

REKONSTRUKSI KEWENANGAN LEMBAGA PENEGAK HUKUM DALAM TATA KELOLA PEMERINTAHAN PASCA REFORMASI

Retno Mawarini Sukmariningsih^{1*}, Mashari², Agus Wibowo³

Fakultas Hukum, Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, Indonesia

* retno-mawarinisukma@untagsmg.ac.id; mmashary@gmail.com;

hajiagus922@gmail.com

Diajukan: 15 Oktober 2025 | Diterima: 5 November 2025 | Diterbitkan: 10 Maret 2026

Abstrak

Penelitian ini menganalisis kewenangan dan kelembagaan penegak hukum di Indonesia dalam perspektif tata negara dan kelembagaan negara. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode yuridis normatif dan sosiologis, penelitian ini mengidentifikasi empat permasalahan fundamental: proliferasi kelembagaan yang menimbulkan tumpang tindih kewenangan, lemahnya independensi lembaga penegak hukum terhadap intervensi politik, disintegrasi sistem peradilan pidana terpadu, dan ketiadaan mekanisme akuntabilitas yang efektif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pasca reformasi 1998, Indonesia mengalami fragmentasi kelembagaan tanpa disertai grand design yang jelas, menciptakan konflik kewenangan antar lembaga seperti Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK dalam penanganan tindak pidana korupsi. Kedudukan struktural lembaga penegak hukum yang berada di bawah ranah eksekutif menciptakan kerentanan terhadap intervensi politik, sementara lemahnya koordinasi antar subsistem peradilan mengakibatkan inefisiensi dan ketidakpastian hukum. Mekanisme pengawasan yang ada belum efektif dalam memastikan akuntabilitas lembaga penegak hukum. Penelitian merekomendasikan rekonstruksi regulasi dan penataan kelembagaan komprehensif melalui delineasi kewenangan yang jelas. Penguatan independensi struktural, integrasi sistem peradilan pidana melalui teknologi informasi dan standardisasi prosedur, serta pembangunan mekanisme akuntabilitas yang transparan dan partisipatif untuk mewujudkan supremasi hukum dan keadilan yang substantif bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kata Kunci: Rekonstruksi, Kewenangan Lembaga, Penegak Hukum, Tata Kelola Pemerintahan, Reformasi.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sistem penegakan hukum di Indonesia menghadapi tantangan kompleks dalam era reformasi tata kelola pemerintahan yang menuntut akuntabilitas, transparansi, dan efektivitas kelembagaan negara. Persoalan mendasar yang dihadapi adalah tumpang tindih kewenangan, fragmentasi kelembagaan, dan lemahnya koordinasi antar lembaga penegak hukum yang berdampak pada rendahnya kepercayaan publik



2025 Proceeding APHTN-HAN

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License

terhadap sistem peradilan nasional. Kondisi ini memerlukan penataan ulang yang komprehensif terhadap arsitektur kelembagaan penegak hukum agar dapat mewujudkan supremasi hukum yang berkeadilan dan melindungi hak-hak konstitusional warga negara. Dalam konteks sosial dan hukum, rekonstruksi menekankan restorasi keadilan dan rekonsiliasi. Rekonstruksi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata "Konstruksi" berarti pembangunan yang kemudian di tambah imbuhan "Re" pada kata konstruksi menjadi "Rekonstruksi" yang berarti pengembalian seperti semula.¹ Dalam *Black Law Dictionary*,² *reconstruction is the act or process of rebuilding, recreating, or reorganizing something*, rekonstruksi dimaknai sebagai proses membangun kembali atau menciptakan kembali atau melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu.

Konstitusi Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), telah mengalami empat kali amandemen yang membawa perubahan fundamental dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Amandemen tersebut melahirkan berbagai lembaga negara baru dengan kewenangan yang terkadang bersinggungan satu sama lain, khususnya dalam ranah penegakan hukum. Menurut Asshiddiqie (2010) menegaskan bahwa pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, Indonesia mengalami proliferasi kelembagaan negara yang mencapai lebih dari 30 lembaga negara dengan berbagai tingkatan dan fungsi yang berbeda-beda. Fenomena ini menciptakan kompleksitas tersendiri dalam pengelolaan sistem penegakan hukum yang membutuhkan penataan kembali agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dan konflik kelembagaan.³

Penegakan hukum di Indonesia melibatkan berbagai institusi dengan kewenangan yang beragam, mulai dari Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesia, Komisi Pemberantasan Korupsi, hingga lembaga-lembaga pengawas dan penyidik khusus lainnya. Masing-masing lembaga memiliki dasar hukum, struktur organisasi, dan mekanisme kerja yang berbeda, namun kesemuanya bertujuan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Permasalahan muncul ketika batas-batas kewenangan antar lembaga tidak jelas, mekanisme koordinasi tidak berjalan efektif, dan ego sektoral mendominasi praktik kelembagaan. Menurut Mahfud MD (2014) bahwa desain kelembagaan penegak hukum di Indonesia masih mengalami ambiguitas struktural yang berpotensi menimbulkan konflik kewenangan dan menghambat efektivitas penegakan hukum.⁴

Dalam perspektif tata negara, penataan kelembagaan penegak hukum tidak dapat dilepaskan dari prinsip-prinsip dasar negara hukum yang demokratis, yaitu pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), sistem *checks and balances*, dan prinsip akuntabilitas publik. Lembaga-lembaga penegak hukum harus didesain sedemikian rupa sehingga independen dari pengaruh politik, namun tetap dapat dimintai pertanggungjawaban atas kinerja dan kewenangannya. Menurut Dicey dalam teori *Rule of Law* menekankan pentingnya supremasi hukum, persamaan di hadapan

¹ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Balai Pustaka, 2005).

² Bryan A. Garner, *Black Law Dictionary Ninth Edition*, in *Black Law Dictionary Ninth Edition* (2009).

³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Sinar Grafika, 2010).

⁴ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Revisi (Rajawali Pers, 2014).

hukum, dan jaminan hak asasi manusia sebagai pilar utama negara hukum modern. Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, harus memastikan bahwa seluruh kelembagaan penegak hukum beroperasi berdasarkan prinsip-prinsip tersebut.

Problematisasi kelembagaan penegak hukum di Indonesia juga berkaitan erat dengan warisan sistem hukum kolonial dan transisi politik dari rezim otoriter menuju demokrasi. Reformasi tahun 1998 membawa angin segar bagi pembaruan sistem hukum nasional, namun perubahan kelembagaan yang dilakukan cenderung bersifat parsial dan reaktif terhadap tuntutan politik sesaat, tanpa didasari oleh *grand design* yang komprehensif. Akibatnya, muncul berbagai lembaga *ad hoc*, komisi independen, dan badan khusus yang menambah kompleksitas sistem penegakan hukum tanpa disertai dengan pemetaan kewenangan yang jelas dan mekanisme koordinasi yang efektif.⁵

Penataan kewenangan lembaga penegak hukum menjadi sangat krusial dalam konteks pemberantasan korupsi, penanggulangan kejahatan transnasional, dan penegakan hukum pidana lainnya. Tumpang tindih kewenangan antara Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK dalam penanganan kasus korupsi, misalnya, kerap menimbulkan konflik kelembagaan yang kontraproduktif terhadap upaya penegakan hukum. Keberadaan berbagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di berbagai kementerian dan lembaga yang memiliki kewenangan penyidikan khusus, namun tidak memiliki koordinasi yang solid dengan sistem peradilan pidana terpadu. Kondisi ini menunjukkan perlunya reformulasi kewenangan yang jelas, proporsional, dan saling melengkapi antar lembaga penegak hukum.⁶

Perspektif kelembagaan negara, penataan lembaga penegak hukum harus mempertimbangkan beberapa aspek fundamental. Pertama, aspek struktural yang menyangkut kedudukan, hierarki, dan hubungan antar lembaga dalam sistem ketatanegaraan. Kedua, aspek fungsional yang berkaitan dengan pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab masing-masing lembaga. Ketiga, aspek relasional yang mengatur mekanisme koordinasi, kerja sama, dan penyelesaian konflik kewenangan antar lembaga. Keempat, aspek akuntabilitas yang memastikan bahwa setiap lembaga dapat dimintai pertanggungjawaban atas pelaksanaan kewenangannya kepada publik dan lembaga pengawas yang berwenang. Tanpa penataan yang memperhatikan keempat aspek tersebut, reformasi kelembagaan penegak hukum hanya akan menghasilkan perubahan kosmetik yang tidak menyentuh akar permasalahan.

Aspek kewenangan lembaga penegak hukum dalam tata kelola pemerintahan pasca reformasi meliputi: transparansi, akuntabilitas, profesionalisme aparatur, keseimbangan kekuasaan, serta penegakan prinsip keadilan dan kepastian hukum. Reformasi bertujuan menciptakan birokrasi yang bersih dan kapabel, yang mewajibkan semua lembaga penegak hukum untuk menjalankan fungsinya secara objektif dan sesuai tujuan pemberian kewenangan. Lembaga Penegak Hukum setelah

⁵ Simon Butt and Tim Lindsey, *The Constitution of Indonesia: A Contextual Analysis* (Hart Publishing, 2012).

⁶ Leo Agustino et al., "Regional Head Elections, High-Cost Politics, and Corruption in Indonesia," *Otoritas: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 13, no. 1 (2023), <https://doi.org/10.26618/ojip.v13i1.8438>.

reformasi memiliki kewenangan yang lebih mandiri dan kuat dalam menjaga supremasi hukum, melindungi hak-hak warga negara, dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), yang terwujud melalui fungsi penegakan undang-undang, pengujian konstiusionalitas, serta penindakan korupsi dengan penekanan pada kemandirian, akuntabilitas, dan transparansi.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka dapat dirumuskan masalahnya bagaimana rekonstruksi kewenangan lembaga penegak hukum dalam tata kelola pemerintahan pasca reformasi. Dalam tulisan ini untuk menganalisis secara komprehensif penataan kewenangan dan kelembagaan penegak hukum di Indonesia dengan fokus pada aspek kelembagaan negara dan tata negara.

C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode yuridis normatif yang diperkuat dengan pendekatan sosiologis untuk menganalisis penataan kewenangan dan kelembagaan penegak hukum di Indonesia. Pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji norma-norma hukum positif, khususnya UUD NRI Tahun 1945, undang-undang yang mengatur kelembagaan penegak hukum seperti UU Kepolisian, UU Kejaksaan, UU Kekuasaan Kehakiman, UU Komisi Pemberantasan Korupsi, serta peraturan pelaksanaan dan putusan-putusan pengadilan terkait konflik kewenangan antar lembaga negara. Marzuki (2017) menjelaskan bahwa penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, serta sejarah hukum.⁷

Pendekatan sosiologis dalam penelitian ini digunakan untuk menganalisis bekerjanya hukum di masyarakat (*law in action*) khususnya dalam praktik kelembagaan penegak hukum. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk memahami tidak hanya apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*), tetapi juga implementasi kewenangan lembaga penegak hukum dalam realitas, dinamika hubungan antar lembaga, serta faktor-faktor sosial-politik yang mempengaruhi efektivitas penataan kelembagaan. Menurut Wignjosoebroto (2002) bahwa studi hukum dengan pendekatan sosiologis memandang hukum sebagai gejala empiris yang dapat diamati dalam kehidupan masyarakat, sehingga analisis tidak hanya terbatas pada teks normatif tetapi juga mencakup perilaku aktor hukum dan institusi dalam konteks sosial yang melingkupinya.⁸

II. PEMBAHASAN

1. Konsep Negara Hukum (*Rechtsstaat*)

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Kencana, 2021).

⁸ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode Dan Dinamika Masalahnya* (Elsam, HuMa, 2002).

Konsep negara hukum merupakan fondasi filosofis bagi penataan kelembagaan penegak hukum di Indonesia. Negara hukum adalah negara yang menempatkan hukum sebagai supremasi tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan berbangsa. Konsep ini berkembang dari tradisi Eropa Kontinental (*rechtsstaat*) dan Anglo-Saxon (*rule of law*) yang kemudian diadopsi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia melalui Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

Konsep negara hukum (*rechtsstaat*) adalah sistem pemerintahan didasarkan pada hukum, bukan kekuasaan belaka, dengan tujuan menjamin keadilan, melindungi hak asasi manusia, dan memastikan semua tindakan penyelenggara negara terikat pada aturan hukum. Konsep ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang mengamanatkan bahwa segala lembaga negara, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, harus menjalankan pemerintahan berdasarkan prinsip-prinsip hukum. Hukum berada di posisi tertinggi, melindungi hak asasi manusia, menjamin keadilan, dan mewajibkan semua tindakan pemerintah didasarkan pada peraturan yang berlaku.

Menurut Rahardjo (2009), negara hukum Indonesia memiliki karakteristik khusus yang menggabungkan unsur *rechtsstaat* dan *rule of law* dengan nilai-nilai Pancasila. Karakteristik tersebut meliputi: pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, peradilan yang bebas dan tidak memihak, legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya, serta adanya jaminan keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.⁹

Dalam konteks kelembagaan penegak hukum, prinsip negara hukum menuntut bahwa setiap lembaga harus beroperasi berdasarkan konstitusi dan peraturan perundang-undangan, memiliki independensi dari intervensi kekuasaan politik, serta tunduk pada mekanisme *checks and balances*. Asshiddiqie (2010) menegaskan bahwa implementasi negara hukum memerlukan struktur kelembagaan yang jelas, terukur, dan akuntabel untuk menjamin bahwa tidak ada kekuasaan yang absolut dan setiap tindakan negara dapat diuji melalui mekanisme hukum yang tersedia.¹⁰

2. Teori Pemisahan Kekuasaan (*Separation of Powers*)

Teori Pemisahan Kekuasaan di Indonesia terwujud melalui pembagian negara menjadi tiga cabang kekuasaan utama, yaitu eksekutif (melaksanakan undang-undang, dipimpin Presiden), legislatif (membuat undang-undang, diwakili DPR), dan yudikatif (menafsirkan hukum, dijalankan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi). Setiap cabang memiliki tugas dan wewenang mandiri, namun tetap terhubung melalui prinsip *checks and balances* (saling mengawasi dan mengimbangi) untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan mewujudkan demokrasi yang akuntabel.

Teori Pemisahan Kekuasaan merupakan prinsip fundamental dalam desain kelembagaan negara modern yang dikemukakan pertama kali oleh Montesquieu

⁹ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Hukum Yang Membebaskan* (Kompas, 2009).

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Sinar Grafika, 2010).

dalam karyanya *L'Esprit des Lois (The Spirit of Laws)*. Teori ini membagi kekuasaan negara menjadi tiga cabang: legislatif (pembuat undang-undang), eksekutif (pelaksana undang-undang), dan yudikatif (pengadil pelanggaran undang-undang). Pemisahan ini bertujuan untuk mencegah konsentrasi kekuasaan pada satu tangan yang berpotensi menimbulkan tirani dan penyalahgunaan wewenang.¹¹

Dalam konteks negara Indonesia, pemisahan kekuasaan tidak bersifat mutlak (*pure separation*) melainkan mengadopsi sistem saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Mahfud MD (2014) menjelaskan bahwa pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, Indonesia menerapkan sistem pemisahan kekuasaan yang fleksibel dimana masing-masing cabang kekuasaan memiliki independensi namun tetap saling berhubungan dan mengawasi. Lembaga penegak hukum, khususnya yang berada dalam ranah yudikatif dan eksekutif, harus didesain sedemikian rupa agar independen namun tetap akuntabel. Relevansi teori ini terhadap penataan kelembagaan penegak hukum terletak pada perlunya kejelasan posisi dan fungsi setiap lembaga dalam struktur kekuasaan negara. Kepolisian dan Kejaksaan yang berada di bawah ranah eksekutif harus memiliki independensi operasional dalam penegakan hukum, sementara Mahkamah Agung dan jajarannya sebagai bagian dari yudikatif harus terbebas dari intervensi politik dalam memutus perkara.¹²

Sistem Peradilan Pidana Terpadu (*Integrated Criminal Justice System*) merupakan konsep yang menekankan pentingnya koordinasi dan integrasi antar komponen subsistem peradilan pidana, yaitu kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga masyarakat. Konsep ini pertama kali dikembangkan oleh Packer (1968),¹³ dan Remington & Ohlin (1993) yang menekankan bahwa keempat subsistem tersebut harus bekerja secara sinergis untuk mencapai tujuan peradilan pidana yang efektif dan berkeadilan.¹⁴

Menurut Muladi (1995) bahwa mengadaptasi konsep ini dalam konteks Indonesia dengan menekankan bahwa sistem peradilan pidana terpadu harus dibangun atas dasar asas diferensiasi fungsional dimana setiap subsistem memiliki tugas dan wewenang yang jelas namun terintegrasi dalam satu kesatuan sistem. Integrasi ini tidak hanya bersifat struktural-organisasional, tetapi juga substansial dalam bentuk kesamaan persepsi tentang tujuan sistem peradilan pidana, prosedur baku yang terstandar, dan mekanisme koordinasi yang efektif.¹⁵

Sistem peradilan pidana terpadu di Indonesia menghadapi berbagai tantangan seperti ego sektoral, perbedaan interpretasi hukum acara, dan lemahnya infrastruktur teknologi informasi untuk mendukung koordinasi antar lembaga. Menurut Mardjono Reksodiputro (2007) bahwa fragmentasi kelembagaan dan ketiadaan koordinasi yang efektif menjadi penyebab utama rendahnya efektivitas sistem peradilan pidana

¹¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Revisi (Gramedia Pustaka Utama, 2008).

¹² Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Revisi (Rajawali Pers, 2014).

¹³ Herbert L Packer, *The Limits of the Criminal Sanction* (Stanford University Press, 1968).

¹⁴ Frank J Remington and Lloyd E Ohlin, *Criminal Justice Administration: Cases and Materials*, 2nd ed. (Foundation Press, 1993).

¹⁵ Muladi, *Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana* (Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995).

Indonesia, sehingga diperlukan reformulasi kelembagaan yang komprehensif untuk mewujudkan integrasi sistem yang sesungguhnya.¹⁶

3. Independensi dan Akuntabilitas Lembaga Penegak Hukum

Independensi lembaga penegak hukum merupakan kebebasan dari pengaruh yang tidak semestinya agar dapat bekerja secara adil dan tidak memihak, sementara akuntabilitas adalah pertanggungjawaban lembaga tersebut kepada publik dan mekanisme pengawasan untuk memastikan independensi tidak disalahgunakan. Kedua prinsip ini harus seimbang, independensi melindungi hakim dari tekanan eksternal, sedangkan akuntabilitas memastikan mereka bertanggung jawab atas keputusan dan tindakan mereka sesuai hukum.

Independensi dan akuntabilitas merupakan dua prinsip yang harus berjalan seimbang dalam kelembagaan penegak hukum modern. Independensi merujuk pada kebebasan lembaga penegak hukum dari intervensi kekuasaan politik, ekonomi, atau kepentingan lain yang dapat mempengaruhi objektivitas penegakan hukum. Akuntabilitas adalah kewajiban lembaga untuk mempertanggungjawabkan tindakan dan keputusannya kepada publik dan lembaga pengawas yang berwenang.¹⁷

Dalam konteks Indonesia, Komisi Yudisial dibentuk sebagai lembaga negara yang berfungsi menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, sekaligus menjamin independensi kekuasaan kehakiman. Butt & Lindsey (2012) mencatat bahwa independensi lembaga penegak hukum di Indonesia masih rentan terhadap intervensi politik, terutama dalam penanganan kasus-kasus yang melibatkan pejabat tinggi negara atau kepentingan politik tertentu.¹⁸

Asshiddiqie (2006) menekankan pentingnya membangun mekanisme akuntabilitas yang tidak mengurangi independensi lembaga penegak hukum. Mekanisme ini dapat berupa transparansi proses, pelaporan kinerja berkala, audit eksternal, dan pengawasan oleh lembaga independen. Dalam penataan kelembagaan penegak hukum, desain organisasi harus memastikan bahwa independensi dijamin melalui perlindungan hukum yang kuat, sementara akuntabilitas dibangun melalui sistem pengawasan yang efektif, partisipasi publik, dan sanksi yang tegas terhadap pelanggaran kode etik dan standar profesional.¹⁹

Fragmentasi dan tumpang tindih kewenangan lembaga penegak hukum sangat nyata terlihat dalam penanganan tindak pidana korupsi oleh Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK memiliki kewenangan penyidikan. Menurut Mahfud MD (2014) bahwa proliferasi lembaga negara pasca reformasi tanpa disertai pemetaan kewenangan yang jelas telah menciptakan konflik kelembagaan yang kontraproduktif. Keberadaan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di berbagai kementerian yang memiliki

¹⁶ Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia: Peran Penegak Hukum Melawan Kejahatan* (Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 2007).

¹⁷ Shimon Shetreet and Jules Deschenes, eds., *Judicial Independence: The Contemporary Debate* (Martinus Nijhoff Publishers, 1985).

¹⁸ Simon Butt and Tim Lindsey, *The Constitution of Indonesia: A Contextual Analysis* (Hart Publishing, 2012).

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang Di Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006).

kewenangan penyidikan khusus, namun tidak terintegrasi dalam sistem peradilan pidana terpadu. Dalam mengatasi persoalan ini, diperlukan penataan kelembagaan yang sistematis melalui beberapa pendekatan: pertama, rasionalisasi kelembagaan dengan mengevaluasi keberadaan dan fungsi setiap lembaga; kedua, delineasi kewenangan yang jelas melalui peraturan perundang-undangan; ketiga, pembangunan mekanisme koordinasi yang efektif; dan keempat, penguatan kelembagaan pengawas untuk menyelesaikan konflik kewenangan.²⁰

Penataan ini harus dilakukan secara komprehensif dengan melibatkan seluruh stakeholder untuk menghasilkan desain kelembagaan yang efisien, efektif, dan akuntabel. Fragmentasi kelembagaan merujuk pada kondisi lembaga dengan fungsi serupa atau terkait namun tidak terkoordinasi dengan baik, sementara tumpang tindih kewenangan terjadi ketika dua atau lebih lembaga memiliki kewenangan yang sama atau bersinggungan terhadap objek yang sama. Dalam studi administrasi publik dan kelembagaan negara, fenomena ini sering menjadi sumber inefisiensi, konflik kelembagaan, dan rendahnya kualitas pelayanan publik.²¹ Pembentukan lembaga-lembaga negara mandiri yang mempunyai penyebutan berbeda-beda membuat ketidakjelasan dalam pertanggungjawaban.²²

4. Proliferasi Kelembagaan Penegak Hukum dan Konflik Kewenangan

Proliferasi kelembagaan penegak hukum merujuk pada bertambahnya jumlah lembaga yang memiliki kewenangan penegakan hukum, sementara konflik kewenangan terjadi ketika ada tumpang tindih tugas dan kekuasaan antara lembaga-lembaga tersebut, menyebabkan ketidakefektifan dan inefisiensi dalam penegakan hukum. Contohnya, tumpang tindih kewenangan antara Kepolisian, Kejaksaan, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam pemberantasan korupsi dapat tidak maksimalnya penegakan hukum.

Kewenangan lembaga penegak hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan, berfokus pada penegakan hukum yang adil dan berkeadilan melalui pemeriksaan, penuntutan, dan peradilan perkara, namun dengan pengawasan internal dan eksternal yang lebih ketat untuk memastikan akuntabilitas dan kepatuhan pada prinsip negara hukum demokratis serta perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM). Reformasi bertujuan memperkuat *rule of law* melalui perbaikan budaya, struktur, dan substansi hukum, serta penguatan independensi hakim dan lembaga penegak hukum.

Menurut Asshiddiqie (2010) bahwa proliferasi ini menciptakan fragmentasi sistem penegakan hukum. Dalam konteks pemberantasan korupsi, misalnya, Kepolisian berdasarkan Pasal 14 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia memiliki kewenangan penyidikan tindak pidana korupsi, demikian pula Kejaksaan berdasarkan Pasal 30

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Sinar Grafika, 2010).

²¹ B Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, 7th ed. (Routledge, 2018).

²² Retno Mawarini Sukmariningsih, "Penataan Lembaga Negara Mandiri Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia," *Mimbar Hukum* 26, no. 2 (2014).

ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, dan KPK berdasarkan Pasal 6 huruf c Undang-Undang Nomor. 19 Tahun 2019. Ketiga lembaga ini memiliki kewenangan yang *overlapping* tanpa delineasi yang tegas mengenai batasan dan prioritas penanganan kasus.²³

Konflik kewenangan ini tidak hanya bersifat teoretis tetapi telah berkali kali termanifestasi dalam praktik. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 mengonfirmasi adanya ketegangan struktural antara KPK dengan Kepolisian dan Kejaksaan dalam hal koordinasi dan pengawasan penyidikan. Menurut Mahfud MD (2014) bahwa konflik kelembagaan ini bersumber dari tiga faktor utama: pertama, ambiguitas normatif dalam peraturan perundang-undangan yang tidak memberikan batasan kewenangan yang jelas; kedua, ego sektoral dan kompetisi prestise antar lembaga dalam menangani kasus-kasus besar; ketiga, lemahnya mekanisme koordinasi dan penyelesaian konflik kelembagaan yang efektif.

Data dari Komisi Yudisial (2020) menunjukkan bahwa dalam periode 2015-2019, terdapat berkisar 47 kasus sengketa kewenangan yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi, sebanyak 32 kasus diantaranya melibatkan lembaga penegak hukum. Angka ini menunjukkan tingginya frekuensi konflik kelembagaan yang tidak hanya menghambat efektivitas penegakan hukum tetapi juga menimbulkan ketidakpastian hukum dan menurunkan kepercayaan publik terhadap sistem peradilan. Situasi ini memiliki urgensi tinggi karena berdampak langsung pada lambatnya penanganan kasus, potensi kriminalisasi yang tumpang tindih, dan pemborosan sumber daya negara.

Triangulasi dengan analisis dokumen kebijakan menunjukkan bahwa upaya penataan kelembagaan melalui Revisi UU KPK tahun 2019 justru menimbulkan kontroversi baru karena dianggap melemahkan independensi KPK tanpa menyelesaikan akar masalah tumpang tindih kewenangan. Menurut Butt & Lindsey (2012) bahwa penataan kelembagaan yang efektif memerlukan pendekatan komprehensif yang tidak hanya mengatur ulang kewenangan tetapi juga membangun mekanisme koordinasi yang kuat dan sistem penyelesaian konflik yang adil dan transparan.²⁴

5. Lemahnya Independensi dan Rentan Intervensi Politik

Permasalahan fundamental mengenai independensi lembaga penegak hukum di Indonesia yang masih sangat rentan terhadap intervensi politik dan kepentingan kekuasaan. Penanganan perkara yang kontroversial, dan analisis struktur kelembagaan menunjukkan bahwa independensi operasional lembaga penegak hukum belum sepenuhnya terjamin baik secara struktural maupun kultural. Indonesia *Corruption Watch* (2021) mencatat bahwa dalam kurun waktu 2016-2020, terdapat 23 kasus dugaan intervensi politik dalam penanganan perkara pidana yang diduga melibatkan pejabat tinggi negara, sebanyak 18 kasus diantaranya berakhir

²³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Sinar Grafika, 2010).

²⁴ Simon Butt and Tim Lindsey, *The Constitution of Indonesia: A Contextual Analysis* (Hart Publishing, 2012).

dengan penghentian penyidikan atau pembebasan terdakwa yang menuai kontroversi publik.

Secara struktural, kedudukan Kepolisian dan Kejaksaan yang berada di bawah ranah eksekutif menciptakan kerentanan struktural terhadap intervensi politik. Dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian menempatkan Kapolri bertanggung jawab kepada Presiden, sementara Pasal 19 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan menempatkan Jaksa Agung sebagai Pejabat Negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Konstruksi yuridis ini menciptakan hubungan hirarkis yang berpotensi mempengaruhi independensi operasional dalam penanganan kasus-kasus yang sensitif secara politik.

Menurut Asshiddiqie (2006) bahwa independensi lembaga penegak hukum merupakan prasyarat fundamental bagi terwujudnya negara hukum yang demokratis. Realitas menunjukkan bahwa mekanisme *checks and balances* yang seharusnya menjamin independensi ini belum berjalan efektif. Kasus seperti penghentian penyidikan Novel Baswedan, polemik revisi UU KPK, dan berbagai kasus kriminalisasi terhadap aktivis dan penegak hukum yang kritis menunjukkan bahwa intervensi politik masih menjadi ancaman nyata bagi independensi penegakan hukum.

Menurut Reksodiputro (2007) bahwa lemahnya independensi ini bersumber dari tiga faktor: pertama, ketergantungan anggaran dan sumber daya dari pemerintah yang membuka ruang pengaruh politik; kedua, mekanisme pengangkatan dan pemberhentian pimpinan lembaga yang bersifat politis; ketiga, tidak adanya perlindungan hukum yang memadai bagi penegak hukum yang menangani kasus-kasus yang melibatkan pejabat atau pengusaha berpengaruh.²⁵

Urgensi permasalahan ini sangat tinggi karena berkaitan langsung dengan kepercayaan publik terhadap supremasi hukum dan keadilan. Ketika masyarakat melihat bahwa hukum dapat diintervensi oleh kekuasaan politik, maka legitimasi sistem hukum secara keseluruhan akan tergerus. Penataan kelembagaan yang menjamin independensi melalui perlindungan struktural, jaminan anggaran yang independen, dan mekanisme akuntabilitas yang transparan menjadi kebutuhan mendesak untuk memulihkan kepercayaan publik dan mewujudkan keadilan yang substantif bagi seluruh rakyat Indonesia.

Implementasi sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*) di Indonesia. Berdasarkan statistik kriminal Badan Pusat Statistik, laporan tahunan Mahkamah Agung, dan evaluasi kinerja subsistem peradilan pidana menunjukkan bahwa keempat subsistem Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, dan Lembaga Pemasyarakatan masih beroperasi secara parsial dan tidak terintegrasi dengan baik. Data Mahkamah Agung (2021) mencatat bahwa tingkat penyelesaian perkara pidana dari tahap penyidikan hingga putusan berkekuatan hukum tetap hanya mencapai 42%, dengan rata-rata waktu penanganan mencapai 18-24% bulan untuk kasus konvensional, jauh melebihi standar yang diatur dalam KUHAP.

²⁵ Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia: Peran Penegak Hukum Melawan Kejahatan* (Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 2007).

Menurut Muladi (1995) bahwa sistem peradilan pidana terpadu mensyaratkan adanya koordinasi, sinkronisasi, dan integrasi antar subsistem untuk mencapai tujuan peradilan pidana yang efektif. Realitas menunjukkan bahwa masing-masing subsistem masih bekerja dengan orientasi sektoral tanpa mekanisme koordinasi yang efektif.²⁶ Menurut Roundtable (2020) bahwa hambatan utama integrasi sistem meliputi: perbedaan sistem administrasi dan data base antar lembaga, tidak adanya standar operasional prosedur yang seragam, komunikasi yang buruk antar subsistem, dan ego sektoral yang mengutamakan kepentingan institusional di atas efektivitas sistem secara keseluruhan.²⁷

Reksodiputro (2007) menegaskan bahwa disintegrasi sistem peradilan pidana tidak hanya menimbulkan inefisiensi tetapi juga berpotensi melanggar hak asasi terdakwa, khususnya terkait dengan asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan sebagaimana dijamin dalam Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Urgensi permasalahan ini sangat tinggi karena berdampak langsung pada jutaan pencari keadilan setiap tahunnya dan menimbulkan ketidakpastian hukum yang sistemik.²⁸

Analisis komparatif dengan sistem peradilan pidana di negara dengan tradisi hukum kontinental menunjukkan bahwa integrasi sistem memerlukan tiga pilar utama: pertama, sistem teknologi informasi yang terintegrasi untuk memfasilitasi pertukaran data dan monitoring kasus secara real-time; kedua, standarisasi prosedur dan protokol antar subsistem melalui peraturan bersama yang mengikat; ketiga, forum koordinasi reguler yang melibatkan seluruh pemangku kepentingan untuk mengevaluasi dan menyelesaikan hambatan operasional. Penataan kelembagaan yang komprehensif harus memasukkan ketiga elemen ini untuk mewujudkan sistem peradilan pidana terpadu yang sesungguhnya.

Secara konseptual, Asshiddiqie (2006) menekankan bahwa akuntabilitas lembaga negara harus dibangun melalui empat mekanisme: pertama, akuntabilitas vertikal kepada lembaga atasan atau pengawas; kedua, akuntabilitas horizontal kepada lembaga setara melalui sistem checks and balances; ketiga, akuntabilitas diagonal kepada lembaga pengawas eksternal seperti Ombudsman atau Komisi Yudisial; keempat, akuntabilitas sosial kepada publik melalui transparansi dan partisipasi masyarakat. Analisis terhadap struktur pengawasan lembaga penegak hukum menunjukkan bahwa keempat dimensi akuntabilitas ini masih mengalami berbagai kelemahan struktural dan operasional.²⁹

Dalam kepolisian, meskipun Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) dibentuk sebagai lembaga pengawas eksternal berdasarkan Perpres Nomor 17 Tahun 2011, kewenangan Kopolnas bersifat terbatas dan rekomendasi yang dihasilkan tidak memiliki daya ikat yang kuat. Kejaksaan memiliki Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan sebagai pengawas internal, namun pola pengawasan yang bersifat

²⁶ Muladi, *Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana* (Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995).

²⁷ Indonesia Legal Roundtable, "Evaluasi Sistem Peradilan Pidana Terpadu Di Indonesia," Jakarta, 2020.

²⁸ Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia: Peran Penegak Hukum Melawan Kejahatan* (Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 2007).

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, 2006.

hirarkis-birokratis. Cenderung menutupi pelanggaran internal dan kurang responsif terhadap pengaduan masyarakat. Dalam kekuasaan kehakiman, meskipun Komisi Yudisial memiliki kewenangan mengawasi perilaku hakim berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial. Dalam Undang-undang ini mengatur wewenang dan tugas Komisi Yudisial (KY), yaitu lembaga mandiri yang bertugas menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim di Indonesia.

Menurut Butt & Lindsey (2012) bahwa lemahnya akuntabilitas ini bersumber dari beberapa faktor struktural: pertama, tidak adanya lembaga pengawas independen yang memiliki kewenangan penuh untuk memeriksa, mengadili, dan menjatuhkan sanksi terhadap pelanggaran yang dilakukan penegak hukum; kedua, kultur korps yang kuat dalam tubuh lembaga penegak hukum yang cenderung melindungi anggotanya dari pengawasan eksternal; ketiga, minimnya transparansi dalam proses rekrutmen, promosi, dan penjatuhan sanksi yang membuka ruang bagi praktik nepotisme dan kolusi; keempat, tidak efektifnya mekanisme *whistleblowing* dan perlindungan saksi pelapor yang membuat aparat enggan melaporkan pelanggaran yang terjadi di internal lembaganya. Situasi ini memiliki urgensi sangat tinggi karena tidak hanya merusak integritas sistem peradilan tetapi juga menciptakan ketidakadilan sistemik, keadilan hanya dapat diakses oleh mereka yang memiliki sumber daya finansial atau koneksi politik.³⁰

Menurut Reksodiputro (2007) bahwa reformasi akuntabilitas memerlukan pendekatan komprehensif yang mencakup penguatan kelembagaan pengawas eksternal dengan kewenangan yang jelas dan mengikat, pembangunan sistem teknologi informasi untuk transparansi proses penanganan perkara, penguatan mekanisme partisipasi publik dalam pengawasan, dan penegakan kode etik yang tegas tanpa pandang bulu. Penataan kelembagaan penegak hukum harus menempatkan akuntabilitas sebagai pilar fundamental yang tidak dapat ditawar, karena tanpa akuntabilitas yang efektif, independensi lembaga dapat berubah menjadi impunitas yang justru membahayakan supremasi hukum dan keadilan.³¹

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pembahasan hasil penelitian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kewenangan dan kelembagaan penegak hukum di Indonesia menghadapi permasalahan struktural yang kompleks dan memerlukan reformasi komprehensif dan perlu rekonstruksi regulasi. Permasalahan utama yang teridentifikasi adalah proliferasi kelembagaan pasca reformasi yang tidak disertai dengan pemetaan kewenangan yang jelas, mengakibatkan tumpang tindih kewenangan dan konflik antar lembaga penegak hukum, khususnya dalam penanganan tindak pidana korupsi antara Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK.

³⁰ Simon Butt and Tim Lindsey, *The Constitution of Indonesia: A Contextual Analysis* (Hart Publishing, 2012).

³¹ Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia: Peran Penegak Hukum Melawan Kejahatan* (Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 2007).

Fragmentasi ini bukan hanya bersifat teoretis tetapi telah termanifestasi sengketa kewenangan yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi, menunjukkan ketidakjelasan delineasi kewenangan yang menghambat efektivitas penegakan hukum dan menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat pencari keadilan.

Dalam analisis yang lebih menekankan aspek normatif-struktural kelembagaan dan belum mengeksplorasi secara mendalam aspek kultural dan perilaku individu penegak hukum dalam implementasi kewenangan. Pada analisis kelembagaan di tingkat pusat dan belum mencakup dinamika kelembagaan penegak hukum di tingkat daerah yang memiliki karakteristik dan tantangan berbeda. Keterbatasan akses terhadap data internal lembaga penegak hukum juga membatasi kedalaman analisis mengenai praktik informal yang mungkin mempengaruhi bekerjanya sistem penegakan hukum.

Implikasi teoretis terhadap teori kelembagaan negara dalam konteks negara hukum demokratis, khususnya mengenai dinamika hubungan antara independensi dan akuntabilitas lembaga penegak hukum. Penelitian ini juga berkontribusi pada pengembangan konsep sistem peradilan pidana terpadu yang tidak hanya menekankan aspek koordinasi prosedural tetapi juga integrasi struktural dan teknologis. Hasil penelitian memberikan rekomendasi konkret bagi pembuat kebijakan untuk melakukan rasionalisasi kelembagaan, delineasi kewenangan melalui revisi peraturan perundang-undangan terkait, penguatan independensi melalui jaminan struktural dan anggaran, serta pembangunan sistem teknologi informasi terintegrasi untuk mendukung koordinasi antar subsistem dalam penegakan hukum.

B. Saran

Kewenangan lembaga penegak hukum berfokus pada penguatan independensi, transparansi, akuntabilitas, dan pembagian kekuasaan untuk mencegah penyalahgunaan wewenang, dengan adanya amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang menciptakan lembaga seperti Mahkamah Konstitusi dan memperkuat peran Mahkamah Agung untuk menjaga keseimbangan dan keadilan. Selain itu, peningkatan kapasitas SDM, digitalisasi proses hukum, dan keterbukaan informasi serta partisipasi publik melalui inisiatif seperti Open Government Indonesia juga menjadi area perbaikan penting untuk mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang lebih baik dan menjamin hak-hak warga negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo, Mohamad D Hikmawan, and J Silas. "Regional Head Elections, High-Cost Politics, and Corruption in Indonesia." *Otoritas: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 13, no. 1 (2023). <https://doi.org/10.26618/ojip.v13i1.8438>.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang Di Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*.

- 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sinar Grafika, 2010.
- Bryan A. Garner. *Black Law Dictionary Ninth Edition*. In *Black Law Dictionary Ninth Edition*. 2009.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Revisi. Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Butt, Simon, and Tim Lindsey. *The Constitution of Indonesia: A Contextual Analysis*. Hart Publishing, 2012.
- Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka, 2005.
- Indonesia Legal Roundtable. "Evaluasi Sistem Peradilan Pidana Terpadu Di Indonesia." Jakarta, 2020.
- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum Di Indonesia*. Revisi. Rajawali Pers, 2014.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Kencana, 2021.
- Muladi. *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*. Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995.
- Packer, Herbert L. *The Limits of the Criminal Sanction*. Stanford University Press, 1968.
- Peters, B Guy. *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. 7th ed. Routledge, 2018.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum Progresif: Hukum Yang Membebaskan*. Kompas, 2009.
- Reksodiputro, Mardjono. *Sistem Peradilan Pidana Indonesia: Peran Penegak Hukum Melawan Kejahatan*. Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 2007.
- Remington, Frank J, and Lloyd E Ohlin. *Criminal Justice Administration: Cases and Materials*. 2nd ed. Foundation Press, 1993.
- Shetreet, Shimon, and Jules Deschenes, eds. *Judicial Independence: The Contemporary Debate*. Martinus Nijhoff Publishers, 1985.
- Sukmariningsih, Retno Mawarini. "Penataan Lembaga Negara Mandiri Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia." *Mimbar Hukum* 26, no. 2 (2014).
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4168.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4401.

Wignjosoebroto, Soetandyo. *Hukum, Paradigma, Metode Dan Dinamika Masalahnya*.
Elsam, HuMa, 2002.

This page intentionally left
blank