

Pengawasan Kekuasaan Eksekutif oleh Lembaga Legislatif dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia dan Prinsip Hisbah dalam Islam

Fajriatul Fuadi

Universitas Islam Negeri Imam Bonjol Padang, Indonesia
fajriatulfuadi87@gmail.com

ABSTRACT *Tulisan ini mengkaji pengawasan kekuasaan eksekutif oleh legislatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan membandingkannya dengan konsep hisbah dalam hukum Islam. Dalam konteks Indonesia pasca-reformasi, DPR memiliki tiga fungsi utama: legislasi, anggaran, dan pengawasan, yang diwujudkan melalui hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat sebagai instrumen checks and balances terhadap kekuasaan presiden. Jimly Asshiddiqie mengklasifikasikan pengawasan DPR ke dalam enam bentuk: pengawasan perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, penyusunan anggaran, pelaksanaan anggaran, kinerja pemerintahan, dan pengangkatan pejabat publik. Di sisi lain, konsep hisbah dalam Islam, yang berakar dari prinsip al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar, menawarkan model pengawasan yang berlandaskan pada keadilan ilahi, prinsip taklif ma la yutaq (menghindari pembebanan berlebihan), dan transparansi. Hisbah secara historis telah dipraktikkan sejak masa Rasulullah SAW dan mengalami perkembangan institusional pada masa Dinasti Abbasiyah dan Fatimiyah. Al-Mawardi mendefinisikan hisbah sebagai perintah melakukan ma'ruf dan mencegah munkar, yang dilaksanakan oleh muhtasib sebagai hakim dengan yurisdiksi khusus. Penelitian ini menggunakan metode komparatif yuridis-normatif untuk menganalisis kedua sistem pengawasan tersebut, dengan tujuan mengidentifikasi prinsip-prinsip universal yang dapat memperkuat mekanisme pengawasan kekuasaan dalam negara hukum demokratis.*

KEYWORDS *Pengawasan legislatif, Checks and Balances, Hisbah, Islam, Indonesia*

PENDAHULUAN

Konsep pengawasan kekuasaan (*checks and balances*) telah menjadi prinsip fundamental dalam sistem ketatanegaraan modern sejak era pencerahan, khususnya sejak pemikiran John Locke (1988) dalam "*Two Treatises of Government*" dan Montesquieu (1989) dalam "*The Spirit of Laws*" yang meletakkan dasar teoretis pembagian kekuasaan.

John Locke, dalam teorinya mengenai pembagian kekuasaan, mengemukakan bahwa kekuasaan negara terbagi ke dalam tiga bentuk utama, yakni kekuasaan legislatif, eksekutif, dan federatif. Kekuasaan legislatif merujuk pada kewenangan untuk membentuk peraturan atau undang-undang yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan. Sementara itu, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan hukum dan menjalankan roda pemerintahan sehari-hari sesuai dengan norma hukum yang telah ditetapkan oleh legislatif.

Adapun kekuasaan federatif, menurut Locke, merupakan ranah kekuasaan yang berkaitan dengan urusan luar negeri, seperti menyatakan perang dan menjalin perdamaian,

membentuk aliansi atau persekutuan dengan negara lain, serta melakukan hubungan diplomatik dan perjanjian dengan entitas atau badan-badan internasional. Ciri khas dari kekuasaan federatif ini terletak pada peran strategisnya dalam mengelola hubungan eksternal negara, yang secara historis dipengaruhi oleh konteks sosio-politik Inggris pada masa Locke hidup, yaitu sebagai sebuah imperium yang memiliki koloni dan pengaruh yang luas di berbagai belahan dunia.

Dalam konteks ini, Locke melihat pentingnya pemisahan kekuasaan tidak hanya untuk menghindari penyalahgunaan wewenang, tetapi juga untuk menyesuaikan struktur kekuasaan negara dengan dinamika global yang dihadapi negara tersebut. Pembagian ini menjadi landasan awal berkembangnya teori pemisahan kekuasaan modern yang kemudian diperluas oleh pemikir seperti Montesquieu, dan menjadi salah satu prinsip penting dalam negara hukum dan sistem pemerintahan demokratis kontemporer.

Montesquieu dikenal sebagai pelopor teori pemisahan kekuasaan (*separation of*

powers), mengemukakan bahwa dalam suatu negara yang menjunjung prinsip-prinsip kebebasan dan keadilan, kekuasaan pemerintahan harus dipisahkan ke dalam tiga bentuk kekuasaan yang mendasar, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif adalah otoritas untuk merumuskan dan membentuk undang-undang sebagai instrumen pengatur kehidupan masyarakat. Sementara itu, kekuasaan eksekutif merupakan kewenangan untuk menjalankan dan menegakkan hukum yang telah ditetapkan oleh lembaga legislatif. Adapun kekuasaan yudikatif ialah kekuasaan untuk mengadili dan menyelesaikan sengketa, termasuk memeriksa pelanggaran terhadap hukum yang berlaku.

Menariknya, Montesquieu tidak memisahkan kekuasaan federatif sebagaimana yang dikemukakan oleh John Locke. Ia memandang bahwa fungsi-fungsi yang berkaitan dengan urusan luar negeri, seperti perang, perdamaian, dan hubungan diplomatik, merupakan bagian integral dari kekuasaan eksekutif. Dalam pandangan Montesquieu, kekuasaan federatif tidak berdiri sebagai kekuasaan tersendiri, melainkan melekat pada otoritas eksekutif sebagai perpanjangan tanggung jawab dalam menjaga eksistensi dan kedaulatan negara di panggung internasional.

Lebih lanjut, Montesquieu menekankan pentingnya pemisahan kekuasaan demi menjamin kebebasan warga negara. Ia berpendapat bahwa apabila kekuasaan legislatif dan eksekutif berada pada tangan orang atau lembaga yang sama, maka akan muncul potensi besar bagi penyalahgunaan kekuasaan. Dalam situasi demikian, hukum dapat digunakan sebagai alat tirani—dibentuk secara sewenang-wenang oleh lembaga legislatif, lalu dilaksanakan dengan cara-cara represif oleh kekuasaan eksekutif. Oleh sebab itu, pemisahan kekuasaan bukan hanya menjadi prinsip organisasi ketatanegaraan, melainkan juga menjadi jaminan substantif bagi perlindungan hak-hak dasar dan kebebasan individu dalam negara hukum yang demokratis.

Prinsip ini bertujuan untuk mencegah konsentrasi kekuasaan yang berlebihan pada satu lembaga dan memastikan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. James Madison (2003) dalam *Federalist Papers* No. 51 menegaskan bahwa "*ambition must be made to counter ambition*" sebagai mekanisme alami untuk mencegah tirani.

Evolusi konsep pengawasan kekuasaan dapat ditelusuri dari pengalaman sejarah Inggris dengan Magna Carta Tahun 1215 yang membatasi kekuasaan raja, kemudian berkembang melalui Revolusi Inggris Tahun 1688, Revolusi Amerika Tahun 1776, dan Revolusi Prancis Tahun 1789. Pengalaman historis ini menunjukkan bahwa tanpa adanya mekanisme pengawasan yang efektif, kekuasaan cenderung disalahgunakan sesuai dengan adagium Acton (1948) "*power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*".

Dalam konteks Indonesia, menurut Ricklefs (2008) mekanisme pengawasan kekuasaan eksekutif oleh lembaga legislatif mengalami perjalanan panjang dan berliku. Pada masa kolonial Belanda, konsep pengawasan hampir tidak dikenal karena sistem pemerintahan yang otoriter. Era kemerdekaan 1945-1949 ditandai dengan sistem presidensial yang kuat namun masih terbatas oleh kondisi revolusi fisik. Periode Demokrasi Liberal (1950-1957) mencoba menerapkan sistem parlementer dengan mekanisme pengawasan yang lebih kuat, namun tidak berhasil karena ketidakstabilan politik. Era Demokrasi Terpimpin (1957-1965) dan Orde Baru (1966-1998) ditandai dengan dominasi eksekutif yang hampir absolut dengan fungsi pengawasan legislatif yang sangat lemah.

Transformasi fundamental terjadi pasca reformasi 1998, khususnya setelah amandemen UUD 1945 yang dilakukan pada periode 1999-2002. Amandemen pertama dilakukan pada Tahun 1999, yang memperkuat fungsi DPR dalam bidang legislasi dan anggaran. Amandemen kedua pada Tahun 2000, memperkenalkan sistem pemilihan presiden langsung dan memperkuat mekanisme impeachment. Amandemen ketiga pada Tahun 2001, lebih lanjut memperjelas fungsi pengawasan DPR. Amandemen keempat pada Tahun 2002, menyempurnakan sistem *checks and balances* dengan penguatan lembaga-lembaga negara.

Indonesia sebagai negara dengan mayoritas penduduk Muslim memiliki keunikan tersendiri dalam mengembangkan sistem ketatanegaraannya. Keunikan ini tercermin dalam filosofi Pancasila yang menggabungkan nilai-nilai universal dengan nilai-nilai ke-Islaman dan kearifan lokal Nusantara (Noer, 1983). Menurut Bahtiar Effendy (2009), Indonesia di satu sisi mengadopsi prinsip-prinsip demokrasi konstitusional modern yang berakar pada tradisi Barat, namun di sisi lain, nilai-nilai Islam juga memberikan pengaruh yang signifikan dalam

pembentukan karakter bangsa dan sistem hukumnya.

Pengaruh Islam dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat dilihat dari berbagai aspek. Pertama, dalam aspek filosofis, sila pertama Pancasila "Ketuhanan Yang Maha Esa" mencerminkan nilai-nilai teistik yang sejalan dengan konsep tauhid dalam Islam (Madjid, 2019). Kedua, dalam aspek hukum, hukum Islam (*fiqh*) menjadi salah satu sumber hukum nasional melalui Kompilasi Hukum Islam dan berbagai peraturan daerah yang bernuansa syariah. Ketiga, dalam aspek politik, partai-partai politik Islam memainkan peran penting dalam sistem demokrasi Indonesia (Hefner, 2011).

Dalam khazanah hukum Islam, terdapat konsep *hisbah* yang mengandung prinsip pengawasan terhadap penyelenggaraan kehidupan sosial dan pemerintahan agar tetap berada dalam koridor keadilan dan syariat. Fungsi *hisbah* tidak hanya bersifat moral, tetapi juga institusional, yang dalam sejarah Islam diwujudkan dalam bentuk lembaga yang mengawasi pasar, pejabat publik, dan kepatuhan terhadap norma syariah (A. H. Al-Mawardi, 2017).

Oleh karena itu, menjadi penting untuk mengkaji secara komprehensif bagaimana pengawasan kekuasaan eksekutif oleh legislatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat didekati dan diperkaya melalui perspektif *hisbah*. Kajian ini tidak dimaksudkan untuk membandingkan secara dikotomik antara sistem hukum Islam dan hukum tata negara modern, melainkan untuk menemukan titik temu konseptual yang dapat memperkuat akuntabilitas dan integritas sistem pemerintahan Indonesia.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode komparatif yuridis-normatif, yaitu pendekatan yang mengombinasikan analisis terhadap norma hukum positif dengan studi perbandingan sistem hukum atau praktik kelembagaan yang berlaku di berbagai negara. Secara normatif, pendekatan ini bertujuan menelaah ketentuan peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, doktrin, asas-asas hukum, serta prinsip-prinsip yang hidup dan berkembang dalam masyarakat (*living law*), guna mengidentifikasi karakter normatif dari sistem pengawasan kekuasaan yang sedang diteliti (Soerjono, Soekanto, 2014). Sementara secara komparatif, pendekatan ini

digunakan untuk membandingkan elemen-elemen struktural, prosedural, maupun substansial dari mekanisme pengawasan kekuasaan dalam berbagai konteks sistem hukum, baik dalam ranah nasional maupun internasional (Marzuki, 2017).

Dengan demikian, metode ini tidak hanya memberikan pemahaman deskriptif terhadap norma hukum yang berlaku, melainkan juga memungkinkan peneliti untuk mengkritisi efektivitas serta rasionalitas penerapan norma-norma tersebut melalui perbandingan terhadap praktik-praktik yang dianggap lebih progresif dan responsif terhadap prinsip-prinsip demokrasi dan negara hukum. Lebih jauh, metode ini bertujuan mengidentifikasi prinsip-prinsip universal, seperti akuntabilitas, transparansi, dan pembatasan kekuasaan, yang dapat dijadikan acuan dalam memperkuat sistem pengawasan kekuasaan agar selaras dengan nilai-nilai demokrasi konstitusional secara global

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Pengawasan Kekuasaan Eksekutif Oleh Legislatif Dalam Ketatanegaraan Indonesia

Pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif merupakan elemen esensial dalam kerangka negara hukum (*rechtsstaat*) dan demokrasi konstitusional. Konsep pengawasan kekuasaan (*power oversight*) lahir dari kekhawatiran terhadap dominasi satu kekuasaan atas yang lain dalam sistem pemerintahan. Gagasan pemisahan kekuasaan klasik dari Montesquieu (1989) dalam *De l'Esprit des Lois* menekankan pentingnya pembagian kekuasaan ke dalam tiga cabang utama: legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang harus saling mengawasi dan menyeimbangkan dalam sebuah sistem *checks and balances*.

Bruce Ackerman (1993) melalui konsep *constitutional moments*, yang menekankan pentingnya keterlibatan publik dan parlemen dalam mengawasi proses-proses pengambilan keputusan politik yang bersifat mendasar, terutama oleh kekuasaan eksekutif. Konsep ini memperkuat asumsi bahwa kekuasaan legislatif bukan sekadar badan legislator, melainkan representasi politik dari akuntabilitas publik.

Di sisi lain, Giovanni Sartori (1997), menyatakan bahwa kekuasaan legislatif yang efektif harus memiliki kapasitas pengawasan yang tidak hanya formal, tetapi juga substantif. Artinya, parlemen harus memiliki informasi,

otoritas hukum, dan sarana politik untuk dapat menjalankan kontrol yang bermakna terhadap kebijakan eksekutif.

Indonesia sebagai negara dengan sistem presidensial pascareformasi menempatkan pengawasan legislatif sebagai instrumen penting dalam menyeimbangkan kekuasaan presiden. Menurut Jimly Asshiddiqie (2005), pengawasan oleh DPR harus dimaknai bukan sebagai upaya melemahkan presiden, melainkan sebagai bagian dari sistem pengendalian yang saling menguatkan antar cabang kekuasaan. Ia menyebutnya sebagai fungsi kontrol konstitusional dalam kerangka demokrasi presidensial.

DPR merupakan salah satu organ perwakilan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, di samping MPR dan DPD, sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945 pasca amandemen. Ketiga lembaga ini memiliki keterkaitan fungsi dalam bidang legislasi. Jimly Asshiddiqie dalam Rochmawanto (2014) menegaskan bahwa MPR bukan sekadar forum sidang gabungan (*joint session*), melainkan merupakan lembaga konstitusional yang terdiri dari anggota DPR dan DPD, dengan kewenangan utama dalam menetapkan dan mengubah konstitusi negara.

DPR dan DPD sebagai elemen pembentuk MPR memiliki legitimasi kekuasaan yang berbeda. DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang beranggotakan wakil dari partai politik yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Sementara itu, DPD dibentuk setelah amandemen UUD 1945 sebagai pengganti fraksi utusan golongan dan daerah dalam struktur MPR sebelum reformasi. DPD merupakan lembaga representasi politik yang berorientasi pada perwakilan kedaerahan, di mana anggotanya dicalonkan secara independen tanpa keterikatan dengan partai politik.

Kedua lembaga ini, yakni DPR dan DPD, sama-sama memiliki peran dalam proses legislasi, khususnya dalam pembentukan undang-undang. Namun, peran lembaga perwakilan rakyat tidak hanya terbatas pada aspek legislasi semata, melainkan juga mencakup pelaksanaan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam penyelenggaraan negara.

Secara konstitusional, DPR memegang tiga fungsi utama, yaitu: (1) fungsi legislasi, (2) fungsi anggaran (*budgeting*), dan (3) fungsi pengawasan. Ketiga fungsi ini bukan merupakan hasil langsung dari amandemen UUD NRI 1945, melainkan telah eksis sebelumnya dan

dijabarkan secara normatif dalam konstitusi. Pertama, fungsi legislasi DPR tercermin dalam kewenangannya untuk membentuk undang-undang bersama Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945. Kedua, fungsi anggaran mencakup kewenangan untuk memberikan persetujuan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diajukan oleh pemerintah, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945. Ketiga, fungsi pengawasan diwujudkan melalui pemberian persetujuan kepada Presiden dalam hal menyatakan perang, membuat perdamaian, serta menyetujui perjanjian dengan negara lain, sesuai dengan ketentuan Pasal 11 UUD NRI 1945.

Berdasarkan Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara, DPR memiliki kewajiban konstitusional untuk melakukan pengawasan terhadap tindakan-tindakan Presiden dalam pelaksanaan Haluan Negara. Dalam hal DPR menilai bahwa Presiden telah melakukan pelanggaran serius terhadap Haluan Negara, maka DPR dapat menyampaikan sebuah memorandum sebagai bentuk peringatan resmi kepada Presiden.

Apabila dalam jangka waktu tiga bulan sejak penyampaian memorandum pertama Presiden tidak menunjukkan sikap atau tindakan yang sejalan dengan peringatan tersebut, DPR berwenang untuk menyampaikan memorandum kedua. Jika dalam waktu satu bulan setelah penyampaian memorandum kedua Presiden tetap tidak mengindahkan atau menanggapi secara substantif, DPR dapat mengajukan permintaan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk mengadakan Sidang Istimewa guna meminta pertanggungjawaban Presiden secara konstitusional atas tindakan-tindakannya (Manan, 2000).

Pasca amandemen UUD 1945, terutama setelah Reformasi 1998, sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami transformasi mendalam. Salah satu pilar pentingnya adalah penguatan fungsi pengawasan (DPR). Dalam Pasal 20A UUD NRI 1945, disebutkan bahwa DPR memiliki tiga fungsi: legislasi, anggaran, dan pengawasan. Ketentuan ini diperkuat dengan UU MD3 yaitu, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yang memberikan alat konstitusional kepada DPR berupa hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Dalam sistem ketatanegaraan yang menganut prinsip pemisahan kekuasaan, keberadaan fungsi pengawasan oleh DPR merupakan manifestasi dari mekanisme *checks and balances* terhadap kekuasaan eksekutif, khususnya Presiden sebagai kepala pemerintahan. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) secara normatif memberikan landasan hukum bagi DPR untuk melaksanakan fungsi pengawasan, terutama terhadap pelaksanaan Undang-Undang dan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Namun demikian, Jimly Asshiddiqie (2006) mengelaborasi bahwa fungsi pengawasan DPR tidak hanya terbatas pada dua aspek tersebut, melainkan mencakup spektrum yang lebih luas dalam konteks kelembagaan modern. Menurutnya, pengawasan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat diklasifikasikan ke dalam enam bentuk utama, yaitu:

1. Pengawasan terhadap proses perumusan kebijakan (*control of policy making*), yakni peran DPR dalam memberikan arah, masukan, atau koreksi terhadap kebijakan strategis yang akan ditetapkan pemerintah;
2. Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*), yang mencakup pemantauan dan evaluasi terhadap bagaimana kebijakan yang telah ditetapkan dijalankan oleh pemerintah;
3. Pengawasan terhadap proses penyusunan anggaran negara (*control of budgeting*), termasuk pembahasan, persetujuan, serta usulan terhadap struktur dan postur APBN;
4. Pengawasan atas pelaksanaan anggaran negara (*control of budget implementation*), yaitu menilai realisasi anggaran dan efektivitas penggunaan anggaran negara oleh eksekutif;
5. Pengawasan terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan (*control of government performances*), termasuk efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas lembaga eksekutif dalam menjalankan tugas pemerintahan;
6. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*), yang diwujudkan dalam bentuk pemberian persetujuan, penolakan, atau pertimbangan terhadap calon-calon

pejabat publik tertentu sesuai kewenangan konstitusional DPR.

Dengan demikian, fungsi pengawasan DPR tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga merupakan instrumen konstitusional untuk memastikan agar pelaksanaan kekuasaan negara tetap berjalan dalam koridor hukum, demokrasi, dan kepentingan publik. Melalui fungsi ini pula, DPR menjalankan peran penting dalam menjaga keseimbangan kekuasaan agar tidak terjadi dominasi satu cabang kekuasaan atas yang lain dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Hak interpelasi sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 79 ayat (2) UU MD3 adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Konsep interpelasi berasal dari tradisi parlementer Eropa, khususnya sistem Westminster (Blackburn, 1995).

Hak angket merupakan hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat atas;

- a. Kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional,
- b. Tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket,
- c. Dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Ketiga hak tersebut menempatkan DPR sebagai lembaga yang tidak hanya menjadi *lawmaker*, tetapi juga sebagai *watchdog* terhadap kekuasaan presiden. Implementasi ketiga hak ini dapat berdampak politis dan konstitusional, karena berpotensi mempengaruhi legitimasi dan kelanjutan kepemimpinan eksekutif, terutama apabila DPR menyatakan mosi tidak percaya terhadap kebijakan pemerintah (Indrati, 2015).

Di luar ketiga hak tersebut, DPR juga melakukan pengawasan melalui alat kelengkapan dewan, seperti Komisi-Komisi, Badan Anggaran, dan Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN). Komisi-komisi di DPR secara rutin melakukan rapat kerja dengan mitra kementerian untuk membahas pelaksanaan anggaran, program kerja, serta menilai capaian kinerja eksekutif. Bahkan, DPR memiliki kewenangan untuk menolak atau menyetujui pengangkatan duta besar, pejabat lembaga negara, dan persetujuan anggaran, yang secara tidak langsung menjadi bentuk pengawasan terhadap eksekutif (Isra, 2013).

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 16/PUU-VI/2008 berpendapat bahwa pengawasan legislatif harus dijalankan sebagai bentuk kontrol yang demokratis, dan tidak boleh dimaknai sebagai intervensi terhadap kebebasan presiden dalam menjalankan fungsi eksekutifnya, tetapi sebagai bentuk keseimbangan kekuasaan yang saling menguatkan.

2. *Hisbah* Sebagai Konsep Pengawasan Dalam Islam

Konsep *hisbah* memiliki dasar yang kuat dalam Al-Qur'an dan hadis sebagai sumber hukum Islam yang utama. Firman Allah dalam QS. Ali Imran ayat 104 menyatakan:

"Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar; merekalah orang-orang yang beruntung".

Ayat ini menjadi landasan teologis fundamental bagi institusi *hisbah* dalam mengawasi pelaksanaan kekuasaan dan menegakkan keadilan sosial.

Rasulullah SAW memperkuat dasar teologis ini dalam hadis Sahih Muslim, Kitab al-Iman, Bab Bayan anna al-Nahy 'an al-Munkar min al-Iman, Hadis No. 49:

"Barangsiapa di antara kamu melihat kemungkaran, maka cegahlah dengan tangannya. Jika tidak mampu, maka dengan lisannya. Jika tidak mampu, maka dengan hatinya, dan yang demikian itu adalah selemah-lemah iman".

Imam Al-Ghazali (1982) dalam *Ihya Ulum al-Din* menjelaskan bahwa *hisbah* merupakan manifestasi dari prinsip *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar* (menyuruh yang baik dan mencegah yang munkar) yang merupakan salah satu pilar fundamental dalam ajaran Islam.

Secara historis, *hisbah* pertama kali dipraktikkan pada masa Rasulullah SAW,

meskipun belum terlembagakan secara formal. Nabi Muhammad SAW secara langsung melakukan pengawasan terhadap aktivitas pasar di Madinah dan menegur pedagang yang melakukan kecurangan. Pada masa Khulafaur Rasyidin, khususnya di bawah kepemimpinan Umar ibn Khattab, fungsi pengawasan pasar dan administrasi pemerintahan mulai diorganisasikan secara sistematis (Sa'd, 1968).

Pada masa Dinasti Fatimiyah, jabatan muhtasib adalah salah satu jabatan penting di bidang agama setelah hakim agung (qadi al qudah), dan da'i agung (da'i al-du'at). Muhtasib dipilih dari kalangan qadi itu sendiri. Muhtasib dibantu oleh nawwab, bila menghadapi tugas berat muhtasib dibantu oleh syurtah (polisi). Dinasti Ayyubiyyah yang menggantikan Fatimiyah tetap mempertahankan lembaga hisbah. Bahkan, penguasa Kristen yang sempat menguasai Yerusalem dalam Perang Salib mengadopsi konsep ini. Mereka menamai lembaga hisbah dengan *mathesep* (muhtasib).³⁸ Dinasti Mamluk (penerus dinasti Ayyubiyah) menempatkan muhtasib setingkat mufti, qadi empat mazhab, kepala polisi, dan panglima tentara. Muhtasib senantiasa mendampingi khalifah dalam majlis pengadilan (Dar al-'Adl) setiap hari Jumat. Muhtasib bertugas mengawasi pasar, ketertiban umum, serta pengawasan moral masyarakat, menjaga ketertiban jalan umum, kebersihan tempat ibadah, mengawasi pemeluk agama lain (Yahudi dan Nasrani) agar menghormati syariat Islam, mengawasi penyimpangan akidah, dan ketertiban umum lainnya.⁴⁰ Yusuf Ibn Tasyfin, pendiri dinasti Murabitun, juga mendirikan lembaga hisbah. Pejabat muhtasib disebut dengan istilah al-amin atau al-'arif. Sedangkan stafnya disebut 'urafa' atau umana'. Kedudukan Hisbah berada di bawah hakim atau qadi. Sejarah hisbah pada masa ini di antaranya diabadikan oleh Ibn Khaldun dalam kitab Muqaddimah (Halim, 2011).

Perkembangan hisbah mencapai puncaknya pada masa Dinasti Abbasiyah dan Fatimiyah, di mana hisbah menjadi lembaga resmi negara dengan wewenang yang luas dan struktur organisasi yang kompleks. Pada masa Khalifah Harun al-Rashid (786-809 M), hisbah telah menjadi departemen tersendiri dalam struktur pemerintahan dengan hierarki yang jelas (A. ibn M. Al-Mawardi, 2006).

Hisbah secara etimologi berasal dari kata *hasaba-yahsubu-hasban*, yang berarti upah dan balasan (*al-ajr wa al-thawâb*) (Mujahidin, 2012).

Sementara itu, Ibn Manzhûr menafsirkan bahwa *al-hisbah* berakar dari kata *al-ihṡâb*, sebagaimana kata *al-iddah* berasal dari *al-itidâd*. Dalam konteks ini, *ihṡâb* dipahami sebagai semangat untuk meraih pahala melalui amal saleh dan menjauhkan diri dari perbuatan tercela, yakni sikap proaktif dalam mengusahakan kebaikan sebagai bentuk pengabdian kepada Allah.

Akhmad Mujahidin (2012) mengartikan *hisbah* sebagai perbuatan baik yang dilakukan untuk mendapatkan pahala dengan penuh kesadaran dan perhitungan. Kesadaran ini tumbuh dari keikhlasan untuk melaksanakan perintah Allah dengan tanggung jawab menyampaikan kebaikan dan mencegah kemungkaran yang ada di hadapannya.

Al-Mawardi (2006) dalam kitab "Al-Ahkam as-Sultaniyyah" mendefinisikan hisbah sebagai perintah untuk melakukan ma'ruf ketika tampak ditinggalkan dan larangan melakukan munkar ketika tampak dilakukan. Menurut al-Mawardi, pelaksanaan tugas hisbah berada di bawah kewenangan seorang *muhtasib*. Selain *muhtasib*, pelaksanaan fungsi hisbah juga dapat dijalankan oleh *mutathawwi* yaitu individu yang secara sukarela turut berpartisipasi dalam menegakkan nilai-nilai amar ma'ruf nahi munkar. Dalam sistem hukum Islam klasik, *muhtasib* diposisikan sebagai seorang hakim yang memiliki yurisdiksi khusus untuk menangani perkara-perkara yang berkaitan dengan pelanggaran terhadap ketertiban umum dan norma kesusilaan. Fungsi ini dikenal dengan istilah *Wilāyat al-Ḥisbah*, yang dalam praktiknya sering disebut sebagai bentuk "pengadilan di tempat" (*trial on the spot*), karena pelaksanaannya yang cepat dan langsung.

Adapun mekanisme peradilan yang digunakan oleh *muhtasib* memiliki karakteristik tersendiri yang membedakannya dari prosedur peradilan umum yang dijalankan oleh *qādī* maupun hakim luar biasa seperti *qādī al-mazālim*. Dalam kerangka tugasnya, al-Mawardi mengklasifikasikan fungsi hisbah ke dalam dua tugas utama, yaitu: pertama, *amar ma'ruf* (menganjurkan kebaikan); dan kedua, *nahi munkar* (mencegah kemungkaran). Tugas *amar ma'ruf* dibagi lagi menjadi tiga kategori, yakni: (1) kewajiban yang berkaitan dengan hak-hak Allah semata; (2) kewajiban yang menyangkut hak-hak manusia; dan (3) kewajiban yang bersifat campuran antara hak Allah dan hak manusia. Pembagian serupa juga diterapkan dalam

pelaksanaan *nahi munkar*, dengan klasifikasi yang mengacu pada jenis pelanggaran terhadap masing-masing hak tersebut.

Prinsip Dasar Hisbah

1. Keadilan

Keadilan merupakan prinsip fundamental dalam hisbah yang bersumber dari konsep keadilan ilahi (*al-'adl al-ilahi*) dalam Islam. Dalam Q.S An-Nahl: 90 menegaskan: "*Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan*".

Imam Al-Ghazali (1964) dalam *Mizan al-'Amal* menjelaskan bahwa keadilan dalam hisbah memiliki dimensi vertikal (hubungan dengan Allah) dan horizontal (hubungan antar sesama manusia). Dimensi vertikal mengharuskan muhtasib untuk bertindak sesuai dengan kehendak Allah yang tertuang dalam syariah, sementara dimensi horizontal mengharuskan perlakuan yang sama terhadap semua pihak tanpa diskriminasi.

Setiap tindakan pengawasan harus didasarkan pada prinsip keadilan dan tidak boleh memihak kepada kelompok tertentu. Muhtasib harus berlaku adil kepada semua pihak tanpa memandang status sosial, kedudukan politik, atau afiliasi kesukuan (Taymiyyah, 1991). Ibn Taymiyyah menekankan bahwa keadilan dalam hisbah tidak hanya berarti memberikan hukuman yang setimpal, tetapi juga memastikan bahwa setiap individu mendapatkan haknya sesuai dengan prinsip syariah.

2. Prinsip *Taklif Ma La Yutaq* (Menghindari Pembebanan Berlebihan)

Prinsip ini menurut Al-Tabari (2000) mengharuskan muhtasib untuk menghindari *taklif ma la yutaq* (pembebanan yang tidak mampu dilaksanakan) dan mempertimbangkan kondisi sosial-ekonomi masyarakat. Dalam Q.S Al-Baqarah: 286 menegaskan: "*Allah tidak membebani seseorang melainkan sesuai dengan kesanggupannya*". Ayat ini menegaskan bahwa pembebanan tanggung jawab hukum dalam Islam selalu mempertimbangkan batas-batas kemampuan individu, baik secara fisik, psikologis, sosial, maupun ekonomi. Oleh karena itu, seorang *muhtasib*, dalam menjalankan tugas pengawasan amar ma'ruf nahi munkar, dituntut untuk menginternalisasi prinsip ini dalam tindakan korektifnya terhadap masyarakat.

Menurut al-Ṭabarī, penerapan prinsip ini mengharuskan *muhtasib* untuk tidak menetapkan sanksi atau kewajiban yang tidak mungkin dilaksanakan oleh masyarakat karena

keterbatasan kondisi, terutama dalam aspek sosial-ekonomi. Misalnya, dalam konteks pengawasan pasar dan praktik perdagangan, *muhtasib* tidak dapat serta merta menuntut pedagang miskin untuk mengikuti standar tertentu apabila standar tersebut hanya bisa dipenuhi oleh pedagang bermodal besar. Penegakan norma dalam konteks tersebut harus bersifat gradual, kontekstual, dan solutif, dengan pendekatan edukatif dan persuasif terlebih dahulu sebelum pendekatan represif.

Prinsip ini juga relevan dalam hal penguasaan kewajiban keagamaan di ruang publik. Dalam banyak kasus, pelanggaran syariat tidak selalu disebabkan oleh niat jahat (*ta'ammud*), melainkan bisa jadi karena ketidaktahuan atau ketidakmampuan objektif. Oleh karena itu, sebelum menjatuhkan sanksi, *muhtasib* harus melakukan verifikasi niat dan kemampuan pelaku, serta memberikan peringatan dan edukasi terlebih dahulu.

Seiris dengan itu, Ibn Taymiyyah (1983) menekankan bahwa dalam melaksanakan *hisbah*, prioritas utama bukanlah pada pelaksanaan literal dari suatu perintah atau larangan, tetapi pada tercapainya maslahat dan dicegahnya mafsadat secara nyata. Beliau menyatakan bahwa *muhtasib* tidak diperbolehkan memaksakan pelaksanaan syariat apabila pelaksanaannya akan menimbulkan dampak negatif sosial yang lebih besar

Dalam kerangka pemikiran Islam kontemporer, Yusuf al-Qaradawi menekankan bahwa pelaksanaan *hisbah* sebagai mekanisme pengawasan sosial atas amar ma'ruf nahi munkar harus dijalankan dengan pendekatan yang bertanggung jawab, adil, dan kontekstual. Menurutnya, pelaksanaan *hisbah* tidak boleh dilakukan secara sembarangan atau represif, melainkan harus berpijak pada prinsip *tadarruj* (gradualisme atau pendekatan bertahap) serta *ta'yin al-maslahah wa al-mafsadah* (analisis manfaat dan mudarat). Dengan kata lain, tindakan pengawasan harus mempertimbangkan secara matang konteks sosial, tingkat penerimaan masyarakat, serta dampak positif dan negatif dari suatu tindakan korektif.

Lebih jauh, al-Qaradawi menolak praktik *hisbah* yang menggunakan cara-cara koersif, otoriter, atau mengarah pada kekerasan. Sebaliknya, ia menekankan pentingnya pendekatan persuasif, edukatif, dan partisipatif sebagai metode utama dalam menginternalisasi nilai-nilai moral dan etika dalam kehidupan bermasyarakat. Pelaksanaan *hisbah* idealnya

melibatkan proses dialog, penyadaran, serta pemberdayaan masyarakat dalam merespons penyimpangan sosial, bukan sekadar kontrol sepihak oleh otoritas tertentu (Kamali, 2003).

Prinsip *taklif ma la yutaq* menjadi kerangka normatif penting dalam pelaksanaan *hisbah*, agar nilai keadilan dan kemanusiaan tetap terjaga. Dengan prinsip ini, pelaksanaan *hisbah* tidak hanya bertujuan untuk menjaga moral publik, tetapi juga memperhatikan keterbatasan individu dan kondisi sosial tertentu sehingga nilai *maqasid al-syari'ah* tetap tercapai secara proporsional. Oleh karena itu, dalam konteks masyarakat modern yang plural dan dinamis, *hisbah* harus diartikulasikan sebagai instrumen yang berorientasi pada pembinaan, bukan penghukuman.

Dengan mempertimbangkan prinsip ini, peran *muhtasib* menjadi tidak hanya sebagai penegak aturan secara formal, tetapi juga sebagai penjaga nilai keadilan substantif yang menjaga keseimbangan antara norma dan kenyataan sosial. Artinya, *hisbah* tidak boleh menjadi instrumen penindasan atas nama moralitas, tetapi harus menjadi sarana pendidikan sosial menuju masyarakat yang taat hukum secara sadar dan bertanggung jawab.

3. Prinsip Transparansi (*Al-Wadiah*)

Hisbah menuntut transparansi dalam pelaksanaan kekuasaan sebagai manifestasi dari prinsip amanah dalam Islam. Transparansi (*al-wadiah*) dalam terminologi hukum Islam berarti keterbukaan dan kejernihan dalam setiap aspek penyelenggaraan pemerintahan. Setiap kebijakan dan tindakan pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka kepada Masyarakat (Al-Tabari, 2000). Al-Tabari juga menjelaskan bahwa transparansi dalam *hisbah* mencakup beberapa dimensi yaitu, Transparansi Informasi, Transparansi Proses, Transparansi Akuntabilitas. Fikih siyasah adalah ilmu yang membahas tentang cara mengatur masalah ketatanegaraan sesuai dengan prinsip Islam yang bertujuan untuk kemaslahatan umat (Saebani, 2008). Dalam fikih siyasah sangat penting kiranya untuk memberitahukan atau menyampaikan aturan-aturan yang telah dibuat oleh penguasa/Ulil Amri. Ulil amri atau yang disebut dengan pemerintah mendapat kewenangan dalam menjalankan kekuasaan sehingga mereka haruslah bersifat amanah, berkeadilan dalam menjalankan kebijakan terutama yang berhubungan dengan orang banyak. Pemerintah daerah merupakan produk hukum daerah yang berspesialisasi dalam

membuat kebijakan di daerah. Peraturan ini bersifat mengatur, khususnya mengatur relasi antara pemerintah daerah, masyarakat lokal, maupun dunia usaha yang bertujuan untuk mewujudkan kemandirian daerah. Keharusan atau kewajiban rakyat ialah dengan mematuhi hukum dan aturan yang telah berlaku yang ditetapkan oleh pemerintah selama hal itu tidak bertentangan dengan hukum Islam. Dalam Islam kebijakan peraturan daerah juga disebut dengan fikih siyasah yaitu salah satu aspek hukum Islam dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri dalam hal tata pengaturan negara dan pemerintahan. Fikih siyasah dusturiyyah adalah bagian dari fikih siyasah yang mengatur hubungan antara warga negara dengan lembaga negara yang satu dengan warga negara dan lembaga negara yang lain dalam batas-batas administratif suatu negara. Perundang-undangan sendiri juga disebut sebagai fikih siyasah dusturiyyah yang membahas tentang masalah perundang-undangan negara yang tujuannya untuk merealisasikan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang merupakan prinsip dari siyasah akan tercapai.

SIMPULAN

Sistem pengawasan kekuasaan eksekutif oleh legislatif dalam ketatanegaraan Indonesia merupakan manifestasi konkret dari prinsip pemisahan kekuasaan Montesquieu dan konsep checks and balances. Pasca-amandemen UUD 1945, penguatan fungsi pengawasan DPR melalui tiga hak konstitusional (interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat) telah memberikan instrumen yang memadai bagi parlemen untuk mengimbangi kekuasaan presiden dalam sistem presidensial Indonesia.

Klasifikasi pengawasan DPR menurut Jimly Asshiddiqie ke dalam enam bentuk menunjukkan bahwa fungsi pengawasan legislatif tidak hanya bersifat reaktif-korektif, tetapi juga proaktif-preventif dalam memastikan pelaksanaan kekuasaan negara berjalan sesuai koridor konstitusi dan kepentingan publik.

Konsep hisbah dalam hukum Islam menawarkan paradigma pengawasan yang tidak hanya berfokus pada aspek prosedural-formal, tetapi juga menekankan dimensi substantif-moral dalam pelaksanaan kekuasaan. Prinsip-prinsip hisbah, yaitu keadilan (*al-'adl*), taklif ma la yutaq, dan transparansi (*al-wadih*), memberikan kerangka normatif yang

komprehensif untuk memastikan pengawasan tidak menjadi instrumen penindasan, melainkan sarana pembinaan menuju tata kelola pemerintahan yang bertanggung jawab. sebagaimana ditekankan oleh Yusuf al-Qaradawi, menunjukkan bahwa pengawasan efektif memerlukan keseimbangan antara penegakan norma dan pertimbangan kondisi sosial-ekonomi masyarakat.

DAFTAR BACAAN

- Ackerman, B. (1993). *We the People*. Harvard University Press.
- Acton, J. E. E. D., & Baron. (1948). *Essays on Freedom and Power*. Beacon Press.
- Al-Ghazali, A. H. (1964). *Mizan al-'Amal*. Dar al-Ma'arif.
- Al-Ghazali, A. H. (1982). *Ihya Ulum al-Din*. Dar al-Ma'rifah.
- Al-Mawardi, A. H. (2017). *Al-Ahkam As-Sultaniyyah: The Laws Of Islamic Governance*. Repro Knowledgecast Limited.
- Al-Mawardi, A. ibn M. (2006). *Al-Ahkam al-Sultaniyyah wa al-Wilayat al-Diniyyah*. Dar al-Hadith.
- Al-Tabari. (2000). *Jami' al-Bayan fi Ta'wil al-Qur'an*. Mu'assasah al-Risalah.
- Asshiddiqie, J. (2005). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi HTN-Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Asshiddiqie, J. (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Konstitusi Press.
- Blackburn, R. (1995). The Electoral System in Britain. *Parliamentary Affairs*, 48, No. 4.
- Effendy, B. (2009). *Islam dan Negara: Transformasi Gagasan dan Praktik Politik Islam di Indonesia*. Yayasan Wakaf Paramadina.
- Halim, M. (2011). Eksistensi Wilayahul Hisbah Dalam Sistem Pemerintahan Islam. *Jurnal Ilmiah Islam Futura*, X, No. 2.
- Hamilton, A., Jay, J., & Madison, J. (2003). *The Federalist Papers*. Penguin.
- Hefner, R. W. (2011). *Civil Islam: Muslims and Democratization in Indonesia*. Princeton University Press.
- Indrati, M. F. (2015). *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Cet. ke-5). Kanisius.
- Isra, S. (2013). *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Rajawali.

- Kamali, M. H. (2003). *Principles of Islamic Jurisprudence*. Islamic Texts Societ.
- Locke, J. (1988). *Two Treatises of Government*. Cambridge University Press.
- Madjid, N. (2019). *Islam: Doktrin & Peradaban*. Gramedia Pustaka Utama.
- Manan, B. (2000). *Teori dan Politik Konstitusi*. Departemen Pendidikan Nasional.
- Marzuki, M. (2017). *Penelitian Hukum*. Prenada Media.
- Montesquieu, C. de S. baron de. (1989). *The Spirit of Laws*. Cambridge University Press.
- Mujahidin, A. (2012). Peran Negara Dalam Hisbah. *Al-Iqtishad, IV, No. 1*.
- Noer, D. (1983). *Islam, Pancasila dan Asas Tunggal*. Yayasan Perkhidmatan.
- Ricklefs, M. C. (2008). *A history of modern Indonesia since c. 1200*. Palgrave Macmilan.
- Rochmawanto, M. (2014). Pembagian Kekuasaan antara MPR, DPR, dan DPD dalam Mewujudkan Sistem Ketatanegaraan yang Berkedaulatan Rakyat. *Jurnal Independent, 2, No 1*.
- Sa'd, I. (1968). *Al-Tabaqat al-Kubra*. Dar Sadir.
- Saebani, B. A. (2008). *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik islam*. Pustaka Setia.
- Sartori, G. (1997). *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*. NYU Press.
- Soerjono, Soekanto, A. S. M. (2014). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali Pers.
- Taymiyyah, I. (1983). *Al- Hisbah fī al-Islām*. Dār al-Arqam.
- Taymiyyah, I. (1991). *Majmu' Fatawa*. Dar Alam al-Kutub.