

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Sebagai Media Pengawasan Masyarakat Untuk Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa

(Administrative Court as the Controlling Media of the Community to Realize Good Governance)

ERNA SUSANTI

*Dosen Fakultas Hukum Universitas Mulawarman
Jl. Ki Hajar Dewantara Kampus Gunung Kelua Samarinda 75123
Telp (0541) 7095092; e-mail: fhunmul@yahoo.com
Email : r_nas77@yahoo.co.id*

ABSTRACT

The administrative court is established to settle the dispute between the government and its citizen. The dispute arises from a governmental act which is considered breaching citizen rights. It could be concluded that the administrative court principally is established to protect the citizen. In other terms, the purpose of administrative court actually not only to preserve the individual rights, but also to protect public rights and to be a media for the community to control any policies which are issues by the government in order to achieve good governance.

Key words: pemerintah (*government*), masyarakat (*people*), pengawasan (*controlling*), pemerintahan yang bersih (*good governance*), pengadilan tata usaha negara (*administrative court*)

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu sarana dalam mencapai tujuan keadilan dalam hukum, oleh karena itu organisasi menurut hukum merupakan wahana dalam kegiatan dan kerjasama untuk mencapai tujuan utama.

Wadah kegiatan setiap orang atau badan hukum harus jelas mempunyai tugas dan wewenang serta hubungan tata kerja, demikian pula dalam Peradilan Tata Usaha Negara ini dan dalam pengertian demikian ini biasanya tidak hanya melihat struktur organisasi saja akan tetapi dalam pengertian organisasi bersifat dinamis dilihat dari sisi kegiatan aktivitas tindakan tata hubungan yang terjadi organisasi bersifat formil dan non formil beralaskan hukum hal ini dapat dilihat dari adanya hubungan antara atasan yaitu Mahkamah Agung dengan Pengadilan Tinggi Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Tata Usaha Negara di daerah-daerah yang bersifat satu tujuan dengan sistem kekeluargaan dan permusyawaratan demi untuk menciptakan suatu peradilan yang baik dan benar. Berhasil atau tidaknya suatu tujuan akan dicapai dan dicita-citakan pembentuk Undang-undang atau organisasi itu tergantung sepenuhnya dari faktor manusia dan individu pendukungnya.

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang dinamis, yang bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tentram, serta tertib. Dalam tata kehidupan yang demikian itu dijamin persamaan kedudukan warga negara di dalam hukum. Dalam usaha mewujudkan tujuan tersebut diatas sesuai dengan sistem pemerintahan negara yang dianut dalam Undang-undang Dasar 1945, melalui aparturnya di bidang Tata Usaha Negara, pemerintah di haruskan berperan aktif dan positif.

Pemerintah wajib secara terus menerus membina, menyempurnakan dan menertibkan aparatur tersebut agar menjadi aparatur negara yang efisien, efektif, bersih dan berwibawa yang dalam melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian bagi masyarakat.

Sadar terhadap peran aktif dan positif tersebut di atas, pemerintah telah menyiapkan langkah-langkah untuk menghadapi timbulnya benturan kepentingan, perselisihan atau sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakatnya. Sengketa yang terjadi antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga negara ini disebut dengan sengketa Tata Usaha Negara.

Pengadilan Tata Usaha Negara diciptakan untuk menyelesaikan sengketa antara Pemerintah dengan warga negaranya. Dalam hal ini sengketa yang timbul sebagai akibat dari adanya tindakan-tindakan Pemerintah yang melanggar hak-hak warga negaranya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara diadakan dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat. Dengan kata lain tujuan Pengadilan Tata Usaha Negara sebenarnya tidak semata-mata untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak perseorangan

akan tetapi meliputi untuk melindungi hak-hak masyarakat secara umum dan juga sebagai tempat bagi masyarakat untuk melakukan kontrol atau pengawasan terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Agar hak-hak warga negara, baik itu hak mengenai perseorangan atau hak-hak masyarakat secara umum maka perlu ada kontrol dari masyarakat itu sendiri. Pembicaraan mengenai kontrol sosial telah menjadi suatu gejala yang cukup menonjol. Yang mana kontrol sosial itu sendiri kurang atau bahkan tidak berfungsi dalam memberikan pengawasan pada aparatur negara. Gejala tidak berfungsinya kontrol sosial ini bahkan menimbulkan keadaan yang merefleksikan hilangnya makna istilah itu sendiri.

Selama ini, secara konseptual, kita sering memahami istilah kontrol sosial sebagai suatu proses aktif dimana masyarakat atau rakyat, yang dalam kamus politik dikenal sebagai obyek yang dikuasai mengawasi perilaku pemerintah yaitu sebagai subyek yang menguasai. Pengertian ini menunjukkan bahwa kekuasaan yang dimiliki penguasa bukanlah segalanya sebab rakyat masih memiliki hak untuk mengawasi dan mengendalikan kekuasaan itu. mengikuti alur pikiran kontrol sosial dan teori kedaulatan rakyat dapat dikatakan juga bahwa dalam meminta penguasa untuk mengatur kehidupannya rakyat tidak pernah menyerahkan segala yang dimilikinya kepada sang pengatur atau pemerintah. Untuk mencegah agar penguasa tidak bertindak sewenang-wenang, rakyat tetap mempertahankan kedaulatan, sebagai *supreme power* yang mampu mengatasi kekuasaan yang dimiliki pemerintah.

Akan tetapi, cita-cita kedaulatan rakyat itu justru tidak terwujud dengan baik sekarang ini. Di mana penguasa atau pemerintah cenderung keluar dari batas-batas kekuasaan yang dimilikinya, sehingga banyak terjadi penyalahgunaan kekuasaan yang tidak dapat dihindarkan. Situasi dan keadaan seperti ini menyebabkan terjadinya peralihan makna kontrol sosial, yang mana kontrol tersebut tidak lagi diartikan dan dilakukan sebagai kontrol oleh masyarakat melainkan kontrol di masyarakat dari penguasa atau pemerintah.

Dalam konteks kedaulatan rakyat itu, mungkin lebih mudah bagi kita untuk mengatakan bahwa kontrol sosial merupakan salah satu perwujudan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan. Atau lebih jauh kita dapat pula memandang kontrol sosial sebagai salah satu mekanisme kedaulatan rakyat. Sebagai perwujudan atau mekanisme kedaulatan rakyat, kontrol sosial merupakan suatu faktor yang sangat menentukan mengenai berfungsi atau tidaknya demokrasi dalam suatu masyarakat.

Dengan tidak berfungsinya kontrol sosial dapat terjadi suatu penyalahgunaan kekuasaan dan pada giliran selanjutnya terjadilah pemusatan kekuasaan dalam kalangan yang terbatas saja. Dengan memiliki kekuasaan yang demikian besar, orang-orang yang berkuasa atau penguasa itu akan berusaha mematikan kontrol sosial, sehingga proses pemerintahan aparatur negara yang telah dikuasai dapat terus berlangsung dalam suasana yang telah terkondisikan. Jadi dengan kata lain, penyalahgunaan dan pemusatan kekuasaan tidak mungkin terjadi bila kontrol sosial tidak berfungsi dengan baik.

B. Perumusan Masalah

Dari uraian di atas dapat diambil suatu permasalahan yang mendasar yaitu mengenai peranan penting pengawasan masyarakat dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa dengan adanya Pengadilan Tata Usaha Negara.

PEMBAHASAN

A. Dasar-dasar Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

Nilai-nilai pemerintahan yang baik atau *Good Governance* yang sekarang ini telah menjadi keinginan para pihak atau kecenderungan global sebagai etika dalam pemerintahan secara umum menekankan bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara harus mempunyai keseimbangan interaksi dan keterlibatan antara pemerintah, swasta dan masyarakat (*civil society*). Penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) menurut Badan PBB untuk Pembangunan atau UNDP (1997) sebagaimana di kutip Suhady dan Fernanda dalam Modul Diklatpim Tingkat IV.

Dasar-dasar pemerintahan yang baik adalah mencakup :

1. Partisipasi: Setiap orang atau setiap warga masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan harus memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing. Partisipasi yang luas ini perlu dibangun dalam suatu tatanan

kebebasan berserikat dan berpendapat, serta kebebasan untuk berpartisipasi secara konstruktif.

2. Aturan Hukum (*Rule of Law*): Kerangka aturan hukum dan perundang-undangan haruslah berkeadilan, ditegakkan dan dipatuhi secara utuh tanpa memihak kepada siapapun (*impartially*), terutama aturan hukum tentang hak-hak asasi manusia.
3. Transparansi: Transparansi harus dibangun dalam kerangka kebebasan aliran informasi. Berbagai proses, kelembagaan dan informasi harus dapat diakses secara bebas oleh mereka yang membutuhkannya, dan informasinya harus dapat disediakan secara memadai dan mudah dimengerti, sehingga dapat digunakan sebagai alat monitoring dan evaluasi.
4. Daya Tanggap (*Responsiveness*): Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*).
5. Berorientasi Konsensus (*Consensus Orientation*): Pemerintahan yang baik (*good governance*) akan bertindak sebagai penengah (*mediator*) bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesepakatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.
6. Berkeadilan (*Equity*): Pemerintahan yang baik akan memberikan kesempatan yang sama baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.
7. Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*): Setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber-sumber yang tersedia.
8. Akuntabilitas (*Accountability*): Para pengambil keputusan (*decision makers*) dalam organisasi sektor publik (pemerintah), swasta dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik (*stakeholders*). Pertanggungjawaban tersebut berbeda-beda, bergantung apakah jenis keputusan organisasi itu bersifat internal atau bersifat eksternal.
9. Bervisi Strategis (*Strategic Vision*): Para pimpinan dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pembangunan manusia (*human development*), bersamaan dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut. Mereka juga memahami aspek-aspek historis, kultural, dan kompleksitas sosial yang mendasari perspektif mereka.
10. Saling Keterkaitan (*Interrelated*): bahwa keseluruhan ciri *good governance* tersebut di atas adalah saling memperkuat dan saling terkait (*mutually reinforcing*) dan tidak bisa berdiri sendiri. Misalnya, informasi semakin mudah diakses berarti transparansi semakin baik, tingkat partisipasi akan semakin luas dan proses pengambilan keputusan akan semakin efektif. Partisipasi yang semakin luas akan berkontribusi kepada dua hal yaitu terhadap pertukaran informasi yang diperlukan bagi pengambilan keputusan dan untuk memperkuat keabsahan atau legitimasi atas berbagai keputusan yang ditetapkan. Tingkat legitimasi keputusan yang kuat pada gilirannya akan mendorong efektivitas pelaksanaannya, dan sekaligus mendorong peningkatan partisipasi dalam pelaksanaannya. Dan kelembagaan yang responsif harus transparan dan berfungsi sesuai dengan aturan hukum dan perundang-undangan yang berlaku agar keberfungsiaannya itu dapat dinilai berkeadilan. (Suhady dan Fernanda, LAN RI, 33)

Sebagai komitmen terhadap pelaksanaan *good governance*, diberbagai negara, terutama di negara-negara maju telah dikembangkan berbagai inisiatif yang diarahkan pada peningkatan etos kerja birokrasi pemerintahan melalui pengembangan norma-norma etika pemerintahan.

Penerapan standar-standar etika oleh organisasi pemerintah beserta aparatur pemerintahannya, jelas harus dapat dimonitor perkembangannya. Harus ada sistem pengawasan dan evaluasi atas penerapan etika organisasi pemerintah. Dalam kerangka pemerintahan yang baik (*Good Governance*), maka pelaku pengawasan dan evaluasi penerapan etika oleh aparatur pemerintah sebaiknya tidak hanya dilakukan oleh lembaga pemerintahan saja secara eksklusif, tetapi juga memberi kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat dan sektor swasta untuk menilai bagaimana sebenarnya etika pemerintah tersebut diwujudkan. (Adam Indrajaya, 1986:35)

Meningkatkan standar etika organisasi pemerintah secara integral merupakan bagian dari proses pembangunan administrasi negara di Indonesia, yang diarahkan pada peningkatan kemampuan sistem administrasi negara maupun aparatur negara dalam menjawab tuntutan perkembangan lingkungan strategis, nasional dan global. Orientasi pembangunan administrasi

negara dewasa ini perlu lebih ditekankan kepada peningkatan kompetensi profesional dan daya saing melalui berbagai pengembangan kebijaksanaan dan sistem pelayanan yang prima dan lebih mengutamakan penggunaan perangkat jaringan kerja yang efisien dan efektif. (Adam Indrajaya, 1986;43)

Selain itu pembangunan administrasi perlu lebih difokuskan kepada kepentingan pelayanan dan kebutuhan masyarakat, dan penghayatan serta pengamalan etika pelayanan publik. Seluruhnya merupakan totalitas dari sistem pengembangan etika dan moralitas organisasi dan sumber daya aparatur pemerintah dalam era reformasi dan demokratisasi dewasa ini di Indonesia.

B. Nilai-Nilai Pemerintahan yang Baik dan Bersih Sebagai Trend Global Etika Pemerintahan Dewasa Ini.

Suatu nilai-nilai pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai *trend global* etika pemerintahan. Nilai-nilai etika terungkap dalam aturan-aturan maupun hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur bagaimana seseorang harus bersikap dan berperilaku dalam interaksinya dengan orang lain dan lingkungan masyarakatnya, termasuk juga dengan pemerintah. Dalam konteks organisasi, maka etika organisasi dapat berarti pula sikap dan perilaku yang diharapkan dari setiap individu dan kelompok anggota organisasi, yang secara keseluruhan akan membentuk budaya organisasi (*organizational culture*) yang sejalan dengan tujuan maupun filosofi organisasi yang bersangkutan. (Bintoro Tjokroamidjojo, 2000; 21)

Dalam organisasi administrasi publik atau pemerintah, pola-pola sikap dan perilaku serta hubungan antar manusia dalam organisasi tersebut dan hubungannya dengan pihak luar organisasi pada umumnya diatur dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sistem hukum negara yang bersangkutan. Bagi aparatur pemerintah, budaya dan etika kerja merupakan hal yang penting untuk dikembangkan baik pada tingkat pemerintahan pusat maupun daerah, pada tingkat Departemen atau organisasi maupun unit-unit kerja dibawahnya. Adanya etika ini diharapkan mampu membangkitkan kepekaan birokrasi (pemerintah) dalam melayani kepentingan masyarakat. (Syafei, Inu Kencana, Djamaludin Tandjung dan Supardan Mordeong, 1999; 45)

Tujuan yang hakiki dari setiap pemerintahan di negara manapun adalah mengatur atau mengurus kepentingan masyarakat atau warga negara yang bersangkutan. Dalam negara yang demokratis, mendahulukan kepentingan rakyat menjadi tujuan dan sekaligus etika bagi setiap penyelenggara negara dan pemerintah. Dalam sistem pemerintahan yang demokratis berlaku norma: “dari, oleh dan untuk rakyat”, sehingga etika kerja aparatur dalam sistem pemerintahan ini adalah selalu mengikutsertakan rakyat dan berorientasi kepada aspirasi dan kepentingan rakyat dalam setiap langkah kebijakan dan tindakan pemerintah. Transparansi, keterbukaan, dan akuntabilitas menjadi nilai-nilai yang dijunjung tinggi dan diwujudkan dalam etika pergaulan antara pemerintah dengan rakyatnya. (Sudirman, 2001;55)

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, asas-asas pemerintahan yang menjadi nilai-nilai etika pemerintahan, tampaknya cukup terwakili dengan pernyataan dalam Mukadimah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yang menyatakan: “...Untuk membentuk pemerintahan Negara yang melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan turut serta dalam memelihara ketertiban dunia dan perdamaian yang abadi...”. Sedangkan nilai-nilai filosofis yang melandasinya adalah ideologi negara yang kita kenal sebagai Pancasila.

Berdasarkan tugas pemerintahan negara dan filosofi negara itulah pemerintah Negara Indonesia menjalankan fungsinya. Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 beserta ketentuan dalam amandemennya, menjadi kerangka pedoman kebijakan dan tindakan pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintah negara yang bersih dan berwibawa.

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik tercermin dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2000 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Dalam pasal 3 dan penjelasannya ditetapkan mengenai asas-asas umum pemerintahan yang mencakup :

1. Asas Kepastian Hukum yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara Negara.
2. Asas Tertib Penyelenggara Negara, adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas Kepentingan Umum, adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.

4. Asas Keterbukaan, adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
5. Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas Akuntabilitas, adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Asas-asas umum pemerintahan sebagaimana diterapkan di Indonesia berdasarkan undang-undang tersebut dewasa ini, tidak terlepas dari kecenderungan global berlakunya paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang dikenal dengan istilah *Good Governance*.

Etika sangat erat kaitannya dengan nilai-nilai dan pola perilaku setiap individu. Perhatian dan rasa terhadap nilai-nilai dalam diri setiap aparatur sangat erat kaitannya dengan latar belakang sejarah, budaya dan perkembangan kondisi sosial dan lingkungan kehidupan sekarang ini. Pada kenyataannya, kecenderungan yang terjadi sekarang ini cukup mengherankan, karena ternyata perbedaan pandangan mengenai etika tersebut tampaknya sangat tipis, bahkan terdapat kecenderungan adanya upaya menerapkan sistem etika pemerintahan secara global. (Gering Supriyadi, 2001;52)

Dalam hal ini, dapat dilihat berdasarkan kenyataan bahwa perubahan paradigma pemerintahan yang terjadi sekarang ini ternyata sangat bersifat global. Promosi mengenai nilai-nilai *good governance* ternyata bukan hanya di negara-negara berkembang yang pemerintahannya dinilai korupsi, tetapi juga dikembangkan pada negara-negara maju. Kesamaan dalam pengembangan etika pemerintahan tampaknya dipicu oleh permasalahan yang relatif sama yaitu korupsi. Dalam hal ini di negara manapun tidak ada yang menghalalkan korupsi, antara lain menerima suap. (Gering Supriyadi, 2001;34)

Fungsi atau keberadaan aparatur pemerintah dalam melayani masyarakat, dimana kejujuran (*fairness*) dan netralitas menjadi persyaratan yang memerlukan tingkat disiplin tertentu yang kurang lebih sama diberbagai negara dengan latar belakang yang berbeda sekalipun.

C. Pengawasan atau Kontrol Sosial Oleh Masyarakat Terhadap Kinerja Pemerintah Melalui Media Pengadilan Tata Usaha Negara.

Adanya Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai suatu mekanisme hukum yang berfungsi di dalam upaya untuk mengatasi penyalahgunaan kekuasaan. Secara teoritis dapat dikatakan bahwa dengan adanya Pengadilan Tata Usaha Negara maka masyarakat akan dapat menggugat setiap pejabat pemerintahan yang dianggap telah merugikan masyarakat secara umum, perseorangan atau warga negara yang diyalahgunakan kekuasaan yang dimiliki oleh pejabat negara tersebut. Gugatan ini jelas merupakan suatu alat kontrol sosial yang dapat dilakukan oleh warga masyarakat atas tindakan yang dianggap sudah disalahgunakan oleh penguasa atau pemerintah tersebut.

Untuk menciptakan suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa, merupakan suatu upaya yang lebih luas daripada apa yang menjadi cakupan dari Pengadilan Tata Usaha Negara. Untuk dapat menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa tentu saja harus meminimalkan terjadinya segala bentuk penyalahgunaan kekuasaan dalam masyarakat. Ini bukan masalah yang dapat diselesaikan hanya dengan keputusan-keputusan pengadilan, karena persoalannya menyentuh aspek pemerintahan yang luas sekaligus fundamental. Karena persoalan yang begitu luas dan mendasar, maka diperlukan adanya *political will* dari semua pihak untuk menyelesaikannya. (Salamoen Suharyo dan Nasri Effendy, 2003;20)

Dengan ungkapan demikian tidak dimaksudkan bahwa penyelesaian melalui lembaga-lembaga peradilan sama sekali tidak dibutuhkan. Adalah jelas bahwa lembaga-lembaga peradilan mempunyai peranan di dalamnya, namun peranan itu jelas terkait dengan aspek hukum dari penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan seseorang. Tetapi penyelesaian yuridis semata-mata belum tentu dapat memecahkan semua persoalan pemerintahan dan penyalahgunaan kekuasaan seperti yang dihadapi sekarang ini. Karena penyalahgunaan kekuasaan menyangkut banyak aspek, maka usaha untuk mencegah dan mengatasinya harus dengan mekanisme yang memiliki daya jangkauan yang luas dan mendasar.

Dalam proses pemusatan kekuasaan, hanya berlangsung bilamana kontrol sosial berfungsi dengan baik dan efektif. Proses demokrasi kehidupan hanya dapat berlangsung bilamana penguasa atau pemerintah dengan rakyat menyepakati makna kontrol sosial sebagai pengendalian oleh rakyat dan bukan sebagai pengendalian terhadap masyarakat. Jadi syarat bagi tumbuh dan berkembangnya kontrol sosial adalah bahwa kekuasaan tidak terpusat pada suatu kekuasaan saja. Atau dengan perkataan lain untuk memungkinkan berkembangnya kontrol sosial, maka sistem harus didasarkan pada prinsip pluralisme kekuasaan.

Dalam sistem yang menganut pluralisme kekuasaan tidak terpusat pada satu titik saja melainkan menyebar pada beberapa titik kekuasaan. Dan untuk memungkinkan terjadinya kontrol sosial terhadap suatu titik kekuasaan tertentu dengan suatu sistem, titik kekuasaan tersebut bersifat majemuk, dalam arti bahwa tidak semua dapat dikuasai oleh satu golongan atau kelompok tertentu. Situasi yang demikianlah yang lazim terdapat dalam sistem yang demokrasi. Dengan adanya pluralisme kekuasaan, maka kontrol sosial dapat berlangsung dalam berbagai dimensi yaitu vertikal dan horizontal. Secara vertikal kontrol sosial dapat berlangsung dari atas ke bawah dan sebaliknya dari bawah ke atas. Dan pengawasan ini juga akan lebih mantap lagi bila dilengkapi oleh rentang kontrol yang bersifat horizontal, dimana badan-badan yang merupakan suatu titik-titik kekuasaan dapat saling mengawasi. Saling mengawasi antara kekuatan-kekuatan kekuasaan itu dapat menekan penyalahgunaan kekuasaan seminimal mungkin. (Suhady dan Fernanda, LAN RI)

Dari sudut pandang lain, terlihat bahwa titik-titik kekuasaan akan bersikap sangat hati-hati terhadap setiap bentuk kontrol sosial. Bahkan dalam sistem pemerintahan, kekuasaan-kekuasaan itu akan sangat memperhatikan kontrol sosial yang dilancarkan oleh bagian terbawah, masyarakat secara umum sekalipun, karena pengabdian terhadap suatu bagian masyarakat akan menimbulkan komplikasi yang akan menguntungkan pada titik-titik yang kuat kekuasaannya. Dengan demikian kita lihat bahwa sistem pemerintahan yang demokratis, yang berdasarkan diri pada pluralisme kekuasaan, mendorong timbulnya persaingan yang sehat di antara sejumlah titik kekuasaan yang dimilikinya. Dengan adanya persaingan itu memungkinkan berkembangnya kontrol sosial dan menjadi efektif dalam masyarakat itu sendiri.

Sesungguhnya kalau ditelusuri lebih jauh, kontrol sosial bukan hanya sekedar mencerminkan usaha masyarakat untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh para penguasa atau pemerintah saja. Lebih dari itu kontrol sosial juga merupakan suatu bentuk keterlibatan masyarakat atau mengikutsertakan masyarakat dalam proses pemerintahan yang baik dan bersih tentunya.

Seperti yang terjadi dalam sistem pemerintahan sekarang ini suatu pendayagunaan kekuasaan legislatif sebagai alat kontrol yang paling efektif terhadap perilaku eksekutif, untuk dapat mendayagunakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maka tidak perlu beranjak atau menyimpang jauh dari Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebab dalam kontitusi ini cukup terjamin adanya pembatasan kekuasaan eksekutif. Dengan membatasi kekuasaan eksekutif sampai pada batas-batas yang dikehendaki oleh konstitusi. Pembatasan tersebut dapat dicapai dengan melindungi kekuasaan legislatif dari pergerakan eksekutif. Dalam hal ini untuk tahap sekarang yang harus menjadi modal utama adalah pendayagunaan hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang selama ini telah diakui keberadaannya oleh eksekutif.

Diperlukan di dalam usaha mengatasi pendayagunaan kekuasaan adalah kebebasan yudikatif dari pengaruh eksekutif. Faktor ini merupakan suatu masalah besar dalam masyarakat sampai sekarang ini, dimana sistem yang dianut tidak menutup kemungkinan bagi eksekutif untuk mempengaruhi proses peradilan. Oleh sebab itu dunia peradilan kita ibarat kapal dengan dua nakhoda. Yang pertama adalah Mahkamah Agung yang mengatur aspek-aspek hukum proses peradilan dan yang kedua adalah Departemen Kehakiman yang mengatur sarana peradilan termasuk segala aspek administratif yang berkenaan dengan aparat peradilan. Yang dipersoalkan di sini adalah kepada siapakah peradilan itu lebih tunduk? Kalau peradilan tersebut lebih tunduk kepada Mahkamah Agung, apakah peradilan sama sekali tidak terpengaruh dengan Departemen Kehakiman itu sendiri nantinya.

Faktor ini memang berkaitan secara langsung dengan kehadiran Pengadilan Tata Usaha Negara dalam sistem pemerintahan kita. Tak perlu diragukan bahwa di dalamnya terdapat sejumlah tantangan yang cukup merawankan bila ditinjau dari segi politik. Kepentingan-kepentingan politik sudah tentu akan mewarnai proses peradilan, bilamana para politisi itu mendapat kesempatan untuk mewarnai proses peradilan itu, sementara aparat peradilan tidak terlindungi. Dalam situasi demikian, dapat dibayangkan bagaimana berfungsinya Pengadilan Tata Usaha Negara bilamana para hakim tidak terlepas dari pengaruh Departemen Kehakiman. (Salamoen Soeharyo dan Nasri Effendy, 2003;18)

Dalam keadaan demikian, mampukan Pengadilan Tata Usaha Negara berfungsi sebagai mekanisme kontrol sosial dalam masyarakat. Mungkinkah Departemen Kehakiman, yang notabene adalah suatu bagian dari pemerintah, membiarkan Pengadilan Tata Usaha Negara mengadili secara wajar sesuatu perkara yang mungkin saja bisa mengancam kepentingan penguasa secara keseluruhan. Jika sarana-sarana kontrol sosial ini dapat berfungsi secara wajar dan semestinya, maka Pengadilan Tata Usaha Negara dapat pula berfungsi dengan baik dan bersih. Jadi keberadaan dan peranan kontrol sosial melalui Pengadilan Tata Usaha Negara pun akan dipengaruhi oleh atau tergantung pada perkembangan lembaga-lembaga kontrol sosial tersebut. (Salamoen Soeharyo dan Nasri Effendy, 2003; 19)

Pengadilan Tata Usaha Negara dapat berfungsi sebagai suatu sarana kontrol sosial karena lembaga peradilan ini memang mencerminkan gugatan masyarakat terhadap aparat pemerintah. Namun demikian, dengan berjalannya Pengadilan Tata Usaha Negara belum tentu berarti bahwa pemerintah yang bersih dan berwibawa akan segera terwujud. Hal ini karena pemerintah yang demikian bertalian dengan berbagai macam faktor, karena pengadilan itu menyentuh banyak aspek. Oleh karena itu, kedua penataan-penataan yang diperlukan ke arah itu, harus ada tidak hanya dalam bidang yudikatif saja, melainkan juga dalam bidang legislatif. Untuk menjelmakan hal itu mau tidak mau diperlukan suatu penataan-penataan di bidang pemerintahan, terutama menyangkut pluralisme kekuasaan. (Salamoen Soeharyo dan Nasri Effendy, 2003; 21)

Peradilan Tata Usaha Negara dikenal dalam hukum Administrasi Negara sebagai suatu peradilan atas tindakan dari pemerintah atau penguasa atau *overhead* yang dikenal dengan istilah *Onrechtmatige Overheidsdaad* yaitu yang menyangkut pada tindakan-tindakan itu yaitu :

1. tindakan pemerintah atau *overhead* itu melampaui batas-batas kekuasaan (*exes dupouvoir*)
2. tindakan pemerintah itu merupakan penyimpangan kekuasaan (*detournment de pouvoir*)
3. tindakan pemerintah itu merupakan penyalahgunaan wewenang (*abus de droit*).

PENUTUP

- A. Menghadapi masyarakat yang sangat beragam, dinamis dengan berbagai permasalahan yang kompleks, maka perlu meningkatkan standar etika organisasi pemerintah yaitu meningkatkan kualitas perwujudan atau pemenuhan batasan-batasan nilai atau norma sikap dan perilaku dalam kebijakan dan tindakan aparat pemerintah, yang dapat memuaskan dan membangun kepercayaan masyarakat. Karena tanpa kepercayaan masyarakat, pemerintah di mana pun tidak akan mampu menjalankan pemerintahannya secara efektif dan efisien. Dalam penyusunan standar etika perlu melibatkan unsur-unsur masyarakat melalui serangkaian proses komunikasi interaktif, bukan hanya mencakup nilai-nilai yang diinginkan oleh pemerintah tetapi juga mencakup harapan-harapan masyarakat mengenai pola dan perilaku pemerintah secara umum dalam melayani masyarakat secara luas.
- B. Pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan dapat dilakukan bukan hanya oleh lembaga-lembaga pemerintahan secara fungsional berwenang dalam urusan tersebut, tetapi juga dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga semi pemerintah atau lembaga-lembaga non pemerintah bahkan individu masyarakat. Selain itu lembaga-lembaga peradilan terhadap pelanggaran etika publik seperti Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) perlu dikembangkan kefungsian yang lebih efektif dan efisien. Sementara itu lembaga-lembaga tinggi negara juga perlu ditingkatkan kinerjanya dan sistem pemerintahan dalam mengawasi jalannya pemerintahan oleh eksekutif. Termasuk lembaga-lembaga legislatif daerah dalam mengawasi jalannya lembaga eksekutif di daerah.
- C. Dalam upaya meningkatkan pencapaian standar etika pemerintah dapat ditempuh dengan cara strategi pemantapan kejelasan tujuan, peranan dan arah keberadaan aparat pemerintah, strategi pemantapan manajemen kinerja dan konsekuensinya, strategi peningkatan akuntabilitas publik yang berorientasi kepada masyarakat, strategi penataan pemerintahan dan pemberdayaan peran serta masyarakat dan strategi pengembangan budaya serta perubahan citra pemerintah dan etika aparat pemerintah itu sendiri yang selama ini banyak disalahgunakan dalam menjalankan pemerintahan

DAFTAR PUSTAKA

A. Literatur

Indrawijaya, Adam, 1986, *Perilaku Organisasi*, Penerbit Sinar Baru, Bandung.

Tjokroamidjojo, Bintoro, 2000, *Paradigma Baru Manajemen Pembangunan*, UI Press, Jakarta.

- Sudirman** , 2001, *Modul Diklat Prajabatan Golongan III : Kepegawaian* , LAN RI, Jakarta.
- Suhady, Idup dan Fernanda, Desi**, *Modul Diklatpim Tingkat IV : Dasar-Dasar Pemerintahan Yang Baik*, LAN RI, Jakarta.
- Supriyadi, Gering**, 2001, *Modul Diklat Prajabatan Golongan III : “Etika Birokrasi”*, LAN RI, Jakarta.
- Syafei, Inu Kencana, Tandjung, Dajaludin dan Mordeong, Supardan**, 1999, *Ilmu Administrasi Publik*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta.
- Salamoen Soehardy dan Nasri Effendy**, 2003, *Modul Diklat Prajabatan Golongan III : “Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”* , LAN RI, Jakarta.
- UNDP**, 1997, *Governance For Sustainable Devvelopment-A Policy Document* : UNDP, New York.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.