

PENEGAKAN HUKUM DAN PEMBANGUNAN HUKUM DI INDONESIA

Dedi Sumanto

ABSTRAK

Hukum secara komprehensif sebagai suatu sistem yang terintegrasi menjadi sangat penting untuk dilakukan. Strategi pembangunan hukum ataupun pembangunan nasional untuk mewujudkan gagasan Negara Hukum (Rechtsstaat atau The Rule of Law) juga tidak boleh terjebak hanya berorientasi membuat hukum saja, ataupun hanya dengan melihat salah satu elemen atau aspek saja dari keseluruhan sistem hukum. konsepsi Negara Hukum Indonesia yang diamanatkan dalam UUD 1945, terutama sekarang telah ditegaskan dalam rumusan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Semua lembaga atau institusi hukum yang ada hendaklah dilihat sebagai bagian dari keseluruhan sistem hukum yang perlu dikembangkan dalam kerangka Negara Hukum itu, bangsa Indonesia perlu menyusun suatu blue-print, suatu desain makro tentang Negara Hukum dan Sistem Hukum Indonesia yang hendak kita bangun dan tegakkan di masa depan.

Kata Kunci : Tegaknya Hukum, Pembaruan Hukum dan Penataan Kelembagaan, Hukum.

I. Pendahuluan

Indonesia diidealkan dan dicita-citakan oleh *the founding fathers* sebagai suatu Negara Hukum (*Rechtsstaat/ The Rule of Law*). UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.¹ Namun, bagaimana cetak biru dan desain makro penjabaran ide negara hukum itu, selama ini belum pernah dirumuskan secara komprehensif. Yang ada hanya pembangunan bidang hukum yang bersifat sektoral. Oleh karena itu, hukum hendaknya dapat dipahami dan dikembangkan sebagai satu kesatuan sistem. Apalagi, negara hendak dipahami sebagai suatu konsep hukum, yaitu sebagai Negara Hukum. Dalam hukum sebagai suatu kesatuan sistem terdapat (1) elemen kelembagaan (*elemen institusional*), (2) elemen kaedah aturan (*elemen instrumental*), dan (3) elemen perilaku para subjek hukum yang menyanggah hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (*elemen subjektif dan kultural*). Ketiga elemen sistem hukum itu mencakup (a) kegiatan pembuatan

¹ Pasal 1 ayat (3) ini merupakan hasil Perubahan Keempat UUD 1945.

hukum (*law making*), (b) kegiatan pelaksanaan atau penerapan hukum (*law administering*), dan (c) kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*). Biasanya, kegiatan terakhir lazim juga disebut sebagai kegiatan penegakan hukum dalam arti yang sempit (*law enforcement*) yang di bidang pidana melibatkan peran kepolisian, kejaksaan, advokat, dan kehakiman atau di bidang perdata melibatkan peran advokat (pengacara) dan kehakiman. Selain itu, ada pula kegiatan lain yang sering dilupakan orang, yaitu: (d) pemasyarakatan dan pendidikan hukum (*law socialization and law education*) dalam arti seluas-luasnya yang juga berkaitan dengan (e) pengelolaan informasi hukum (*law information management*) sebagai kegiatan penunjang. Kelima kegiatan itu biasanya dibagi ke dalam tiga wilayah fungsi kekuasaan negara, yaitu (i) fungsi legislasi dan regulasi, (ii) fungsi eksekutif dan administratif, serta (iii) fungsi yudikatif atau judisial². Organ legislatif adalah lembaga parlemen, organ eksekutif adalah birokrasi pemerintahan, sedangkan organ judikatif adalah birokrasi aparaturnya penegakan hukum yang mencakup kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Kesemua itu harus pula dihubungkan dengan hirarkinya masing-masing mulai dari organ tertinggi sampai terendah, yaitu yang terkait dengan aparaturnya tingkat pusat, aparaturnya tingkat provinsi, dan aparaturnya tingkat kabupaten/kota.

Dalam keseluruhan elemen, komponen, hirarki dan aspek-aspek yang bersifat sistemik dan saling berkaitan satu sama lain itulah,³ tercakup pengertian sistem hukum yang harus dikembangkan dalam kerangka Negara Hukum Indonesia berdasarkan UUD 1945. Jika dinamika yang berkenaan dengan keseluruhan aspek, elemen, hirarki dan komponen tersebut tidak bekerja secara seimbang dan sinergis, maka hukum sebagai satu kesatuan sistem juga tidak dapat diharapkan tegak sebagaimana mestinya. Sebagai contoh, karena bangsa kita mewarisi tradisi hukum Eropa Kontinental (*civil law*), kita cenderung menumpahkan begitu banyak perhatian pada kegiatan pembuatan hukum (*law making*), tetapi kurang memberikan perhatian yang sama banyaknya terhadap kegiatan penegakan hukum (*law enforcing*). Bahkan, kitapun dengan begitu saja menganut paradigma dan doktrin berpikir yang lazim dalam sistem *civil law*, yaitu berlakunya *teori fiktie* yang beranggapan bahwa begitu suatu norma hukum ditetapkan, maka pada saat itu setiap orang dianggap tahu hukum. Ketidaktahuan seseorang akan hukum tidak dapat membebaskan orang itu dari tuntutan hukum. Teori ini diberi pembenaran pula oleh prinsip yang juga diakui universal, yaitu persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*). Orang kaya di Jakarta harus diperlakukan sama oleh hukum dengan orang miskin di

² Montesquieu, *The Spirit of the laws*, Translated by Thomas Nugent, (London: G. Bell & Sons, Ltd, 1914), Part XI, Chapter 67.

³ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by: Anders Wedberg, (New York; Russell & Russell, 1961), hal. 115 dan 123-124.

daerah terpencil di Mentawai (Sumbar), di Lembah Baliem (Papua), suku Kubu di perbatasan Jambi-Sumatera Selatan, ataupun suku terpencil di pulau-pulau kecil di seluruh wilayah Nusantara.

Teori *fiktie* di atas memang *fiktie* sifatnya atau hayalan saja, karena tidak mencerminkan realitas yang sebenarnya. Untuk lingkungan negara-negara maju dan apalagi kecil seperti Belanda dengan tingkat kesejahteraan dan pengetahuan masyarakatnya yang merata, tentu tidak ada persoalan dengan teori *fiktie* itu. Dalam masyarakat homogen seperti itu informasi hukum yang tersedia dalam masyarakat bersifat simetris. Tetapi di negara yang demikian besar wilayahnya, begitu banyak pula jumlah penduduknya, serta miskin dan terbelakang pula kondisi kesejahteraan dan pendidikannya seperti Indonesia, sudah tentu sistem informasi hukum yang tersedia dalam masyarakat tidak bersifat simetris. Tidaklah adil untuk memaksakan berlaku sesuatu norma hukum kepada mereka yang sama sekali tidak mengerti, tidak terlibat, dan tidak terjangkau pengetahuannya tentang norma aturan yang diberlakukan itu kepadanya. Jika dalam norma aturan itu terjadi proses kriminalisasi, sudah tentu orang yang bersangkutan terancam menjadi kriminal tanpa ia sendiri menyadarinya. Oleh karena itu, di samping adanya dan di antara kegiatan pembuatan hukum (*law making*) dan penegakan hukum (*law enforcing*), diperlukan kegiatan, yaitu pemasyarakatan hukum (*law socialization*) yang cenderung diabaikan dan dianggap tidak penting selama ini. Padahal, inilah kunci tegaknya hukum. Tanpa basis sosial yang menyadari hak dan kewajibannya secara hukum, maka hukum apapun yang dibuat tidak akan efektif, tidak akan tegak, dan tidak akan ditaati dengan sungguh-sungguh.

Oleh karena itu, memahami hukum secara komprehensif sebagai suatu sistem yang terintegrasi menjadi sangat penting untuk dilakukan. Strategi pembangunan hukum ataupun pembangunan nasional untuk mewujudkan gagasan Negara Hukum (*Rechtsstaat* atau *The Rule of Law*) juga tidak boleh terjebak hanya berorientasi membuat hukum saja, ataupun hanya dengan melihat salah satu elemen atau aspek saja dari keseluruhan sistem hukum tersebut di atas. Itulah sebabnya, saya sering mengemukakan penting kita sebagai bangsa menyusun dan merumuskan mengenai apa yang kita maksud dengan konsepsi Negara Hukum Indonesia yang diamanatkan dalam UUD 1945, terutama sekarang telah ditegaskan dalam rumusan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Semua lembaga atau institusi hukum yang ada hendaklah dilihat sebagai bagian dari keseluruhan sistem hukum yang perlu dikembangkan dalam kerangka Negara Hukum itu. Untuk itu, bangsa Indonesia perlu menyusun suatu *blue-print*, suatu desain makro tentang Negara Hukum dan Sistem Hukum Indonesia yang hendak kita bangun dan tegakkan di masa depan.

II. PEMBENTUKAN DAN PEMBARUAN HUKUM

Kita sudah berhasil melakukan *constitutional reform* secara besar-besaran. Jika UUD 1945 yang hanya mencakup 71 butir ketentuan di dalamnya, maka setelah empat kali mengalami perubahan, UUD 1945 sekarang berisi 199 butir ketentuan.

Perubahan UUD 1945 dilakukan secara bertahap dan menjadi salah satu agenda Sidang Tahunan MPR⁴ dari tahun 1999 hingga perubahan keempat pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002 bersamaan dengan kesepakatan dibentuknya Komisi Konstitusi yang bertugas melakukan pengkajian secara komprehensif tentang perubahan UUD 1945 berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi.

Perubahan Pertama dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 1999 yang meliputi Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan (3), Pasal 20, dan Pasal 22 UUD 1945. Berdasarkan ketentuan pasal-pasal yang diubah, arah Perubahan Pertama UUD 1945 adalah membatasi kekuasaan Presiden dan memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif.⁵

Perubahan Kedua dilakukan dalam sidang Tahunan MPR Tahun 2000 yang meliputi Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C UUD 1945. Perubahan Kedua ini meliputi masalah wilayah negara dan pembagian pemerintahan daerah, menyempurnakan perubahan pertama dalam hal memperkuat kedudukan DPR, dan ketentuan-ketentuan yang terperinci tentang HAM.⁶

Perubahan Ketiga yang ditetapkan pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 mengubah dan atau menambah ketentuan-ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan (3), Pasal 3 ayat (1), (3), dan (4), Pasal 6 ayat (1) dan (2), Pasal 6A ayat (1), (2), (3), dan (5), Pasal 7A, Pasal 7B ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), dan (7), Pasal 7C, Pasal 8 ayat (1) dan (2), Pasal 11 ayat (2) dan (3), Pasal 17 ayat (4), Bab VIIA, Pasal 22C ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 22D ayat (1), (2), (3), dan (4), Bab VIIB, Pasal 22E ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6), Pasal 23 ayat (1), (2), dan (3), Pasal 23A, Pasal 23C, Bab VIIIA, Pasal 23E ayat (1), (2), dan (3), Pasal 23F ayat (1), dan (2), Pasal 23G ayat (1) dan (2), Pasal 24 ayat (1) dan (2), Pasal 24A ayat (1), (2), (3), (4), dan (5), Pasal 24 B ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal

⁴ Sidang Tahunan MPR baru dikenal pada masa reformasi berdasarkan Pasal 49 dan Pasal 50 Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

⁵ Ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 1999.

⁶ Ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000.

24C ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6) UUD 1945. Materi Perubahan Ketiga UUD 1945 meliputi ketentuan tentang Asas-asas landasan bernegara, kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara, dan ketentuan-ketentuan tentang Pemilihan Umum.⁷

Perubahan keempat dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2002. Perubahan dan atau penambahan dalam Perubahan Keempat tersebut meliputi Pasal 2 ayat (1); Pasal 6A ayat (4); Pasal 8 ayat (3); Pasal 11 ayat (1); Pasal 16, Pasal 23B; Pasal 23D; Pasal 24 ayat (3); Bab XIII, Pasal 31 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5); Pasal 32 ayat (1), (2), (3), dan (4); Bab IV, Pasal 33 ayat (4) dan (5); Pasal 34 ayat (1), (2), (3), dan (4); Pasal 37 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5); Aturan Peralihan Pasal I, II, dan III; Aturan Tambahan Pasal I dan II UUD 1945. Materi perubahan pada Perubahan Keempat adalah ketentuan tentang kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), ketentuan tentang pendidikan dan kebudayaan, ketentuan tentang perekonomian dan kesejahteraan sosial, dan aturan peralihan serta aturan tambahan.⁸

Perubahan-perubahan tersebut bukan hanya perubahan redaksional, melainkan menyangkut pula perubahan paradigma pemikiran yang sangat mendasar. Karena itu, segera setelah agenda *constitutional reform* (pembaruan konstitusi), kita perlu melanjutkan dengan agenda *legal reform* (pembentukan dan pembaruan hukum) yang juga besar-besaran. Jika kita mencermati ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 setelah empat kali dirubah, terdapat 22 butir ketentuan yang menyatakan “diatur dengan undang-undang” atau “diatur lebih lanjut dengan undang-undang”, 11 butir ketentuan yang menyatakan “diatur dalam undang-undang” atau “diatur lebih lanjut dalam undang-undang”, dan 6 butir ketentuan menyatakan “ditetapkan dengan undang-undang”.

Bidang-bidang hukum yang memerlukan pembentukan dan pembaruan tersebut dapat dikelompokkan menurut bidang-bidang yang dibutuhkan, yaitu:

1. Bidang politik dan pemerintahan.
2. Bidang ekonomi dan dunia usaha.
3. Bidang kesejahteraan sosial dan budaya.
4. Bidang penataan sistem dan aparatur hukum.

Sebagai konsekuensi dari supremasi konstitusi dan hierarki perundang-undangan dalam suatu sistem hukum, maka perubahan konstitusi mengharuskan adanya perubahan terhadap perundang-undangan dalam sistem hukum tersebut, serta pelaksanaannya oleh pihak yang berwenang. Demikian pula halnya dengan perubahan UUD 1945 yang cukup mendasar dan meliputi hampir keseluruhan ketentuan yang terdapat di dalamnya, harus diikuti dengan perubahan

⁷ Ditetapkan pada tanggal 9 November 2001.

⁸ Ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002.

perundang-undangan yang berada di bawahnya dan pelaksanaannya oleh organ yang berwenang.⁹ Ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang telah ada yang bersumber pada ketentuan tertentu dalam UUD 1945 sebelum perubahan harus dilihat kembali kesesuaiannya dengan ketentuan hasil perubahan UUD 1945.

Sebagai suatu kesatuan sistem hukum, upaya perubahan perundang-undangan untuk menyesuaikan dengan perubahan UUD 1945 seharusnya adalah bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan hukum nasional secara keseluruhan. Karena itu, perubahan berbagai perundang-undangan sebaiknya dilakukan secara terencana dan partisipatif dalam program legislasi nasional sekaligus bentuk *legislatif review*. Program legislasi nasional harus disusun pertama dan utamanya adalah untuk melaksanakan ketentuan dalam UUD 1945. Berdasarkan ketentuan UUD 1945 dapat dielaborasi perundang-undangan yang harus dibuat dalam program legislasi nasional baik di bidang politik, ekonomi, maupun sosial.

Disamping itu masyarakat juga dapat mengajukan permohonan *constitutional review* kepada Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang yang dianggap merugikan hak konstitusionalnya dalam UUD 1945 yang telah diubah.¹⁰ Masyarakat juga dapat mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Agung terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Putusan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 yang telah dibuat oleh Mahkamah Konstitusi terhadap berbagai permohonan pengujian yang diajukan juga harus diperhatikan dalam upaya pembangunan hukum nasional khususnya perubahan perundang-undangan.¹¹ Dalam putusan-putusan tersebut memuat pengertian-pengertian dan konsep-konsep terkait dengan pemahaman suatu ketentuan dalam konstitusi. Hingga saat ini telah terdapat

⁹ Hukum dapat dikategorikan menjadi empat kelompok pengertian hukum dilihat dari wilayah pembuatan dan pembentukan hukum, yaitu Hukum Negara (*The State's Law*), Hukum Adat (*The People's Law*), Doktrin (*The Professor's Law*), dan hukum praktek (*The Professional's Law*). Lihat Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta; Konstitusi Press, 2005), hal. 4.

¹⁰ Berdasarkan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, kewenangan constitutional review Mahkamah Konstitusi dibatasi hanya untuk Undang-Undang yang ditetapkan sesudah perubahan pertama UUD 1945. Namun dalam putusan perkara No. 04/PUU-I/2003 Pasal 50 Undang-Undang Tahun 2003 dikesampingkan oleh Mahkamah Konstitusi karena mereduksi kewenangan Mahkamah Konstitusi berdasarkan UUD 1945.

¹¹ Proses *judicial review* secara luas yang meliputi juga *constitutional review* telah menjadi sarana menegakkan supremasi konstitusi di negara-negara demokrasi modern. O. Hood Phillips and Paul Jackson, *Constitutional And Administrative Law*, Eighth Edition, (London: Sweet & Maxwell, 2001), hal. 7-8.

berbagai putusan Mahkamah Konstitusi baik di bidang politik¹², ekonomi¹³, dan sosial¹⁴ terkait dengan ketentuan dalam UUD 1945.

Hukum yang perlu disusun dan diperbarui tidak saja berupa Undang-Undang tetapi juga Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan di lingkungan lembaga-lembaga tinggi negara dan badan-badan khusus dan independen lainnya seperti Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Bank Indonesia, Komisi Pemilihan Umum, dan sebagainya. Demikian pula di daerah-daerah, pembaruan dan pembentukan hukum juga dilakukan dalam bentuk Peraturan Daerah dan nantinya dapat pula berupa Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati dan Peraturan Walikota. Untuk menampung kebutuhan di tingkat lokal, termasuk mengakomodasikan perkembangan norma-norma hukum adat yang hidup dalam masyarakat pedesaan, dapat pula dibentuk Peraturan Desa. Di samping itu, nomenklatur dan bentuk sistem hukumnya juga perlu dibenahi, misalnya, perlu dibedakan dengan jelas antara peraturan (*regels*) yang dapat dijadikan objek *judicial review* dengan penetapan administratif berupa keputusan (*beschikking*) yang dapat dijadikan objek peradilan tata usaha negara, dan putusan hakim (*vonis*) dan fatwa (*legal opinion*).

III. PENATAAN KELEMBAGAAN

Selain perubahan dan penambahan butir-butir ketentuan, perubahan UUD 1945 juga mengakibatkan adanya perubahan kedudukan dan hubungan beberapa lembaga negara, penghapusan lembaga negara tertentu, dan pembentukan lembaga-lembaga negara baru.

¹² Misalnya Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 011-017/PUU-I/2003 yang mengembalikan hak politik pasif dan aktif eks anggota PKI dan organisasi terlarang lainnya dengan menyatakan bahwa Pasal 60 huruf g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4277) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

¹³ Misalnya Putusan Mahkamah Konstitusi No. Perkara 002/PUU-I/2003 dalam perkara permohonan konstitusionalitas Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Perminyakan dan Gas Bumi, dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. Perkara 001-021-022/PUU-I/2003 yang menyatakan Undang-Undang No. 20 Tahun 2002 secara keseluruhan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena Pasal-Pasal yang diuji dan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, yaitu Pasal 16, Pasal 17 ayat (3), dan Pasal 68 merupakan jantung dari Undang-Undang No. 20 Tahun 2002.

¹⁴ Misalnya Putusan No. Perkara 011/PUU-III/2005 dalam perkara permohonan pengujian Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Dalam setiap pembicaraan mengenai lembaga negara, ada 2 (dua) unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*. *Organ* adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya; organ adalah status bentuknya (Inggris: *form*, Jerman: *vorm*), sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.¹⁵

Sedangkan komisi pemilihan umum, meskipun namanya belum disebut secara pasti, tetapi kewenangannya sebagai penyelenggara sudah ditegaskan. Dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 ditentukan bahwa “*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*”. Artinya, bahwa komisi pemilihan umum itu adalah penyelenggara pemilu, dan sebagai penyelenggara ia bersifat nasional, tetap, dan mandiri (independen).

Oleh karena itu, baik bank sentral maupun komisi penyelenggara pemilihan umum masih dapat dilihat segi-segi konstusionalitas kewenangannya. Jika pelaksanaan operasional kewenangan atau sifat kewenangannya itu menyimpang dari ketentuan UUD, maka hal demikian dapat saja menjadi objek persengketaan di pengadilan. Sejauh menyangkut aspek-aspek konstusionalitas kewenangannya itu, tidak dapat tidak forum peradilannya adalah Mahkamah Konstitusi.

Dari ke-34 organ atau lembaga-lembaga tersebut di atas yang sama sekali tidak ditentukan hak-hak atau kewenangannya dalam UUD 1945 adalah (i) Duta; (ii) Konsul; (iii) Angkatan Darat; (iv) Angkatan Laut; dan (v) Angkatan Udara. Organ atau lembaga-lembaga selain bank sentral dan komisi pemilihan umum serta kelima organ terakhir ini pada umumnya disebut tegas namanya dengan kewenangan yang juga jelas ditentukan dalam UUD 1945. Oleh karena itu, dengan ikut memperhitungkan komisi penyelenggara pemilihan umum dan bank sentral, maka dapat dikatakan bahwa dalam UUD 1945, terdapat 28 lembaga atau organ negara yang memiliki kewenangan konstusional atau yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

Di samping itu, dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 ditentukan, “*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang*”. Yang dimaksud dengan badan-badan lain dalam ayat ini antara lain adalah Kejaksaan Agung. Kejaksaan Agung memang tidak disebut secara eksplisit dalam UUD 1945, tetapi fungsinya berkaitan dengan

¹⁵ Jimly asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, (Jakarta; Konstitusi Press, 2005), hal. 49-50.

kekuasaan kehakiman. Hal mengenai Kejaksaan Agung ini, diatur lebih lanjut dalam undang-undang atau bahkan dengan undang-undang tersendiri. Namun, kedudukannya dalam sistem peradilan terpadu dan prinsip negara hukum yang demokratis secara konstitusional jelas sama pentingnya (*constitutional importance*) dengan Kepolisian Negara yang secara khusus diatur ketentuannya dalam Pasal 30 UUD 1945. Artinya, hal tidak diaturnya Kejaksaan Agung dalam UUD 1945, berbanding dengan diaturnya Kepolisian tidak dapat dijadikan alasan untuk menyatakan bahwa Kepolisian Negara lebih penting atau lebih tinggi kedudukannya konstitusionalnya daripada Kejaksaan Agung. Secara konstitusional, kedua-duanya sama-sama penting dalam rangka menjamin tegaknya hukum dan keadilan dalam upaya perwujudan cita-cita negara hukum (*rechtsstaat* atau *the rule of law*).

Contoh kejaksaan sebagai lembaga yang tercakup dalam perkataan “badan-badan lain” menurut Pasal 24 ayat (3) itu sejalan pula dengan latar belakang perumusan ketentuan Pasal 24 ayat (3) seperti yang diuraikan di atas. Pada mulanya, berkembang gagasan untuk mencantumkan pengaturan mengenai kejaksaan dalam bab tentang Kekuasaan Kehakiman UUD 1945. Ide ini masih tercantum dalam Rancangan Perubahan UUD 1945 yang masih tersisa sesudah disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001.¹⁶ Namun demikian, setelah naskah Perubahan Keempat disahkan pada tahun 2002, ketentuan mengenai kejaksaan ini tidak mendapat kesepakatan untuk dicantumkan dalam pasal secara eksplisit. Sebagai gantinya, muncullah rumusan Pasal 24 ayat (3) tersebut di atas. Karena itu, salah satu badan yang dimaksud dalam ayat ini memanglah lembaga kejaksaan. Namun karena dinyatakan disitu badan-badan lain, maka terbuka kemungkinan ada pula badan lain yang terkait dengan kekuasaan kehakiman itu selain kejaksaan.

Dengan demikian, ada kemungkinan jumlah badan-badan lain itu lebih dari satu, sehingga jumlah keseluruhan lembaga negara berdasarkan UUD 1945 juga lebih dari 34 buah. Misalnya, selain kejaksaan, lembaga lain yang juga berkaitan fungsinya dengan kekuasaan kehakiman adalah Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Advokat, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, dan para pejabat yang tergolong ke dalam pengertian penyidik pegawai negeri sipil (PPNS), seperti petugas bea cukai, petugas pajak, petugas Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan Raya (DLLAJR), dan bahkan termasuk TNI Angkatan Laut yang mempunyai kewenangan tertentu di bidang penyidikan dalam kasus-kasus tindak pidana di laut.¹⁷ Dengan perkataan lain, apabila ditambah dengan

¹⁶ Lihat Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta, 2002.

¹⁷ Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, meskipun TNI dan POLRI telah dipisahkan secara tegas menurut UUD 1945, tetapi TNI Angkatan Laut tetap menjalankan tugas-tugas penyidikan dalam kasus-kasus pidana-pidana tertentu yang terjadi dalam lingkup tugas keamanan di laut. Dengan perkataan lain, untuk membantu tugas-tugas

lembaga-lembaga atau badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945, maka jelaslah bahwa jumlah lembaga negara yang disebut secara eksplisit dan implisit dalam UUD 1945 berjumlah lebih dari 34 buah.

Ke-34 organ negara atau lebih itu sendiri dapat pula dibagi ke dalam beberapa kelompok. Pertama, kelompok lembaga negara yang dapat disebut sebagai Lembaga Tinggi Negara (LTN), yaitu (i) Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu kesatuan institusi; (ii) DPR; (iii) DPD; (iv) MPR; (v) MK; (vi) MA; dan (vii) BPK. Jika Presiden dan Wakil Presiden serta lembaga-lembaga tinggi negara tersebut dilihat dari segi pejabatnya, maka jumlahnya menjadi delapan yang masing-masing diwakili oleh (i) Presiden; (ii) Wakil Presiden; (iii) Ketua DPR; (iv) Ketua DPD; (v) Ketua MPR; (vi) Ketua MK; (vii) Ketua MA; dan (viii) Ketua BPK. Meskipun sekarang kita tidak lagi mengenal adanya lembaga tertinggi negara, namun sebutan sebagai lembaga tinggi negara masih tetap relevan untuk dikaitkan dengan ketujuh lembaga negara di atas yang diwakili oleh 8 delapan jabatan tersebut.

Kedua, dari 34 lembaga atau lebih tersebut tercatat beberapa lembaga negara yang kewenangannya langsung diberikan oleh undang-undang dasar, tetapi tidak tepat untuk disebut sebagai lembaga tinggi negara. Sebabnya ialah (i) fungsinya hanya bersifat *supporting* atau *auxiliary* terhadap fungsi utama, seperti Komisi Yudisial yang bersifat penunjang terhadap kekuasaan kehakiman. Tugas komisi ini sebenarnya bersifat internal di lingkungan kekuasaan kehakiman, tetapi agar pengawasan yang dilakukannya efektif, kedudukannya dipastikan bersifat independen di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi; (ii) pemberian kewenangan konstitusional yang eksplisit hanya dimaksudkan untuk menegaskan kedudukan konstitusionalnya yang independen, meskipun tetap berada dalam ranah atau domain urusan pemerintahan, seperti misalnya Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara; (iii) penentuan kewenangan pokoknya dalam undang-undang dasar hanya bersifat *by implication*, bukan dirumuskan secara tegas (*strict sense*), seperti kewenangan sebagai penyelenggara pemilihan umum yang dikaitkan dengan komisi pemilihan umum. Bahkan komisi pemilihan inipun tidak tegas ditentukan namanya dalam UUD 1945, melainkan hanya ditegaskan oleh undang-undang; atau (iv) karena keberadaan kelembagaannya atau kewenangannya tidak tegas ditentukan dalam undang-undang dasar, melainkan hanya disebut akan ditentukan diatur dengan undang-undang, seperti keberadaan bank sentral yang menurut Pasal 23D UUD 1945 masih akan diatur dengan undang-undang. Tetapi, dalam undang-undang dasar ditentukan bahwa kewenangan itu harus bersifat *independen*. Artinya, *by implication* kewenangan bank sentral itu

Kepolisian di laut, sampai sekarang tugas-tugas tersebut masih ditangani oleh TNI Angkatan Laut.

diatur juga dalam UUD 1945, meskipun bukan substansinya, melainkan hanya kualitas atau sifatnya.

Dengan demikian, di samping lembaga-lembaga negara yang secara eksplisit disebut dalam UUD 1945, ada pula lembaga-lembaga negara yang memiliki *constitutional importance* yang sama dengan lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, meskipun keberadaannya hanya diatur dengan atau dalam undang-undang. Baik yang diatur dalam UUD maupun yang hanya diatur dengan atau dalam undang-undang, asalkan sama-sama memiliki *constitutional importance*, dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang memiliki derajat konstitusional yang serupa, tetapi tidak dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara.

Lembaga-lembaga negara dalam kategori kedua ini yang memenuhi keempat kriteria di atas adalah (i) Komisi Yudisial; (ii) Menteri dan Kementerian Negara; (iii) Menteri *Triumpir*; (iv) Dewan pertimbangan presiden; (v) Bank sentral; (vi) Tentara Nasional Indonesia; (vii) Kepolisian Negara; dan (viii) Komisi penyelenggara pemilihan umum. Di samping kedelapan lembaga negara yang disebut secara eksplisit ataupun implisit dalam UUD 1945 tersebut, ada pula lembaga-lembaga negara yang murni diciptakan oleh undang-undang, yang dapat dikategorikan sebagai lembaga yang memiliki *constitutional importance* juga. Lembaga-lembaga seperti dimaksud misalnya adalah (ix) Kejaksaan Agung; (x) Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK); dan (xi) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM); dan lain-lain sebagainya.

Misalnya, *ombudsman* yang mempunyai peran penting dalam rangka perwujudan prinsip-prinsip *good governance* dalam rangka pelayanan umum (*public services*). Cita-cita UUD 1945 sebagai konstitusi negara kesejahteraan¹⁸ atau *welfare state*, yang oleh Bung Hatta pernah diterjemahkan dengan perkataan negara pengurus¹⁹, juga berkaitan dengan fungsi lembaga seperti ombudsman yang dapat berperan penting dalam pengawasan dan penyaluran keluhan-keluhan masyarakat akan buruknya kualitas pelayanan umum (*public services*) oleh birokrasi pemerintahan. Jika lembaga ombudsman ini dibentuk berdasarkan undang-undang, bukan tidak mungkin suatu kali nanti dapat pula berkembang penafsiran bahwa lembaga ini juga akan dianggap sebagai lembaga yang penting secara konstitusional.²⁰

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, "*UUD 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas di Masa Depan*", Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1998.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta; Ichtar Baru-van Hoeve, 1994).

²⁰ Dalam rangka perubahan UUD 1945, pernah berkembang ide untuk mencantumkan keberadaan ombudsman dalam UUD 1945. Di samping itu, dalam RUU tentang Mahkamah Konstitusi, lembaga ini juga pernah diusulkan agar diberi

Khusus mengenai Komisi Yudisial, dapat dikatakan bahwa kedudukannya secara struktural sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi, secara fungsional, peranannya bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap lembaga kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial, meskipun fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman, tetapi tidak menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial bukanlah lembaga penegak norma hukum (*code of law*), melainkan lembaga penegak norma etik (*code of ethics*). Lagi pula komisi ini hanya berurusan dengan persoalan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim, bukan dengan lembaga peradilan atau lembaga kekuasaan kehakiman secara institusional. Keberadaannya pun sebenarnya berasal dari lingkungan internal hakim sendiri, yaitu dari konsepsi mengenai majelis kehormatan hakim yang terdapat di dalam dunia profesi kehakiman dan di lingkungan Mahkamah Agung. Artinya, sebelumnya, fungsi *ethical auditor* ini bersifat internal. Namun, untuk lebih menjamin efektifitas kerjanya dalam rangka mengawasi perilaku hakim, maka fungsinya ditarik keluar menjadi *external auditor* yang kedudukannya dibuat sederajat dengan para hakim yang berada di lembaga yang sederajat dengan pengawasnya.

Memang benar bahwa kewenangan Komisi Yudisial, seperti halnya Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, juga diatur dalam UUD 1945. Tepatnya, Mahkamah Agung diatur dalam Pasal 24A, Komisi Yudisial dalam Pasal 24B, sedangkan Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 24C UUD 1945. Akan tetapi, pengaturan mengenai kewenangan sesuatu lembaga dalam UUD tidak mutlak harus diartikan bahwa lembaga yang bersangkutan adalah lembaga yang dapat dikategorikan sebagai lembaga tinggi negara. Sebabnya ialah Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara juga diatur kewenangannya dalam UUD 1945, yaitu dalam Pasal 30. Namun, fungsi organisasi tentara dan kepolisian sebenarnya termasuk ke dalam kategori fungsi pemerintahan (eksekutif), sehingga kedudukan protokolernya tidak dapat disederajatkan dengan Presiden, Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA, dan BPK hanya karena kewenangannya sama-sama diatur dalam UUD 1945. Mirip dengan itu, maka Komisi Yudisial juga tidak dapat disejajarkan dengan lembaga tinggi negara yang lain hanya karena kewenangannya diatur dalam Pasal 24B seperti halnya kewenangan tentara dan kepolisian yang diatur dalam Pasal 30 UUD 1945.

kedudukan hukum (*legal standing*) untuk menjadi pemohon dalam perkara konstitusi guna menampung keluhan-keluhan konstitusional (*constitutional complaint*) warga negara terhadap sesuatu undang-undang ataupun konstitusionalitas tindakan pemerintahan lainnya. Kedua ide ini, memang tidak berhasil memperoleh kesepakatan. Tetapi, ide ini muncul bukan tanpa alasan rasional sesuai tingkat perkembangan kebutuhan kenegaraan Indonesia dewasa ini dan nanti. Oleh karena itu, mungkin saja ide semacam ini akan muncul lagi dan mendapat tempat di masa depan.

Secara struktural dapat dikatakan bahwa Komisi Yudisial memang sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Namun, karena sifat fungsinya yang khusus dan bersifat penunjang (*auxiliary*), maka kedudukan protokolernya tidak perlu dipahami sebagai lembaga yang diperlakukan sama dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi serta DPR, MPR, DPD, dan BPK. Karena, Komisi Yudisial itu sendiri bukanlah lembaga negara yang menjalankan fungsi kekuasaan negara secara langsung. Komisi Yudisial bukan lembaga yudikatif, eksekutif, apalagi legislatif. Ia hanya berfungsi menunjang tegaknya kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim sebagai pejabat penegak hukum dan lembaga yang menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman (*judiciary*).

Dengan demikian, dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, Komisi Yudisial juga bekerja berdampingan dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, bukan dengan pemerintah ataupun dengan lembaga perwakilan rakyat. Dalam bekerja, Komisi Yudisial, meskipun tetap bersifat independen, haruslah lebih dekat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, bukan dengan pemerintah ataupun dengan parlemen. Lebih tegasnya, Komisi Yudisial harus mengambil jarak sehingga tidak menjadi alat politik para politisi, baik yang menduduki jabatan eksekutif maupun legislatif, pemerintah ataupun lembaga perwakilan rakyat untuk mengontrol dan mengintervensi independensi kekuasaan kehakiman.

Dari ke-34 atau lebih lembaga negara yang sama sekali tidak atau belum ditentukan substansi kewenangannya dalam UUD 1945 adalah pula bank sentral. Mengenai bank sentral ini, Pasal 23D UUD 1945 hanya menentukan, “*Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung-jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang*”. Artinya, apa yang menjadi kewenangan bank sentral itu sendiri masih akan diatur dengan undang-undang. Artinya, undang-undang dasar sama sekali belum memberikan kewenangan apa-apa kepada bank sentral yang oleh UU dan oleh kebiasaan sejarah selama ini disebut Bank Indonesia. Yang ditentukan dalam UUD 1945 hanya sifat kewenangan bank sentral itu, yaitu diharuskan bersifat independen. Dengan demikian, harus diakui, tetap ada persoalan konstitusionalitas yang terkait dengan kewenangan bank sentral ini, bukan mengenai substansinya, tetapi mengenai sifat kewenangan konstitusionalnya itu. Artinya, bank sentral juga dapat menghadapi persoalan konstitusionalitas kewenangan yang menjadi obyek perkara di Mahkamah Konstitusi.

Sedangkan komisi penyelenggara pemilihan umum, meskipun namanya belum disebut secara pasti, tetapi kewenangannya sebagai penyelenggara sudah ditegaskan. Dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 ditentukan bahwa “*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*”. Artinya, bahwa komisi pemilihan umum itu

adalah penyelenggara pemilu, dan sebagai penyelenggara pemilu ia diharuskan bersifat nasional, tetap, dan mandiri (independen).

Organ atau lembaga-lembaga selain bank sentral dan komisi pemilihan umum tersebut pada umumnya disebut tegas namanya dengan kewenangan yang ditentukan dengan jelas pula dalam UUD 1945. Dapat dikatakan, dari 34 lembaga negara yang telah diuraikan di atas, ada 28 lembaga yang kewenangannya ditentukan baik secara umum maupun secara rinci dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ke-28 lembaga negara inilah yang dapat disebut sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional atau yang kewenangannya diberikan secara eksplisit oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ke-28 lembaga negara itu adalah: (i) Majelis Permusyawaratan Rakyat; (ii) Presiden; (iii) Wakil Presiden; (iv) Menteri atau Kementerian Negara; (v) Menteri Luar Negeri selaku Menteri *Triumpirat*, (vi) Menteri Dalam Negeri selaku Menteri *Triumpirat*, (vii) Menteri Pertahanan selaku Menteri *Triumpirat*, (viii) Dewan pertimbangan presiden; (ix) Pemerintahan Daerah Provinsi; (x) Gubernur/Kepala Pemerintah daerah provinsi; (xi) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi; (xii) Pemerintahan Daerah Kota; (xiii) Walikota/Kepala Pemerintah Daerah Kota; (xiv) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota; (xv) Pemerintahan Daerah Kabupaten; (xvi) Bupati/Kepala Pemerintah daerah kabupaten; (xvii) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten; (xviii) Satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa; (xix) Dewan Perwakilan Rakyat; (xx) Dewan Perwakilan Daerah; (xxi) Komisi pemilihan umum; (xxii) Badan Pemeriksa Keuangan; (xxiii) Mahkamah Agung; (xxiv) Mahkamah Konstitusi; (xxv) Komisi Yudisial; (xxvi) Bank Sentral; (xxvii) Tentara Nasional Indonesia; dan (xxviii) Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Sedangkan lima organ atau jabatan lainnya, kewenangannya sama sekali tidak atau belum disebut dalam UUD 1945, baik secara implisit ataupun apalagi secara eksplisit. Kelima organ yang dimaksud adalah (i) Duta; (ii) Konsul; (iii) Angkatan Darat; (iv) Angkatan Laut; dan (v) Angkatan Udara. Sementara itu, seperti telah diuraikan di atas, ada pula beberapa lembaga lain yang termasuk kategori seperti yang dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945. Badan-badan lain dimaksud dapat disebut sebagai lembaga negara yang juga memiliki *constititonal importance* atau yang secara konstitusional dianggap penting tetapi belum disebut secara eksplisit dalam UUD 1945.

Sebagai tindak lanjut dari pembaruan konstitusional, setelah dengan ditetapkannya Perubahan Keempat UUD 1945 maka struktur ketatanegaraan Republik Indonesia harus segera disesuaikan dengan desain UUD yang telah berubah itu. Semua institusi pada lapisan supra struktur kenegaraan dan pemerintahan harus ditata kembali. Demikian pula institusi publik di sektor masyarakat (infrastruktur masyarakat), seperti partai politik, organisasi

kemasyarakatan dan organisasi non-pemerintah seperti yayasan (*stichting*) dan perkumpulan (*vereenigings*), juga perlu ditata kembali. Bahkan, organisasi di sektor bisnis atau ekonomi pasar (*market*), seperti perseroan, koperasi, dan BUMN/BUMD juga memerlukan penataan kembali.

Di sektor negara dan pemerintahan, upaya penataan itu mencakup kelembagaan di ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, dan bahkan di wilayah-wilayah campuran atau yang disebut dengan badan-badan independen. Sekarang, telah bermunculan banyak lembaga independen, misalnya, Komisi Pemilihan Umum, Komisi Nasional HAM, Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Komisi Ombudsman, Komisi Penyiaran Indonesia, dan sebagainya. Semua badan-badan ini perlu dikonsolidasikan sehingga tidak berkembang tanpa arahan yang jelas.

Di lingkungan pemerintahan, juga perlu ditata kembali pembedaan antara fungsi-fungsi politik dan teknis administratif, antara organisasi departemen dan non departemen pemerintahan, dan. Pasal 17 ayat (4) UUD 1945, misalnya, menentukan bahwa pembentukan, pengubahan, dan pembubaran organisasi kementerian negara harus diatur dalam Undang-Undang. Artinya, diperlukan pula Undang-Undang yang di dalamnya diatur mengenai berbagai aspek berkenaan dengan kementerian negara, sehingga Presiden tidak seenaknya membentuk, mengubah dan membubarkan suatu organisasi departemen. Penataan kelembagaan ini bahkan juga berkaitan dengan pembenahan yang harus dilakukan sebagai akibat diselenggarakannya otonomi daerah yang luas berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang masih perlu pemikiran berkelanjutan untuk disesuaikan dengan ketentuan Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B UUD 1945. Keseluruhan dan tiap-tiap kelembagaan tersebut, baik di lapisan supra struktural kenegaraan dan pemerintahan maupun di lingkungan infra struktur masyarakat, diharapkan dapat melakukan (i) reorganisasi, reorientasi dan retraining sumber daya manusia (pegawai administrasi), (ii) *streamlining* dan efisiensi struktur jabatan, (iii) penataan sistem informasi dan pelayanan umum berbasis teknologi informasi, (iv) penyempurnaan sistem pengawasan dan pembentukan infrastruktur penegakan sistem *reward and punishment*.

IV. PENEGAKAN HUKUM

Penegakan Hukum (*law enforcement*) dalam arti luas mencakup kegiatan untuk melaksanakan dan menerapkan hukum serta melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum, baik melalui prosedur peradilan ataupun melalui prosedur arbitrase dan mekanisme penyelesaian sengketa lainnya (*alternative disputes or conflicts resolution*). Bahkan, dalam pengertian yang lebih luas lagi, kegiatan penegakan hukum mencakup pula segala aktifitas yang dimaksudkan agar hukum sebagai perangkat kaedah normatif yang mengatur dan mengikat para

subjek hukum dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara benar-benar ditaati dan sungguh-sungguh dijalankan sebagaimana mestinya. Dalam arti sempit, penegakan hukum itu menyangkut kegiatan penindakan terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan, khususnya –yang lebih sempit lagi— melalui proses peradilan pidana yang melibatkan peran aparat kepolisian, kejaksaan, advokat atau pengacara, dan badan-badan peradilan.

Karena itu, dalam arti sempit, aktor-aktor utama yang peranannya sangat menonjol dalam proses penegakan hukum itu adalah polisi, jaksa, pengacara dan hakim. Para penegak hukum ini dapat dilihat **pertama-tama** sebagai orang atau unsur manusia dengan kualitas, kualifikasi, dan kultur kerjanya masing-masing. Dalam pengertian demikian persoalan penegakan hukum tergantung aktor, pelaku, pejabat atau aparat penegak hukum itu sendiri. **Kedua**, penegak hukum dapat pula dilihat sebagai institusi, badan atau organisasi dengan kualitas birokrasinya sendiri-sendiri. Dalam kaitan itu kita melihat penegakan hukum dari kacamata kelembagaan yang pada kenyataannya, belum terinstitusionalisasikan secara rasional dan impersonal (*institutionalized*). Namun, kedua perspektif tersebut perlu dipahami secara komprehensif dengan melihat pula keterkaitannya satu sama lain serta keterkaitannya dengan berbagai faktor dan elemen yang terkait dengan hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang rasional.

Profesi hukum perlu ditata kembali dan ditingkatkan mutu dan kesejahteraannya. Para profesional hukum itu antara lain meliputi (i) legislator (politisi)²¹, (ii) perancang hukum (*legal drafter*), (iii) konsultan hukum, (iv) advokat, (v) notaris, (vi) pejabat pembuat akta tanah, (vii) polisi, (viii) jaksa, (ix) panitera, (x) hakim, dan (xi) arbiter atau wasit. Untuk meningkatkan kualitas profesionalisme masing-masing profesi tersebut, diperlukan sistem sertifikasi nasional dan standarisasi, termasuk berkenaan dengan sistem kesejahteraannya. Di samping itu juga diperlukan program pendidikan dan pelatihan terpadu yang dapat terus menerus membina sikap mental, meningkatkan pengetahuan dan kemampuan profesional aparat hukum tersebut.

Agenda pengembangan kualitas profesional di kalangan profesi hukum ini perlu dipisahkan dari program pembinaan pegawai administrasi di lingkungan lembaga-lembaga hukum tersebut, seperti di pengadilan ataupun di lembaga perwakilan rakyat. Dengan demikian, orientasi peningkatan mutu

²¹ Untuk sementara ini, para politisi sebagai legislator di lembaga perwakilan memang belum dapat dikategorikan sebagai profesi yang tersendiri. Akan tetapi, di lingkungan sistem politik yang sudah mapan dan peran-peran profesional telah terbagi sangat ketat, jabatan sebagai anggota parlemen juga dapat berkembang makin lama makin profesional. Politisi lama kelamaan menjadi profesi karena menjadi pilihan hidup profesional dalam masyarakat.

aparatus hukum ini dapat benar-benar dikembangkan secara terarah dan berkesinambungan. Di samping itu, pembinaan kualitas profesional aparatus hukum ini dapat pula dilakukan melalui peningkatan keberdayaan organisasi profesinya masing-masing, seperti Ikatan Hakim Indonesia, Ikatan Notaris Indonesia, dan sebagainya. Dengan demikian, kualitas hakim dapat ditingkatkan melalui peranan Mahkamah Agung di satu pihak dan melalui peranan Ikatan Hakim Indonesia di lain pihak.

Di samping itu, agenda penegakan hukum juga memerlukan kepemimpinan dalam semua tingkatan yang memenuhi dua syarat. **Pertama**, kepemimpinan diharapkan dapat menjadi penggerak yang efektif untuk tindakan-tindakan penegakan hukum yang pasti; **Kedua**, kepemimpinan tersebut diharapkan dapat menjadi teladan bagi lingkungan yang dipimpinnya masing-masing mengenai integritas kepribadian orang yang taat aturan.

Salah satu aspek penting dalam rangka penegakan hukum adalah proses pembudayaan, pemasyarakatan, dan pendidikan hukum (*law socialization and law education*). Tanpa didukung oleh kesadaran, pengetahuan dan pemahaman oleh para subjek hukum dalam masyarakat, nonsens suatu norma hukum dapat diharapkan tegak dan ditaati. Karena itu, agenda pembudayaan, pemasyarakatan dan pendidikan hukum ini perlu dikembangkan tersendiri dalam rangka perwujudan ide negara hukum di masa depan. Beberapa faktor yang terkait dengan soal ini adalah (a) pembangunan dan pengelolaan sistem dan infra struktur informasi hukum yang berbasis teknologi informasi (*information technology*); (b) peningkatan Upaya Publikasi, Komunikasi dan Sosialisasi Hukum; (c) pengembangan pendidikan dan pelatihan hukum; dan (d) pemasyarakatan citra dan keteladanan-keteladanan di bidang hukum.

Dalam rangka komunikasi hukum, perlu dipikirkan kembali kebutuhan adanya media digital dan elektronika, baik radio, televisi maupun jaringan internet dan media lainnya yang dimiliki dan dikelola khusus oleh pemerintah. Mengenai televisi dan radio dapat dikatakan bahwa televisi dan radio swasta sudah sangat banyak dan karena itu, kemungkinan terjadinya dominasi arus informasi sepihak dari pemerintah seperti terjadi selama masa Orde Baru tidak mungkin lagi terjadi. Karena itu, sumber informasi dari masyarakat dan dari pemodal sudah tersedia sangat banyak dan beragam. Namun, arus informasi dari pemerintah kepada masyarakat, khususnya berkenaan dengan pendidikan dan pemasyarakatan hukum terasa sangat kurang. Untuk itu, pembangunan media khusus tersebut dirasakan sangat diperlukan. Kebijakan semacam ini perlu dipertimbangkan termasuk mengenai kemungkinan memperkuat kedudukan TVRI dan RRI sebagai media pendidikan hukum seperti yang dimaksud.

V. INFRASTRUKTUR SISTEM KODE ETIK POSITIF

Untuk menunjang berfungsinya sistem hukum diperlukan suatu sistem etika yang ditegakkan secara positif berupa kode etika di sektor publik. Di setiap sektor kenegaraan dan pemerintahan selalu terdapat peraturan tata tertib serta pedoman organisasi dan tata kerja yang bersifat internal. Di lingkungan organisasi-organisasi masyarakat juga selalu terdapat Anggaran atau Pedoman Dasar dan Anggaran atau Pedoman Rumah Tangga organisasi. Namun, baru sedikit sekali di antara organisasi atau lembaga-lembaga tersebut yang telah memiliki perangkat Kode Etika yang disertai oleh infra struktur kelembagaan Dewan Kehormatan ataupun Komisi Etika yang bertugas menegakkan kode etika dimaksud. Di samping itu, walaupun pedoman atau anggaran dasar dan rumah tangga tersebut sudah ada, dokumen-dokumen itu hanya ada di atas kertas dalam arti tidak sungguh-sungguh dijadikan pedoman perilaku berorganisasi. Pada umumnya, dokumen-dokumen peraturan, pedoman atau anggaran dasar dan rumah tangga tersebut hanya dibuka dan dibaca pada saat diadakan kongres, muktamar atau musyawarah nasional organisasi yang bersangkutan. Selebihnya, dokumen-dokumen tersebut hanya biasa dilupakan.

Dengan perkataan lain, dalam kultur keorganisasian atau kultur berorganisasi di berbagai kalangan masyarakat kita, kebiasaan untuk menaati aturan, *rule of the game* belumlah menjadi tradisi yang kuat. Tradisi taat aturan itu masih harus dibudayakan secara luas. Untuk itu, diperlukan proses pelebagaan tradisi normatif yang bertingkat-tingkat, baik berkenaan dengan norma hukum, norma etika dan moral, serta norma hukum. Karena itu, selain menata dan memperbaiki kembali sistem norma hukum, kita juga perlu melembagakan sistem dan infrastruktur etika positif dalam masyarakat kita. Sistem dan infra struktur etika tersebut dilembagakan, baik melalui mekanisme di lingkungan supra struktur kenegaraan dan pemerintahan maupun di lingkungan infra struktur masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru-van Hoeve, 1994.
- _____. “*UUD 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas di Masa Depan*”. Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1998.
- _____. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- _____. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- _____. *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. translated by: Anders Wedberg. New York: Russell & Russell, 1961.
- Montesquieu. *The Spirit of the laws*. Translated by Thomas Nugent. London: G. Bell & Sons, Ltd, 1914.
- Phillips, O. Hood and Paul Jackson. *Constitutional And Administrative Law*. Eighth Edition. London: Sweet & Maxwell, 2001.