

# **Politik Hukum Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Penyelenggaraan Negara**

## ***Legal Policy of Judicial Review of Laws and Legislation in State Administration***

**Anna Triningsih**

Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro  
Jalan Imam Bardjo, S.H, No.1 Semarang  
Email : mkri\_annatriningsih@yahoo.com

Naskah diterima: 26/01/2016 revisi: 10/02/2016 disetujui: 09/03/2016

### **Abstrak**

Peraturan perundang-undangan atau biasa disebut dengan hukum merupakan produk politik. Politik merupakan bidang dalam masyarakat yang berhubungan dengan tujuan masyarakat, dan hukum sebagai salah satu bidang di dalam masyarakat senantiasa terkait dengan tujuan masyarakat. Oleh karena terkait dengan tujuan tersebut itulah maka hukum memiliki sisi dinamikanya. dinamika sosial politik di dalamnya selalu terdapat pesan (*message*) yang ingin didengar, diketahui, dipahami, dan kemudian dilaksanakan oleh pihak yang dituju, yaitu para penyelenggara kekuasaan negara, pemegang kekuasaan politik. Dalam perspektif hukum tata negara pesan itulah yang kemudian menjadi tujuan dalam penyelenggaraan negara dan kemudian diorganisasikan ke dalam struktur politik sebagai tata cara dalam penyelenggaraan negara guna mencapai tujuan negara. Makna penyelenggaraan bernegara yang lebih demokratis dan berdasarkan hukum sebagai tujuan dalam perubahan UUD 1945 adalah untuk memberikan landasan konstitusional, (i) hubungan kesejajaran antara negara dan masyarakat berdasarkan hak dan kewajiban konstitusional secara bertimbal balik; (ii) hubungan kesejajaran antar-lembaga negara berdasarkan *check and balances system*; (iii)

penguatan independensi dan imparialitas kekuasaan kehakiman guna mengawal berjalannya sistem hukum dan ketatanegaraan. Pengujian terhadap produk hukum dalam penyelenggaraan negara melalui mekanisme peradilan bertujuan untuk memberikan jaminan bagi implementasinya hubungan-hubungan tersebut dan berjalannya sistem hukum dan sistem ketatanegaraan sesuai dengan UUD 1945.

**Kata Kunci:** Politik Hukum, Pengujian Perundang-Undangan, Penyelenggaraan Negara,

### ***Abstract***

*Legislation or commonly called the law is a political product. Politics is a field in the society which relate to public goals, and the law as one of the fields in society is always linked to the goals of society. Because of being associated with these objectives, the law has its own dynamics side. In its socio-political dynamics there is always a message that wants to be heard, known, understood, and then executed by the addressee, which is the organizer of state power, political power holders. In the perspective of constitutional law that message then becomes a goal in organizing the state and then organized into a political structure as the procedures in the administration of the state in order to reach the goal of the state. The meaning of a more democratic state administration and based on law as a goal in the amendment of the 1945 Constitution was to provide a constitutional basis, (i) equal relationship between state and society based on rights and obligations in reciprocal nature; (ii) the equal relationship between state institutions based on checks and balances system; (iii) strengthening the independence and impartiality of judicial authority to guard the running of the legal and constitutional system. Review of legal products in state administration through judicial mechanism aims to provide a guarantee for the implementation of these relationships and the running of the legal and constitutional system in accordance with the 1945 Constitution.*

**Keyword:** *Legal Policy, Review of Laws, State Administration.*

## **A. PENDAHULUAN**

Hukum, atau yang secara lebih spesifik lagi peraturan perundang-undangan, merupakan produk politik.<sup>1</sup> Sebagai produk politik hukum merupakan hasil akhir dari suatu proses panjang. Proses yang pada akhirnya menghasilkan produk yang disebut hukum tersebut dimulai dari adanya suatu gagasan di dalam masyarakat berupa keinginan supaya suatu masalah diatur dengan hukum, seperti pemanfaatan suatu tanah untuk pertambangan perlu diatur oleh hukum untuk

<sup>1</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009, h. 4-6.

menghindari dampak yang merusak lingkungan hidup. Tahap demikian disebut tahap inisiasi.<sup>2</sup> Tahap tersebut selanjutnya menjadi wacana publik (*public discourse*) yang mendapat tanggapan masyarakat secara beragam dan akhirnya terjadilah pengujian terhadap gagasan tersebut melalui diskusi-diskusi yang terjadi di dalam masyarakat, hingga pada akhirnya masyarakatlah yang menentukan sendiri gagasan tersebut lolos atau tidak lolosnya untuk di atur oleh hukum. Tahap ini merupakan tahap sosio-politis dengan *out put*-nya berupa gagasan yang telah dipertajam, sehingga siap untuk masuk ke dalam tahap berikutnya, yaitu tahap teknis yuridis. Di dalam tahap teknis yuridis inilah suatu gagasan dirumuskan oleh pembentuk undang-undang di dalam forum politik hingga berbentuk hukum sebagai undang-undang.<sup>3</sup>

Untuk mempermudah pemahaman tentang politik hukum maka menjadi penting untuk memahami secara mendasar apa dan bagaimana politik hukum. Menurut Mochtar Kusumaadmadja<sup>4</sup> politik hukum merupakan kebijakan hukum dan perundang-undangan dalam pembaharuan hukum dengan instrumen politik hukum dilakukan melalui Undang-undang. Intisari pemikiran politik hukum yang dikemukakan Mochtar Kusumaadmadja adalah berkaitan dengan hukum mana yang perlu dibentuk (diperbaharui, diubah, atau diganti) dan hukum mana yang perlu dipertahankan agar secara bertahap dapat diwujudkan tujuan negara.

Moh. Mahfud MD<sup>5</sup> mengatakan politik hukum adalah *legal policy* atau arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama. Lebih rinci Moh. Mahfud MD membagi 3 (tiga) kelompok politik hukum, yaitu: *pertama*, arah resmi tentang hukum yang akan diberlakukan (*legal policy*) guna mencapai tujuan negara yang mencakup penggantian hukum lama dan pembentukan hukum-hukum yang baru sama sekali; *kedua*, latar belakang politik dan sub-sistem kemasyarakatan lainnya dibalik lahirnya hukum, termasuk arah resmi tentang hukum yang akan atau tidak akan diberlakukan; dan *ketiga*, persoalan-persoalan disekitar penegakan hukum, terutama implementasi atas politik hukum yang telah digariskan. Pijakan yang menjadi landasan dari politik hukum adalah mewujudkan tujuan negara dan sistem hukum dari negara yang

<sup>2</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991, h.174-175.

<sup>3</sup> *Ibid.*, h. 175-178.

<sup>4</sup> Mochtar Kusumaadmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan: Kumpulan Karya Tulis Prof. Mochtar Kusumaadmadja, S.H., LL.M.*, Bandung: Alumni, 2002, h. 3-4.

<sup>5</sup> Moh. Mahfud, MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006, h. 5.

bersangkutan dalam konteks Indonesia, tujuan dan sistem hukum itu terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945 khususnya Pancasila yang melahirkan kaedah-kaedah penuntun hukum.

Menurut Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.<sup>6</sup> Bintang R Saragih<sup>7</sup> politik hukum adalah kebijakan yang diambil (ditempuh) oleh negara (melalui lembaganya atau pejabatnya) untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu diubah, atau hukum yang mana yang perlu dipertahankan, atau mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggara negara dan pemerintah dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara (seperti kesejahteraan rakyat) secara bertahap dan terencana dapat terwujud. Politik hukum menurut Satjipto Rahardjo<sup>8</sup> adalah aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Politik hukum tidak dapat dilepaskan dari cita Negara kesejahteraan dalam konstitusi. Menurut Yudha Bhakti Ardiwisastra politik hukum mengandung 2 (dua) sisi yang tidak terpisahkan, yaitu *pertama*, sebagai arahan pembuatan hukum atau *legal policy* lembaga-lembaga Negara dalam pembuatan hukum; dan *kedua*, sebagai alat untuk menilai dan mengkritisi apakah sebuah hukum yang dibuat sudah sesuai dengan kerangka pikir *legal policy* untuk mencapai tujuan Negara.<sup>9</sup>

Politik merupakan bidang dalam masyarakat yang berhubungan dengan tujuan masyarakat. Sementara itu, hukum sebagai salah satu bidang di dalam masyarakat senantiasa terkait dengan tujuan masyarakat sebagaimana diuraikan di atas. Oleh karena terkait dengan tujuan tersebut itulah maka hukum memiliki sisi dinamikanya. Dinamika sosio-politis dalam proses terbentuknya hukum. Selanjutnya, penglihatan terhadap hukum dari sisi dinamikanya yang demikian itulah penglihatan terhadap hukum dalam perspektif politik hukum. Secara lebih rinci dinamika tersebut akan melibatkan pembahasan tentang tujuan dan cara mencapai tujuan dalam pembentukan hukum tersebut.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Moh. Mahfud, MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009, h. 1. Dalam buku Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Cetakan Kedua, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, h. 160.

<sup>7</sup> Bintang R Saragih, *Politik Hukum*, Bandung: Utomo, 2006, h. 17.

<sup>8</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan Ketiga, Bandung: Citra Adhitya Bhakti, 1991, h. 352.

<sup>9</sup> Yudha Bhakti Ardiwisastra, *Politik Hukum Lanjut*, Course Material (IV) Dalam Mata Kuliah Politik Hukum Lanjut pada Program Doktor Hukum UNPAD Bandung, 2010, h. 1-3.

<sup>10</sup> Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, h. 351-353.

Uraian tersebut mengantarkan suatu pemahaman bahwa setiap dinamika sosial politik di dalamnya selalu terdapat pesan (*message*) yang ingin didengar, diketahui, dipahami, dan kemudian dilaksanakan oleh pihak yang dituju, yaitu para penyelenggara kekuasaan negara, pemegang kekuasaan politik.<sup>11</sup> Dalam perspektif hukum tata negara pesan itulah yang kemudian menjadi tujuan dalam penyelenggaraan negara dan kemudian diorganisasikan ke dalam struktur politik sebagai tata cara dalam penyelenggaraan negara guna mencapai tujuan negara. Dinamika sosial politik yang terjadi pada dekade 1990-an, yang berpuncak pada tahun 1998 yang ditandai dengan mundurnya Presiden Soeharto dari kursi kepresidenan, di dalamnya terdapat pesan supaya penyelenggaraan negara lebih demokratis dan berdasarkan hukum atau, dengan perkataan lain, negara demokrasi berdasarkan hukum, negara hukum yang demokratis, atau negara demokrasi konstitusional. Hal itulah yang kemudian menjadi tujuan hukum utama perubahan UUD 1945.

Dalam prosesnya menjadi tujuan hukum pesan dimaksud mula-mula direspons oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang kemudian secara efektif bergulir sebagai agenda politik dalam sidang-sidang MPR untuk mengubah Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Perubahan terjadi secara bertahap dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002. Setelah diubah, sebutan resmi undang-undang dasar pun ditetapkan menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam perubahan tersebut negara demokrasi berdasarkan hukum diimplementasikan secara normatif dalam Pasal 1 yang semula terdiri atas dua ayat menjadi tiga ayat sebagai berikut:

*Pasal 1*

- (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.*
- (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*
- (3) Negara Indonesia adalah negara hukum.*

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) itulah yang kemudian menjadi tonggak yang memiliki pengaruh sangat signifikan terhadap politik hukum nasional, Pengujian perundang-undangan

<sup>11</sup> Ahmad Fadli Sumadi, *Pengawasan & Pembinaan Pengadilan: Fungsi Manajemen Mahkamah Agung Terhadap Pengadilan Di Bawahnya Setelah Perubahan UUD 1945*, Malang: Setara Press, 2012, h. 49.

dengan perubahan UUD 1945 yang disempurnakan dengan diberikannya peluang untuk pengujian undang-undang terhadap UUD 1945.

Berdasarkan uraian tersebut maka, permasalahannya adalah apa makna penyelenggaraan bernegara yang lebih demokrasi berdasarkan hukum sebagai tujuan perubahan UUD 1945; tujuan apa yang hendak dicapai dalam pengujian produk hukum dalam penyelenggaraan negara terkait dengan makna dimaksud.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Menuju Negara Demokrasi Berdasarkan Hukum**

#### **a. Negara Demokrasi Berdasarkan Hukum**

Negara sebagai suatu organisasi, khususnya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), bukan merupakan pemberian dari siapapun. Negara ini ada karena dibentuk oleh rakyat yang mengikatkan diri sebagai bangsa untuk menghapuskan penjajahan yang telah menimpa dan merampas kemerdekaan sebagai hak fundamentalnya. Penjajahan, yang juga disadari tidak sesuai dengan peri kemanusiaan dan peri keadilan, harus juga dihapuskan di atas dunia ini negara.<sup>12</sup>

Perjuangan kemerdekaan tersebut setelah memakan waktu yang sangat lama dan menelan korban tak terpermanai akhirnya dapat mengantarkan bangsa tersebut sampai pada gerbang kemerdekaan dan atas berkah (kebaikan) dan rahmah (kasih sayang) Allah, Tuhan Yang Maha Kuasa, serta cita-cita luhur untuk merdeka maka kemerdekaan tersebut dikumandangkan ke seluruh penjuru dunia.<sup>13</sup>

Segera setelah itu atau bersamaan dengan itu dibentuklah pemerintahan negara yang bertujuan untuk: (i) perlindungan terhadap bangsa dan wilayah yang ditempatinya, (ii) pemajuan kesejahteraan umum, (iii) pencerdasan kehidupan kebangsaan, dan (iv) pelibatan usaha mewujudkan perdamaian dunia. Proses terjadinya negara yang demikian sama dengan konsep negara yang dikonstruksikan dalam gagasan negara demokrasi. Negara yang dibentuk dan diselenggarakan oleh serta untuk rakyat. Oleh karena itu, ketika Bangsa Indonesia merdeka dan membentuk negara, maka Negara Kebangsaan Indonesia tersebut disusun dalam suatu

<sup>12</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Pembukaan UUD 1945: Alinea I.*

<sup>13</sup> *Ibid*, *Pembukaan UUD 1945: Alinea II & Alinea III.*

undang-undang dasar negara yang dibentuk tersebut sebagai pedoman dalam penyelenggaraan negara.<sup>14</sup> Itulah sejatinya negara demokrasi berdasarkan hukum.

Setelah negara yang dibentuk tersebut mengarungi sejarah eksistensinya, termasuk di dalamnya mengimplementasikan prinsip-prinsip negara demokrasi berdasarkan hukum dalam penyelenggaraan negara, maka ketika krisis keuangan menimpa negara ini dan terus berkembang menjadi krisis yang multi dimensional, hingga menimbulkan dinamika sosial-politik sebagaimana diuraikan di atas, UUD 1945 dinilai termasuk menjadi poin penyebabnya. UUD 1945 terlalu simpel dan tidak atau kurang memberikan jaminan penyelenggaraan negara demokrasi berdasarkan hukum. Berdasarkan uraian tersebut maka makna perubahan UUD 1945 adalah untuk lebih memberikan jaminan secara normatif konstitusional bagi penyelenggaraan negara yang lebih demokratis berdasarkan hukum, negara demokrasi konstitusional atau negara hukum yang demokratis. Uraian berikut ini merupakan sebagian implementasi dari tujuan-tujuan dimaksud, terutama terkait dengan pengujian terhadap produk legislasi dan administrasi ketatausahaan dalam penyelenggaraan negara.

## **b. Hubungan Konstitusional Negara - Warga Negara**

Negara sebagai organisasi kekuasaan yang pembentuk, penyelenggara, dan sasaran tujuannya adalah sama, yaitu rakyat yang mengikatkan diri sebagai bangsa tersebut maka hal tersebut berimplikasi pada hubungan antara negara dan masyarakat merupakan hubungan yang bersifat horizontal, sejajar, seperti hubungan antara anggota dari suatu organisasi terhadap pengurusnya, sebagaimana dikatakan oleh Bung Hatta.<sup>15</sup> Bukan merupakan hubungan yang bersifat vertikal, atas – bawah, hubungan antara penguasa dan yang dikuasai atau hubungan antara “*kawula dan gusti*”. Hubungan yang demikian dari perspektif lain juga merupakan

<sup>14</sup> *Ibid*, Pembukaan UUD 1945: Alinea IV.

<sup>15</sup> Dikemukakan oleh Mohammad Hatta pada tanggal 15 Juli 1945, Sekretariat Negara RI, Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (Jakarta: Setneg RI, 1998), berbunyi: “...kita mendirikan negara baru di atas dasar gotong-royong dan hasil usaha bersama. Tetapi satu hal yang saya khawatirkan, kalau tidak ada satu keyakinan atau satu pertanggungjawaban kepada rakyat dalam Undang-Undang Dasar yang mengenai hak untuk mengeluarkan suara... mungkin terjadi suatu bentuk negara yang tidak kita setujui... Hendaklah kita memperhatikan syarat-syarat supaya negara yang kita bikin jangan menjadi negara kekuasaan. Kita menghendaki negara pengurus, kita membangunkan masyarakat baru yang berdasar gotong-royong, usaha bersama; tujuan kita ialah memperbaiki masyarakat. Tetapi di sebelah itu janganlah kita memberi kekuasaan kepada negara untuk menjadikan di atas negara baru itu suatu negara kekuasaan... sebab kita mendasarkan negara kita atas kedaulatan rakyat...”.



konsekuensi dari prinsip negara demokrasi berdasarkan hukum. Terkait dengan itu maka hanya ada satu hal yang selayaknya di porsi yang lebih tinggi dalam kehidupan bernegara tersebut, sehingga oleh karenanya terhadap hal tersebut berlaku hubungan yang bersifat vertikal, hubungan yang mengharuskan kepada warga negara dan negara untuk menjunjung tinggi.

Hal yang lebih tinggi dan mengharuskan untuk dijunjung tinggi tersebut adalah konstitusi sebagai hukum yang tertinggi di negara ini (*the supreme law of the land*). Hukum yang dalam suatu perspektif tertentu bersifat kontraktual, yang mengkonstruksikan di dalamnya terdapat hubungan hukum berisi hak dan kewajiban konstitusional antara negara dan warga negara secara bertimbang balik. Karena antara negara dan warga negara merupakan pihak dalam kontrak tersebut maka antara keduanya sejajar. Itulah hakikat hubungan antara negara dan warga negara di dalam negara demokrasi berdasarkan hukum yang telah dianut sejak Indonesia merdeka, yang secara normatif disempurnakan setelah perubahan UUD 1945 sebagaimana, antara lain, terdapat dalam Bab XA Hak Asasi Manusia dan Bab XV Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial. Atas dasar adanya hubungan hukum tersebut maka apabila terjadi pelanggaran terhadap hukum tersebut dan berakibat merugikan, kepada pihak yang dirugikan tersebut disediakan forum adjudikasi dengan, antara lain, menggunakan pengujian terhadap produk hukum melalui mekanisme peradilan.

### **c. Pengujian Terhadap Produk Hukum**

Pengujian melalui proses peradilan terhadap produk hukum dalam penyelenggaraan negara, baik oleh pembentuk undang-undang maupun oleh pemerintah, yang di dalam perubahan UUD 1945 digenapkan dengan adanya pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 merupakan langkah maju dalam sistem ketatanegaraan menuju ke arah penyelenggaraan negara yang lebih demokratis dan berdasarkan atas hukum.

Pengujian peraturan perundang-undangan yang dibedakan menjadi dua pengujian, yaitu pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang oleh Mahkamah Agung dan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar oleh



Mahkamah Konstitusi. Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dalam sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945 dikenal dan hadir pada tahun 1970 di awal pemerintahan Orde Baru yang menjanjikan pemerintahan yang lebih demokratis berdasarkan UUD 1945 secara murni dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman.<sup>16</sup> Pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar hadir setelah perubahan UUD 1945 yang terjadi karena adanya tuntutan penyelenggaraan negara yang lebih demokratis berdasarkan hukum.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman, Penjelasan Umum, berbunyi: *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Sejalan dengan ketentuan tersebut maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Dalam usaha memperkuat prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka, sesuai dengan tuntutan reformasi di bidang hukum telah dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Melalui perubahan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tersebut telah diletakkan kebijakan bahwa segala urusan mengenai peradilan baik yang menyangkut teknis yudisial maupun urusan organisasi, administrasi, dan finansial berada di bawah satu atap di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Kebijakan ini sudah harus dilaksanakan paling lambat 5 (lima) tahun sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dengan berlakunya Undang-Undang ini, pembinaan badan peradilan umum, badan peradilan agama, badan peradilan militer, dan badan peradilan tata usaha negara berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Mengingat sejarah perkembangan peradilan agama yang spesifik dalam sistem peradilan nasional, pembinaan terhadap badan peradilan agama dilakukan dengan memperhatikan saran dan pendapat Menteri Agama dan Majelis Ulama Indonesia. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan khususnya dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Berdasarkan perubahan tersebut ditegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.*

Ketentuan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi mempunyai wewenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain itu Mahkamah Konstitusi mempunyai kewajiban memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Disamping perubahan yang menyangkut kelembagaan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman sebagaimana dikemukakan di atas, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memperkenalkan pula suatu lembaga baru yang berkaitan dengan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yaitu Komisi Yudisial. Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.

Mengingat perubahan mendasar yang dilakukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya mengenai penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, maka Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 perlu dilakukan perubahan secara komprehensif.

Dalam Undang-Undang ini diatur mengenai badan-badan peradilan penyelenggara kekuasaan kehakiman, asas-asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, jaminan kedudukan dan perlakuan yang sama bagi setiap orang dalam hukum dan dalam mencari keadilan. Selain itu dalam Undang-Undang ini diatur pula ketentuan yang menegaskan kedudukan hakim sebagai pejabat yang melakukan kekuasaan kehakiman serta panitera, panitera pengganti, dan juru sita sebagai pejabat peradilan, pelaksanaan putusan pengadilan, bantuan hukum, dan badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Untuk memberikan kepastian dalam proses pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial badan peradilan di bawah Mahkamah Agung dalam Undang-Undang ini diatur pula ketentuan peralihan.

<sup>17</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 24C berbunyi:

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.
- (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.
- (4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.
- (5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela dan bebas dari sebarang pengaruh yang dapat merangkap sebagai pejabat negara.
- (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.

Pengujian KTUN yang dilakukan oleh pengadilan tata usaha negara, meskipun telah dikenal sejak tahun 1948 dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948 tentang Kekuasaan Kehakiman dengan sebutan pengadilan tata usaha pemerintahan<sup>18</sup>, namun hal tersebut mulai terlaksana secara efektif karena undang-undang tersebut tidak sempat berlaku karena keburu bergantinya undang-undang dasar, yakni dari UUD 1945 ke Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949 (KRIS 1949). Hal tersebut berlaku efektif setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, meskipun sesuai dengan keadaan pada masanya, yakni dalam perpolitikan yang otoritarian, proses kehadiran pengujian KTUN mengalami banyak kendala, sehingga selalu mengalami penundaan-penundaan dalam berlakunya secara efektif, karena ketika itu masih “ada ketakutan” dari para pejabat yang sebelumnya “kebal” dari segala gugatan, tiba-tiba dengan hadirnya pengujian tersebut keputusan mereka dalam kapasitasnya sebagai pejabat berpotensi dipersoalkan di pengadilan.

Berdasarkan fakta bahwa pengujian sebagaimana diuraikan di atas yang berarti secara hukum penyelenggara negara dapat digugat oleh masyarakat, baik perseorangan, kelompok orang, maupun kesatuan masyarakat hukum adat, badan hukum, baik privat maupun publik maupun lembaga negara sendiri, bahkan oleh lembaga negara<sup>19</sup>, menunjukkan bahwa publik mendapatkan kesempatan untuk mengawasi jalannya penyelenggaraan negara dan dijamin oleh hukum melalui mekanisme peradilan. Hal demikian merupakan konsekuensi dari penegasan

<sup>18</sup> Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 66 berbunyi: “Jika dengan Undang-Undang atau berdasar atas Undang-Undang tidak ditetapkan badan-badan Kehakiman lain untuk memeriksa dan memutus perkara-perkara dalam soal Tata Usaha Pemerintahan, maka Pengadilan Tinggi dalam tingkatan pertama dan Mahkamah Agung dalam tingkatan kedua memeriksa dan memutus perkara-perkara itu”. Dan Pasal 67 berbunyi: “Badan-badan Kehakiman dalam peradilan Tata Usaha Pemerintahan yang dimaksudkan dalam pasal 66 berada dalam pengawasan Mahkamah Agung serupa dengan yang termuat dalam pasal 55”.

<sup>19</sup> Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 51 berbunyi:

- (1) Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
  - a. perorangan warga negara Indonesia;
  - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang
  - c. diatur dalam undang-undang;
  - d. badan hukum publik atau privat; atau
  - e. lembaga negara.
- (2) Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:
  - a. pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau
  - b. materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

penyelenggaraan negara yang demokrasi berdasarkan hukum sebagaimana maksud dan tujuan dari perubahan UUD 1945. Jaminan hukum tersebut makin efektif karena manakala pengadilan mengabulkan permohonan pengujian tersebut maka, putusannya tidak hanya mengikat kepada mereka yang mengajukan permohonan, akan tetapi berlaku mengikat secara hukum kepada seluruh warga negara secara umum (*erga omnes*).

Selain itu, dengan adanya kewenangan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi telah menggeser paradigma supremasi parlemen dengan prinsipnya undang-undang tidak dapat diganggu gugat ke paradigma supremasi konstitusi dengan prinsip-prinsip turunannya dalam hierarki hukum. Dengan demikian maka tidak terdapat lagi kedudukan lembaga negara tertinggi. Semua lembaga negara berkedudukan sama dan sederajat, yang hanya dibedakan berdasarkan fungsinya. Fungsi utama atau bukan fungsi utama (*fungsi auxiliary*). Lembaga negara yang memiliki fungsi utama, oleh karena kedudukannya sejajar maka hubungannya bersifat *check and balances*.<sup>20</sup>

Salah satu di antara prinsip turunan dari herarki hukum terkait dengan pengujian ini adalah bahwa peraturan yang lebih tinggi merupakan ukuran validitas bagi peraturan yang lebih rendah. Hal tersebut memperoleh alasan pembenarnya karena secara historis konstitusi yang dikonstruksikan merupakan kesepakatan seluruh bangsa ketika membentuk negara maka berdasarkan asas *pacta sunt servanda*, konstitusi juga merupakan hukum asal mula, hukum yang tertinggi bagi bangsa yang menegara tersebut.

#### **d. Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman**

Kekuasaan kehakiman merupakan salah satu dari kekuasaan negara, yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan peradilan sebagai forum adjudikasi untuk menyelesaikan sengketa hukum atau konstitusi dalam rangka kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Karena fungsinya yang demikian itu maka menurut prinsip negara hukum yang demokratis kekuasaan tersebut haruslah merdeka. Dengan perkataan lain, kekuasaan kehakiman haruslah independen dan imparial.

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MK RI, 2006.

Independensi dan imparialitas kekuasaan kehakiman tersebut tidak secara tegas dinormakan dalam pasal UUD 1945 ketika mula pertama Indonesia merdeka pada tahun 1945. Independensi dan imparialitas kekuasaan kehakiman hanya disebutkan di dalam Penjelasan UUD 1945 yang menyatakan, "*Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka artinya terlepas dari kekuasaan Pemerintah*". Oleh karena itu, ketika dinamika sosial-politik pada dekade 1990-an yang di dalam pesannya menuntut penyelenggaraan negara yang lebih demokratis dan berdasarkan hukum dan kemudian direspons oleh MPR hasil pemilihan umum tahun 1999 untuk mengubah UUD 1945 maka independensi dan imparialitas tersebut dinormakan dalam perubahan Pasal 24 UUD 1945 yang menyatakan, "*Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan*". Dengan perubahan pasal tersebut menunjukkan bahwa respons MPR sebagai representasi rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang lebih demokrasi dan berdasarkan hukum pada aras norma konstitusional yang merupakan dasar dalam penyelenggaraan negara.

Untuk apa dan siapa independensi dan imparialitas kekuasaan kehakiman tersebut. Permasalahan tersebut akan dijawab dengan pendekatan berdasarkan substansi dan prinsip negara hukum. Substansi negara hukum adalah bahwa negara, dalam hal ini penyelenggara negara, maupun warga negara harus tunduk kepada hukum. Adapun prinsip negara hukum adalah bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan dibagi dan/atau dipisahkan menjadi tiga. Kekuasaan legislatif untuk membentuk hukum, kekuasaan negara untuk menyelenggarakan untuk pemerintahan berdasarkan hukum, dan kekuasaan kehakiman untuk menyelenggarakan peradilan sebagai forum adjudikasi manakala dalam penyelenggaraan negara maupun dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara terjadi pelanggaran hukum, sehingga menimbulkan sengketa hukum.

Sengketa hukum dapat saja melibatkan antara lembaga negara yang satu dan lembaga negara yang lain, antaranggota masyarakat, maupun antara masyarakat dan negara, atau sebaliknya. Para pihak yang terlibat di dalam sengketa hukum tersebut mengharapkan supaya sengketa hukum yang terjadi diselesaikan dengan menegakkan hukum secara adil.

Oleh karena itu pengadilan sebagai pelaku kekuasaan kehakiman akan menyelesaikan sengketa hukum tersebut dengan menegakkan hukum dan keadilan dan dengan mekanisme dalam proses yang berdasarkan hukum dan keadilan pula.

Guna mewujudkan tegaknya hukum dan keadilan, kekuasaan kehakiman sebagai penyelenggara peradilan haruslah independen dalam arti tidak dipengaruhi atau tidak terpengaruh oleh kekuasaan ekstra yudisial. Selain itu, kekuasaan kehakiman haruslah imparial, artinya dalam menyelenggarakan peradilan tersebut tidak memihak kepada salah satu pihak yang dihadapinya. Sekiranya ada pemihakan, adalah pemihakan hanya terhadap hukum dan keadilan. Dengan demikian maka independensi dan imparialitas tersebut bukan untuk kepentingan kekuasaan kehakiman sendiri, melainkan untuk para pihak pencari keadilan, ialah masyarakat maupun negara itu sendiri. Masyarakat yang dalam perspektif demokrasi adalah yang membuat dan menyelenggarakan serta yang menjadi tujuan negara.

## **2. Hukum dan Pemerintahan dalam Kehidupan Bernegara**

Di era modern, negara sebagai suatu organisasi kekuasaan keberadaannya dipahami sebagai hasil bentukan masyarakat melalui proses perjanjian sosial antara warga masyarakat. Keberadaan negara menjadi kebutuhan bersama untuk melindungi dan memenuhi hak-hak individu warga negara serta menjaga tertib kehidupan sosial bersama. Kebutuhan tersebut dalam proses perjanjian sosial termanifestasi menjadi cita-cita atau tujuan nasional yang hendak dicapai sekaligus menjadi perekat antara berbagai komponen bangsa. Untuk mencapai cita-cita atau tujuan tersebut, disepakati pula dasar-dasar organisasi dan penyelenggaraan negara. Kesepakatan tersebutlah yang menjadi pilar dari konstitusi sebagaimana dinyatakan oleh William G. Andrew bahwa terdapat tiga elemen kesepakatan dalam kontitusi, yaitu (1) tentang tujuan dan nilai bersama dalam kehidupan berbangsa (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*); (2) tentang aturan dasar sebagai landasan penyelenggaraan negara dan pemerintahan (*the basis of government*); dan (3) tentang institusi dan prosedur penyelenggaraan negara (*the form of institutions and procedure*).<sup>21</sup>

<sup>21</sup> William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, 3rd edition, New Jersey: Van Nostrand Company, 1968, h. 12 – 13.

Agar negara yang dibentuk dan diselenggarakan dapat berjalan untuk mencapai tujuan atau cita-cita nasional, dibentuklah organisasi negara yang terdiri dari berbagai lembaga negara, yang biasanya dibedakan menjadi cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Namun demikian, saat ini organisasi negara telah mengalami perkembangan yang sangat pesat. Sesuai dengan tuntutan perkembangan penyelenggaraan urusan kenegaraan dan pelayanan kepada masyarakat, kelembagaan dalam organisasi negara berkembang sedemikian rupa baik dari sisi jumlah, maupun dari sisi jenis wewenang yang dimiliki. Untuk menangani urusan Pemilihan Umum misalnya, sesuai dengan proses demokratisasi tidak lagi dapat diserahkan kepada pemerintah, tetapi harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat tetap, nasional, dan mandiri. KPU sebagai penyelenggara Pemilu tentu tidak dapat disebut sebagai lembaga eksekutif, legislatif, ataupun yudikatif.

Setiap lembaga negara memiliki kekuasaan tertentu yang dimaksudkan agar negara dapat memenuhi tugas yang menjadi alasan pembentukannya, serta untuk mewujudkan tujuan nasional. Dalam sistem komputerisasi, organisasi negara dapat diibaratkan sebagai perangkat keras (*hardware*) yang bekerja menjalankan roda organisasi negara.

Untuk menjamin kekuasaan yang dimiliki oleh setiap penyelenggara negara akan dilaksanakan sesuai dengan alasan pemberian kekuasaan itu sendiri serta mencegah tidak terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, maka pemberian dan penyelenggaraan kekuasaan itu harus berdasarkan hukum. Inilah makna prinsip negara hukum baik dalam konteks *rechtsstaats* maupun *rule of law*. Hukum menjadi piranti lunak (*soft ware*) yang mengarahkan, membatasi, serta mengontrol penyelenggaraan negara.

#### **a. Tujuan Hukum dan Pemerintahan**

Secara teoretis, terdapat tiga tujuan hukum<sup>22</sup>, yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Keadilan dapat dikatakan sebagai tujuan utama yang bersifat universal. Keadilan adalah perekat tatanan kehidupan bermasyarakat yang beradab. Hukum diciptakan agar agar setiap individu anggota masyarakat dan penyelenggara negara melakukan sesuatu tindakan yang diperlukan untuk menjaga ikatan sosial dan mencapai tujuan kehidupan bersama atau sebaliknya agar tidak melakukan suatu tindakan

<sup>22</sup> Ali Yunasril, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009, h. 25.

yang dapat merusak tatanan keadilan. Jika tindakan yang diperintahkan tidak dilakukan atau suatu larangan dilanggar, tatanan sosial akan terganggu karena tercederainya keadilan. Untuk mengembalikan tertib kehidupan bermasyarakat, keadilan harus ditegakkan. Setiap pelanggaran akan mendapatkan sanksi sesuai dengan tingkat pelanggaran itu sendiri.<sup>23</sup>

Keadilan memang merupakan konsepsi yang abstrak. Namun demikian di dalam konsep keadilan terkandung makna perlindungan hak, persamaan derajat dan kedudukan di hadapan hukum, serta asas proporsionalitas antara kepentingan individu dan kepentingan sosial. Sifat abstrak dari keadilan adalah karena keadilan tidak selalu dapat dilahirkan dari rasionalitas, tetapi juga ditentukan oleh atmosfer sosial yang dipengaruhi oleh tata nilai dan norma lain dalam masyarakat. Oleh karena itu keadilan juga memiliki sifat dinamis yang kadang-kadang tidak dapat diwadahi dalam hukum positif.

Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dapat dikatakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan. Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan atau penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan. Dengan adanya kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakan apa yang akan dialami jika melakukan tindakan hukum tertentu. Kepastian diperlukan untuk mewujudkan prinsip persamaan dihadapan hukum tanpa diskriminasi.

Namun demikian antara keadilan dan kepastian hukum dapat saja terjadi gesekan. Kepastian hukum yang menghendaki persamaan di hadapan hukum tentu lebih cenderung menghendaki hukum yang statis. Apa yang dikatakan oleh aturan hukum harus dilaksanakan untuk semua kasus yang terjadi. Tidak demikian halnya dengan keadilan yang memiliki sifat dinamis sehingga penerapan hukum harus selalu melihat konteks peristiwa dan masyarakat di mana peristiwa itu terjadi.<sup>24</sup>

Di sisi lain, hukum juga dapat digunakan untuk memperoleh atau mencapai manfaat tertentu dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Di samping untuk menegakkan keadilan, hukum dapat digunakan sebagai instrumen yang mengarahkan perilaku warga negara dan pelaksanaan

<sup>23</sup> *Ibid*, h. 26-27

<sup>24</sup> *Ibid*, h. 39.



penyelenggaraan negara untuk mencapai kondisi tertentu sebagai tujuan bersama. Hukum difungsikan *as a tool of social engineering*. Dalam konteks hukum nasional, hukum tentu harus bermanfaat bagi pencapaian tujuan nasional, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Tujuan nasional di atas tentu saja juga harus menjadi tujuan penyelenggaraan pemerintahan karena pada hakikatnya organisasi negara penyelenggara pemerintahan dibentuk untuk mencapai tujuan dimaksud. Tujuan nasional tersebut diterjemahkan ke dalam fungsi, wewenang, dan program dari setiap organisasi penyelenggara pemerintahan. Dengan demikian antara tujuan hukum dan tujuan pemerintahan berjalan beriringan. Hukum menjadi piranti lunak yang mengarahkan pencapaian tujuan nasional, sedangkan pemerintahan yang menggerakkan agar tujuan tersebut dapat dicapai.

#### **b. Hubungan Penegakan Hukum dan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik**

Walaupun organisasi negara pada hakikatnya dibentuk untuk melindungi hak warga negara dan mencapai tujuan nasional yang disepakati bersama, namun dalam sejarah perkembangan negara banyak terjadi penyimpangan. Organisasi negara yang menyelenggarakan pemerintahan, terutama eksekutif, seringkali menjadi organisasi yang memiliki kepentingan sendiri dan melalaikan bahkan menindas kepentingan warga negara. Hal itu telah dialami oleh bangsa Indonesia, terutama pada masa Orde Baru hingga lahirnya reformasi. Hukum yang seharusnya menjadi instrumen untuk mengarahkan, membatasi dan mengontrol pemerintahan, justru menjadi legitimasi atau pembenar bagi tindakan negara yang melanggar hak warga negara serta mengkhianati pencapaian tujuan nasional.<sup>25</sup>

Bersamaan dengan datangnya era reformasi, tuntutan perubahan penyelenggaraan pemerintahan pun menguat. Organisasi pemerintahan yang korup, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, harus diubah dan

<sup>25</sup> Moh. Mahfud, MD, *Penegakan hukum dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik*, Disampaikan dalam kegiatan Acara Seminar Nasional "Saatnya Hati Nurani Bicara" yang diselenggarakan oleh DPP Partai HANURA. Jakarta, 8 Januari 2009, h. 4-5.

dikembalikan kepada jati diri pembentukannya, yaitu untuk melindungi dan memenuhi hak dan kepentingan rakyat serta untuk mencapai tujuan nasional. Prinsip-prinsip negara hukum dan pemerintahan yang demokratis menjadi arus utama reformasi penyelenggaraan pemerintahan yang melahirkan paradigma baru yang dikenal dengan istilah *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik.<sup>26</sup>

Tugas dan fungsi pemerintahan didefinisikan kembali untuk menghindari pemusatan kekuasaan pada negara melalui pemilahan tugas-tugas yang lebih tepat ditangani pemerintah dengan tugas-tugas yang sewajarnya diserahkan kepada pasar dan masyarakat sipil. Tujuan dari upaya tersebut adalah: (a) mendudukan peran pemerintah lebih sebagai katalisator, regulator, fasilitator, pengarah, pembina, dan pengawas penyelenggaraan urusan pemerintahan, (b) perlindungan HAM dan pelaksanaan demokrasi, (c) pemerataan pendapatan dan penanggulangan kemiskinan, dan (d) penyelenggaraan pemerintahan yang menjamin kepastian hukum, keterbukaan, profesionalitas dan akuntabilitas.<sup>27</sup>

Untuk mencapai tujuan tersebut, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara menyebutkan 10 prinsip yang harus dilaksanakan, yaitu:

1. Partisipasi, menjamin kerjasama dan partisipasi pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi.
2. Penegakan Hukum, dilaksanakan secara konsekuen, konsisten, memperhatikan HAM, termasuk pemberian insentif.
3. Transparansi, informasi yang terbuka bagi setiap pihak untuk setiap tahap pemerintahan.
4. Daya tanggap, respon yang tepat dan cepat terhadap permasalahan atau perubahan yang terjadi.
5. Kesetaraan, persamaan kedudukan bagi warga negara tanpa diskriminasi.
6. Visi strategis, tersedianya kebijakan dan rencana yang terpadu serta jangka panjang.

<sup>26</sup> *Ibid*, h. 6.

<sup>27</sup> Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, *Clean Government dan Good Government Untuk meningkatkan Kinerja Birokrasi Dan Pelayanan Publik*, Jakarta 2005, h. 2.

7. Efisiensi dalam penggunaan sumber daya.
8. Profesionalisme, ketrampilan dan komitmen untuk memberikan pelayanan terbaik.
9. Akuntabilitas, bertanggungjawab kepada publik atas keputusan dan tindakan penyelenggara.
10. Pengawasan, tersedianya pengawasan yang efektif dengan keterlibatan masyarakat.

Terdapat empat syarat untuk menciptakan “*good governance*”, yaitu: *Pertama*, menciptakan efisiensi dalam manajemen sektor publik dengan memperkenalkan model-model pengelolaan perusahaan di lingkungan administrasi pemerintahan, melakukan kontrak-kontrak dengan pihak swasta atau *Non Government Organization* (NGO) untuk menggantikan fungsi yang ditangani pemerintahan sebelumnya, dan melakukan desentralisasi administrasi pemerintahan; *Kedua*, menciptakan akuntabilitas publik, dalam arti apa yang dilakukan oleh pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik; *Ketiga*, tersedianya infrastruktur hukum yang memadai dan sejalan dengan aspirasi masyarakat dalam rangka menjamin kepastian sistem pengelolaan pemerintahan; *Keempat*, adanya sistem informasi yang menjamin akses masyarakat terhadap instrumen hukum dan berbagai kebijakan pemerintah; *Kelima*, adanya transparansi dari berbagai kebijakan mulai dari proses perencanaan hingga evaluasi sebagai pelaksanaan hak dari masyarakat (*rights to information*).<sup>28</sup>

Sesuai dengan konstruksi hubungan antara hukum dan penyelenggaraan pemerintahan, maka terwujudnya penegakan hukum dengan pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik pun berkaitan erat. Penegakan hukum hanya dapat dilakukan apabila lembaga penegak hukum dan peradilan menerapkan prinsip *good governance*. Oleh karena itu perlu ditegaskan bahwa *good governance* tidak hanya perlu diterapkan pada cabang kekuasaan eksekutif, tetapi termasuk juga pada cabang kekuasaan yudikatif dan lembaga penegak hukum. Suramnya dunia hukum kita saat ini salah satu faktornya adalah belum diterapkannya *good governance*. Prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, profesionalisme, dan pengawasan sebagai inti dari *good governance* belum berjalan dengan baik di institusi

<sup>28</sup> Laode Ida, *Otonomi Daerah, Demokrasi Lokal, Dan Clean Government*, Jakarta; PSPK, 2002, h. 41-42.

penegak hukum dan lembaga peradilan. Dalam kondisi yang demikian, hukum masih sangat berpotensi untuk disalahgunakan untuk kepentingan kekuasaan dan kekayaan orang perorang sembari mengesampingkan aspek keadilan sebagai tujuan hukum serta menelantarkan upaya pencapaian tujuan nasional.

### **C. KESIMPULAN**

Makna penyelenggaraan bernegara yang lebih demokratis dan berdasarkan hukum sebagai tujuan dalam perubahan UUD 1945 adalah untuk memberikan landasan konstitusional, (i) hubungan kesejajaran antara negara dan masyarakat berdasarkan hak dan kewajiban konstusional secara bertimbal balik; (ii) hubungan kesejajaran antar-lembaga negara berdasarkan *check and balances system*; (iii) penguatan independensi dan imparisialitas kekuasaan kehakiman guna mengawal berjalannya sistem hukum dan ketatanegaraan.

Pengujian terhadap produk hukum dalam penyelenggaraan negara melalui mekanisme peradilan bertujuan untuk memberikan jaminan bagi implementasinya hubungan-hubungan tersebut dan berjalannya sistem hukum dan sistem ketatanegaraan sesuai dengan UUD 1945.

Di sisi lain, sesuai dengan prinsip negara hukum, maka prinsip-prinsip *good governance* hanya mungkin terwujud dan terlaksana apabila diterjemahkan dalam aturan hukum yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan dan ditegakkan dalam pelaksanaannya. Dengan kata lain, *good governance* hanya mungkin terwujud jika penegakan hukum dilakukan, khususnya hukum yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Ahmad Fadlil Sumadi, 2012, *Pengawasan & Pembinaan Pengadilan: Fungsi Manajemen Mahkamah Agung Terhadap Pengadilan Di Bawahnya Setelah Perubahan UUD 1945*, Malang: Setara Press.
- Ali Yunasril, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Andrews, William G, 1968, *Constitutions and Constitutionalism*. 3rd edition. New Jersey: Van Nostrand Company.

- Bintan R Saragih, 2006, *Politik Hukum*, Bandung: CV. Utomo.
- Dicey, A.V. 1959, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Tenth Edition. London: Macmillan Education LTD.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MK RI.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, 2005, *Clean Government dan Good Government Untuk meningkatkan Kinerja Birokrasi Dan Pelayanan Publik*.
- Laode Ida, 2002, *Otonomi Daerah, Demokrasi Lokal, Dan Clean Governement*. Jakarta: PSPK.
- Moh. Mahfud, MD, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media.
- \_\_\_\_\_, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES.
- \_\_\_\_\_, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- \_\_\_\_\_, 2009, *Penegakan hukum dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik*, Disampaikan dalam kegiatan Acara Seminar Nasional “Saatnya Hati Nurani Bicara” yang diselenggarakan oleh DPP Partai HANURA. Jakarta, 8 Januari 2009.
- Mochtar Kusumaatmadja, 2002, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan: Kumpulan Karya Tulis Prof. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M*, Bandung: Alumni.
- Padmo Wahjono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Cetakan Kedua, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Prakash, Aseem and Jeffrey A. Hart (eds.), 2002, *Globalization And Governance*. London and New York: Routledge.
- Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, Cetakan Ketiga, Bandung: Citra Adhitya Bhakti.
- Sekertariat Negara RI, 1998, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan*, Jakarta: Setneg RI.

Yudha Bhakti Ardiwisastra, 2010, *Politik Hukum Lanjut*, Course Material (IV)  
Dalam Mata Kuliah Politik Hukum Lanjut pada Program Doktor Hukum  
UNPAD Bandung.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Sebagaimana  
Telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan  
atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi