bobot campur

tangan itu harus dilihat pula dari bagaimana permainan politik dilakukan.

Erat kaitannya dengan itu adalah masalah pimpinan dan keanggotaan lembaga tinggi negara di luar lembaga kepresidenan. Walaupun secara prinsip umumnya tidak diperkenankan pimpinan dan anggota lembaga tinggi negara merangkap pimpinan dan anggota lembaga tinggi negara lain, namun kenyataannya dalam periode-periode tertentu masalah itu diingkari. Pada periode 1945–1949 umpamanya Sutan Sjahrir yang menjadi Ketua Badan Pekerja KNIP sejak 16 Oktober 1945, setelah ia menjadi Perdana Menteri pada pertengahan Nopember 1945, kemudian melepaskan jabatan Ketua Badan Pekerja dalam Sidang Pleno KNIP-di akhir bulan Nopember 1945. Sebaliknya pada periode 1959–1965 ada pimpinan lembaga tinggi negara yang juga menjadi menteri atau diberi jabatan menteri, sehingga dengan kenyataan itu lembaga-lembaga tinggi itu praktis berada di bawah lembaga kepresidenan.

Aspek lainnya adalah masalah profesionalisme keanggotaan. Hal ini mungkin hanya khusus untuk Mahkamah Agung. Umpamanya apakah mungkin seorang hakim agung bukan seorang ahli hukum, dan haruskah masalah karir hukumnya menjadi pertimbangan untuk diangkat menjadi hakim agung.

Semua permasalahan yang disebutkan di atas hanyalah sebagian dari berbagai persoalan yang dapat ditelaah pada setiap lembaga negara. Jika dideretkan masih banyak masalah yang bisa dikemukakan. Salah satu di antaranya adalah aspek politik dasar hukum satu lembaga tinggi negara; pertimbangan politik di balik pemilihan/pengangkatan seorang pimpinan lembaga tinggi negara, serta persyaratan yang tidak tertulis yang harus dipenuhi oleh seseorang yang akan diangkat untuk menjadi anggota sebuah lembaga tinggi negara.

Aspek politis malah seringkali lebih menonjol dari ketentuan-ketentuan tertulis. Hal ini terutama menonjol dalam masalah merekrut personalia.

B. FUNGSI LEMBAGA-LEMBAGA TINGGI NEGARA PADA BERBAGAI KONSTITUSI

Penulisan ini tidak akan membahas kelima lembaga tinggi negara yang terdapat dalam sistem Pemerintahan di Indonesia. Hal itu antara lain karena kegiatan ini merupakan kelanjutan dari kegiatan tahun-tahun sebelumnya. Dari kelima lembaga tinggi negara itu hanya tiga lembaga tinggi yang akan dibahas, yakni Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Mahkamah Agung (MA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Walaupun hanya tiga lembaga tinggi negara, namun dalam pembahasan tidak dapat dielakkan terbawanya lembaga kepresidenan dan DPR. Hal itu terutama akan ditemui dalam membahas hubungan antar lembaga-lembaga tinggi negara.

1. Dewan Pertimbangan Agung (DPA)

Jika memakai ukuran ketentuan konstitusi maka dari ketiga konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia hanya UUD 1945 yang menentukan harus adanya Dewan Pertimbangan Agung. Baik konstitusi Republik Indonesia Serikat, maupun Undang-Undang Dasar Sementara 1950 tidak didapati ketentuan tentang Dewan Pertimbangan Agung. Karena itu bilamana hendak menyebut DPA, maka hanya itu dapat ditemukan pada periode-periode UUD 1945 diberlakukan. DPA yang pertama dibentuk pada tanggal 25 September 1945.

Walaupun dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 tidak diketemukan pasal-pasal yang menyebut DPA, namun pada tanggal 6 Mei 1957 telah diundangkan Undang-Undang Darurat No. 7/1957 tentang Dewan Nasional. Terlepas dari sah tidaknya pembentukan lembaga itu, pasal 2 Undang-Undang Darurat menyebutkan secara jelas tentang tugas Dewan Nasional ialah untuk memberikan nasihat kepada Pemerintah baik diminta atau tidak mengenai soal pokok kenegaraan dan kemasyarakatan.⁷⁾ Isi pasal 2 undang-undang darurat ini hampir tidak berbeda dengan bunyi ayat 2 pasal 16 UUD 1945.

Ketika Indonesia kembali ke UUD 1945 pada tahun 1959, kemudian tanggal 22 Juli 1959 Presiden mengeluarkan Penetapan Presiden No. 3/1959 tentang Dewan Pertimbangan Agung Sementara.⁸⁾ Dewan ini terus berlanjut sampai tahun 1966 dengan beberapa perbaikan-perbaikan.

Sejak tahun 1966 beberapa peraturan perundang-undangan yang telah dikeluarkan mengenai DPA adalah:

- a) Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1966 tentang kedudukan semua lembaga-lembaga negara tingkat pusat dan daerah pada posisi dan fungsi yang diatur dalam UUD 1945.⁹⁾
- b) Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang kedudukan dan hubungan tata kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga Tinggi Negara.¹⁰⁾
- c) Undang-Undang No. 3 Tahun 1967 tentang DPA.
- d) Undang-Undang No. 4 Tahun 1978 tentang Perubahan dan Penyempurnaan Undang-Undang No. 3 Tahun 1967.
- e) Keputusan Pimpinan DPA No. 016/U/UP/DPA/1968; No. 10/U/Kep/K-U/DPA/1977, dan No. 015/Kep/K/DPA/1979 tentang susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat DPA.
- f) Keputusan DPA No. 01/Kep/II/DPA/1978 dan No. 013/Kep/VII/DPA/1968 tentang Peraturan Tata Kapaniteraan Komisi-Komisi, Panitia Rumah Tangga, Badan Pekerja dan sidang DPA.

Pada Sidang Umum MPR tanggal 1–11 Maret 1983 dihasilkan delapan Ketetapan MPR. Dari delapan ketetapan itu tidak satupun yang berisi tentang kedudukan dan hubungan tata kerja lembaga tertinggi negara dengan atau antara lembaga tinggi negara, sehingga dengan demikian kedudukan DPA tetap berpegang pada Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 dan Undang-Undang No. 4 Tahun 1978.

2. Mahkamah Agung (MA)

Jika Dewan Pertimbangan Agung sudah lahir sejak tahun 1945, maka suasana revolusi ternyata belum sampai memikirkan banyak tentang Mahkamah Agung. Hal ini terbukti bahwa Mahkamah Agung baru dilahirkan pada masa R.I.S.¹¹⁾

Hal itu tidak berarti bahwa UUD 1945, khususnya pasal 24 tidak dilaksanakan. Kekuasaan Kehakiman dalam batas-batas tertentu terus dilaksanakan, khususnya di kalangan militer.

Mahkamah Agung bukan hanya diatur oleh UUD 1945 dan UUD RIS (pasal 113 dan pasal 114); juga oleh UUD 1950. Bahkan UUD RIS dan UUD 1950 hanya berbeda sedikit. Perbedaan itu terletak pada pengangkatan Ketua, Wakil Ketua dan anggota-anggota Mahkamah Agung. Jika dalam UUD RIS pimpinan dan anggota Mahkamah Agung tersebut untuk pertama kali diangkat oleh Presiden setelah mendengarkan Senat, maka UUD 1950 menyebutkan pengangkatan tersebut diatur oleh undang-undang.

Baik UUD 1945, maupun UUD RIS dan UUD 1950 memuat ketentuan-ketentuan tentang Mahkamah Agung. Pada UUD 1945 hal itu dapat ditemui pada Pasal 24 dan 25, sedangkan pada UUD RIS pada Pasal 113 dan 114. Begitu juga pada UUD 1950 pada Pasal 78 dan 79. Dari ketiga UUD tersebut ketentuan tentang Mahkamah Agung pada UUD RIS tidak berbeda jauh dengan pengaturan yang disebutkan dalam UUD 1950. Hal itu mungkin karena UUD 1950 yang dirancang oleh suatu panitia bersama antara RIS dan RI Yogyakarta menjadikan UUD RIS dan UUD 1945 sebagai sumber utamanya. Khusus mengenai Mahkamah Agung perbedaan antara UUD RIS dengan UUD 1950 hanya terletak pada prosedur pengangkatan pimpinan dan anggota Mahkamah Agung. Jika pada UUD RIS disebutkan bahwa untuk pertama kali Ketua, Wakil Ketua, dan anggota-anggota Mahkamah Agung diangkat oleh Presiden, maka pada UUD 1950 pengangkatan pejabat tersebut akan ditentukan oleh undang-undang.¹²⁾

Walaupun Mahkamah Agung sudah dibentuk sejak Pemerintahan RIS, namun singkatnya masa hidup RIS itu sendiri menyebabkan tidak banyak yang bisa dilakukan. Sebagian besar perhatian pada masa ini lebih banyak diarahkan untuk menciptakan negara kesatuan yang baru terwujud tanggal 17 Agustus 1950.

Selain ketentuan yang termuat pada pasal-pasal UUD 1945, UUD RIS, dan UUD 1950 seperti yang disebutkan di atas, dasar-dasar hukum lainnya yang mengatur Mahkamah Agung adalah:¹³⁾

- a) Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 tentang Susunan kekuasaan dan jalan Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia.
- b) Undang-Undang No. 56 Tahun 1958 tentang Perubahan Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 tentang susunan kekuasaan dan jalan Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia.
- c) Undang-Undang No. 19 Tahun 1964 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.
- d) Undang-Undang No. 13 Tahun 1965 tentang Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung.
- e) Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1966 tentang Kedudukan semua Lembaga-lembaga negara tingkat Pusat dan Daerah pada posisi dan fungsi yang diatur dalam UUD 1945.
- f) Keputusan Ketua Mahkamah Agung No. 1/Kept/MA/1968 tentang Struktur Organisasi Mahkamah Agung R.I.
- g) Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.
- h) Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 tentang Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar lembaga-lembaga tinggi negara.
- i) Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan hubungan tata kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara.

Sejak akhir tahun 1985 DPR RI juga telah menggarap dua rancangan undang-undang yang berhubungan dengan Mahkamah Agung. Kedua rancangan tersebut adalah R.U.U. tentang Mahkamah Agung dan R.U.U. tentang Peradilan Umum yang menempatkan Mahkamah Agung sebagai pembina teknis pengadilan.

Dari catatan di atas terlihat bahwa ketentuan-ketentuan mengenai susunan, kekuasaan, tugas dan wewenang, serta organisasi dan Tata Kerja Mahkamah Agung terus disempurnakan. Penyempurnaan itu ternyata lebih banyak dilakukan sejak diberlakukannya kembali UUD 1945 pada tahun 1959. Penyempurnaan yang sangat mendasar sangat menonjol sejak masa Orde Baru.

3. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Nama Badan Pemeriksa Keuangan hanya terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 (pasal 23 ayat 5). Baik Undang-Undang Dasar RIS maupun Undang-Undang Dasar 1950 menyebut badan sejenis itu dengan istilah Dewan Pengawas Keuangan. UUD 1945 memberikan wewenang kepada BPK untuk memeriksa tanggung-jawab keuangan. Hasil pemeriksaannya itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. UUD RIS memberikan wewenang kepada Dewan Pengawas Keuangan untuk mengesahkan perhitungan mengenai pengeluaran dan penerimaan keuangan RIS sebelum dipertanggungjawabkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. UUD 1950 memberikan wewenang kepada Dewan Pengawas Keuangan untuk mengawasi dan memeriksa tanggung-jawab keuangan negara. Hasil pengawasan dan pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Dari ketiga UUD yang pernah berlaku di Indonesia terdapat perbedaan dan persamaannya. UUD RIS secara tegas menyebutkan bahwa keuangan negara dipertanggungjawabkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat setelah memperoleh pengesahan dari

Dewan Pengawas Keuangan. Dengan demikian pada dasarnya Dewan Pengawas Keuangan terbatas sekali hubungannya dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Berbeda dengan itu adalah ketentuan UUD 1945 dan UUD 1950 yang mengharuskan Badan Pemeriksa Keuangan atau Dewan Pengawas Keuangan memberitahukan hasil pemeriksaannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Berbagai ketentuan yang berhubungan dengan pengawasan dan pemeriksaan keuangan negara dapat ditelusuri sebagai berikut:¹⁴⁾

- a) Penetapan Pemerintah No. 11/UM/Tahun 1946 tanggal 28 Desember 1946 jo. Penetapan Pemerintah No. 6 Tahun 1948.
- b) Undang-Undang No. 3 Tahun 1954 tentang mengubah Indonesische Comptabiliteits Wet (Stbl. 1925 No. 448) dan Indonesische Bedrijvens Wet (Stbl. 1927 No. 419).
- c) Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 dalam lampiran A tentang Pemerintah Pusat (paragraf 394 angka 13).
- d) Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang No. 7 Tahun 1963.
- e) Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang No. 41 tahun 1964.
- f) Undang-Undang No. 17 Tahun 1965.
- g) Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1966 tentang Kedudukan semua Lembaga-lembaga Negara tingkat pusat dan daerah pada posisi dan fungsi yang diatur dalam UUD 1945.
- h) Undang-Undang No. 9 Tahun 1968 tentang Perubahan pasal 7 Indische comptabiliteitd Wet (Stbl. 1923 No. 448) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 1954).

- i) Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia (ICW) jo. Undang-Undang No. 9 Tahun 1968 tentang cara Pengurusan dan Pertanggung-jawaban Keuangan Negara.
- j) Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 tentang Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara.
- k) Undang-Undang No. 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
- l) Keputusan Ketua BPK No. 10/SK/K/1979 tentang pembagian tugas dan tata kerja BPK.
- m) Keputusan Ketua BPK No. 15/SK/K/1979 tentang Peraturan Tata Tertib BPK.

Pemerintah Orde Baru terus menerus mengadakan penyempurnaan dalam aparat pemeriksa keuangan. Selain BPK yang terlepas dari campur tangan Pemerintah, dalam tubuh pemerintah sendiri juga dikembangkan aparat-aparat yang khusus menangani pemeriksaan keuangan seperti yang terwujud dalam Inspektorat Keuangan di berbagai instansi. Bahkan baru-baru ini telah dibentuk sebuah instansi pemerintah dalam bentuk lembaga non departemen yang secara khusus ditugasi untuk mengawasi dan memeriksa keuangan.

CATATAN HALAMAN

- 1). Muhammad Yamin, 1960 : 278–279.
- 2). Kohar Hari Sumarno SH, 1985 : 23.
- 3). Padmo Wahyono SH, 1984 : 73.
- 4). Lihat Ketetapan MPR No. III/MPR/1978.
- 5). Lihat Bab III Perlengkapan Republik Indonesia Serikat, dalam Drs. H.A.K. Pringgodigdo SH, 1966 : 25–26.
- 6). Ibid : 32.
- 7). Sri Sumantri SH, 1974 : 129.
- 8). Ibid : 130.
- 9). Himpunan Ketetapan-Ketetapan MPRS, 1969 : 6.
- 10). Ketetapan-Ketetapan MPR-RI Tahun 1978 : 65.
- 11). Lembaran Negara No. 30 Tahun 1950.
- 12). H.A.K. Pringgodigdo SH, 1966 : 27 dan 33.
- 13). Musanef, 1983 : 121. Lihat juga Sri Sumantri SH, 1974 : 181 – 193.
- 14). Ibid.

BAB II

MAHKAMAH AGUNG

A. PENDAHULUAN

Mahkamah Agung (selanjutnya disingkat MA) adalah salah satu aparaturnegara. Dalam laporan ini cakupan pembahasan tentang MA dibagi kedalam tiga bagian. Bagian pertama melihat aspek kekuasaan dalam rangka ketatanegaraan dengan menitikberatkan kepada bagaimana terjadinya pergeseran kekuasaan MA tersebut. Kedua melihat aspek kekuasaan peradilan yang memfokuskan diri pada masalah bagaimana jaringan yang terbentuk antara MA dengan lingkungan peradilan yang ada pada suatu masa tertentu. Ketiga mencoba melihat sejauh mana kekuasaan ketatanegaraan dan kekuasaan peradilan itu dilaksanakan oleh MA selama masa pembangunan ini. Untuk keperluan ini akan diolah dan dibahas tentang jenis-jenis masalah yang masuk ke MA selama empat pelita, masalah-masalah yang dapat diselesaikan selama empat pelita, dana atau anggaran yang digunakan untuk menyelesaikan perkara-perkara yang masuk, manpower baik tenaga hakim maupun tenaga administratif. Dengan memperbandingkan faktor-faktor tersebut akan dapat

diungkapkan sejauh mana kekuasaan, tugas, dan wewenang, yang telah dilaksanakan oleh MA selama empat pelita ini.

Dalam laporan ini baru bagian pertama dan kedua saja yang dapat diketengahkan. Bagaimanapun kedua bagian itu disusun berdasarkan peraturan-peraturan perundang-undangan yang sifatnya formalistis. Belum dapat diketengahkannya data empiris atau bagian ketiga dari laporan ini bertalian erat dengan prosedur untuk mendapatkannya.

B. KOMPOSISI, PERSYARATAN, DAN PENGANGKATAN

Komposisi MA sejak tahun 1950 sampai dengan tahun 1985 tidak banyak mengalami perubahan yang mendasar. Untuk memperbandingkan komposisi, persyaratan, pengangkatan, pada MA digunakan UU No. 1 Tahun 1950 tentang susunan, kekuasaan dan jalannya pengadilan Mahkamah Agung Indonesia, UU No. 13 Tahun 1965 tentang pengadilan dalam lingkungan peradilan umum dan Mahkamah Agung, UU No. 14 Tahun 1985 tentang MA. Berdasarkan UU No. 1 Tahun 1950 komposisi MA terdiri atas Ketua MA (1 orang), Wakil Ketua (sekurang-kurangnya 1 orang), Hakim Anggota atau Hakim Agung (sekurang-kurangnya 4 orang), Jaksa Agung pada MA (1 orang), Jaksa Agung Muda pada MA (1 orang), Panitera (1 Orang), Panitera Pengganti (beberapa orang).

Ketua MA, Wakil Ketua MA, Hakim Agung, pada masa itu diangkat oleh presiden atas anjuran DPR, sedangkan Panitera dan Panitera Pengganti diangkat oleh presiden langsung.

Persyaratan yang dijauhkan untuk menjadi Hakim Agung, Panitera MA, Jaksa Agung masih terlampau sederhana yaitu mempunyai ijazah penghabisan dari perguruan tinggi bagian hukum atau sarjana hukum.

Berdasarkan UU No. 13 Tahun 1965 komposisi MA terdiri dari Ketua MA (1 orang), Wakil Ketua MA (1 orang), Ketua Muda MA (beberapa orang), Hakim Agung (beberapa orang),

Panitera (1 orang), Panitera Pengganti (beberapa orang). Jelas Jaksa Agung dan Jaksa Muda dihilangkan dari komposisi MA karena kemungkinan besar telah dimasukkan ke dalam lembaga yang berdiri sendiri, dan diintrodusernya jabatan Ketua Muda MA.

Ketua dan Wakil Ketua MA diangkat oleh presiden diantara para hakim agung yang diusulkan oleh DPR GR; Hakim Agung diangkat oleh presiden atas usul DPR GR setelah mendengar pendapat dari MA dan pemerintah. Panitera MA diangkat oleh Menteri Kehakiman, sedangkan Panitera Pengganti diangkat oleh Ketua MA.

Persyaratan untuk pengangkatan pada jabatan-jabatan MA sudah lebih kompleks dan dipengaruhi pula oleh suasana politik yang berkembang pada masa itu. Persyaratan itu antara lain warga negara RI, berjiwa proklamasi dan tidak pernah memusuhi revolusi Indonesia, berjiwa dan mengamalkan Pancasila dan Manipol serta segala pedoman pelaksanaannya, sarjana hukum, ahli hukum bukan sarjana hukum, berumur serendah-rendahnya 35 tahun, berpengalaman sedikit-dikitnya 10 tahun dibidang hukum. Selain suasana politik persyaratan itu juga membuka pintu bagi mereka yang bukan sarjana hukum berbeda sekali dengan persyaratan pada UU No. 1 Tahun 1950.

Berdasarkan UU No. 14 Tahun 1985 komposisi MA terdiri atas Ketua MA (1 orang), Wakil Ketua MA (1 orang), Ketua Muda MA (beberapa orang), Hakim Agung (tidak dijelaskan jumlahnya), Panitera (1 orang), Panitera Muda (beberapa orang), Wakil Panitera (1 orang), Panitera Pengganti (beberapa orang). Ketua dan Wakil Ketua MA diangkat oleh presiden diantara para hakim agung yang diusulkan oleh DPR. Ketua Muda MA diangkat oleh presiden diantara hakim agung yang diusulkan oleh Ketua MA; Hakim Agung diangkat oleh presiden dari daftar nama calon yang diusulkan oleh DPR setelah DPR mendengar pendapat MA dan pemerintah. Adapun Panitera dan Wakil Panitera diangkat oleh Presiden atas usul Ketua MA,

dan Panitera Muda serta Panitera Pengganti diangkat oleh presiden.

Persyaratan-persyaratan untuk jabatan-jabatan di MA ini pun dipengaruhi oleh suasana politik dan mulai terbukanya jabatan-jabatan dalam MA untuk mereka yang tidak memilih karier hakim. Persyaratan itu ialah WNI, bertaqwa kepada Tuhan YME; setia kepada Pancasila sebagai pandangan dasar hidup bangsa, dasar negara, ideologi nasional, kepada proklamasi 17/8/1945, UUD 1945 serta kepada revolusi kemerdekaan bangsa Indonesia untuk mengemban amanat penderitaan rakyat; bukan bekas organisasi terlarang PKI termasuk ormasnya atau bukan seorang yang terlibat langsung atau tidak langsung dalam G30S/PKI atau organisasi terlarang lainnya; berijazah sarjana hukum atau sarjana lain (hukum pidana, perdata, hukum militer, hukum agama, hukum) tata usaha negara) dan mempunyai keahlian dibidang hukum serendah-rendahnya 50 tahun; berpengalaman 5 tahun sebagai ketua pengadilan tingkat banding atau 10 tahun sebagai hakim tingkat banding; dibuka kemungkinan untuk mengangkat hakim agung yang tidak didasarkan atas sistem karier dengan syarat bahwa yang bersangkutan berpengalaman sekurang-kurangnya 15 tahun di bidang hukum.

C. KEKUASAAN DALAM KETATANEGARAAN

Memang benar MA baru terwujud sebagai lembaga pemerintahan pada masa RIS. Akan tetapi gagasan-gagasan mengenai MA telah lahir seiring dengan lahirnya gagasan-gagasan tentang negara, pemerintah, struktur organisasi negara; yang memerlukan pengaturan yang jelas antara fungsi, wewenang, ruang lingkup, dari masing-masing lembaga pemerintahan. Penelusuran akan gagasan-gagasan mengenai MA ini dapat dilakukan dengan menyimak pada gagasan-gagasan yang berkembang selama sidang-sidang PPKI yang bertugas menyusun sebuah konstitusi bagi negara Indonesia yang akan segera merdeka. Sidang PPKI

itu telah menyepakati bahwa negara yang akan dibentuk itu merupakan negara kesatuan (unitaris), pemerintahan presiden-siel yang presiden selain sebagai kepala negara juga memimpin pemerintahan; lembaga-lembaga pemerintahan terdiri dari MPR, Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPA, Kementerian, MA.

Gagasan tentang MA yang muncul selama persidangan PPKI berpusat pada dua orang, Muhammad Yamin dan Supomo. Muhammad Yamin mempunyai pandangan bahwa MA janganlah hanya melaksanakan fungsi kehakiman saja tetapi juga membanding apakah UU yang dibuat oleh DPR tidak melanggar UUD, atau bertentangan dengan hukum adat yang diakui, atau tidak bertentangan dengan hukum syariah agama Islam.²⁾ Sebaliknya Supomo menolak gagasan Muhammad Yamin tadi. Menurut Supomo di dalam menyusun badan-badan kekuasaan tidak dianut prinsip pemisahan kekuasaan yang membuka kemungkinan kekuasaan kehakiman mengontrol kekuasaan pembentuk UU, melainkan prinsip pembagian kekuasaan, dan yang lebih penting perselisihan apakah sesuatu UU itu bertentangan dengan UUD atau tidak pada umumnya bukanlah persoalan yuridis tetapi persoalan politis.³⁾

Tampaknya pendapat Supomolah yang diterima dan prinsip itu terus berkembang di kemudian hari kecuali pada masa berlakunya konstitusi RIS. Perdebatan antara Muhammad Yamin dengan Supomo tersebut sebetulnya berkisar pada masalah apakah MA itu mempunyai kekuasaan *judicial review*, sesuatu kekuasaan yang dimiliki oleh MA di beberapa negara - terutama *Supreme Court* di Amerika Serikat - untuk menguji apakah sesuatu UU itu menyimpang atau tidak dari UUD. Hanya pada Muhammad Yamin pengujian UU itu tidak hanya dengan UUD tetapi dengan hukum adat dan hukum Islam. Kedua hukum yang terakhir ini belum mempunyai kodifikasi meskipun mempengaruhi kehidupan sebagian besar masyarakat Indonesia pada waktu itu. Dengan demikian Supomo selain menolak prinsip

judicial review kedalam UUD juga menolak kedua hukum itu yang bila diterima dapat cenderung menempatkan kedua hukum itu pada posisi yang sama dengan UUD. Bagi Supomo sebuah negara yang sekuler haruslah bersifat modern dan untuk itu tentunya diperlukan penghapusan lembaga-lembaga yang bersifat partikular, agama, dan politik swasta seperti yang ada dahulu, dan sekiranya mendapatkan kesempatan penuh tentulah mereka juga akan menghapuskan lembaga-lembaga hukum Islam bersamaan dengan lembaga-lembaga adat setempat.⁴⁾ Muhammad Yamin adalah seorang intelektual nasionalis yang pemikiran-pemikirannya tentang kebangsaan lebih bercermin kepada romantisme masa silam sehingga bukan hal yang mustahil baginya untuk menggabungkan unsur tradisi dengan unsur modern. Tampaknya usulan Muhammad Yamin itu sedikit banyak dipengaruhi oleh dua aliran ahli hukum yang banyak mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah kolonial Belanda. Pertama, aliran yang lebih mengutamakan hukum adat seperti Van Vollenhoven dan Tejr Haar; kedua, aliran yang mengutamakan hukum Islam seperti Snouck Hurgronje.

Terdapat dua kemungkinan bila pada akhirnya dengan UUD 1945 pemerintah yang terbentuk belum pula berminat untuk mendirikan MA. Pertama, karena MA kurang mempunyai arti politis sehingga parpol-parpol pada masa itu kurang berminat terhadap kursi MA. Kedua, dalam keadaan yang serba darurat pembentukan badan-badan kekuasaan pemerintah lebih berorientasi praktis sesuai dengan kebutuhan dan kondisi yang berkembang pada waktu itu dari pada lembaga yang lebih menuntut ketekunan tugas-tugas profesionalisme seperti MA ini. Ternyata dalam setiap kabinet selalu dibentuk Kementerian Kehakiman tanpa adanya minat untuk membentuk MA.

Pada masa berlakunya konstitusi RIS, bentuk negara federal melahirkan adanya dua peringkat pemerintahan yaitu pemerintah pusat RIS atau pemerintah federal dan pemerintah daerah bagian atau pemerintah negara bagian. Kekuasaan pe-

merintah pusat RIS terbatas dalam 23 hal sebagaimana diatur dalam pasal 51 konstitusi RIS beserta lampiran-lampirannya. Ruang lingkup kekuasaan pemerintah pusat RIS yang terbatas itu ditegaskan bahwa bila kemudian terjadi pengembangan dari ke 23 kekuasaan tersebut maka perubahan dari pasal 51 itu haruslah memperoleh persetujuan dari semua negara bagian dan senat-senatnya. Pada tingkat pusat kekuasaan kehakiman berada di tangan Mahkamah Agung Indonesia (selanjutnya disingkat MAI). Melekatnya sebutan Indonesia untuk menunjukkan posisinya pada pemerintah pusat RIS, untuk membedakannya dengan peradilan-peradilan tertinggi di daerah bagian atau dengan perkataan lain MAI adalah peradilan negara federal tertinggi sesuai dengan pasal 147 konstitusi RIS. Berdasarkan pasal 113 konstitusi RIS itu pula maka susunan dan kekuasaan MAI diatur melalui UU No. 1 Tahun 1950.

Daerah bagian mempunyai kebebasan dan ruang gerak yang lebih luas di dalam mengatur kebutuhannya sehingga masing-masing negara bagian memiliki kebebasan untuk menyusun konstitusi sendiri, membentuk lembaga-lembaga pemerintahan termasuk antara lain Senat yang bertugas menyusun UU, serta lembaga-lembaga peradilan.

Konstitusi RIS memberikan kekuasaan *judicial review* atau hak *tutsing* kepada MAI berdasarkan pasal 48, 67, 156, 157, Kekuasaan MAI itu menyangkut dua hal pokok yaitu UUD pemerintah ddaerah bagian dan peraturan perundang-undangan dari pemerintah daerah bagian. Kedua pokok itu diuji apakah bertentangan atau tidak dengan konstitusi RIS. Pengajuan agar kekuasaan *judicial review* dilaksanakan oleh MAI dapat diminta oleh Jaksa Agung pada MAI agar bertindak atas nama pemerintah RIS, kepala kejaksaan pada pengadilan tertinggi daerah bagian atas nama pemerintah daerah bagian, pemerintah pusat swapraja, atau pihak yang mewakili yang mendapat surat kuasa untuk itu.⁵) Persidangan atas perkara ketatanegaraan ini dapat secara langsung menghadirkan pihak-pihak yang bersengketa;

atau persidangan tidak langsung yang hanya mempelajari berkas-berkas perkaranya saja. Persidangan semacam ini dinamakan persidangan tingkat satu atau terakhir.

— *Judicial review* juga dapat dilakukan melalui persidangan tingkat kedua dan terakhir. Dinamakan persidangan tingkat kedua dan terakhir karena persidangan tingkat pertama sebenarnya sudah dijalankan oleh pengadilan tertinggi daerah bagian tetapi salah satu pihak mengajukan permohonan kepada MAI agar perkara yang telah diputuskan dalam persidangan tingkat pertama diulang kembali.⁶⁾ Proses persidangan hampir sepenuhnya dilakukan secara tidak langsung dan bila perlu pihak yang bersengketa diminta penjelasannya saja.

Selain itu kekuasaan *judicial review* juga dapat dimintakan oleh pengadilan tertinggi daerah bagian dalam bentuk pengesahan MAI atas keputusan yang telah diambilnya. Pengadilan tertinggi daerah bagian yang memutuskan UUD atau perundang-undangan di daerahnya bertentangan dengan konsitusi RIS maka keputusannya itu harus memperoleh pengesahan dari MAI.

UU No. 1 Tahun 1950 tentang susunan dan kekuasaan MAI itu diumumkan pada tanggal 9 Mei 1950, dan sepuluh hari kemudian tercapailah persetujuan antara pemerintah RIS yang diwakili oleh Moh Hatta dan pemerintah RI yang diwakili oleh A Halim untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya kedua belah pihak akan melaksanakan negara kesatuan. Kesepakatan itu juga menyangkut penggabungan DPR RIS dengan BP KNIP menjadi DPRS yang bertugas mengubah konstitusi RIS menjadi UUDS. Kesempatan itu terwujud secara nyata pada tanggal 15 Agustus 1950.

Sehubungan dengan hal itu maka MAI berubah namanya menjadi MA sedangkan UU No. 1 Tahun 1950 hanya menyesuaikan dengan prinsip-prinsip negara kesatuan tersebut. Supomo menyatakan dengan terbentuknya Negara Kesatuan RI telah ada MAI RIS yang dengan sendirinya menjadi MA RI atas

dasar pasal 1141 ayat 3 maka tak perlu lagi UUDS ini memberikan peraturan tentang susunan MA untuk pertama kali.⁷⁾ Meskipun UU No. 1 Tahun 1950 hanya sekedar melakukan penyesuaian namun prinsip-prinsip dari UU No. 1 Tahun 1950 itu mengalami perubahan yang sama drastisnya dengan perubahan pemerintahan tersebut. Hapusnya kekuasaan *judicial review* tidak menghambat berlakunya UU tersebut dalam praktek-prakteknya kemudian.

Limabelas tahun kemudian barulah UU No. 1 Tahun 1950 itu diganti dengan UU No. 13 Tahun 1965. Bila dalam UU No. 1 Tahun 1950 terdapat XI bab yang terdiri atas 137 pasal maka dalam UU No. 13 Tahun 1965 hanya terdiri dari VII bab yang memuat 72 pasal. Perubahan ternyata tidak hanya dalam jumlahnya saja tetapi juga menyangkut perubahan materi perundang-undangannya. Melalui UU No. 13 Tahun 1965 ini selain MA tidak memiliki kekuasaan *judicial review* UU ini ternyata lebih mengutamakan kekuasaan MA yang berkaitan dengan peradilan. Dalam hubungannya dengan pemerintah UU ini hanya sekedar memberikan kekuasaan kepada MA untuk menyampaikan keterangan, pertimbangan, dan nasihat tentang soal-soal yang berhubungan dengan hukum itu pun apabila diminta oleh pemerintah.⁸⁾ Kecenderungan yang kuat untuk mendudukkan MA pada posisi yang sedemikian pasif dalam dunia ketatanegaraan sedikit banyak dipengaruhi oleh bergesernya sumber-sumber hukum minimal dari UUD 1945 ke Manipol, Usdek, Revolusi yang semuanya itu identik dan bersumber pada diri pribadi Sukarno. Atau sumber-sumber hukum yang tertulis dikesampingkan, kalau pun ada yang tertulis itu hanya sekedar memformalkan gagasan-gagasan Sukarno.

Setelah UU itu berlaku selama lima tahun maka keluarlah UU No. 14 Tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan pokok kehakiman dimana tentang MA disinggung didalamnya. UU yang baru inipun tidak lepas dari perubahan politik, dari orde lama ke orde baru. Bila dibandingkan dengan UU No. 13 Tahun

1965 terjadi perubahan bahwa kekuasaan untuk memberikan keterangan, pertimbangan dan nasihat-nasihat soal hukum tidak hanya terbatas kepada pemerintah saja melainkan juga meluas kepada lembaga negara lainnya. Serta kekuasaan itu tidak hanya terbatas dimiliki oleh MA tetapi dimiliki oleh semua pengadilan. Dengan demikian kekuasaan pasif itu hanya diperluas cakupannya dan disebarakan kepada semua pengadilan atau pengembangan dalam batas-batas statusquo kalau diminta oleh yang bersangkutan. Persamaan yang lain dari uu ini dengan uu yang terdahulu ialah keluasannya didalam memberikan kekuasaan peradilan kepada MA.

Penolakan terhadap kekuasaan *judicial review* semakin memperoleh pijakan yang pasti karena tertutupnya usaha-usaha untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945. Maka nampak uu baru ini berusaha merumuskan kekuasaan spesifik dari MA dalam ketatanegaraan. Kekuasaan yang spesifik yang dirumuskan oleh UU No. 14 Tahun 1970 adalah MA memiliki kekuasaan untuk menyatakan tidak sahnya semua peraturan yang tingkatannya lebih rendah dari uu atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁹) Kekuasaan MA seperti itu selain mencerminkan adanya penolakan terhadap prinsip *judicial review* juga mencerminkan kuatnya posisi pemerintah (eksekutif) dalam UUD 1945, kuatnya pemerintah pusat didalam praktek-praktek ketatanegaraan, adanya usaha pencegahan agar tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan dari policy atau kebijakan pemerintah pusat oleh instansi-instansi pelaksana.

Lima belas tahun kemudian kekuasaan yang spesifik dari MA itu dipertegas dalam UU No. 14 Tahun 1985 yang didalamnya ditetapkan bahwa MA hanya memiliki kewenangan untuk menguji materiel dari peraturan-peraturan di bawah UU. Demikian pula status MA dipertegas sebagai lembaga tinggi negara sesuai dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 dan sebagai pengadilan negara tertinggi.

Dari uraian di atas nampak bahwa kekuasaan pengadilan mempunyai arti dan peranan yang penting didalam kerangka ketatanegaraan. Masalahnya bukan sekedar sejauh mana kekuasaan itu dapat dikembangkan tetapi berkisar jauh kebelakang yaitu sejauh mana kekuasaan pengadilan diberikan keleluasaan untuk berkembang. Dalam banyak hal pengembangan kekuasaan pengadilan sejak tahun 1950 sampai sekarang ini tidak dapat dilepaskan dari sikap penguasa dan situasi politik yang mempengaruhi pandangannya terhadap pelembagaan kekuasaan pengadilan. Di dalam proses selanjutnya faktor-faktor yang bukan yuridis itulah yang berperan banyak sehingga timbul tuntutan dari suatu periode ke periode yang lain untuk menegakan kembali keadilan.

Ditolaknya prinsip *judicial review* dan hak *tutzing* menempatkan MA sebagai kekuatan yang pasip didalam rangka ketatanegaraan tetapi aktif didalam rangka aktivitas peradilan. Pemberian kekuasaan yang spesifik di masa orde baru memperlihatkan bahwa MA tidak mempunyai wewenang untuk menguji hasil dari lembaga-lembaga negara yang setingkat sebab UU yang tidak boleh diuji itu merupakan hasil karya pemerintah (presiden, menteri-menteri) baik secara sendiri-sendiri maupun bersama DPR.

D. KEKUASAAN PERADILAN

Yang dimaksudkan dengan kekuasaan peradilan ialah kekuasaan MA yang bertalian dengan tugas-tugas yang berlangsung di lingkungan peradilan yang ada serta proses perkara yang dilaksanakan oleh lingkungan-lingkungan peradilan yang terdapat pada suatu kurun masa. Pada masa konstitusi RIS lingkungan peradilan masih terbatas pada lingkungan peradilan umum yang terdiri atas MAI, pengadilan federal, pengadilan tertinggi di daerah bagian, pengadilan-pengadilan lain di daerah bagian. Pada masa UUDS dan orde lama lingkungan peradilan juga masih terbatas pada lingkungan peradilan umum yang terdiri

atas MA, pengadilan tinggi yang membawahi daerah hukum yang telah ditetapkan, pengadilan negeri yang berada dibawah suatu daerah hukum pengadilan tinggi. Dikatakan terbatas karena pada masa itu terdapat lingkungan peradilan agama yang terpisah dari lingkungan peradilan umum serta memiliki pengadilan agama tertinggi yaitu Mahkamah Islam Tinggi yang berkedudukan di Solo. Begitu pula halnya dengan lingkungan peradilan militer yang memiliki Mahkamah Militer Tinggi yang semuanya terpisah dari lingkungan peradilan umum. Pada masa orde baru lingkungan peradilan telah mengalami perluasan tidak hanya mencakup lingkungan peradilan umum saja tetapi juga meliputi lingkungan peradilan agama, militer, tata usaha negara. Dari keempat lingkungan tersebut hanya lingkungan peradilan tata usaha negara sajalah yang belum terbentuk. Perkara-perkara dari lingkungan-lingkungan peradilan itu dapat dimintakan pengujian kepada MA sebagai perkara kasasi. Pemeriksaan perkara kasasi yang telah diputuskan di lingkungan peradilan agama dilakukan menurut UU No. 14 Tahun 1985, sedangkan perkara kasasi yang berasal dari lingkungan peradilan militer dilakukan hukum acara yang berlaku di lingkungan peradilan militer.

Meskipun lingkungan peradilan dari suatu periode dengan periode yang lain berubah, namun kedudukan MA terhadap lingkungan-lingkungan peradilan itu tidak mengalami perubahan sama sekali. MA tetap saja sebagai pengadilan negara tertinggi. Di mana konstitusi RIS MAI adalah pengadilan negara federal tertinggi. Dengan demikian prosedur peradilan MA adalah puncak dari lembaga-lembaga peradilan yang ada; apalagi setelah lahirnya UU No. 14 Tahun 1985. Namun hubungan antara MA dengan lingkungan-lingkungan peradilan tersebut merupakan hubungan fungsional bukan hubungan struktural organisatoris. Secara struktural organisatoris peradilan di lingkungan peradilan umum merupakan bagian dari Departemen/Kementerian Kehakiman, pengadilan di lingkungan peradilan agama berada dibawah Kementerian/Departemen Agama, pengadilan di lingkungan

peradilan militer berada di bawah Kementerian Pertahanan/Departemen Hankam.

Hubungan fungsional itu dimanifestasikan kedalam kekuasaan peradilan yang dimiliki oleh MA. Baik dari masa berlakunya UU No. 1 Tahun 1950 maupun setelah berlakunya UU No. 14 Tahun 1986 kekuasaan peradilan itu tidak banyak mengalami perubahan. Kalaupun terjadi perubahan hanyalah perubahan tehnik. Suatu kekuasaan peradilan yang dirumuskan kedalam suatu sub pasal pada uu yang sebelumnya, pada uu yang baru dipecah menjadi dua sub pasal. Pada umumnya kekuasaan peradilan yang dirumuskan dalam UU No. 1 Tahun 1950 menjadi acuan dalam merumuskan kekuasaan peradilan dalam UU berikutnya. Yang membedakan hanyalah hukum acaranya saja.

Kekuasaan peradilan yang terdapat pada MA dapat disusun sebagai berikut:

Pertama, kekuasaan mengadili semua perselisihan tentang kekuasaan mengadili semua perselisihan tentang kekuasaan mengadili. Pada masa lalu perselisihan itu meliputi perselisihan antara pengadilan-pengadilan di lingkungan peradilan umum, sedangkan sekarang mencakup perselisihan antara pengadilan-pengadilan di suatu lingkungan peradilan dan perselisihan antara pengadilan di suatu lingkungan dengan pengadilan dari lingkungan yang lain. Kekuasaan memutus perselisihan itu meliputi baik perkara perdata maupun perkara pidana. MA melakukan putusan tingkat pertama dan terakhir. UU No. 14 Tahun 1985 berlaku baik dalam perselisihan antara lingkungan peradilan umum dengan peradilan agama maupun antara lingkungan peradilan umum dengan lingkungan peradilan militer. *Kedua*, kekuasaan memutuskan perselisihan yang ditimbulkan dari perampasan kapal, kapal udara dan muatannya oleh kapal perang. Kekuasaan ini termuat dalam UU No. 1 Tahun 1950, dan dalam UU No. 13 Tahun 1965 dihapuskan, tetapi muncul kembali dalam UU No. 14 Tahun 1985. *Ketiga*, memutuskan pada tingkat peradilan kedua atas putusan wasit yang ternyata mengenai nilai

harga 25.000, rupiah atau lebih. Kekuasaan ini hanya terdapat dalam UU No. 1 Tahun 1950 dan tidak ditemukan lagi dalam UU No. 13 Tahun 1965 serta UU No. 14 Tahun 1985. *Keempat*, kekuasaan memutuskan perkara kasasi baik terhadap perkara perdata maupun kasasi pidana. Kasasi menyangkut perkara-perkara yang telah diputuskan oleh pengadilan dan kemudian diupayakan hukum banding ke pengadilan tinggi. Permohonan kasasi hanya boleh diajukan sekali saja. Permohonan kasasi untuk perkara perdata diajukan oleh pihak yang bersengketa, sedangkan permohonan kasasi perkara pidana diajukan oleh terpidana atau jaksa agung. *Kelima*, kekuasaan memutuskan perkara yang telah memperoleh ketetapan hukum. Kepada MA diajukan permohonan untuk meninjau kembali keputusan pertama dan terakhir dari pengadilan yang telah memberikan ketetapan hukum atas suatu perkara. Bila hakim yang memutus perkara dalam tingkat pertama (pengadilan) atau tingkat banding (pengadilan tinggi) kemudian menjadi hakim agung maka hakim tersebut tidak boleh menangani perkara tersebut. Pengajuan permohonan agar MA meninjau kembali keputusan pengadilan tersebut dilakukan oleh pihak yang berperkara melalui Ketua pengadilan yang memutus perkara tersebut. Akan tetapi pengajuan permohonan itu tidak menangguhkan dilaksanakannya keputusan pengadilan. Permohonan peninjauan kembali keputusan pengadilan hanya dapat dilakukan satu kali. Kalau terjadi pemohon mencabut permohonannya sebelum MA mengambil keputusan maka tidak dapat lagi diajukan permohonan berikutnya.

Di samping kekuasaan peradilan MA memiliki kekuasaan pengawasan terhadap pengadilan dengan maksud pengadilan berfungsi secara baik dan benar. Fungsi pengawasan itu antara lain pertama pengawasan tertinggi atas berjalannya peradilan di pengadilan tinggi dan pengadilan-pengadilan di bawah peng-

dilan tinggi; kedua pengawasan terhadap pekerjaan pengadilan dan para hakim; ketiga meminta segala keterangan, pertimbangan-

an dan nasehat dari segenap pengadilan dan para hakim atau pengawasan terhadap kemampuan menguasai hukum.

E. PENGADILAN DAN KEADILAN

Dari hubungan fungsional tersebut terlihat bahwa saluran-saluran hukum untuk menjamin tegaknya keadilan sosial bertumpu pada pengadilan di setiap lingkungan peradilan dan akhirnya bermuara pada MA. Kekuasaan pengawasan nampaknya dilaksanakan untuk memperkecil arus perkara yang mengharuskan MA untuk melaksanakan kekuasaan peradilan yang dimilikinya atau mempercepat realisasi keadilan hukum. Semakin banyak perkara yang dapat diselesaikan di tingkat pengadilan diasumsikan semakin menyebar cita rasa keadilan hukum. Meskipun volume perkara yang diselesaikan meningkat kuantitasnya, cita rasa keadilan hukum baru akan tumbuh dan menyebar bila dibarengi pula dengan meningkatnya kualitas keputusan-keputusan pengadilan. Kualitas keputusan pengadilan itu dapat diamati dari tidak munculnya penolakan dari pihak-pihak yang berperkara dengan meminta kepastian keadilan hukum ke peradilan yang lebih tinggi baik pengadilan tinggi maupun MA. Atau dengan lain perkataan pengadilan adalah basis utama guna menciptakan tegaknya hukum.

Masalahnya bagaimanakah konsep keadilan yang dijadikan pedoman dalam menjalankan kekuasaan pengadilan itu. UU No. 1 Tahun 1950 hanya menyatakan secara samar-samar tentang keadilan yaitu MAI (tentunya pengadilan-pengadilan lainnya pula) melaksanakan peradilan atas nama keadilan. Pandangan keadilan yang masih terlampau global itu akhirnya memperoleh rumusan dalam UU No. 19 Tahun 1964 yang menyatakan bahwa peradilan dilaksanakan "demi keadilan berdasarkan Ketuhanan YME". Pandangan tentang keadilan yang berdasarkan konsep supranatural itu ternyata diikuti dengan pandang terhadap hukum dan hakim justru bukan sebagai instrument untuk menciptakan keadilan. UU No. 19 Tahun 1964 itu merumuskan

hukum dan hakim sebagai alat revolusi. Konsekwensinya antara lain hukum menjadi tidak baku lagi karena identik dengan revolusi yang dalam prakteknya lebih mengutamakan menjebol dari pada membangun, sehingga penafsiran dan perlakuan hukum cenderung menjadi semena-mena.

Akibatnya timbullah campur tangan kekuatan-kekuatan non pengadilan kedalam aparat peradilan. Hal itu tercermin di dalam UU No. 19 Tahun 1964 tersebut yang di dalamnya dinyatakan bahwa demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat yang sangat mendesak presiden dapat turun atau campur tangan dalam soal-soal peradilan.⁹⁾

Dalam UU No. 13 Tahun 1965 campur tangan presiden itu semakin tambah diperkuat baik melalui campur tangan langsung maupun campur tangan tidak langsung. Campur tangan langsung dari presiden berupa keputusan final atas perkara yang sedang disidangkan. Dengan keputusan atau keinginan presiden terhadap perkara tersebut maka pengadilan segera menghentikan sidang dan mengumumkan keputusan presiden itu tanpa pengadilan menjatuhkan keputusannya. Pengadilan hanya membubuhi catatan dalam berita acara dengan melampirkan keputusan presiden tersebut. Campur tangan tidak langsung dari presiden kedalam pengadilan dapat dilakukan dengan memberikan keputusan atas suatu perkara yang sedang diadili. Begitu menerima kabar adanya keputusan presiden maka sidang pemeriksaan perkara tadi segera dihentikan untuk sementara agar pengadilan dapat mengadakan musyawarah dengan jaksa. Akan tetapi tujuan musyawarah adalah untuk melaksanakan keinginan presiden tersebut.¹⁰⁾

Konsep keadilan yang sama, peradilan dilakukan demi keadilan berdasarkan Ketuhanan YME, juga dianut pula oleh UU No. 14 Tahun 1970. Dalam uu ini ditegaskan bahwa segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak-pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang kecuali dalam hal-hal yang tersebut dalam UUD.

Guna menciptakan keadilan uu melihat masalah utamanya terletak kepada manusia-manusia pelaksananya khususnya hakim sehingga dicantumkan persyaratan seperti jujur, merdeka, berani mengambil keputusan yang bebas dari pengaruh; yang didukung pula dengan kerjasama dan konsultasi dengan MA, peraturan-peraturan yang menjamin kukuhnya kedudukan hakim; pangkat dan gaji yang mencukupi; dan yang lebih penting syarat batiniah yaitu bertaqwa kepada Tuhan YME. Ketaqwaan itulah yang dinilai akan mendorong tumbuh tanggung jawab kepada hukum, rakyat, dan diri sendiri.

Prinsip keadilan sosial telah diletakan dalam uu ini yang didalamnya dinyatakan bahwa hukum tidak membedakan orang atau yang lebih dikenal semua orang mempunyai kedudukan yang sama di hadapan hukum. Juga setiap orang yang disangka, ditangkap, ditahan, dituntut dan dihadapkan ke depan pengadilan wajib dianggap tidak bersalah sebelum adanya putusan pengadilan; atau dikenal sebagai azas praduga. UU inipun menetapkan jaminan bila ternyata keputusan pengadilan mengalami kekeliruan atau kesalahan maka yang bersangkutan diberi hak untuk menuntut ganti rugi.

Walaupun instrumen untuk menegakan keadilan telah ditunjukan ketiga arah (hukum, hakim, prosedur) gejala-gejala masuknya campur tangan ke pengadilan masih dijumpai sebagaimana diungkapkan adanya "Mafia pengadilan". Campur tangan itu menjadi masalah yang memberati tercapainya keadilan hukum karena pengertian "Mafia pengadilan" menyangkut kalangan didalam pengadilan sendiri, apakah itu hakim ataupun panitera yang justru bertanggung jawab atas keadilan hukum.

CATATAN HALAMAN

1. Soemarsaid Moertono, *Negara Dan Usha Bina-Negara Di Jawa Masa Lampau, Studi Tentang Masa Mataram II Abad XVI-XIX*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1985, hal. 97-129.
2. Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, Yayasan Prapanca, Jakarta, 1959, hal. 336.
3. Ibid, hal. 341-342.
4. Daniel S Lev, (terjemahan H Zaini Ahmad Noeh), *Peradilan Agama Islam di Indonesia, Suatu Studi Tentang Landasan Politik Lembaga-Lembaga Hukum*, Cetakan pertama, PT Intermedia, Jakarta, 1980, hal. 50.
5. Lembaran Negara No. 30 Tahun 1950, hal. 8.
6. Ibid hal. 10.
7. Supomo, *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, Noordhoff - Kolff NV, Cetakan keempat, Jakarta, 1954, hal. 95.
8. Lembaran Negara No. 70 Tahun 1965, hal. 15.
9. Lembaran Negara No. 107 Tahun 1964, hal. 6.
10. Lembaran Negara No. 70 Tahun 1965 hal. 7.

BAB III

DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG

A. PENDAHULUAN

Salah satu lembaga negara adalah Dewan Pertimbangan Agung. Dewan berfungsi sebagai lembaga yang memberikan jawaban atas pertanyaan Presiden, dan mengajukan usul kepada pemerintah. Dua peran di atas bermuara pada kedudukan dewan sebagai lembaga penasihat Presiden, dalam kedudukan sebagai Kepala Negara dan juga sebagai Kepala Eksekutif.

Sudah dari permulaan berdiri Negara Republik Indonesia, malah termasuk ketika masih dalam perdebatan di awal kemerdekaan, perhatian kepada Dewan dalam arti maksud, tujuan atau pun ide dasar pembentukannya tidak mendapat *porsi* pembicaraan yang jelas dan nyata, sehingga tumbuh kecenderungan yang kuat bahwa Dewan merupakan lembaga "yang amat" konstitusional dan ruang lingkup serta gerak geriknya tergantung kepada Presiden. Kalau pun mungkin dapat memainkan peranan yang besar juga tergantung kepada seberapa jauh "permainan" yang dilakukan oleh pimpinan dewan. Kesemuanya ini memberikan arti bahwa keterlibatan Dewan dalam ke-

hidupan politik "nasional" tergantung kepada dua hal: keinginan dan kemauan, "arahan", Presiden, dan "gaya permainan" dari pimpinan.

Usaha mengetahui seberapa jauh kemungkinan peran dewan dalam menjalankan fungsinya terlihat dari sejumlah Undang-undang yang mengaturnya, termasuk juga peraturan pemerintah – terutama dalam masa revolusi – dan tata tertib yang di dalamnya menggambarkan mekanisme kerja dewan. Berbagai perkembangan dan masa perjalanan negara, telah membawa pengaruh kuat kepada "keberadaan" dewan. Ada masa peranan dewan dijalankan lebih banyak oleh lembaga lain, malahan dewan berada dalam konstitusi yang membenarkannya, sementara kenyataan politik memperlihatkan kegiatan eksekutif berjalan di luar konstitusi. Ada masa dewan dihapuskan dan tumbuh lembaga sejajar untuk menggantikannya, walaupun dengan fungsi yang berbeda. Ada masa dewan secara jelas merupakan bagian eksekutif, apalagi dengan kedudukan Ketua Dewan dijabat oleh Presiden dan pelaksana kegiatan (Wakil Ketua) diberikan jabatan eksekutif (Menteri *ex officio*), akan tetapi dalam masa ini dewan menonjol karena usul-usulnya. Ada masa dewan maju ke depan memberikan nasehat dan terlibat dalam sejumlah ide dasar untuk kemajuan negeri, dan dalam masa-masa terakhir ini dewan lebih menjadi begitu konstitusional dalam peranan yang dijalankannya. Sudah jelas hal-hal di atas memberikan gambaran naik turunnya peranan dewan dalam percaturan politik Indonesia.

Tulisan ini bertujuan untuk mengungkapkan tentang berapa jauh peranan dan fungsi yang dijalankan oleh Dewan Pertimbangan Agung sejak berdiri sampai tahun 1985. Pembahasan dimulai dengan melihat "permasalahan dasar" mengenai ide pembentukan dewan dan maksud-tujuan adanya dewan, dilanjutkan dengan membicarakan kaitan dewan dengan konstitusi dan tata tertib yang mengaturnya, dan diakhiri dengan

memperlihatkan "kehidupan dewan" dalam percaturan politik Indonesia.

B. DEWAN PENASIHAT SEBAGAI LEMBAGA

Salah satu masalah dasar tumbuh dan berkembang suatu lembaga adalah tentang seberapa jauh peran "yang diharapkan" dengan perkembangan "kenyataan" yang terjadi. Masalah dasar ini mungkin sulit untuk dibicarakan bagi DPA karena pembicaraan, terutama setelah adanya rencana kemerdekaan yang akan diberikan oleh pemerintah pendudukan Jepang, tidak tergambar secara jelas dan terinci mengenai peran, fungsi dan tugas lembaga tersebut.

Adalah Supomo yang pertama kali menyampaikan gagasan tentang perlu adanya Dewan Pertimbangan Agung yang dimaksudkan juga sebagai "dewan penasihat dengan kewajiban memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul kepada Pemerintah". Dewan juga disebut sebagai *Raad van State* dan "susunannya ditetapkan dengan undang-undang".

Dari uraian di atas ada beberapa hal yang dapat dipertanyakan tentang apa yang dimaksud dengan *Raad van State*? Apakah peran yang diharapkan dari adanya Dewan Penasihat yang menjawab pertanyaan Presiden? Dalam kedudukan sebagai apakah Presiden memerlukan nasihat dan bagaimana jika nasehat tersebut tidak diperhatikan Presiden, seperti juga bagaimana dapat diketahui apakah usul dewan "berkenan" pada Presiden.

Supomo melihat *Raad van State* sebagai lembaga yang membantu Presiden dalam penyelenggaraan negara (-negara). Dewan berbentuk kommon. *Raad van State* disebut juga, oleh Supomo, "*Council of State*" yang dimaksudkan mempertimbangkan penerangan kepada Pemerintah, kepada Presiden dan Wakil Presiden. Singkatnya, "Pemerintah Pusat". Supomo melihat peran pembantu Presiden dari "*Council of State*" adalah pada instansi penentu terakhir dan tidak ada pada tingkat daerah. Dewan tidak saja membantu Presiden, tetapi juga Wakil

Presiden. Mungkin Supomo melihat adanya satu kesatuan dan kesejajaran peran antara Presiden dengan Wakil Presiden.

Kedudukan sebagai penasehat Presiden yang dijalankan dalam masa revolusi memperlihatkan pandangan bahwa dewan dianggap sesuai dengan corak ketatanegaraan Indonesia asli. Dalam kehidupan Indonesia asli, menurut Sutardjo Kartodikusumo, pimpinan negara memerlukan adanya lembaga penasihat, sehingga kedudukan dan peran dewan ditentukan atau tercermin dari posisi anggota dalam masyarakat. Masalah yang kemudian timbul, ketika itu, anggota dewan terdiri atas mereka yang berusia antara 40 sampai 70 tahun, dan pengisian anggota dewan dilatarbelakangi oleh ukuran berkepribadian, berpengetahuan dan cerdas, berpengalaman dalam salah satu usaha yang konstitusional, mempunyai keahlian atau kepandaian, dapat dianggap representatif, bijaksana dan dipertimbangkan juga unsur kedaerahan dan golongan minoritas keturunan asing.

Seiring dengan pikiran Soetardjo di atas juga perlu dikemukakan pandangan Assat yang melihat bahwa hak usul DPA diatur tegas dalam UUD 1945 sehingga pemerintah wajib membicarakan usul DPA. Dengan catatan bahwa pemerintah juga bebas menerima atau menolaknya karena yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan eksekutif adalah Dewan Menteri. Perlu diingat bahwa dalam masa revolusi (1945–1950) dipakai UUD 1945 yang berpemerintahan presidensial, akan tetapi dalam praktek dijalankan pemerintahan parlementer yang pelaksanaan eksekutif sepenuhnya berada di tangan Menteri.

Dengan demikian kedudukan Dewan tidak berhubungan dengan lembaga tinggi lainnya, kecuali Presiden. Hubungan dewan dengan Presiden ditekankan pada kedudukan sebagai Kepala Eksekutif. Dengan demikian dewan memainkan peran yang sempit dari kedudukannya itu, sehingga pernah menjadi "opini nasional" tatkala pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS, lembaga tertinggi negara yang jelas

di atas DPA) meminta nasihat pada dewan dalam suatu masalah tertentu.

Rangkaian pikiran diatas juga dapat mengenyampingkan pandangan bahwa *Raad van State* adalah "semata-mata" penasihat seperti yang terdapat dalam pemerintahan Indonesia asli. "*Council of State*" tampil dalam maksud dan tujuan membantu eksekutif, Presiden. Hal ini lebih jelas kelihatan tatkala diberlakukannya Konstitusi RIS dan UUD Sementara 1950.

Dalam konstitusi RIS dan UUDS 1950, DPA tidak disebut sama sekali. Konstitusi RIS melihat DPA sebagai alat kelengkapan negara RI yang menjadi salah satu negara bagian dalam federalisme Indonesia Serikat. Sementara dalam UUDS 1950, DPA ditiadakan karena DPA bertindak sebagai penasihat Presiden sebagai kepala eksekutif, sedangkan dalam UUDS 1950 Presiden hanya menjalankan tugas kenegaraan. Perlu pula diketahui dalam UUDS 1950 merupakan kelanjutan Konstitusi RIS secara ide, dengan perubahan disana-dini. Tentu perubahan dasar berkisar pada bentuk negara, tambahan beberapa bagian, seperti adanya Badan Konstituante yang mempersiapkan UUD yang akan menggantikan UUDS 1950 tersebut.

Jadi dapat dikatakan bahwa kedudukan *Raad van State* dalam pola kerajaan (sebagian juga dalam pola pemerintahan parlementer secara teoritis) lebih bersifat praktis dan teknis, sementara DPA dimaksudkan mempunyai daya jangkau yang meliputi masalah politik, hukum, ekonomi, sosial budaya atau apa yang disebut masalah "kenegaraan dan kemasyarakatan". Hal ini memerlukan suatu kearifan yang mengutamakan kebijaksanaan dan wawasan kenegaraan.

Dalam menjawab pertanyaan Presiden, timbul masalah apakah jawaban tersebut mengikat, atau apakah apabila kebijaksanaan Presiden atas usul DPA menghasilkan tindakan yang menggoncangkan sendi-sendi masyarakat, maka DPA ikut bertanggung jawab? Mungkin secara sederhana dapat dikatakan tidak ada kaitan tanggung jawab, akan tetapi jika dilihat dari

komposisi susunan anggota dewan, maka secara moral terdapat asas tanggung jawab tersebut. Pada tempatnya dewan membantu Presiden dengan memberikan pandangan yang jernih, "nuchter", agar langkah-langkah yang diambil Presiden lebih bijaksana. Mungkin dalam kedudukan Presiden sebagai Ketua Dewan (1959–1965) hal-hal semacam ini tidak menjadi masalah, akan tetapi kalau Presiden tidak duduk dalam dewan (seperti di masa Orde Baru) maka masalah dapat jadi lain. Apalagi ada kecenderungan peran "penasihat" Presiden justru menonjol pada lembaga Asisten Pribadi (Aspri) Presiden.

C. KONSTITUSI DAN TATA TERTIB DEWAN

Dalam UUD 1945 yang menjadi landasan konstitusional dalam masa pemerintahan tahun 1945–1950 maupun setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, kedudukan dan peran dewan ditentukan lebih banyak dalam perundang-undangan. Konstitusi tersebut hanya menyebutkan, itu pun dalam penjelasannya, bahwa dewan merupakan badan penasihat belaka. Dalam pada itu konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) sebagai landasan konstitusi dalam masa pemerintahan federal dan UUD Sementara 1950 dengan jelas meniadakan Dewan Pertimbangan Agung tersebut.

Dengan demikian jelas "keberadaan" dewan amat berkaitan dengan patokan yang terdapat dalam peraturan yang menjadi landasannya. Di samping itu tata tertib dewan juga dapat memberikan gambaran bagaimana gerak-gerik laju dewan dalam kehidupan nasional.

Sampai dengan berlakunya UUD 1945 di akhir tahun 1949 Dewan Pertimbangan Agung tidak memiliki undang-undang yang mengaturnya. Demikian pula tatkala dewan menjadi alat kelengkapan negara RI dalam bentuk negara federal, di mana dewan diadakan, sementara para anggota dan pimpinannya (dalam kedudukan tersebut) menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan pengumuman pemerintah yang termuat dalam berita Republik Indonesia no. 4 tahun 1945 tertanggal 25 September 1945, Presiden Soekarno mengangkat 11 orang anggota DPA. Adapun susunan anggota tergambar sebagai berikut: Dr. KRT Radjiman Wediodiningrat, Sjech Djamil Djambek, H.A. Salim, KRMTW Wurjaningrat, R.M. Margono Djojohadikusumo, H. Adnan, Moh. Enoch, Dr. Latumeten, Ir. Pangeran Moh. Noor, Dr. Soekiman Wirjosandjojo, dan Ny. Soewarni Pringgodigdo. Bertindak sebagai Ketua adalah R.M. Margono Djojohadikusumo.

Dalam waktu yang tidak lama, dua bulan kemudian, Margono digantikan R.A.A. Wiranatakusuma disebabkan Margono mengundurkan diri. Dan pada tahun 1948 bertambah lagi 11 anggota dengan susunan Surjo dan Sutardjo Kartohadikusumo sebagai Wakil Ketua, dan yang lainnya menjadi anggota, yaitu meliputi Abdulwahab Hasbullah, Ki Hadjar Dewantara, F. Laoh, Tengku Daud Beureueh, H. anwarudin, Let.Jen. Urip Sumohardjo, Dr. Setiabudi, Moh. Sjafei, dan Ir. Liem Ing Hwie.

Dalam masa revolusi ini terjadi perubahan pimpinan. Surjo pada 4 April 1948 diangkat menjadi Ketua menggantikan RAA Wiranatakusuma yang diangkat menjadi Wakil Negara Pasundan. Menjelang akhir 1948, Sutardjo Kartohadikusumo diangkat menjadi Ketua menggantikan Surjo yang wafat. Pimpinan kemudian mengalami perubahan dengan diangkatnya H.A. Salim menjadi Wakil Ketua di bulan Agustus 1949. Kelak Salim berhenti karena diangkat menjadi Menteri, demikian juga halnya dengan Dr. Sukiman Wirjosandjojo. Disamping itu terjadi pengurangan jumlah anggota dengan meninggalnya Sjech Djamil Djambek, Let.Jen. Urip Sumohardjo dan Dr. Latumeten. Sementara berhenti atas permohonan sendiri terjadi pada M. Enoch.

Adalah Dewan Nasional yang memainkan peran Dewan Pertimbangan Agung menjelang akhir masa pemerintahan parlementer. Hal ini berdasarkan Undang-undang Darurat Nomor 7

tahun 1957. Dewan Nasional merupakan perwujudan konsepsi Presiden 21 Pebruari 1957 yang di kemudian hari menjadi Demokrasi Terpimpin. Ada pun dasar pertimbangan Dewan Nasional dimaksudkan untuk menjadikannya kekuatan dinamis yang hidup dalam masyarakat Indonesia. Singkatnya, Dewan Nasional dibentuk untuk memberikan "wadah" bagi golongan fungsional.

Dewan Nasional dipimpin oleh Presiden yang dalam kegiatan sehari-hari dilakukan oleh Wakil Ketua. Kesemuanya diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Ada pun susunan Dewan Nasional terdiri atas (a) golongan-golongan fungsional dalam masyarakat, (b) orang-orang yang dapat mengemukakan persoalan-persoalan daerah, (c) pejabat-pejabat militer dan sipil yang dipandang perlu, dan (d) menteri-menteri yang dipandang perlu. Dan untuk mendukung kegiatan, dewan mempunyai 1 (satu) Sekretariat.

Dengan berlandaskan diri pada Undang-undang Darurat tersebut dan rangkaian pikiran yang terkandung dalam konsepsi Presiden serta didukung oleh rapat Dewan Menteri tanggal 14 Juni dan 10 Juli 1957, Presiden melalui keputusan no. 158 tahun 1957 tanggal 11 Juli 1957 menetapkan susunan anggota Dewan Nasional sebagai berikut:

1. Roeslan Abdulgani : sebagai Wakil Ketua
2. Wakil Perdana Menteri : sebagai anggota
3. Kepala Staf Angkatan Darat : sebagai anggota
4. Kepala Staf Angkatan Laut : sebagai anggota
5. Kepala Staf Angkatan Udara : sebagai anggota
6. Jaksa Agung : sebagai anggota
7. Kepala Kepolisian Negara : sebagai anggota
8. Munir – untuk buruh : sebagai anggota
9. Ahem Erningpradja – untuk buruh : sebagai anggota
10. S. Sardjono – untuk tani : sebagai anggota
11. Sastrodikoro – untuk tani : sebagai anggota
12. Sujono Atmo – untuk pemuda : sebagai anggota
13. Dahlan Ranumihardjo – untuk

13. Dahlan Ranumihardjo – untuk Pemuda : sebagai anggota
14. Achmadi – untuk bekas pejoang bersenjata : sebagai anggota
15. Notohamiproldjo – untuk pengu-saha nasional : sebagai anggota
16. Henk Ngantung – untuk seniman : sebagai anggota
17. Armunanto – untuk wartawan: sebagai anggota
18. B.M. Diah – untuk wartawan: sebagai anggota
19. S.K. Trimurti – untuk wanita : sebagai anggota
20. Rangkajo Rasuna Said – untuk wanita : sebagai anggota
21. Sukarni – untuk Angkatan 1945 : sebagai anggota
22. Sidik Kertapati – untuk Angkatan 1945 : sebagai anggota
23. Achmad Chatib – untuk alim-ulama : sebagai anggota
24. K. Fatah Jasin – untuk alim-ulama : sebagai anggota
25. Ds. W.J. Rumambi – untuk Pro-tesan : sebagai anggota
26. Sugriwa – untuk Hindu Bali : sebagai anggota
27. Prof. Tan Tjoe Som – untuk warga : sebagai anggota
negara turunan asing
28. E.F. Wens – untuk warga turunan asing : sebagai anggota
29. Ir. Indra Tjaja – untuk Sumatera : sebagai anggota
30. Abdullah – untuk Sumatera : sebagai anggota
31. Nja' Diwan – untuk Sumatera : sebagai anggota
32. Mr. Iwa Kusumasumantri – untuk Jawa : sebagai anggota
33. Katjasung ana – untuk Jawa : sebagai anggota
34. Let.Kol. Hasan Basri – untuk Kali-mantan : sebagai anggota
35. Tjilik Riwut – untuk Kalimantan : sebagai anggota

36. Andi Mappanutti – untuk Sulawesi : sebagai anggota
37. Prof. Ir. H. Johanes – untuk Nusa-
Tenggara : sebagai anggota
38. Muhammad Djambek – untuk Nu-
satenggara : sebagai anggota
39. Prof. Dr. Siwabessy – untuk Maluku: sebagai anggota
40. Muhd. Padang – untuk Maluku: sebagai anggota
41. Rumagesang – untuk Irian Barat : sebagai anggota
42. N.L. Suwages – untuk Irian Barat : sebagai anggota

Sesuai dengan sifat, fungsi, dan tujuan yang dibebankan pada Dewan Nasional, maka para anggota dewan berkewajiban (a) supaya *sifat* Dewan Nasional terpelihara, (b) supaya *fungsi*-nya direalisasikan sebaik-baiknya, (c) supaya setiap anggota menyumbangkan tenaga dan pikirannya sehingga *tugas* Dewan Nasional dapat terlaksana sebaik-baiknya. Dengan kriteria tersebut, diberikan pula pedoman kerja yang terdiri atas (1) sidang dewan diadakan rata-rata dua kali sebulan dan tiap hal yang dianggap perlu. Setiap sidang berlangsung paling lama tiga hari, (2) sidang-sidang dewan didasarkan atas asas musyawarah dan mufakat, dengan menghindari pembicaraan yang berlarut-larut, (3) tiap putusan diusahakan diambil dengan suara bulat dengan sedapat mungkin dihindarkan pemungutan suara, (4) untuk mempercepat tercapai putusan, pimpinan sidang dapat membagi dewan dalam berbagai seksi sesuai dengan keperluan acara, (5) segala sesuatu yang belum diatur dalam pedoman kerja dan yang timbul selama sidang ditentukan oleh Ketua/Wakil Ketua.

Pedoman Kerja di atas jelas merupakan tata tertib. Dengan penyentralan kekuasaan, didukung oleh suasana dan aturan pembentukannya yang kuat maka peran dan kegiatan dewan bergantung kepada Presiden, atau pun kelangsungan hanya mungkin pada orang kepercayaannya, yaitu Wakil Ketua.

Dewan Nasional kemudian bubar dengan berlakunya UUD 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Sebagian anggota

diangkat menjadi anggota Dewan Pertimbangan Agung Sementara, sebagian lagi menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara atau Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong yang dibentuk dan diangkat oleh Presiden.

Dengan kembali berlakunya UUD 1945 maka melalui penetapan Presiden nomor 3 tahun 1959 tanggal 22 Juli 1959 dibentuk Dewan Pertimbangan Agung Sementara. Peraturan ini menjadi dasar "keberadaan" lembaga ini. Dalam masa ini dewan bersifat sementara. Para anggota diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, demikian juga dengan jumlah anggotanya. Mereka yang berada dalam Dewan diangkat dari (1) golongan-golongan politik, (2) golongan-golongan karya, (3) orang-orang yang dapat mengemukakan persoalan daerah, dan (4) tokoh-tokoh nasional. Dewan dipimpin oleh Ketua yang dijabat oleh Presiden dan seorang Wakil Ketua yang juga Menteri *ex officio*, di samping itu terdapat 1 (satu) sekretariat yang bertugas menunjang kegiatan dewan.

Susunan dewan terlihat sebagai berikut:

- | | |
|-------------------------------|---|
| 1. Ruslan Abdulgani | — sebagai Wakil Ketua merangkap anggota |
| untuk golongan politik | |
| 2. Suwirjo | — sebagai anggota |
| 3. I.B.P. Manuaba | — sebagai anggota |
| 4. K.H. Idham Chalid | — sebagai anggota |
| 5. K.H. Saifuddin Zuhri | — sebagai anggota |
| 6. D.N. Aidit | — sebagai anggota |
| 7. S. Njoto | — sebagai anggota |
| 8. H. Arudji Kartawinata | — sebagai anggota |
| 9. H. Rusli Abdul Wahid | — sebagai anggota |
| 10. Sukarni | — sebagai anggota |
| 11. Asmara Hadi | — sebagai anggota |
| 12. Mr. Dr. A.M. Tambunan | — sebagai anggota |
| 13. I.J. Kasimo | — sebagai anggota |

- untuk golongan karya tani**
14. Asmu — sebagai anggota
15. Bambang Murtijoso — sebagai anggota
- untuk golongan karya buruh**
16. Mohd. Munir — sebagai anggota
17. Datuk A.M. — sebagai anggota
- untuk golongan karya pengusaha nasional**
18. A.M. Dassaad — sebagai anggota
- untuk golongan karya angkatan 1945**
19. Adam Malik — sebagai anggota
- untuk golongan karya Angkatan Darat**
20. Jenderal Mayor Gatot Subroto — sebagai anggota
- untuk golongan karya Angkatan Udara**
21. Komodor Udara Aburachmat — sebagai anggota
- untuk golongan karya Angkatan Laut**
22. Komodor Mohd. Nazir — sebagai anggota
- untuk golongan karya Kepolisian**
23. Kom.bes.Pol. Mohd. Jasin — sebagai anggota
- untuk golongan karya alim ulama Islam**
24. K.H. Prof. Farid Ma'ruf — sebagai anggota
25. K.H. Abdul Wahab Chasbullah — sebagai anggota
- untuk golongan karya alim ulama Katholik**
26. Monseigneur J.O.H. Padmaseputra — sebagai anggota
- untuk golongan karya alim ulama Protestan**
27. Ds. Wenas — sebagai anggota
- untuk golongan karya alim ulama Hindu Bali**
28. I Gusti Bagus Sugriwa — sebagai anggota
- untuk golongan karya pemuda**
29. Sujono Atmo — sebagai anggota
- untuk golongan karya wanita**
30. Emma Puradiredja — sebagai anggota
31. Rangkajo Rasuna Said — sebagai anggota
- untuk golongan karya seniman**
32. Henk Ngantung — sebagai anggota

- untuk golongan karya wartawan
33. Armunanto — sebagai anggota
- untuk golongan karya turunan peranakan
34. Siauw Giok Tjan — sebagai anggota
 35. Mr. Drs. E. Utrecht — sebagai anggota
- untuk golongan karya cendekiawan
36. Prof. Mr. Djokosutono — sebagai anggota
 37. J.K. Tumakaka — sebagai anggota
- untuk golongan daerah Irian Barat
38. Rumagesang — sebagai anggota
- untuk golongan daerah Maluku
39. Muhd. Padang — sebagai anggota
- untuk golongan daerah Nusa Tenggara
40. Anak Agung Bagus Sutedja — sebagai anggota
- untuk golongan daerah Sulawesi
41. Andi Pangerang Daeng Rani — sebagai anggota
- untuk golongan daerah Kalimantan
42. Tjilik Riwut — sebagai anggota
- untuk golongan daerah Jawa
43. Prof. Mr. Iwa Kusumasumantri — sebagai anggota
 44. Dul Arnowo — sebagai anggota
- untuk golongan daerah Sumatera
45. Let.Kol. Sjamaun Gaharu — sebagai anggota

Komposisi di atas juga dapat dilihat dari unsur golongan politik 14 orang, golongan karya 24 orang, dan golongan daerah 9 orang. Sementara dalam masa kegiatan dewan hingga tahun 1966, terjadi 11 kali penggantian anggota, 12 orang anggota ditambahkan, 5 orang anggota diberhentikan, dan 4 kali perubahan pimpinan (lihat lampiran).

Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS) menjalankan fungsinya hingga keluar keputusan Presiden No. 83 tahun 1966 tanggal 23 April 1966 yang menetapkan susunan baru setelah dikeluarkannya anggota DPAS yang mewakili Partai Komunis Indonesia (PKI). Akan tetapi para anggota ter-

sebut tidak pernah dilantik hingga menjadi beku dan tidak berfungsi. Dalam masa kemelut nasional akibat pemberontakan G30S/PKI September 1965, maka diangkat care taker pimpinan DPAS yang terdiri dari (1) Dr. J. Leimena, care taker Wakil Ketua I, dan (2) K.H.M. Dahlan, care taker Wakil Ketua II.

Kedua pejabat ini menjalankan tugas pimpinan DPAS sehari-hari sebelum ditetapkannya UU DPA sesuai UUD 1945 pasal 16 (1). Singkatnya mereka menjalankan tugas hingga 14 Pebruari 1968. Adapun susunan DPAS yang tidak dilantik adalah sebagai berikut:

1.	Sartono SH	politik	Wakil Ketua merangkap anggota
2.	Prof. Dr. Sujono Hadinoto SH	cendekiawan	anggota
3.	Ny. H. Ratu Aminah Hidajat	politik	anggota
4.	Dr. H. Idham Chalid	politik	anggota
5.	Anwar Tjokroaminoto	politik	anggota
6.	K.H. Rusli A. Wachid	politik	anggota
7.	Melanthon Siregar	politik	anggota
8.	Asmara Hadi	politik	anggota
9.	I.J. Kasimo	politik	anggota
10.	H. Mohd. Mawardi	politik	anggota
11.	K.H. Munasir	karya tani	anggota
12.	Bambang Murtioso	karya tani	anggota
13.	Bachtiar Salim	buruh	anggota
14.	Utojo Usman SH	buruh	anggota
15.	A.M. Datuk	buruh	anggota
16.	Agus Sudono	buruh	anggota
17.	A.M. Dasaad	pengusaha na- sional indus- trialis	anggota
18.	Masagung	s.d.a.	anggota
19.	May.Jen. Djamin Gintings	karya Angk. 45	anggota
20.	May.Jen. A.J. Mokoginta	karya Angk. Bersenjata	anggota

- | | | | |
|-----|--|---|---------|
| 21. | Komd. Laut Dr. Abdullah | Angk. Bersen-
jata. | anggota |
| 22. | Brig.Jen.Pol. Sumantri S. | s.d.a. | anggota |
| 23. | Laks. Muda Ud. Wiriadinata | s.d.a. | anggota |
| 24. | K.H. Masjkur | alim ulama
Islam | anggota |
| 25. | K.H.A. Badawi | s.d.a. | anggota |
| 26. | Prof. Dr. N. Driakara SJ | Katholik | anggota |
| 27. | Ds. Oerip Hartojo | Protestan | anggota |
| 28. | Bagus Putu Mastra | Hindu Bali | anggota |
| 29. | Drs. Sulastomo | karya pemuda | anggota |
| 30. | Drs. Zaini Mansur | s.d.a. | anggota |
| 31. | Herlina | s.d.a. | anggota |
| 32. | Ny. Emma Puradiredja | karya wanita | anggota |
| 33. | Prof. Dra. S. Barorah B | s.d.a. | anggota |
| 34. | Ny. Syarif Tahha | s.d.a. | anggota |
| 35. | Sitor Situmorang | karya seniman/
pendidik/buda-
yawan | anggota |
| 36. | Suratman | s.d.a. | anggota |
| 37. | Usmar Ismail | s.d.a. | anggota |
| 38. | H. Machbub Djunaedi | karya warta-
wan | anggota |
| 39. | Moch. Nahar | s.d.a. | anggota |
| 40. | Sajuti Melik | s.d.a. | anggota |
| 41. | Prof.Dr.Ir. Sumantri Brodjo-
negoro | karya cende-
kiawan | anggota |
| 42. | Prof. Arnold Mononutu | s.d.a. | anggota |
| 43. | Prof.Dr. Widjojo Nitisastro | s.d.a. | anggota |
| 44. | May. Laut Sindhunata SH | s.d.a. | anggota |
| 45. | Achmad Subardjo SH | s.d.a. | anggota |
| 46. | Prof.Dr. Ouw Eng Liang | s.d.a. | anggota |
| 47. | Ir. Bratanata | s.d.a. | anggota |
| 48. | Prof.Ir. H. Johannes | s.d.a. | anggota |
| 49. | Prof.Dr. Roeslan Abdulgani | s.d.a. | anggota |
| 50. | Lukas Rumkorem | daerah Irian
Barat | anggota |
| 51. | J.A. Dimara | s.d.a. | anggota |

52.	Mohammad Achmad	s.d.a.	anggota
53.	Prof.Dr. G. Siwabessy	daerah Maluku	anggota
54.	I.G.P. Merta	daerah Bali	anggota
55.	Lalamentik	daerah Nusa Tenggara	anggota
56.	Brig.Jen. M. Jusuf	daerah Sulawesi wesi	anggota
57.	Nani Wartabone	s.d.a.	anggota
58.	R.A.B. Massie SH	s.d.a.	anggota
59.	Tjilik Riwut	daerah Kali- mantan	anggota
60.	Kol. Wahab Sjhranie	s.d.a.	anggota
61.	Ir. Ukar Bratakusuma	daerah Jawa	anggota
62.	Mochtar	s.d.a.	anggota
63.	Samadikun	daerah Jawa	anggota
64.	P.R. Talaum Banua	daerah Sumatra	anggota
65.	Dr. Moch. Isa	s.d.a.	anggota
66.	Brig.Jen. Nja' Adam Kamil	s.d.a.	anggota

Dengan berlakunya Undang-undang nomor 3 tahun 1967 tanggal 16 Mei 1967 dibentuk Dewan Pertimbangan Agung, Undang-undang ini merupakan peraturan penting dan utama yang pertama kali mengatur susunan lembaga penasihat ini. Keanggotaan dewan mewakili (1) tokoh-tokoh politik, (2) tokoh-tokoh karya, (3) tokoh-tokoh daerah, dan (4) tokoh-tokoh nasional. Mereka berjumlah 17 orang, walaupun tersedia tempat untuk 27 orang. Pimpinan lembaga dipegang oleh satu anggota yang dipilih untuk itu. Ketua dibantu oleh seorang Wakil Ketua.

Dalam undang-undang tersebut disebut juga masa jabatan anggota dan adanya pelarangan jabatan rangkap dengan Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Jaksa Agung, Ketua/Hakim Mahkamah Agung, Ketua/Anggota Badan Pemeriksa Keuangan, anggota DPR, Pimpinan MPR, dan jabatan lain yang tidak mungkin dirangkap sesuai peraturan perundang-undangan.

Amar keputusan ini dengan jelas membedakan susunan DPA dengan yang terdahulu. Satu catatan perlu diberikan adalah Presiden, atas permintaan Dewan, dapat memimpin rapat Dewan Pertimbangan Agung.

Susunan dewan tidak didasarkan atas perwakilan (pengangkatan atas dasar hasil pemilihan umum), tetapi merupakan unsur-unsur kehidupan masyarakat yang berpokok pada "harapan kearifan" dari pengalaman para anggota. Adapun masa jabatan adalah 5 (lima) tahun. Untuk pertama kali mereka mengakhiri jabatannya pada saat Presiden terpilih (1973) mulai memangku jabatannya. Satu catatan perlu diketahui bahwa susunan lembaga ini diangkat dalam keputusan Presiden No. 61 tahun 1968 tanggal 14 Pebruari 1968. Ketua dijabat oleh Wilopo S.H. dan Wakil Ketua K.H.M. Ijas. Mereka berdasarkan keputusan Presiden no. 83 tahun 1968 tanggal 29 Pebruari 1968. Presiden ketika itu dipegang oleh pejabat Presiden Jen. Soeharto.

Susunan dewan adalah sebagai berikut:

1. Anwar Tjokroaminoto, Haji;
2. Abdullah Udjong Rimba, Haji;
3. Arudji Kartawinata;
4. Badawi, Kiyai Haji;
5. Hardi, SH;
6. Ijas, Kiyai Haji;
7. Ipik Gandamana;
8. H. Johannes, Prof.Dr. Ir.;
9. Kasimo, I.J.;
10. J. Leimena, Dr.;
11. Maria Ulfah, SH;
12. Masjkur, Kiyai Haji;
13. Pangeran M. Noor, Ir.;
14. Sardjito, Prof. Dr.;
15. Slamet Iman Santoso, Prof. Dr.;
16. Sukarni;
17. Wilopo, SH.

Dalam masa ini terjadi 1 kali penggantian anggota, 2 kali penambahan anggota dan berhenti karena meninggal 6 orang.

Untuk menunjang kegiatan konstitusional dewan, dikeluarkan keputusan Pimpinan DPA RI no. 016/U/UP/DPA/1968 tanggal 1 Agustus 1968 yang berisi tentang susunan organisasi dan tata kerja Sekretariat DPA. Dalam Sekretariat dewan terdapat (1) Sekretaris Jenderal, (2) Staf Pribadi Pimpinan, (3) Biro, (4) Bagian, dan (5) Seksi. Dalam putusan tersebut juga disebutkan tugas pokok Sekretaris untuk memimpin tugas pekerjaan Sekretariat DPA, melaksanakan seluruh tugas pekerjaan yang diberikan pimpinan DPA dan mengkoordinasi staf pribadi pimpinan DPA, ditambah lagi dengan menentukan kebijaksanaan dan mengawasi pemakaian Anggaran Belanja serta barang-barang inventaris DPA. Adapun staf pribadi pimpinan terdiri atas orang-orang ahli/berpengalaman, Sekretaris Ketua dan Sekretaris Wakil Ketua dengan tugas membantu pelaksanaan tugas pimpinan.

Biro dalam Sekretariat Jenderal terdiri atas 3 buah. *Pertama*, Biro Permusyawaratan dengan bagian kepaniteraan, yang di dalamnya ada 3 seksi yaitu seksi politik dan pertahanan keamanan, seksi sosial dan ekonomi, seksi risalah; dan bagian Hubungan Masyarakat dan Protokol dengan seksi hubungan masyarakat dan seksi protokol. *Kedua*, biro penelitian yang terdiri dari bagian penelitian dengan seksi penelitian politik, pertahanan dan keamanan; dan bagian hukum dengan seksi perundang-undangan dan seksi hubungan antarlembaga negara/pemerintah; bagian dokumentasi dan perpustakaan dengan seksi dokumentasi dan seksi perpustakaan. *Ketiga*, biro tata usaha dengan bagian personalia yang terdiri dari seksi administrasi personalia, seksi pembinaan pegawai, dan seksi kesejahteraan; bagian keuangan dengan seksi anggaran, seksi perbendaharaan, dan seksi pembukuan dan pemeriksaan; bagian umum dengan seksi rumah tangga, seksi perlengkapan, dan seksi perjalanan dan kendaraan; bagian arsip/ekspedisi dengan seksi arsip, seksi ekspedisi, dan seksi tik/stensil.

Dengan berdasarkan Undang-undang yang sama, pada tanggal 1 Agustus 1973 diangkat 19 orang anggota DPA dengan keputusan Presiden no. 147/M tahun 1973 tanggal 1 Agustus 1973. Dewan dipimpin oleh Wilopo SH sebagai Ketua dan Let.Jen. TNI (Purn) M. Sarbini sebagai Wakil Ketua. Susunan dewan tergambar sebagai berikut:

1. Wilopo, S.H.;
2. Hardi, S.H.;
3. Haji Anwar Tjokroaminoto;
4. Kyai Haji Moh. Dahlan;
5. Prof. Dr. Ir. Johannes;
6. Let. Jen. TNI (Purn) M. Sarbini;
7. Drs. Ben Mang Reng Say;
8. Melanthon Siregar;
9. Dr. Kusnadi;
10. Wonohito;
11. R.S. Soekanto;
12. Let. Jen. TNI (Purn) T.B. Simatupang;
13. Let. Jen. TNI (Purn) Soedirman;
14. Let. Jen. TNI (Purn) D. Suprajogi;
15. Achmad Sukarmadiwidjaja;
16. Elkana Tobing, S.H.;
17. Ny. Artati Mardjuki Sudirdjo;
18. Frans Kaisiepo;
19. Rusli Halil.

Di samping susunan tersebut juga terjadi perubahan anggota sebanyak 7 orang dan pemberhentian 6 orang (4 meninggal, dan 2 menjadi duta besar).

Dalam masa ini dikeluarkan peraturan tata tertib dewan dalam bentuk keputusan DPA RI no. 24/Kep/III/DPA/1976 tanggal 15 Mei 1976. Tata tertib mencakup tentang kedudukan dan fungsi, cara menjalankan tugas pimpinan, kekuasaan tertinggi dalam dewan dan badan-badan kelengkapan dewan, tata cara penyusunan dan penyampaian pertimbangan, hak/kewenangan dan kewajiban anggota, persidangan dan rapat-rapat.

Dari cakupan tata tertib dewan terlihat kedudukan dan fungsi semata-mata berdasarkan UUD 1945. Sementara cara menjalankan tugas diusahakan terpeliharanya kerjasama dan pengertian dengan Presiden. Keterlibatan dewan terlihat dilakukan secara kesatuan. Hal ini amat tercermin dalam kesatuan pimpinan dewan. Ketua dan Wakil Ketua berkewajiban memimpin sidang paripurna dan rapat-rapat badan pekerja, memberikan bimbingan dan pengarahan, mengadakan konsultasi dengan Presiden, Menteri-menteri, Pimpinan Lembaga Negara/pemerintah, dan apabila dianggap perlu dengan pimpinan partai politik, organisasi karya, dan organisasi lainnya serta perorangan. Untuk kelancaran tugas teknis, Ketua dan Wakil Ketua membimbing dan mengawasi pelaksanaan tugas dan kewajiban Sekretariat Dewan.

Dalam mekanisme dewan, instansi tertinggi adalah sidang paripurna. Sidang juga mengambil keputusan terhadap persoalan yang tidak mencapai putusan dalam badan-badan kelengkapan dewan, dan pada pokok-pokok pikiran yang essensial dari pertimbangan yang akan diajukan kepada Presiden diputuskan dalam sidang paripurna dan bersifat mengikat serta menjadi pedoman penyusunan pertimbangan selanjutnya.

Adapun badan-badan kelengkapan adalah (1) badan pekerja, (2) komisi-komisi, (3) panitia rumah tangga, dan (4) Sekretariat. Disamping itu juga dapat dibentuk panitia *ad hoc*, panitia perumus, dan panitia lainnya jika dianggap perlu.

Selanjutnya akan dibicarakan badan-badan kelengkapan dewan. Badan Pekerja merupakan badan kelengkapan inti dewan yang mempunyai peran utama dalam masa antar sidang. Badan Pekerja terdiri atas Ketua, Wakil Ketua sebagai pimpinan ditambah para Ketua dan Wakil Ketua Komisi sebagai anggota. Anggota dewan yang bukan anggota badan pekerja dapat hadir dalam rapat badan pekerja sebagai peninjau, sementara Sekretaris Jenderal bertindak sebagai Sekretaris Badan Pekerja.

Badan Pekerja berkewajiban menetapkan program kerja dewan dan mengkoordinasi Komisi, mengatur pekerjaan DPA, menetapkan sidang pimpinan DPA, mempelajari masalah dalam permintaan pertimbangan yang diajukan Presiden, menetapkan naskah-naskah bahan sidang, menyusun pertimbangan berdasarkan pokok-pokok pikiran dalam persidangan, menyiapkan laporan tahunan dan dimungkinkan pengangkatan suatu team ahli.

Di samping badan pekerja terdapat komisi. Komisi berkewajiban menetapkan rencana kerja masing-masing secara dinamis dan kreatif sesuai program kerja dewan, melaksanakan tugas-tugas dewan, mengadakan konsultasi dengan instansi pemerintah dan badan-badan lainnya, mengadakan *public hearing*, menerima pihak-pihak yang berkepentingan dengan sepengetahuan pimpinan dewan, mengadakan peninjauan ke obyek yang penting, melaksanakan penelitian dan lain-lain kegiatan yang dipandang perlu sesuai tugas dan terakhir menyampaikan laporan dan usul kepada badan pekerja tentang hal-hal yang dianggap perlu untuk diusulkan dalam acara sidang paripurna dewan.

Untuk kelancaran tugas dewan, dibentuk panitia rumah tangga. Panitia rumah tangga bertugas secara aktif memberi saran-saran kepada pimpinan dewan tentang kebijaksanaan dan garis umum yang menyangkut struktur organisasi dewan, menyusun anggaran belanja untuk diteruskan, setelah disetujui badan pekerja, kepada pimpinan dewan untuk pengesahannya, mengawasi penggunaan anggaran belanja, mengikuti pelaksanaan peraturan tentang keuangan pimpinan dan anggota dewan menetapkan garis-garis kebijaksanaan penyelenggaraan kesejahteraan anggota serta karyawan Sekretariat termasuk menguasai pelaksanaannya. Di samping panitia rumah tangga, juga terdapat panitia *ad hoc*, panitia perumus dan panitia lainnya. Setiap panitia menjalankan tugas dan kewajiban tersendiri dan dengan pembatasan waktu serta kemudian membubarkan diri.

Tata tertib juga mengatur tata cara persidangan dan rapat dalam dewan. Nampaknya yang penting adalah pengertian sidang yang merupakan rapat paripurna, dan rapat yang merupakan pertemuan resmi dalam sidang dewan ataupun badan kelengkapan lainnya.

Tata tertib di atas berlaku sampai dengan diberlakukannya tata tertib baru dari periode dewan selanjutnya. Kalau dalam masa sebelumnya dewan berdasarkan Undang-undang nomor 3 tahun 1967, maka telah terjadi perubahan dengan dihasilkannya Undang-undang nomor 4 tahun 1978. Perubahan antara kedua undang-undang tersebut pada ketentuan tentang jumlah anggota dan susunan pimpinan dewan. Jumlah yang semula 27 orang menjadi sebanyak-banyaknya 45 orang, sementara pimpinan yang semula 2 orang menjadi 5 orang (1 Ketua dan 4 Wakil Ketua).

Jumlah anggota DPA periode 1978–1983 adalah 33 orang dengan susunan sebagai berikut:

1. Achmad Soekarmadijaja;
2. Andi Matalata;
3. Alexander Wenas;
4. A. Wiriadinata;
5. Prof. Dr. H.A. Mukti Ali;
6. H. Badaruddin;
7. H. Bambang Utojo;
8. GPH Djatikusumo;
9. Prof. Dr. G.A. Siwabessy;
10. H. Harsono Tjokroaminoto;
11. Harry Tjan Silalahi SH;
12. Dr. K.H. Idham Chalid;
13. Prof. dr. Ismangun;
14. Dr. H.J. Naro, SH;
15. M.M.R. Kartakusumah;
16. Dr. H. Koesnadi;
17. Moh. Hasan;

18. Ki Mohamad Said;
19. K.H. Mohammad Sofwam;
20. Mashudi;
21. Ny. Rusiah Sardjono, SH;
22. R.G. Doeriat;
23. H. Rusli Halil;
24. Dr. Sjarif Thajeb;
25. dr. Soedjono;
26. Prof. Dr. Ir. Sutami;
27. Ny. Salyo, SH;
28. Prof. Dr. Soenawar Soekowati, SH;
29. Soediro;
30. Sutoko;
31. R.M. Soehando Sastrosadarpo;
32. Sri Bimo Ariotedjo;
33. Prof. Dr. Ir. Thojibhadiwidjaja.

Susunan ini mengalami perkembangan yang meliputi (1) 2 orang meninggal karena sakit, (2) pergantian Wakil Ketua dan ada yang diangkat tidak dilantik tetapi kemudian meninggal dunia. Adapun pimpinan dewan adalah:

Ketua : Dr. K.H. Idham Chalid
 Wakil Ketua : Prof. Dr. Soenawar Soekowati S.H.;
 dr. Soedjono;
 MMR. Kartakusumah;
 Dr. H.J. Naro S.H.;

Masing-masing wakil ketua menjabat ketua komisi. Komisi-komisi tersebut adalah Komisi Pertahanan dan Keamanan, Komisi Politik, Komisi Ekonomi, Keuangan dan Industri, dan Komisi Kesejahteraan Rakyat.

Kelihatannya antarkedua tata tertib tidak banyak perbedaan, kecuali yang belakangan lebih merinci badan kelengkapan dengan segala kewajibannya. Adapun kemungkinan tentang

pengangkatan suatu team ahli staf pribadi pimpinan dihapus dari tata tertib, sehingga sepenuhnya kegiatan konstitusional dari dewan dijalankan oleh para pimpinan dan anggota. Untuk itu organisasi Sekretariat Jenderal semakin diperkuat dengan "Sekretaris Jenderal dan pegawai Sekretariat Jenderal lainnya yang terdiri atas pegawai negeri". Sementara tata cara persidangan lebih dipertegas dan segala "keadministrasian" dewan lebih diperinci tata cara kerjanya.

Dalam masa akhir pengamatan, DPA 1983-1988 berjumlah anggota 40 orang dengan susunan sebagai berikut:

1. Prof. Dr. Soenawar Soekowati S.H.;
2. Dr. H.J. Naro, S.H.;
3. H. Badarudin;
4. Prof. Dr. Ismangun;
5. Prof. Dr. Sjarif Thajeb;
6. R.M. Soehondo Sastrosardopo;
7. Dr. R. Santoso Poedjosoebroto, S.H.;
8. Mohamad Noer;
9. Piet Haryono;
10. Drs. Hernomo;
11. Dr. H. Muslim Taher;
12. M. Panggabean;
13. Ali Moertopo;
14. Sapardjo;
15. Dr. Daoed Joesoef;
16. Ir. A.R. Soehoed;
17. Prof. Drs. Harun Alrasjid Zain;
18. Prof. Ir. Soedarsono Hadisaputro;
19. Slamet Danusudirdjo;
20. Saleh Basarah;
21. Soegiharto;
22. Mashuri, S.H.;
23. Sabam Sirait;
24. Drs. Barlianta Harahap;

25. Dr. Sabana Kartasasmita;
26. Achmad Lamo;
27. Prof. Dr. Sondang Paian Siagian, M.P.A.;
28. Sayoto, S.H.;
29. Widodo;
30. Makmun Murod;
31. E. Kowara;
32. F.S. Wignyosumarsono;
33. H. Aminuddin Azis;
34. Alex Silas Onim;
35. K.H. Muhibuddin Wally, M.A.;
36. Drs. Suryadi;
37. Dr. Zakijah Daradjat;
38. Dr. Awaludin Djamin, M.P.A.;
39. R. Soeryo Wiryohadipuro;
40. Drs. Hasan Rahaya.

Sedangkan susunan pimpinan:

Ketua : M. Panggabean
 Wakil Ketua : Prof. Dr. Soenawar Soekowati
 Dr. H.J. Naro, S.H.;

Ali Moertopo;
 Sapardjo.

Mekanisme dewan diatur dalam tata tertib yang secara mendasar tidak banyak berbeda dengan tata tertib sebelumnya. Untuk melancarkan segala tugas dan kewajiban dewan, Presiden mengeluarkan keputusan nomor 49 tahun 1985 tanggal 15 Mei 1985 tentang organisasi Sekretariat Jenderal DPA RI. Dalam keputusan tersebut dijabarkan kedudukan, tugas pokok dan fungsi, juga organisasi, tata kerja, prosedur pengangkatan, dan pemberhentian termasuk juga pembiayaan. Keputusan ini kemudian dijabarkan lagi dalam keputusan Sekretaris Jenderal DPA RI no. 030/Kep./S-U/DPA/1985 tanggal 1 Oktober 1985 tentang organisasi dan tata kerja Sekretariat Jenderal DPA RI.

Dalam keputusan ini dibentangkan tugas dan fungsi dari biro-biro dalam Sekretariat dewan, yaitu Biro Persidangan, Biro Data dan Analisa, Biro Umum, dan adanya Tenaga Pengkaji.

Dari rangkaian uraian yang mendasarkan aspek konstitusi dan perundang-undangan memperlihatkan bagaimana peran dan fungsi serta kedudukan Dewan Pertimbangan Agung sebagai lembaga penasehat yang diatur secara "sempit" dalam berbagai Konstitusi yang pernah berlaku di Republik ini. Keterlibatan lembaga diatur secara ketat baik dalam Konstitusi maupun dalam perundang-undangan lainnya.

BAB IV

BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

A. PENGANTAR

Setidak-tidaknya dapat dilihat 4 (empat) hal pokok yang menjadi pertimbangan dan ukuran bagi corak perkembangan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai salah satu dari lembaga tinggi negara yang ada. *Pertama*, hal yang bertalian dengan aspek organisasi sebagai perwujudan dari kegiatan, fungsi dan peranannya dalam kehidupan politik dan kenegaraan. *Kedua*, dasar dan pertumbuhan badan ini yang tercermin dalam berbagai fungsi dan peranan itu tak bisa tidak harus mempunyai landasan hukum dan atau konstitusi yang memberi pula berbagai corak keberadaan akan ciri-ciri bagi pertumbuhan dan sepak terjangnya badan ini. *Ketiga*, fungsi dan peranan itu sudah barang tentu sangat pula dipengaruhi dan ditentukan oleh kehadiran, sepak terjang, dan gaya kepemimpinan serta interaksi keanggotaannya (interen) dalam kegiatan badan ini. *Keempat*, interaksi badan ini dengan berbagai lembaga tinggi negara yang lain maupun dalam proses politik dan ketatanegaraan yang lebih luas.

Demikianlah keempat dari pokok di atas, dalam pertumbuhan dan tahap perkembangannya akan memperlihatkan berbagai konfigurasi dari perspektif historis badan pemeriksa keuangan ini.

B. AWAL PERTUMBUHAN

Keuangan negara sudah barang tentu merupakan sesuatu yang sangat vital bagi operasi dan pelaksanaan pemerintahan negara sehari-hari. Penggunaan keuangan negara karena itu memerlukan kontrol dan pengawasan yang ketat agar terlaksana urusan-urusan ketatanegaraan secara lebih dapat dipertanggungjawabkan. Dalam hal ini negara sebagai organisasi dengan faham pembagian kerja atau kewenangan politik menuntut pemisahan yang tegas antara pelaksana kegiatan dan urusan-urusan negara dengan kontrol atau pengawasan terhadap pelaksanaan dan pertanggungjawabannya. Oleh karena itu di samping terdapat departemen keuangan yang merupakan aparat dari kekuasaan atau kewenangan eksekutif yang menjalankan pemerintahan, terdapat pula Badan Pemeriksa Keuangan yang didalam struktur atau konstitusi 1945 merupakan badan yang terpisah dari Kabinet atau Pemerintah. Namun demikian pendirian dan pertumbuhan Badan Pemeriksa Keuangan ini jelas tidak dapat dipisahkan dari situasi dan awal pertumbuhan Republik Indonesia. Sebagai suatu negara merdeka yang baru melepaskan diri dari kekuasaan penjajahan sudah dapat diduga Republik memerlukan perhatian yang seksama akan pembenahan dan penataan berbagai landasan politik dengan mengkonsolidasikan berbagai potensi dan kekuatan seluruh bangsa untuk mempertahankan kemerdekaan itu. Perhatian ini memang begitu besar diperlukan bagi upaya mencari dasar legitimasi politik bagi terhadap keseluruhan bangsa dan rakyat Indonesia maupun bagi dukungan dan pengakuan dunia internasional itu sendiri.

Dasar legitimasi ini sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 23 ayat (5) memberi arti yang utama terhadap fungsi Badan Pemeriksa Keuangan, yaitu: "untuk memeriksa tanggungjawab tentang keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitakan kepada Dewan Perwakilan Rakyat".

Awal kemerdekaan dan masa revolusi itu memang tidak memungkinkan diwujudkan berbagai tuntutan konstitusional sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar tahun 1945 itu. Bahkan tuntutan konsolidasi politik dan dukungan penuh rakyat Indonesia seperti yang seharusnya terwujud dalam Dewan Perwakilan Rakyat atau pemilihan umum agaknya baru dapat terlaksana setelah melewati masa 10 tahun dari kemerdekaan. Walaupun demikian sebagai perangkat dari alat-alat perlengkapan negara, Badan Pemeriksa Keuangan baru dapat berdiri setelah satu setengah tahun dari proklamasi kemerdekaan.

Secara formal Badan Pemeriksa Keuangan ini didirikan pada tanggal 1 Januari 1947 melalui Surat Putusan Presiden Republik Indonesia tertanggal 28 Desember 1946 dengan mengangkat Saudara R. Surasno sebagai Ketua Badan Pemeriksa Keuangan Negara.¹⁾ Pendirian dan putusan pengangkatan ini jelas masih dipandang sebagai permasalahan tata-usaha negara yang memerlukan kontrol dan pengawasan keuangan secara teknis dan rutin. Hal ini bisa dimengerti dilihat dari belum lengkap dan sempurnanya berbagai bentuk pengawasan interen dari departemen-departemen yang ada, sehingga fungsi pengawasan ini belum terasa sebagai kontrol diluar aparat eksekutif yang ada.

Sebenarnya sebelum keluarnya Surat Putusan Presiden, Menteri Keuangan telah mengeluarkan suatu Surat Edaran tertanggal 10 Desember 1946, No. 003-21-49²⁾ yang menyatakan akan segera membentuk Badan Pemeriksa Keuangan. Surat

Edaran tersebut antara lain berisi keterangan tentang persiapan-persiapan yang dilakukan dan pekerjaan-pekerjaan yang akan dijalankan kemudian oleh Badan tersebut; aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan yang menjadi pedoman bagi pelaksanaan kerja Badan tersebut yang berasal dari *Algemeene Rekenkamer* zaman Hindia Belanda; dan berbagai permintaan kepada kementerian-kementerian yang ada untuk mengirimkan segera berbagai surat dan daftar yang biasanya dikirimkan kepada *Algemeene Rekenkamer*.

Jadi jelas dalam tahap awal pendirian Badan tersebut, kesejajaran pandangan dan asosiasi dengan lembaga seperti *Algemeene Rekenkamer* masih tetap kuat dan bahkan dapat dipandang merupakan kelanjutan dari padanya. Dalam rangka ini dapat dimengerti apabila pada tahap awal pendirian ini kesibukan-kesibukan teknis memang menyita hampir semua kegiatan Badan ini yang dibentuk dalam struktur yang sederhana yaitu dalam bentuk Ketua, Anggota dan Sekretaris.

Dari keanggotaan Badan ini yang semuanya terutama berstatus Pegawai Tinggi baik pada Kementerian Keuangan maupun Kementerian Kemakmuran dengan tenaga teknis yang pada mulanya berjumlah 9 orang menjadi bertambah pada tahun 1947 dengan 42 orang, tak bisa diharapkan banyak tumbuhnya suatu wibawa kelembagaan yang terpisah dari peranan dan kegiatan lembaga eksekutif atau pemerintah kecuali dalam pengertian teknis semata-mata.

Walaupun demikian Badan Pemeriksa berdasarkan suratnya No. 94/I tertanggal 12 April 1947 mengumumkan tugas kewajibannya kepada semua instansi dalam wilayah Republik Indonesia. Namun setelah pengumuman ini dan berhadapan dengan aksi militer Belanda I (Juli 1947) di mana pusat pemerintahan Republik terpaksa dipindahkan dari Jakarta ke Yogyakarta, mendorong dibentuknya Cabang Badan Pemeriksa Keuangan Negara di Yogyakarta. Cabang ini kemudian dijadikan Pusat dari Badan Pemeriksa Keuangan Negara yang diperkuat kemudian

dengan Surat Penetapan Pemerintah No. 6 tertanggal 6 Nopember 1948.

Dengan demikian di masa itu dikenal 2 kantor Badan Pemeriksa Keuangan Negara yaitu kantor pusat yang berada di Yogyakarta dengan tugas utama mengurus masalah kepegawaian pada umumnya dan melakukan pemeriksaan setempat di bawah pimpinan Saudara R. Kasirman (yang sebelumnya diserahi tugas bersama Saudara R. Soerasno dan Saudara Bandji membentuk Badan Pemeriksa Keuangan Negara) dan kantor cabang yang berada di Magelang dengan tugas melakukan verifikasi dan mengadakan surat-menyurat mengenai surat pertanggungjawaban, surat perintah membayar uang, serta memberikan bahan-bahan untuk keperluan pemeriksaan setempat kepada Kantor Pusat di Yogyakarta.³)

Setelah penyerahan kedaulatan hanya ada satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bekerja kembali dengan jumlah pegawai sebanyak 79 orang. Pada masa setelah ini bermulailah suatu periode Republik Indonesia Serikat dengan Undang-Undang Federal.

C. PERIODE PARLEMENTER

Dilihat dari segi landasan konstitusional, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat agaknya lebih banyak memuat segi-segi yang mengatur fungsi dan peranan serta tugas dari Badan Pemeriksa Keuangan. Bahkan dapat dikatakan pergantian sebutan dari Badan kepada Dewan agaknya tidak semata-mata suatu perubahan nama, melainkan mempunyai implikasi dan jiwa yang berbeda. Jika Badan di mana awal pertumbuhan lebih menekankan pada aspek teknis dari tata usaha keuangan negara, maka Dewan Pengawas di masa Republik Indonesia Serikat ini mempunyai lingkup kewenangan dan bobot yang jauh lebih berat. Hal ini barangkali dipengaruhi oleh sifat atau corak federal dari Negara Republik Indonesia Serikat

di mana Dewan harus pula mengatasi sekedar prosedur dan tata usaha keuangan negara bagian.

Dewan Pengawas Keuangan di mana Republik Indonesia Serikat ini memang merupakan hasil bentukan dari Badan Pemeriksa Keuangan Negara yang berpusat di Yogyakarta yang merupakan lembaga negara dari Republik Indonesia yang telah mengalami penciutan dari wilayah pengaruhnya sampai hanya di Yogyakarta dan *Algemeene Rekenkamer* yang dibentuk oleh NICA (*Netherland Indies Civil Administration*) di Jakarta ketika Belanda menguasai daerah-daerah Republik.

Konstitusi Republik Indonesia Serikat yang mengatur fungsi dan peranan lembaga ini tercermin pada pasal 115 dan 116 yang pada pokoknya menyatakan susunan dan kekuasaan Dewan ini sebagai berikut:

- Susunan dan kekuasaan Dewan Pengawas Keuangan ini diatur berdasarkan undang-undang federal.
- Susunan organisasinya terdiri atas Ketua Wakil Ketua dan para anggota yang diangkat oleh Presiden setelah mendelegasikan Senat.
- Pengangkatan itu adalah untuk seumur hidup.
- Syarat-syarat pemberhentiannya meliputi pencapaian usia tertentu, dipecat atau diberhentikan menurut undang-undang dan oleh Presiden atas permintaan sendiri.

Usia Republik Indonesia Serikat ini memang tidak cukup lama untuk memungkinkan realisasi dan perwujudan yang nyata dari fungsi, peranan dan tanggungjawab Dewan tersebut. Sehingga meskipun pengaturan yang lebih terperinci dari kedudukan dan tanggungjawab Dewan itu didasarkan semata-mata kepada jaminan yang bebas dari pengaruh lembaga eksekutif, namun kegiatan kerjanya tidak memungkinkan dibuktikannya jaminan di atas.

Peralihan bentuk Republik Indonesia Serikat kepada Negara Kesatuan tidak membawa perubahan yang berarti bagi

Dewan Pengawas Keuangan. Landasan yuridis dan konstitusional dari Dewan Pengawas Keuangan tetap sama seperti yang nampak pada pasal 80 dan 81 Undang-Undang Dasar Sementara.⁴⁾ Masa ini sebagaimana telah diketahui memperlihatkan peranan yang sangat dominan dari parlemen Republik Indonesia. Kabinet sebagai penonjolan dari pemerintah (lembaga eksekutif) jelas sangat ditentukan oleh Parlemen yang berdasarkan lingkup kewenangannya ikut menentukan penilaian terhadap anggaran negara. Secara praktis tidak nampak peranan yang berarti bagi Dewan Pengawas Keuangan kecuali tetap menjalankan fungsi dan kegiatan teknis pengawasan keuangan yang biasa.

Jika dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 23 ayat 5 disebutkan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam konstitusi Republik Indonesia Serikat (pasal 115/116) atau konstitusi Undang-Undang Dasar Sementara (pasal 80/81) hal itu tak disebutkan samasekali. Namun demikian kuatnya, pengaruh parlemen seakan-akan telah menutupi kelemahan dari peranan dan fungsi Dewan Pengawas Keuangan itu sendiri. Di sini nampak betapa tugas dan peranan lembaga pembuat Undang-Undang (badan legislatif) telah meliputi tugas dan peranan baik pengawasan keuangan maupun Undang-undang itu sendiri. Jatuh banggunya Kabinet dalam 9 (sembilan) tahun masa pemerintahan yang bercorak liberal itu memperlihatkan hal itu.

D. PERIODE DEMOKRASI TERPIMPIN

Berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945 melalui dekret Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 telah meniupkan hawa baru bagi penyempurnaan-penyempurnaan segi-segi yuridis Badan Pemeriksa Keuangan ini. Penjelasan ayat 5 pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 dapat dipakai sebagai patokan yang akan memperlihatkan kenyataan yang sebaliknya yaitu dalam arah yang berlawanan dengan jiwa dari penjelasan ayat tersebut. Kutipan penjelasan ayat tersebut adalah sebagai berikut:

"Cara pemerintah mempergunakan uang belanja yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat harus sepadan dengan keputusan tersebut. Untuk memeriksa tanggungjawab Pemerintah itu perlu ada suatu Badan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah. Suatu badan yang tunduk kepada Pemerintah tidak dapat melakukan kewajiban yang seberat itu. Sebaliknya Badan itu bukanlah pula Badan yang berdiri di atas Pemerintah. Sebab itu kekuasaan dan kewajiban Badan itu ditetapkan dengan undang-undang".

Dalam hubungan ini setidaknya-tidaknyanya ada 3 (tiga) hal yang merupakan angin baru bagi peranan, fungsi dan kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan itu. Yaitu suasana revolusioner yang mengimplikasikan tuntutan perubahan dan pembaharuan yang sebenarnya sebagai reaksi dari suasana masa liberalisme. *Kedua*, kecenderungan yang sangat kuat atau pergeseran kearah kekuasaan eksekutif.⁵) Dan *ketiga*, munculnya lembaga kepresidenan dalam proses dan lingkup kewenangan eksekutif. Kecenderungan ini disatu segi telah memperlihatkan hasrat untuk penyempurnaan badan-badan dan alat-alat kelengkapan negara yang di dalam Undang-Undang Dasar 1945 hanya mengandung hal-hal yang pokok saja. Namun di lain segi kecenderungan pemusatan ini telah mengaburkan tugas dan peranan lembaga-lembaga tinggi negara itu sendiri seperti yang nampak pada lembaga Badan Pemeriksa Keuangan ini.

Presiden Soekarno dalam amanatnya yang disampaikan dalam mengantar "deklarasi ekonomi" pada tanggal 28 Maret 1963 menyatakan:

"Komando Operasi Ekonomi harus memberikan jasa-jasa baiknya kepada Badan Pemeriksa Keuangan didalam melakukan tugas di pusat maupun di daerah-daerah agar supaya pejabat-pejabat Badan Pemeriksa Keuangan dapat melakukan tugasnya dengan leluasa, tanpa halangan dari setiap aparaturnya sipil maupun militer yang keuangannya akan diperiksa. Organisasi Badan Pemeriksa Keuangan akan diperbaiki, sedang keperluannya akan tenaga-tenaga ahli dan alat-alat akan dipenuhi".⁶)

Jelas nampak betapa pentingnya peranan Badan Pemeriksa Keuangan dalam tuntutan suatu model atau sistem ekonomi baru yang mengandung jiwa sosialisme. Aspek atau dimensi "keterpimpinan" sangat menjiwai hasrat gaya baru bagi semua lembaga tinggi negara itu. Dan dengan diterapkannya peraturan pemerintah pengganti undang-undang (PERPU), tuntutan "gaya baru" itu mendapatkan landasan hukumnya. Demikianlah dalam pertimbangan dari PERPU No. 7 Tahun 1963 tertanggal 12 Oktober disebutkan bahwa perlu dibentuk Badan Pemeriksa Keuangan gaya baru yang tegas, kuat kedudukan dan wewenangnya dan berwibawa serta efektif dalam segala kerjanya.⁷⁾

Setidak-tidaknya terdapat 6 (enam) pasal dan 10 (sepuluh) point atau ayat yang mengatur dan yang menyempurnakan kedudukan, tugas dan peranan Badan Pemeriksa Keuangan ini seperti yang diperlihatkan pada tabel I di bawah ini:

Walaupun demikian corak penyempurnaan yang ditempuh dalam masa terpimpin ini memang memperlihatkan kompleksitasnya permasalahan kekuasaan dan kewenangan politik itu sendiri. Pelaksanaan dari Perpu No. 7 tahun 1963 ini tak sempat dilaksanakan dan kemudian dinafikan dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) No. 6 tahun 1964 tertanggal 2 Mei 1964. Padahal sebelum keluarnya Perpu No. 6 tahun 1964 terdapat dualisme dalam bentuk pengawasan keuangan seperti yang nampak pada Keputusan Presiden No. 29 tahun 1963 (yang berlaku surut mulai tanggal 26 Juli 1962) tentang pengawasan keuangan negara yang dilakukan oleh Menteri Pertama Bidang Keuangan dengan dibantu oleh Menteri Urusan Pendapatan, Pembiayaan dan Pengawasan pada umumnya.⁸⁾ Dalam hal ini nampak tuntutan dan semangat yang dikehendaki oleh ayat 5 pasal 23 UUD. 1945 sama sekali menjadi kabur. Tetapi memang kekaburan ini nampak jelas pula dari krisis perundang-undangan atau krisis Yudisial⁹⁾ di mana struktur perundang-undangan di masa itu memperlihatkan ke-

Tabel 1
Sistematika Isi dari Perpu No. 7/1963
tentang
Badan Pemeriksa Keuangan

No.	Pokok Masalah	Pasal	Ayat	Penjelasan Isi
1.	Bentuk Badan	1	1	Dewan sebagai satu kesatuan organisasi.
2.	Keanggotaan	2	2	Tenaga-tenaga yang punya dukungan masyarakat (politik-politik) serta ahli dibidang administrasi dan keuangan.
3.	Tugas Badan	10	2	Penyampaian pendapat mengenai: rencana pelaksanaan pembiayaan proyek kredit luar negeri dan penggunaannya.
4.	Prosedur + Sanksi	14/15	1/2/3 1/2/3	<ul style="list-style-type: none"> - Peringatan 3 kali bagi Menteri yang tidak memenuhi permintaan Badan. - Usul penghentian sementara otorisasi. - Kewenangan Presiden untuk membatalkan keputusan Badan Pemeriksa Keuangan.
5.	Pelanggaran Hukum	16	1	Ganti kerugian bagi Menteri dan pegawai Negeri yang melanggar hukum.

semrawutannya. Kritik-kritik ini yang pada akhirnya nanti termanifestasi dalam perbaikan-perbaikan berbagai landasan hukum di masa orde baru dapat dianggap sebagai contoh yang menarik dari situasi perundang-undangan di masa itu.

Dualisme ini memang dipecahkan dengan terbentuknya Badan Pemeriksa Keuangan Gaya baru berdasarkan Perpu No. 6 tahun 1964 tetapi dengan lingkup kewenangan yang lebih sempit daripada Perpu No. 7 tahun 1963. Penyempitan lingkup kewenangan ini yang dikokohkan dan diperluas menjadi Undang-undang No. 17 tahun 1965 kemudian telah membawa dampak dan akibat yang negatif dalam penggunaan keuangan negara. Korupsi dan berbagai penyelewengan lainnya yang kemudian telah menghantar periode ini ke dalam kesulitan-kesulitan ekonomi telah melumpuhkan fungsi dan peranan Badan ini. Setidak-tidaknya ada 4 (empat) faktor yang memperlihatkan berkurangnya peranan dari Badan ini yaitu:

1. Pimpinan Badan ini yang semestinya berada diluar lembaga eksekutif telah diletakkan dibawah pengaruh Presiden sebagai kepala pemerintahan dengan *menyerahkan* kedudukan pimpinan Badan dalam status sebagai Menteri.
2. Dengan demikian laporan yang seharusnya disampaikan kepada DPR, dalam peraturan baru ini akhirnya harus disampaikan kepada Presiden.
3. Kewibawaan Badan ini tidak didasarkan atas kedudukan yang terpisah tapi, seimbang dengan pemerintah melainkan diberikan baris bagi dukungan politik yang lebih luas, yaitu dengan menambah keanggotaan Badan kepada representasi golongan atau partai-partai politik yang ada.
4. Meskipun badan ini bersifat repressif akan tetapi fungsi-fungsi pemindahan seperti yang termuat pada Perpu No. 7 tahun 1963 tidak lagi terdapat pada Perpu No. 6 tahun 1964 ini terutama yang berkenaan dengan prosedur peringatan dan penindakan terhadap Menteri.

Pergeseran kekuasaan eksekutif dan pemusatan kekuasaan pada Presiden dapat pula dianggap sebagai kondisi yang melumpuhkan semua badan dari alat perlengkapan negara lainnya. Ritmik politik dan langgam serta gaya pemerintahan yang

revolusioner kehilangan sendi-sendi yang rasional. Ketertiban administrasi lebih dianggap sebagai halangan bagi tuntutan perubahan yang tiada hentinya dan perutusan landasan-landasan historis dan yuridis dengan undang-undang kolonial yang memang masih dipakai sebagian dalam berbagai proses administrasi dan pemerintahan, nampaknya tak selalu dapat dibarengi dengan corak ketertiban baru yang diperlukan untuk penataan kehidupan politik dan ketatanegaraan secara baik dan efisien.

Demikianlah Undang-undang No. 17 tahun 1965 yang telah mengalami perubahan cukup besar dari Perpu No. 6 tahun 1964 telah meletakkan Presiden sebagai pemimpin Besar Revolusi dengan kekuasaan untuk memeriksa, mengawasi dan sebagai instansi tertinggi atas penguasaan dan pengurusan keuangan Negara melalui Badan Pemeriksa Keuangan. Badan Pemeriksa dengan demikian berfungsi sebagai pembantu Presiden untuk tugas tersebut di atas. Ketua dan Wakil BPK otomatis diletakkan sebagai Menteri Koordinator dan Menteri. Dan sifat Badan yang pada mulanya didasarkan atas ukuran yang lebih profesional telah dijadikan suatu badan kolektif yang merepresentasikan pula berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat. Corak kegotong-royongan memang telah menghapuskan arti profesionalisme itu. Dengan para anggota terdiri dari wakil-wakil partai, Angkatan Bersenjata serta wakil-wakil organisasi massa lengkaplah sudah suatu kontradiksi dengan jiwa yang dituntut oleh Undang-Undang Dasar 1945.

F. AWAL ORDE BARU (1967–1973)

Demikianlah dari sejak awal pertumbuhan Badan ini yang telah melewati berbagai fase dari proses politik dan kenegaraan agaknya baru pada masa inilah upaya penyempurnaan menemukan bentuknya yang serasi. Dan hal ini memang telah dirasakan semakin penting ketika berbagai produk politik yang dihasilkan dimasa demokrasi terpimpin telah ditinjau kembali. Ketetapan MPR No. XIX/MPRS/1966 telah merupakan dasar pedoman

bagi penataan kembali undang-undang yang berkenaan dengan Badan Pemeriksa Keuangan itu. Jiwa kegotong-royongan yang dipandang hanya merupakan suatu selimut dari ide nasakom telah dihapus dan peranan Badan yang hanya merupakan bagian dari lembaga eksekutif dan di bawah Presiden terpaksa ditinjau kembali. Tapi peninjauan kembali ini sudah barang-tentu menuntut suatu dasar yuridis dan konstitusional yang kuat.

Oleh karena itu dengan Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1966 telah ditugaskan kepada pemerintah dan DPRGR untuk membuat perundang-undangan sebagai landasan hukum dari lembaga-lembaga tinggi negara. Pada tanggal 6 Juli 1967 berdasarkan surat Badan Pemeriksa Keuangan No. I.1163/BPK/1967 telah disampaikan kepada Pemerintah dan DPRGR konsep rencana pembaharuan Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan sebagai pengganti UU No. 17 Tahun 1965.¹⁰⁾

Dari pengajuan ini barulah pada 16 Juli 1973 disahkan undang-undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan No. 39 itu. Walaupun demikian selama masa itu terdapat banyak kegiatan Badan dalam pembenahan berbagai tugas dan kewajiban. Untuk melakukan pemeriksaan dan pengawasan operasional Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan Surat Edarannya No. I-3639/VII/D/24-4/66 tanggal 27 Desember 1966 telah menyampaikan semacam bentuk prosedural dari kegiatan pemeriksaan atau surat-surat bukti (buril) yang memuat antara lain pengaturan kerja yang serasi antara Badan-Badan pengawas dan pemeriksa interen di bidang eksekutif sendiri dan Badan Pemeriksa Keuangan beserta prosedur dan teknik kerjanya.¹¹⁾ Di samping itu melalui surat edaran tersebut diminta kepada Departemen/Lembaga untuk mulai tahun 1967 tidak lagi mengirimkan kepada BPK dokumen-dokumen, kecuali peraturan-peraturan, keputusan-keputusan dan segala ketentuan yang ditetapkan oleh pihak pemerintah (eksekutif); surat keputusan otorisasi dan pemijakan pejabat yang diberi wewenang melakukan tugas

penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Dokumen-dokumen itu setelah diperiksa dan dilakukan pembukuan oleh biro-biro tadi disimpan secara baik dan teratur sehingga Badan Pemeriksa setiap waktu dapat melakukan pemeriksaan secara seksama.^{1 2}) Surat Edaran tersebut kemudian disusul dengan surat Badan Pemeriksa Keuangan No. I-320/F.1/5/1969 tertanggal 15 Maret 1969 mengenai penempatan petugas-petugas pemeriksa keuangan disetiap Departemen/Lembaga sehingga pemeriksaan terhadap dokumen-dokumen tidak perlu dikirim. Dengan demikian tugas dan kegiatan kerja Badan Pemeriksa menjadi lebih efisien.

Pengawasan-pengawasan operasional ini memang sangat menentukan dan barangkali yang memperlihatkan adanya aktifitas Badan Pemeriksa Keuangan ini. Sekurang-kurangnya ada 6 (enam) pertimbangan yang nampak dalam pemeriksaan operasional ini yaitu:^{1 3})

- a. bentuk efektifnya fungsi pengawasan interen pada setiap Departemen atau instansi pemerintah.
- b. belum adanya pengertian yang seksama tentang berbagai peraturan dasar mengenai tata usaha serta pengawasan/penguasaan keuangan Negara.
- c. batas-batas kewenangan yang belum jelas dalam melakukan Anggaran Belanja maupun dalam fungsinya.
- d. adanya tafsiran yang berbeda mengenai undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun 1961 sehingga dapat merugikan keuangan negara terutama klausul yang berkenaan dengan undang-undang perbendaharaan Negara.
- e. tidak adanya uniformitas dalam penggunaan alat-alat perlengkapan administrasi dan sistem pembukuan pada Administrasi Negara.
- f. kurangnya pengetahuan dan pengalaman dalam pengelolaan masalah kepegawaian sehingga dalam pelaksanaan tugas timbul berbagai eksekse-eksekse tertentu.

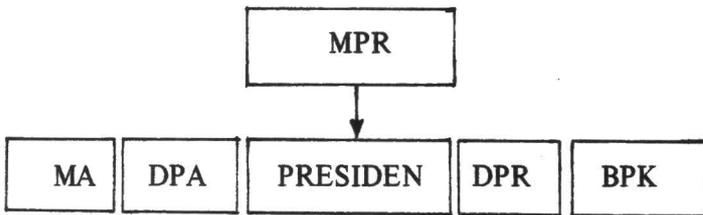
Sebenarnya pengawasan-pengawasan operasional ini masih tetap menimbulkan persoalan dalam hubungan kerja serta fungsinya dengan unit pengawasan interen dari departemen masing-masing, sehingga seringkali terdapat tumpang tindih antara kegiatan Badan Pemeriksa dengan unit pengawasan interen departemen masing-masing. Dengan demikian memang nampak bahwa fungsi dan peranan Badan Pemeriksa ini masih tetap dalam kegiatan-kegiatan teknis dan rutin yang belum banyak memperlihatkan corak kewibawaannya. Tetapi kegiatan-kegiatan pembangunan yang semakin meningkat dan lancarnya proses tanggungjawaban politik dari pemerintah pada setiap awal tahun berdasarkan nota keuangan dan APBN telah menimbulkan harapan-harapan yang lebih luas dari bentuk pertanggungjawaban pemerintah. Walaupun begitu penataan-penataan kelembagaan dan teknis prosedural ini tak sepenuhnya berjalan lancar oleh adanya kenyataan berbagai penyelewengan dan dampaknya dalam proses politik dan kenegaraan.

Kasus-kasus korupsi yang di masa itu santer terdengar dan keleluasaan politik yang masih dimiliki oleh masyarakat dalam melancarkan kritik-kritik seperti demonstrasi-demonstrasi Komite Anti Korupsi (KAK) dan lain sebagainya memperlihatkan belum berperannya secara nyata Badan Pemeriksa Keuangan. Mungkin hal ini dapat dimengerti dilihat dari tata krama dan peranan kelembagaan serta hubungan antara lembaga itu sendiri dalam menyampaikan berbagai pandangan dan hasil pemeriksaan terhadap kasus-kasus semacam itu. Seperti halnya Badan Pemeriksa Keuangan yang selalu menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada DPR tanpa melalui publikasi yang luas. Namun demikian dengan disahkannya Undang-Undang No. 5 tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan terdapatlah landasan yuridis dan operasional yang kuat bagi tuntutan pasal 23 UUD 1945 tentang Badan ini. Bermulalah suatu periode yang dengan ketekunan dan kesabaran mencoba menata dan membangun suatu wibawa kelembagaan yang lebih proporsional dan mandiri.

G. PERIODE PEMBANGUNAN (1973–1983)

Undang-undang No. 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan merupakan landasan hukum dan institusional bagi kegiatan dan kerjanya Badan ini. Sebagai undang-undang baru yang menggantikan undang-undang no. 17 tahun 1965 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 6 Tahun 1964 tentang pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan (L.N. tahun 1965 No. 79) terdapat 10 (sepuluh) BAB dan 22 pasal ketentuan yang mengatur Badan ini. Dibanding dengan Undang-undang No. 17 tahun 1965, (yang terdiri dari 10 (sepuluh) BAB dan 43 pasal), Undang-undang No. 5 tahun 1973 termasuk lebih ringkas dan jelas mengejawantahkan tuntutan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 23 ayat 5. Dalam ketentuan undang-undang yang baru ini kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan diperjelas sebagai "... Lembaga Tinggi Negara yang dalam pelaksanaan tugasnya terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah, akan tetapi tidak berdiri di atas Pemerintah".¹⁴⁾ Dengan demikian kedudukan BPK ini sebagai salah satu lembaga tinggi negara dapat digambarkan sebagai berikut:

Diagram I



Kedudukan seperti ini sudah barang tentu belum menjelaskan peranan yang sebenarnya, oleh karena peranan ini sangat juga ditentukan oleh interaksi antara kelembagaan yang ada. Namun demikian dengan penjelasan umum tentang undang-undang tersebut agaknya dapat memperjelas kedudukan di atas yaitu:¹⁵⁾

- a. Badan Pemeriksa Keuangan, yang bertugas memeriksa tanggungjawab Pemerintah tentang Keuangan Negara adalah suatu Badan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah dan melaksanakan pemeriksaan dari luar tubuh Pemerintah mengenai penguasaan dan pengurusan Keuangan Negara dalam rangka tanggungjawab Pemerintah terhadap Lembaga Tertinggi Negara yaitu terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- b. Pemeriksaan atas tanggungjawab Pemerintah mengenai semua pelaksanaan di bidang Keuangan Negara dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan setelah pelaksanaannya baik sebagian maupun seluruhnya disusun pertanggungjawaban oleh Pemerintah.
- c. Dalam melaksanakan tugas pemeriksaannya, Badan Pemeriksa Keuangan memperhatikan dan memanfaatkan hasil-hasil pekerjaan aparat pengawasan interen Pemerintah; untuk keperluan itu, aparat pengawasan Pemerintah wajib menyampaikan laporan tentang setiap hasil pemeriksaannya kepada Badan Pemeriksa Keuangan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang.

Hubungan kerjasama Badan Pemeriksa Keuangan dengan DPR dan Pemerintah dalam tugas atau kegiatan pemeriksaan tanggungjawab keuangan Negara dapat dilihat pada Diagram II).

Dalam masa 10 tahun ini berbagai penyempurnaan teknis kelembagaan Badan Pemeriksa Keuangan telah dilakukan. Perencanaan dan pola dasar kerja telah ditetapkan, organisasi dan berbagai alat kelengkapan lainnya baik yang menyangkut struktur organisasi dan pembagian kerja telah pula mengalami penyempurnaan. Dalam masa ini nampak 2 periode yang memperlihatkan corak kepemimpinan yang agak berbeda dan bentuk interaksi dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya maupun dengan masyarakat luas.

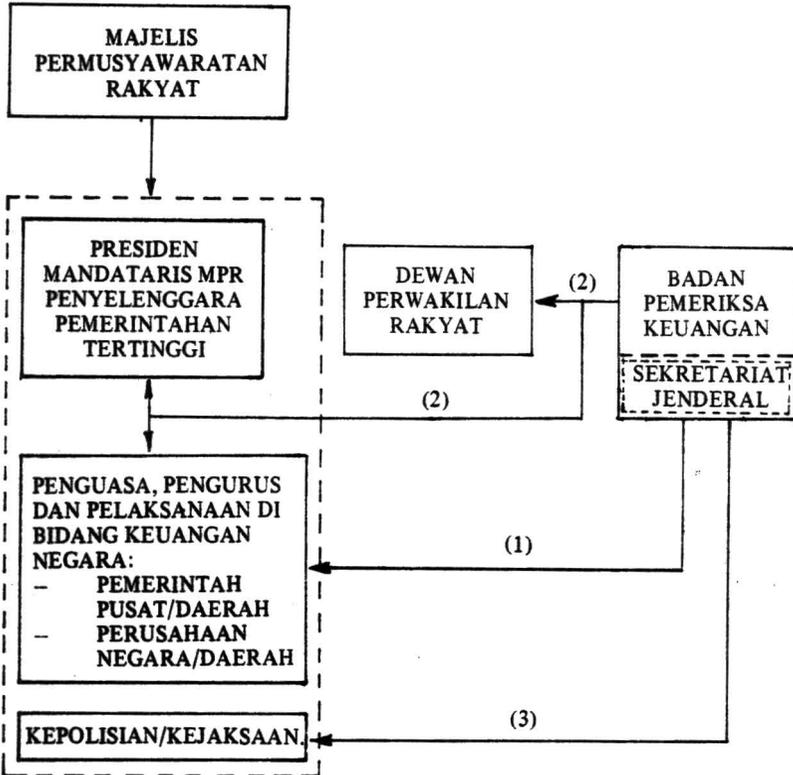
Peranan Badan ini jelas tercermin dalam 4 macam tugas yang meliputi:

- a. Pemeriksaan tanggungjawab Pemerintah tentang keuangan negara.
- b. Pemeriksaan semua pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- c. Pelaksanaan pemeriksaan seperti dimaksud dalam ayat 1 dan 2 pasal ini dilakukan berdasarkan ketentuan undang-undang.
- d. Hasil pemeriksaan BPK diberitahukan kepada DPR.

Dari tugas-tugas yang disebutkan di atas, selama periode 10 tahun terakhir ini berbagai hal telah dilakukannya. Dan hasil-hasil itu tentu akan berguna untuk menyempurnakan pengelolaan bidang keuangan negara untuk waktu-waktu yang akan datang.

Diagram II

● HUBUNGAN KERJA ANTARA BADAN PEMERIKSA KEUANGAN,
DPR DAN PEMERINTAH DALAM
PEMERIKSAAN TANGGUNG JAWAB KEUANGAN NEGARA



KETERANGAN:

- (1) Badan Pemeriksa Keuangan bertugas memeriksa tanggung jawab keuangan negara (pasal 2 ayat (1) UU No. 5/1973).
- (2) Hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan diberitahukan kepada DPR sebagai lazimnya dalam cara kerja suatu aparat pemeriksa, hasil pemeriksaannya juga diberitahukan kepada Instansi yang diperiksa (dhi. Pemerintah). (pasal 2 ayat (4) UU No. 5/1973 dan penjelasannya).
- (3) Apabila suatu pemeriksaan mengungkap hal-hal yang menimbulkan sangkapan tindak pidana atau perbuatan yang merugikan keuangan negara, maka Kepala memberitahukan persoalan tersebut kepada pemerintah; khusus mengenai persoalan pidana, pemberitahuan tersebut ditujukan kepada instansi Kepolisian dan/atau kepada Kejaksaan (pasal 3 UU No. 5/1973).

