



**BADAN PENKAJIAN MPR RI
2020**

KAJIAN AKADEMIK:
REKONSEPTUALISASI ARAH PENATAAN
KEKUASAAN KEHAKIMAN YANG MERDEKA DAN AKUNTABEL



BERKERJASAMA DENGAN:
PUSAT STUDI PANCASILA – UNIVERSITAS PANCASILA

ISBN 978-602-5676-65-9



2020



**KAJIAN AKADEMIK: REKONSEPTUALISASI ARAH PENATAAN
KEKUASAAN KEHAKIMAN YANG MERDEKA DAN AKUNTABEL**



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

KAJIAN AKADEMIK:

REKONSEPTUALISASI ARAH PENATAAN
KEKUASAAN KEHAKIMAN YANG MERDEKA DAN AKUNTABEL



Bekerjasama dengan:
Pusat Studi Pancasila – Universitas Pancasila



www.mpr.go.id



[mprgoind](https://www.facebook.com/mprgoind)



[mprgoind](https://twitter.com/mprgoind)



[mprgoind](https://www.instagram.com/mprgoind)



[MPR RI](https://www.youtube.com/channel/UCMprRI)

INDONESIA
DARI MPR RI UNTUK NKRI

BADAN PENKAJIAN MPR RI



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

**REKONSEPTUALISASI
ARAH PENATAAN KEKUASAAN KEHAKIMAN
YANG MERDEKA DAN AKUNTABEL**

**BADAN PENGKAJIAN MPR RI
2020**

REKONSEPTUALISASI ARAH PENATAAN KEKUASAAN KEHAKIMAN YANG MERDEKA DAN AKUNTABEL

ISBN: 978-602-5676-65-9

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)

PENASEHAT

Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc.IP., M.Si.

Dr. Benny Kabur Harman, S.H., M.H

Ir. Tifatul Sembiring

Fahira Idris, S.E., M.H.

PENGARAH

Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

PENANGGUNG JAWAB

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

TIM PENULIS/PENELITI

Prof. Dr. Astim Riyanto, SH, MH., Dr. Hendra Nurtjahyo, SH, MH.,

Dr. Ibnu Sina Chandranegara, SH, MH., Dr. Asep Bambang

Hermanto, SH, MH., Reza Fikri Febriansyah, SH, MH.,

Auliya Khasanofa, SH, MH., Luthfi Marfungah, SH, MH.,

(Pusat Studi Pancasila - Universitas Pancasila)

EDITOR

Dra. Roosiah Yuniarsih, M.Kom., Otto Trengginas Setiawan,
S.Hum.,

Wahyu F. Riyanto, S.H., LL.M., Bernadetta Widyastuti, S.Sos.

PENERBIT

Badan Pengkajian MPR RI

REDAKSI

Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha Lt. 3

Kompleks MPR RI, Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 6, Jakarta Pusat

Email: biro.pengkajian@setjen.mpr.g

Cetakan Pertama, 2020

Hak cipta dilindungi undang-undang;

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit;



SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

KATA PENGANTAR KEPALA BIRO PENGKAJIAN

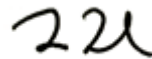
Alhamdulillah, puji dan syukur kami panjatkan kehadiran Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, atas diterbitkannya Buku **Kajian Akademik: Penataan Wewenang dan Tugas MPR**, yang merupakan hasil penelitian bersama antara Badan Pengkajian MPR dengan *Kolegium Jurist Institute* (KJI). Proses penyusunan Kajian Akademik telah berlangsung selama lebih kurang 4 (empat) bulan, yang memuat rangkaian penelitian kuantitatif dan kualitatif yang terdiri dari pengumpulan data, dokumentasi sumber-sumber referensi yang berkaitan pelaksanaan Undang-Undang Dasar, Sosialisasi Empat Pilar dan Ketetapan MPR, wawancara mendalam kepada narasumber pakar, pendalaman melalui *Focus Group Discussion*, dan Seminar, serta analisis kesimpulan yang tajam dari tim peneliti.

Penerbitan serta penyebarluasan buku ini dimaksudkan tentunya untuk menambah khazanah pemikiran bagi para

pembaca, dan kalangan dunia akademis, serta sebagai bahan bagi para Anggota MPR dalam mendukung dan memperkaya substansi guna menunjang pelaksanaan tugas konstitusionalnya.

Akhir kata, kami menyampaikan permohonan maaf apabila terdapat ketidaksempurnaan dalam penerbitan buku hasil kajian akademik ini.

Kepala Biro Pengkajian,



Drs. Yana Indrawan, M.Si



**SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI

Alhamdulillah, puji dan syukur kami panjatkan kehadirat Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa atas terbitnya buku ini. Dalam kerangka memperluas cakrawala pengetahuan dan memperkaya khazanah pemahaman ketatanegaraan, Sekretariat Jenderal MPR RI sebagai *supporting system* bagi pelaksanaan tugas-tugas konstitusional MPR RI membukukan berbagai materi kajian ketatanegaraan. Salah satu hasilnya adalah buku yang ada di tangan para pembaca ini, yaitu bagian dari hasil kajian akademik atau serangkaian penelitian yang dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR bersama segenap unsur sivitas akademika *Kolegium Jurist Institute* (KJI).

Penyebarluasan buku ini selain menambah khasanah pemikiran pembacanya, juga menjadi bahan rujukan anggota MPR RI dalam melakukan pengkajian komprehensif akan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Buku ini juga diharapkan menjadi pendorong dan penyemangat untuk terus-menerus melakukan pekerjaan kajian ilmiah.

Akhir kata, semoga penerbitan buku Kajian Akademik ini dapat memberikan informasi yang bermanfaat kepada masyarakat luas sehingga dapat meningkatkan pemahaman ketatanegaraan Indonesia baik dalam konteks masa kini ataupun masa yang akan datang.

Sekretaris Jenderal MPR RI,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ma'ruf Cahyono', written in a cursive style.

Dr. H. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

SAMBUTAN KETUA BADAN PENGKAJIAN MPR RI

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

Pada tahun 2014, Keputusan MPR RI Nomor 4 Tahun 2014 tentang Rekomendasi MPR Masa Jabatan 2009-2014, salah satunya menyampaikan rekomendasi agar MPR Jabatan 2014-2019 melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan kesepakatan dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara addendum.

Berbagai pandangan yang berkembang terkait kondisi sistem ketatanegaraan Indonesia dewasa ini dapat dibagi ke dalam 3 (tiga) kelompok. *Pertama*, aspirasi yang menganggap

bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu disempurnakan untuk mengikuti dinamika perkembangan masyarakat, sehingga perlu dilakukan perubahan kembali.

Kedua, pandangan yang menilai bahwa sistem ketatanegaraan kita pada saat ini sudah sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Persoalan yang muncul bukan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi berada pada implementasi peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan amanat konstitusi.

Ketiga, aspirasi yang kurang setuju terhadap usulan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (termasuk perubahan sebelumnya). Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh MPR pada tahun 1999-2002 telah membawa sejumlah perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Konsep ideal ketatanegaraan yang ingin diwujudkan melalui reformasi konstitusi ialah sistem ketatanegaraan Indonesia yang mampu menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, yang berkaitan dengan ideologi, politik, hukum, ekonomi, sosial, dan budaya, serta pertahanan dan keamanan.

Sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah produk politik sebagai resultan dari berbagai

kepentingan politik masyarakat dan daerah, yang niscaya akan terus berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Konsekuensi dari karakteristik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi yang hidup (*the living constitution*), membuat perubahan konstitusi bukanlah sesuatu yang tabu tetapi menjadi kebutuhan dalam menghadapi dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara itu sendiri.

Berdasarkan hasil kajian MPR masa jabatan 2009-2014, hal penting dalam sistem ketatanegaraan perlu dilakukan penataan kembali, antara lain yaitu mengenai Penguatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya; serta penegasan pembentukan undang-undang untuk lembaga negara yang diatur Undang-Undang Dasar secara terpisah terutama MPR, DPR, dan DPD

MPR masa jabatan 2014-2019 menindaklanjuti rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014, yaitu dengan melakukan pengkajian dan penyerapan aspirasi serta evaluasi terhadap implementasi pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara serta sistem ketatanegaraan, khususnya mengenai penataan kewenangan lembaga negara yang tugas dan wewenangnya diberikan langsung dalam Undang-Undang Dasar.

Hasil kajian secara mendalam telah dilakukan dan banyak pendapat beragam khususnya terhadap pendapat mengenai penataan sistem ketatanegaraan, baik ditinjau dari segi teoritis,

praksis, yuridis, maupun secara politis. Beragamnya pendapat yang ada berimplikasi pada keputusan bahwa MPR masa jabatan 2014-2019 belum dapat melakukan penataan sistem ketatanegaraan sesuai dengan amanat dari rekomendasi yang terdapat pada Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014. Bahkan, merekomendasikannya kembali kepada MPR masa jabatan 2019-2024 untuk melanjutkan kajian lebih mendalam, antara lain tentang penataan kewenangan MPR yang dituangkan ke dalam bentuk Keputusan MPR Nomor 8/MPR/2019 tentang Rekomendasi MPR Masa Jabatan 2014-2019.

Dalam rangka melanjutkan kajian lebih mendalam tentang penataan kewenangan MPR, Badan Pengkajian MPR 2019-2024 sebagai alat kelengkapan MPR yang memiliki tugas antara lain untuk mengkaji dan menyerap aspirasi serta merumuskan pokok-pokok rekomendasi, perlu untuk mendalami dan memperluas aspek kajian yang dapat membuka ruang mengenai kemungkinan yang dapat dipilih yang dapat mengoptimalkan peran MPR dengan kewenangan tertingginya dalam sistem ketatanegaraan saat ini. Untuk itu, diperlukan berbagai informasi, penelitian, data, dan literatur yang komprehensif dan terbaru sehingga apa yang menjadi fokus dalam isu tentang penataan kewenangan MPR dapat digali secara tuntas dan dapat diterima semua pihak.

Sehubungan dengan itu, untuk menghasilkan kajian yang mendalam tentang Penataan Kewenangan MPR, perlu untuk menghimpun dan memberikan ruang pemikiran serta gagasan secara akademis dari para pakar, penyelenggara negara, dan

praktisi dalam bidang tertentu untuk merumuskan materi kajian tentang penataan kewenangan MPR yang memungkinkan khususnya dalam rangka penguatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya.

Kegiatan Kajian Akademik merupakan salah satu metode untuk mendapatkan bahan masukan berupa hasil yang obyektif dan terukur yang dibuat oleh para akademisi secara ilmiah sesuai dengan bidang keilmuan. Hasil dari kajian ini akan dipergunakan sebagai referensi bagi MPR dalam menentukan rumusan yang ideal dalam hal penataan kewenangan MPR.

Akhir kata, semoga Buku Kajian Akademik **“Penataan Wewenang dan Tugas MPR”**, dapat menjadi tahap awal dalam menyajikan ruang pemikiran, gagasan dan kaidah secara akademis, serta dapat menjadi rujukan ilmiah bagi seluruh Anggota MPR dalam menjalankan wewenang dan tugas konstitusionalnya.

Ketua Badan Pengkajian MPR RI,



Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR KEPALA BIRO PENKKAJIAN	i
KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI	iii
SAMBUTAN KETUA BADAN PENKKAJIAN MPR RI	v
DAFTAR ISI.....	xi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	23
C. Tujuan Penelitian	23
D. Kegunaan Penelitian	24
E. Metode Penelitian	24
BAB II PERKEMBANGAN DOKTRIN KEMERDEKAAN KEKUASAAN KEHAKIMAN DAN PRAKTEKNYA DI BEBERAPA NEGARA.....	41
A. <i>Checks and Balances</i> dan pemisahan kekuasaan	41
B. Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman	53
C. Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman	76
D. Pola dan Praktik Jaminan Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman di beberapa negara	85
BAB III KEMERDEKAAN KEKUASAAN KEHAKIMAN SETELAH PERUBAHAN UUD 1945.....	135
A. Kemerdekaan Institusional	135
B. Kemerdekaan Personal.....	212
C. Implikasi Akuntabilitas Institusional dan Personal.....	260

BAB IV	REKONSEPTUALISASI ARAH PENATAAN KEKUASAAN KEHAKIMAN	315
	A. Melepaskan Belenggu Pemaknaan Sempit	315
	B. Pengembangan Sistem Pembagian Tanggung Jawab (<i>Shared Responsibillity</i>).....	324
	C. Mengintegrasikan Pelembagaan <i>Judicial Review</i>	335
	D. Realisasi Status Jabatan Hakim.....	354
	E. Pembenahan Sistem Pengangkatan dan Pemberhentian Hakim.....	368
	F. Optimalisasi Fungsi Komisi Yudisial dan Komisi Independen Lainnya	387
	G. Pembentukan UU <i>Contempt of Court</i>	394
BAB V	PENUTUP	415
	A. Kesimpulan	415
	B. Saran.....	419
	DAFTAR PUSTAKA	421

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Mengapa kekuasaan kehakiman secara faktual sulit mendapatkan jaminan kemerdekaan?. Mengapa kemerdekaan kekuasaan kehakiman sangat dependen dengan kekuasaan eksekutif dan legislatif?. Selain itu, mengapa kerap kali komitmen untuk merealisasikan kemerdekaan kekuasaan kehakiman diingkari dalam perjalanannya?. Pertanyaan-pertanyaan semacam itu kerap kali digunakan dalam beberapa penelitian yang bertujuan untuk mengungkap wajah pelaksanaan kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang seharusnya, ketika kerap kali ditemui dalam praktiknya jauh dari yang seharusnya.¹ Di satu sisi, kemerdekaan kekuasaan kehakiman dianggap sebagai kondisi yang ideal dan diperlukan untuk merealisasikan konsep negara hukum sehingga apabila kekuasaan kehakiman tidak merdeka dari dua cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif, maka posisi hukum sulit untuk dijadikan sebagai dasar jalannya pemerintahan.² Oleh karena itu, studi

¹ Beberapa penelitian seperti Lars Feld dan Stefan Voigt yang berjudul “*Economic Growth and Judicial Independence: Cross-Country Evidence using a new set of indicators*”, dalam *European Journal of Political Economy* No.19 Vol 3 Tahun 2003, hlm 497-527, penelitian Lars Feld and Stefan Voigt lainnya dalam “*Making Judges Independent – Some Proposals Regarding the Judiciary*”, dalam: Robert Congleton, *Democratic Constitutional Design and Public Policy - Analysis and Evidence*, (Cambridge: MIT Press, 2006) dan Andrew Hanssen, yang berjudul “*Is There a Politically Optimal Level of Judicial Independence?*”. *American Economic Review* No. 94 Vol 3, hlm 712-729 pada umumnya memberikan kesimpulan bahwa kemerdekaan kekuasaan kehakiman pada umumnya diperoleh dengan cara yang evolusioner, bertahap, dan fluktuatif. Hal tersebut kerap ditenggarai disebabkan bahwa kemerdekaan kekuasaan kehakiman merupakan akibat dari ditopangnya kehendak untuk kekuasaan kehakiman agar merdeka yang berasal dari aspek hukum maupun non hukum.

² Joseph Raz mengutarakan bahwa negara hukum"memiliki dua aspek: (1) bahwa di dalam negara tersebut orang harus diperintah oleh hukum dan

berkenaan dengan (i) kemerdekaan kekuasaan kehakiman sebagai esensi dan (ii) kekuasaan kehakiman sebagai institusi merupakan dua variable yang saling berkaitan.³ Akan tetapi, hadirnya kekuasaan kehakiman (institusi) tidak serta merta menjadikan jaminan kemerdekaan (esensial) melekat padanya.⁴

Menurut Keith Rosenn, hal ini disasari oleh beberapa hal: *Pertama*, meskipun adanya asas kemerdekaan dalam kekuasaan kehakiman sebagai kemutlakan yang tidak dapat dihindari, akan tetapi, dalam praktiknya tidak cukup hanya mendapatkan jaminan dalam konstitusi. Hal ini disebabkan, seringkali peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya tidak mampu memberikan jaminan ketentuan yang ada diatasnya.⁵ *Kedua*,

menaatinnya, dan (2) bahwa hukum harus sedemikian rupa sehingga orang akan dapat dibimbing olehnya". [Joseph Raz, *The Authority of Law* (Oxford: Clarendon Press, 1979) hlm 17-18]. Brian Z. Tamanaha mengemukakan bahwa, "negara Hukum, pada intinya, mengharuskan pejabat negara dan warga terikat oleh dan bertindak secara konsisten dengan hukum." [Brian Z. Tamanaha, *On The Rule of Law*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), hlm. 109-110]

³ Mengutip pernyataan James Melton dan Tom Ginsburg: "*Judicial independence is a complex and contested concept, but at its core, it involves the ability and willingness of courts to decide cases in light of the law without undue regard to the views of other government actors. Given all the other qualities that we might want out of a judiciary, such as consistency, accuracy, predictability, and speedy decision making, it is not clear that independence is the supreme value we want to maximize. But it is, nevertheless, an important component in many definitions of judicial quality, and a judiciary that repeatedly decides cases in legally implausible ways under the influence of government actors is likely to suffer a decline in its reputation for independence and quality*" [James Melton dan Tom Ginsburg, *Does De Jure Judicial Independence Really Matter?: A Reevaluation of Explanations for Judicial Independence*, (Chicago: Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics, 2014), hlm. 190]

⁴ Ibnu Sina Chandranegara, *Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman Pasca Transisi Politik*, (Jakarta: Radjawali Press), hlm 4-6

⁵ Keith Rosenn lebih jauh menguraikan "*It is the institutional and individual independence of the judiciary that underpins the ability of judges to adjudicate, impartially, between the parties that appear before them. In addition, it is this independence that grants legitimacy to the judicial role, for without it, claims to impartiality would rightly be regarded as a sham. Judicial independence, therefore – crucially – provides the foundations from which judicial analysis of politically contested issues can legitimately proceed. An independent judiciary – autonomous from the elected branches of government and*

Terlepas konsepsi ideologis dan politis apapun, kemerdekaan kekuasaan kehakiman pada dasarnya tidak bersifat permanen, justru bersifat temporer atas ruang dan waktu dalam konstelasi politik yang eksis pada masanya.⁶ Oleh karena itu, kekuasaan kehakiman dan kemerdekaannya bukan merupakan paket dengan sendirinya tersusun.⁷ Dalam realitas kekinian, kemerdekaan kekuasaan kehakiman hampir telah dijamin dalam konstitusi di berbagai negara.⁸ Akan tetapi jaminan kemerdekaan tersebut seringkali tidak

*impartial as between the parties to the case – is regarded as a fundamental requirement of the rule of law, 1 and has been argued to form the central pillar of separation of powers in the constitution.” [Keith Rosenn, *The Protection of Judicial Independence in Latin America*, (University of Miami Inter-American Law, 1987), hlm. 65]*

⁶ Shimon Shetreet dan Jules Deschenes menyebutnya “*Judicial independence, however, is also an elusive concept that contains a number of distinctive and interrelated characteristics.*” [Shimon Shetreet dan Jules Deschenes. *Judicial Independence: The Contemporary Debate*, (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1985), hlm. 590]

⁷ Doktrin pemisahan kekuasaan yang dikemukakan Montesquieu dalam bukunya *The Spirit of Law* bahkan telah mengindikasikan bahwa kemerdekaan kekuasaan kehakiman telah tersusun bersamaan dengan diadakannya kekuasaan kehakiman dalam suatu negara. Bahkan *The Spirit of Law* diakan sebagai kelakar semata dikarenakan Montesquieu menjelaskan seolah-olah terdapat pemisahan kekuasaan di Inggris, padahal seperti diketahui umum, di Inggris tidak pernah sama sekali menganut pemisahan kekuasaan sebagaimana visualisasi Montesquieu. Mengapa Montesquieu menulis demikian?. Peter Gerangelos menjelaskan bahwa Montesquieu menulis demikian dikarenakan dia berprofesi sebagai Hakim di Perancis yang berharap mendapatkan jaminan dan penghormatan atas profesinya. Sebagaimana diketahui, pada saat itu Kekuasaan Kehakiman di Perancis kerap kali mendapatkan tekanan oleh Kerajaan (sebelum Perancis bertransformasi menjadi Republik) [Peter A. Gerangelos, *The Separation of Powers and Legislative Interference in Judicial Process: Constitutional Principles and Limitations*, (Portland Oregon: Hart Publishing, 2009), hlm. 17]

⁸ Menurut Penelitian yang dilakukan Clifford J. Carrubba, Matthew Gabel, Gretchen Helmke, Andrew D. Martin, Jeffrey K. Staton Negara yang menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman kedalam konstitusi dan kedalam peraturan perundang-undangan dibawah konstitusi adalah Albania, Aljazair, Argentina, Australia, Austria, Belgia, Benin, Bolivia, Bosnia dan Herzegovina, Bulgaria, Burkina Faso, Kanada, Chile, Kolombia, Kroasia, Republik Dominika, Ekuador, El Salvador, Perancis, Jerman, Guatemala, Hungaria, India, Indonesia, Irlandia, Israel, Italia, Lithuania, Luxembourg, Madagaskar, Mali, New Zealand, Niger, Polandia, Rumania, Russia, Afrika

mendapatkan jaminan serupa melalui peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya.⁹ Hal yang demikian itulah yang menjadikan James Melton dan Tom Ginsburg menyebut bahwa jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman dibagi kedalam dua aspek yakni (i) jaminan secara *de facto*, dan (ii) jaminan secara *de jure*.¹⁰ Dalam tataran doktrinal, kemerdekaan kekuasaan kehakiman mempunyai pola dan bentuknya sendiri, disatu sisi kemerdekaan dinyatakan membutuhkan dukungan jaminan melalui norma hukum, disisi lain sikap politis juga menentukan bahwa jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman perlu direalisasikan secara nyata.¹¹ Atas dasar hal tersebut, maka suatu kriteria pemaknaan kemerdekaan kekuasaan kehakiman selain membutuhkan (i) kemerdekaan, sebagai poin utama, maka (ii) kebebasan serta (iii) independensi adalah unsur yang tidak dapat dilepaskan.¹² Selain itu, kemerdekaan kekuasaan

Selatan, Korea Selatan, Spanyol, Swiss, Turki, Amerika Serikat, Venezuela, sedangkan negara yang hanya menjamin kemerdekaan kekuasaan dalam konstitusi adalah Belanda, Kepulauan Bahamas, Barbados, Brazil, Bulgaria, Kamboja, Republik Ceko, Denmark, Estonia, Finlandia, Georgia, Kepulauan Guam, Islandia, Jamaika, Jepang, Latvia, Lebanon, Mexico, Norwegia, Portugal, Slovenia, Taiwan, Trinidad dan Tobago, Uganda, Inggris, [Clifford J. Carrubba, Matthew Gabel, Gretchen Helmke, Andrew D. Martin, Jeffrey K. Staton, *When Parchment Barriers Matter: De jure judicial independence and the concentration of power*, (Makalah tidak dipublikasikan, 14 Oktober 2015), hlm. 2-55]

⁹ Bahkan dalam beberapa penelitian terdapat klaim bahwa *the judiciary becomes more active in the preparation of the judicial budget, but it still lacks adequate funds for proper performance.*⁹ Meskipun terdapat pula kekurangan bahwa *there is also a lack of adequate respect and support from other branches and, a lack of public confidence in the judiciary.* [Luu Tien Dung, *Judicial Independence in Transitional Countries*, (Oslo: United Nation Development Programme Oslo Center, 2003), hlm. 3]

¹⁰ James Melton dan Tom Ginsburg, *Does De Jure Judicial Independence Really Matter?...*, *Op. Cit*, hlm. 191

¹¹ Bjorn Dressel, *The Judicialization of Politics in Asia*, (New York: Routledge, 2012), hlm. 5-6

¹² Ralph H Gabriel mengemukakan, *The complete independence of the courts of justice is particulars essential in a limited constitution, I understand one which contains certain specified exceptions to the legislative authority such, for instance, is that it shall pass no bill of attainder, no ex-post-facto laws, and the like. Limitation of the kind can be preserved in practice no other way than through the medium of courts of justice, whose duty it must be to declare all acts contrary*

kehakiman tidak dapat dipungkiri merupakan turunan dari bagian dari ajaran pemisahan dan pembagian kekuasaan.¹³ Direalisasikannya kekuasaan kehakiman yang merdeka dimaksudkan sebagai instrumen untuk mengawasi dan melindungi kebebasan individu.¹⁴ Karena itu, kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan suatu sendi bagi kehidupan demokrasi dan terjaminnya perlindungan dan penghormatan atas hak asasi manusia. Studi berkenaan dengan kemerdekaan kekuasaan kehakiman juga berkaitan dengan studi terhadap paham negara berdasarkan konstitusi (*constitutionalism*) yang menghendaki agar kekuasaan negara dibatasi.¹⁵ Apabila ditinjau dari paham konstitusionalisme

to the manifest tenor of the constitution void. Without this, all the reservation of particular rights or preveleges would amount to nothing. [Ralp H Gabriel, *On The Constitution*, (The American Heritage Series, NY, 1954), hlm. 170-171]

¹³ M.J.C. Ville mengemukakan *Paley, in 1785, presented perhaps the best eighteenth-centurv statement of the mixed and balanced constitution. Using all the emphasis upon judicial independence and the separation of legislanve and executive power wluh had become since Montesquieu an essential part of constitutional theory.* [M.J.C. Ville, *Constitutionalism and Separation of Power*, (Indianapolis: Liberty Fund, 1998), hlm. 116]

¹⁴ *Again, there is no liberty if the judiciary power be not separated from the legislative and executive. Were it joined with the legislative, the live and liberty of the subject woulb be exposed to arbitrary control; for the judge would be then the legislator. Were it joined to executive power, the judge might behave with violence and opression,* [Montesquieu, *The Spirit of The Laws*, (Hafner Press 1949), hlm. 151-152].

¹⁵ Perdebatan panjang mengenai pola pengembangan doktrin pemisahan kekuasaan dan kemerdekaan kekuasaan kehakiman terurai jauh sejak Montesquieu mengagaskan konsep trias politika, Aristoteles bahkan telah mengantisipasinya dengan menuliskan bahwa “*all constitutions have three parts. . . . One of the three deliberates about public affairs; the second concerns the offices; . . . and the third is what decides lawsuits.*” Menurut. M.C.J. Ville, *He never really develops this insight nor does Aristotle talk about the importance of keeping these three functions separate and balanced with one another. John Locke envisioned a twofold division of government powers between the executive, which had the executive and foreign affairs powers, and the legislature, which had lawmaking power. John Locke’s Second Treatise on Government represented a step forward for the functional separation of powers doctrine. Locke argued both for the rule of the Many and for the independence of judges. Locke also helped bring about the supremacy of the legislature in constitutional theory, as opposed to the monarch or executive. Locke, along with other eighteenth-century writers, “[transformed]*

tersebut, terealisasinya kemerdekaan kekuasaan kehakiman merupakan pintu masuk yang mendasar bagi pencari keadilan untuk menguji segala perbuatan dan peraturan yang bertentangan dengan konstitusi. Oleh karena itu, Kekuasaan kehakiman juga diberikan kewenangan untuk menilai tindakan pemerintah yang berarti mengandung makna bahwa kekuasaan kehakiman memiliki fungsi kontrol terhadap pemerintah dan pembentuk peraturan.¹⁶ Dalam tataran sosiologis, kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan untuk menjamin ketidakberpihakan (*impartialty*) terutama apabila sengketa terjadi antara warga negara dengan negara atau pemerintah. Meskipun kekuasaan kehakiman yang merdeka juga mungkin disalahgunakan sehingga dapat bersikap memihak, tetapi kekuasaan kehakiman yang tidak merdeka lebih dipastikan tidak akan bersikap “*impartiality*” terutama apabila terjadi sengketa antara yang berkuasa dengan rakyat biasa.¹⁷ Kekuasaan kehakiman yang tidak merdeka cenderung akan berpihak kepada yang berkuasa. Pada akhirnya, hakim menjadi alat untuk memelihara dan menegakkan kepentingan penguasa bukan sebagai penegak hukum yang adil.¹⁸

Di beberapa negara, penelitian mengenai kemerdekaan kekuasaan kehakiman merupakan kajian yang menarik dan studi yang cenderung didorong. Hal ini disebabkan, (i) studi mengenai kemerdekaan kekuasaan kehakiman merupakan studi yang berkaitan dengan pola-pola normatif yang transnasional,¹⁹ dan (2) memiliki

*the demand that the King be the sole executive . . . into the very different demand that he be solely concerned with execution.” [M.C.J. Vile, *Constitutionalism and Separation Powers...op.cit*, hlm 60–63]*

¹⁶ Tom Gerald Daly, *The Judiciary and Constitutional Transitions*, (Workshop report International Democracy Electoral Assistance (IDEA), 14–15 November 2014, The Hague), hlm. 12

¹⁷ Samuel Issacharoff, *Fragile Democracies: Contested Power In The Era Of Constitutional Courts*, (New York, Cambridge University Press), hlm. 261-262

¹⁸ Tom Gerald Daly, *The Judiciary and Constitutional Transitions.....Op. Cit*, hlm 14

¹⁹ Vicki C. Jackson mengutarakan “*Judicial Independence and Imparityality have become legal norms, instantiated in many national constitutions*

kompleksitas dikarenakan melibatkan interdependensi struktur hukum dan struktur subsistem sosial.²⁰ Secara institusional, Richard Hamilton telah memprediksi bahwa kekuasaan kehakiman (*judiciary*) merupakan cabang pemerintahan negara yang terlemah

and in the core human rights covenants to which the great majority of the nations of the worlds subscribe” bahkan “*Judicial Independence has received specific attention from the United Nation, in Part because widespread official aggrement on adherence to the values of judicial independence is too often matched by disregard for judges independence in concrete instances”* [Vicki C. Jackson, “Judicial Independence: Structure, Context, Attitude” dalam Anja Seibert-Fohr, *Judicial Independence in Transition*, (Utrecht: Max-Planck Instituut, 2008), hlm. 19-20] hal serupa juga direkomendasikan melalui U.N. Basic Principles on the Independence of the Judiciary (1985), yang diadopsi oleh Kongress ketujuh mengenai *the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* yang diselenggarakan di Milan, Italia sejak 26 August sampai dengan September 1985 yang diprakarsai oleh *General Assembly resolutions* 40/32 tanggal 29 November 1985 dan 40/146 tanggal 13 December 1985 [Simon Shetreet, *The Normative Cycle of Shaping Judicial Independence in Domestic and International Law: The Mutual Impact of National and International Jurisprudence and Contemporary Practical and Conceptual Challenges*, (Utrecht: Max-Planck Instituut, 2008), hlm. 275

²⁰ Atas hal ini Vicki C. Jackson menerangkan “*There are many factors that contribute to judicial independence including, perhaps most importantly, the broader culture – legal, political and social. The independence of the legal profession is an important aspect of this larger culture. Without a sense of professionalism and independence in the bar, it is very difficult to expect from the judges a sense of independence from influence and adherence to the law as a somewhat autonomous source of norms. Without attitudes – within the bar, within other branches of government, and more generally among the public – that value law and the legal system and regard it as, ideally, separated from political influences in the course of adjudication – structural features of the most exquisite exactness will in all likelihood fail. It is thus important to emphasize at the outset the importance of informal, or sociological forms of checks, structures of thought, and influences, which can promote, contain or undermine judicial independence. The broader sociolegal environment is, moreover, intimately connected to how different legal features of the formal provisions for independence or accountability will work in practice. Interpretive approaches (for example, compare “textualism” with “purposivism”) and the presence of a body of “higher” law (whether customary or written) may contribute to the “independence” of judges, especially in evaluating the validity of written rules. It is thus necessary to understand – in each setting – how legal structures operate within the particular political/ legal/sociological context.*” [Vicki C. Jackson, “Judicial Independence: Structure, Context, Attitude”....., (Utrecht: Max-Planck Instituut, 2008), hlm. 25]

dibandingkan dengan cabang legislatif dan eksekutif.²¹ Oleh karena itu, meskipun dalam tataran konstitusi memberikan jaminan kemerdekaan secara tegas, seperti dalam konstitusi Afrika Selatan yang menyatakan “*The courts are independent and subject only to the Constitution and the law, which they must apply impartially and without fear, favour or prejudice,*”²² akan tetapi apabila tanpa adanya komitmen kultural dan komitmen struktural atas amanah konstitusi untuk menyelenggarakan kekuasaan kehakiman yang merdeka, maka ketentuan tersebut hanya dianggap sebagai *unenforced aspiration*.²³ Dalam penelitian mengenai kekuasaan kehakiman di berbagai negara,²⁴ setidaknya menghasilkan indikasi bahwa adanya dua faktor yang dapat mempengaruhi kemerdekaan kekuasaan kehakiman baik secara institusional maupun fungsional: *pertama*, adalah tidak adanya jaminan tegas dalam norma hukum

²¹ Dalam beberapa analogi dalam doktrin hukum, cabang kekuasaan eksekutif dianggap mempunyai daya jangkau pengaruh luas dikarenakan cabang kekuasaan eksekutif memiliki alat kekuasaan memaksa yang valid dan cabang legislatif kuat karena menguasai pundi-pundi uang (*pursue*), yang dimaksudkan pundi-pundi uang adalah hak anggaran (hak budget). [Ralp H. Gabriel, *Op. Cit*, hlm. 169]

²² Pasal 165 (2) Konstitusi Afrika Selatan

²³ Olga Schwartz and Elga Sykiainen menyatakan “*attitudes of public officials, if not also the public itself, toward law, including respect for law as a good in itself*”. [Olga Schwartz dan Elga Sykiainen, *Judicial Independence in the Russian Federation*, (Utrecht: Max-Planck Instituut, 2008), hlm. 971]

²⁴ Tom. S. Clark melalui bukunya, *The Limit of Judicial Independence*, yang diterbitkan di New York: Cambridge University Press, 2011, Penelitian Elin Skaar, yang di publikasikan dengan judul, *Judicial Independence and Human Rights in Latin America: Violation, Politics, and Prosecution*, (New York: Pilgrave Macmillan, 2011) dan Penelitian Dilip K. Das, Cliif Roberson, dan Michael M. Berlin yang diterbitkan kedalam dua seri yakni, *Trends in Judiciary: Interview with Judges Across the Globe*, (Boca Raton: CRC Press, 2014) merupakan penelitian yang dijadikan referensi terkini dalam melihat pola polarisasi intervensi politik kepada kekuasaan kehakiman yang didasari oleh: *pertama*, adalah tidak adanya jaminan tegas dalam norma hukum (yang koheren) akan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan *kedua*, adanya pengaruh antar relasi hubungan antar cabang kekuasaan negara lainnya.

(yang koheren) akan kekuasaan kehakiman yang merdeka,²⁵ dan kedua, adanya pengaruh antar relasi hubungan antar cabang kekuasaan negara lainnya.²⁶ Ketergantungan kekuasaan kehakiman atas faktor-faktor tersebut kerap kali dianggap sebagai kelemahan bawaan (*natural defect*).

Di Indonesia sendiri, beberapa penelitian berkenaan dengan kekuasaan kehakiman pada umumnya dilakukan menggunakan alur pendekatan yang berpusat kepada institusi, sedangkan penelitian yang meletakkan kemerdekaan sebagai esensi, bagaimana implementasi serta implikasi penguangannya sebagai pilihan politik dan pilihan hukum masih menjadi lahan yang perlu digarap.²⁷

²⁵ Sebagai contoh dalam konstitusi Israel disebutkan dalam Pasal 2 *Independence* “A person vested with judicial power shall not, in judicial matters, be subject to any authority but that of the law.”, lebih lanjut Pasal 11 menyebutkan *prohibiting judges from engaging in any “additional occupation” or without the consent of the president carrying out any other “public function”*.

²⁶ Dalam praktek ketatanegaraan Indonesia, terutama selama pemerintahan Soekarno (1959-1966) dan Pemerintahan Soeharto (1966-1998), hak budget DPR belum berfungsi sebagai instrument control yang bebar-benar efektif. Tahun 1960, DPR (hasil pemilihan umum) menolak rancangan anggaran belanja negara yang diajukan Presiden Soekarno. Penolakan tersebut menjadi alasan Presiden Soekarno membubarkan DPR hasil pemilihan umum dan menggantinya dengan DPR GR yang diangkat Soekarno. Selama pemerintahan Soekarno, hak budget DPR kurang efektif, karena ada semacam “tekanan” agar DPR selalu menerima rancangan anggaran pendapatan dan belanja yang diajukan Pemerintah. Menurut K.L Scheppele dimaksudkan dengan pedang adalah adanya aparatur pemerintah seperti tentara, polis, jaksa, dan lain-lain aparatur administrasi negara sebagai pelaksana yang menjalankan dan menegakkan kekuasaannya Tidak demikian halnya dengan kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman tidak memiliki, baik pundi-pundi uang maupun pedang (aparatur) yang akan menopang pelaksanaan kekuasaannya. Lebih lanjut diutarakan bahwa “An independent judge would not allow the popularity of a particular party, or the desires of the public or politicians for one or the other side to “win,” to influence their decision in applying the law. But what role the views of the public or political actors should play in determining the correct legal rule, it calls the level of the rule, is a more complex matter, as is its relationship to judicial independence.” [K. L. Scheppele, *Declarations of Independence: Judicial Reactions to Political Pressures*, dalam: S. B. Burbank/B. Friedman (eds.), *Judicial Independence at the Crossroads: An Interdisciplinary Approach*, (2002), hlm. 230-231]

²⁷ Penelitian berkenaan dengan kekuasaan kehakiman di Indonesia pada umumnya dilakukan melalui pendekatan institusionalis, penelitian yang dilakukan

Pendekatan semacam ini sesungguhnya bermanfaat, dikarenakan akan menghasilkan penjabaran secara komprehensif serta mengkaji secara luas mengenai bagaimana karakter kemerdekaan kekuasaan kehakiman.²⁸ Neal Tate berpandangan penelitian semacam ini akan memberikan penilaian terhadap koherensitas kehendak politik yang mengamankan kemerdekaan kekuasaan kehakiman, melalui konstitusi dan turunannya ke dalam peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya, sebagai bentuk jaminan konstitusional dan legalitas yang tidak terpisahkan.²⁹

Sebastian Pompe, *The Indonesian Supreme Court: A Study of Institutional Collapse*, (New York: Disertasi pada Cornell University, 1996), Sudikno Mertokusumo, *Sejarah peradilan dan Perundang-undangannya di Indonesia Sejak 1942 dan apakah kemanfaatannya bagi kita bangsa Indonesia*, (Yogyakarta: Disertasi pada Universitas Gadjah Mada, 1971), Andi Muhammad Asrun, *Pemerintahan Otoriter dan Independensi Peradilan: Kajian Fenomena Keadilan Personal Dalam Peradilan di Tingkat Mahkamah Agung (1967-1998)*, (Jakarta: Disertasi pada Universitas Indonesia, 2003), J. Djohansyah, *Reformasi Mahkamah Agung: Menuju Independensi kekuasaan Kehakiman*, (Bandung: Disertasi Pada Universitas Padjajaran Bandung, 2007), Zainal Arifin Hoesein, *Kekuasaan Kehakiman dalam Perspektif Negara Hukum Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Tesis pada Universitas Indonesia, 1998), Daniel Yusmic P. Foekh, *Pengaruh Kekuasaan Presiden Terhadap Upaya Menegakkan Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka Perspektif Yuridis-Politik: Suatu Analisis Lima Kedudukan Presiden Berdasarkan UUD 1945*, (Jakarta: Tesis pada Universitas Indonesia, 1998) merupakan beberapa contoh penelitian yang menggunakan pendekatan institusionalis yang melihat pelaksanaan kekuasaan kehakiman dan mengukur kemerdekaannya sebagai tolak ukur atas penilaian kemerdekaan kekuasaan kehakiman, sedangkan penelitian yang meneliti kemerdekaan kekuasaan kehakiman menggunakan pendekatan esensialis masih perlu dilakukan.

²⁸ Barents mengungkapkan, ibarat tubuh manusia maka ilmu hukum tata negara diumpakan sebagai kerangka tulang belulanginya, sedangkan ilmu politik diibaratkan daging-daging yang melekat di sekitarnya, oleh sebab itu, dengan mengkaji ilmu hukum tata negara dari sudut pandang sosio-politis, maka akan dapat diperoleh pemahaman yang jauh lebih luas mengenai apa yang ada dibalik daging-daging di sekitar kerangka tubuh manusia yang hendak diteliti. Dalam hal ini, negara dan hukum sebagai suatu objek studi hukum tata negara dan ilmu politik adalah kacamata lainnya dalam menilai dan meneliti suatu hukum tata negara atau dikatakan daging dari tulang belulanginya. [Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*, (Jakarta: Konpress, 2006), hlm. 44-45]

²⁹ Neal Tate lebih jauh menguraikan “*First*, scholars of comparative politics would benefit. As I shall attempt to demonstrate, such scholars have

Oleh karena itu, kemerdekaan kekuasaan kehakiman di Indonesia masih terdapat hal yang perlu diselidiki lebih lanjut mengingat dalam kenyataannya, kemerdekaan kekuasaan kehakiman di Indonesia masih belum menemukan formatnya yang permanen. Apabila melacak secara historis sejarah ketatanegaraan, kemerdekaan kekuasaan kehakiman di Indonesia kerap kali tidak mendapatkan jaminan yang koheren antara norma konstitusi dengan norma hukum yang ada dibawah Undang-Undang Dasar.

Pada masa kolonialisme, kekuasaan kehakiman hakim pada *hoogerechtshof* dan *Raad van Justitie* adalah pegawai yang terpisah dari pemerintahan, sedangkan ketua *Landraad* di Jawa dan Madura dan di sebagian luar Jawa dan Madura adalah pegawai pemerintahan

*generally ignored the existence of courts in their descriptions and analyses of the politics of nations. They appear to have assumed that courts are not inherently political institutions, do not exercise significant political power, and are not significant determiners of public policy outside the borders. Integrating the study of judicial institutions into the study of comparative politics will force the attention of comparative politics scholars to the fact that in a fairly large number of nations, courts are indeed politically powerful institutions whose operation can be understood in the same terms as that of other political institutions, and whose public policy role can be quite significant. It might even direct their attention to determining why this is so in those societies and not in others. Integrating the study of courts into the study of comparative politics **should also be beneficial** to scholars of public law and judicial politics. To the extent that such scholars have studied courts in a variety of national political systems, they have often failed to put their research into the comparative political context which is essential for developing broad generalizations about courts, their operation, and political and policy significance in societies. Problems with which the comparativist constantly attempts to cope - equivalence of language, concepts, and operationalizations and measurements - may well be ignored by public law scholars who concentrate only on the legal doctrines and constitutional and statutory environments which affect and are affected by the courts which interest them. Judicial politics and behavior scholars who never get beyond comparing judges with themselves or, at best, with other judges within the same society, must inevitably face some constraints imposed by their inability to put judges into a comparative context including other political actors.” [Neal Tate, “Judicial Institutions In Cross-National Perspective: Toward Integrating Courts Into The Comparative Study of Politics” dalam John R Schimdhauser, *Comparative Judicial Politics*, (London: Butterworth, 2010), hlm. 7]*

yang biasanya berada di bawah Departemen Kehakiman.³⁰ Kontruksi organisasi yang demikian ini jelas mendudukan peradilan sebagai kekuasaan yang tidak merdeka. Meskipun demikian, keadaan pada masa kolonialisme jelas bukan di bawah naungan UUD 1945 yang berarti tidak dapat dianggap sebagai kekuasaan kehakiman yang berfungsi menegakkan hukum dan keadilan dalam perspektif hukum nasional. Pada Masa Orde Lama, kekuasaan kehakiman ditempatkan sebagai alat revolusi hukum untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat, Pasal 19 UU No. 19 Tahun 1964 menyatakan "Demi kepentingan revolusi, kehormatan Negara dan Bangsa atau kepentingan masyarakat yang sangat mendesak, Presiden dapat turut atau campur-tangan dalam soal- soal pengadilan". Begitupun halnya dengan otoritas dari lembaga penegakan hukum lainnya;³¹ Pada era Orde Lama ini, Presiden menempatkan Ketua Mahkamah Agung sebagai Menteri Kabinet dengan 3 (tiga) jabatan, yaitu: Menteri Penasihat Hukum Presiden, Menteri Kehakiman dan Menteri yang menjabat dan merangkap juga sebagai Ketua Mahkamah Agung.³²

Pada masa Orde Baru, Presiden tidak lagi menempatkan Ketua Mahkamah Agung dibawah kekuasaan Presiden tetapi syarat- syarat seorang hakim untuk dapat diangkat dan diberhentikan diatur di dalam Undang Undang dan di dalam perundangan dimaksud ada kewenangan Presiden untuk menentukan

³⁰ J. H. A. Logemann, *Het Staatsrecht van Indonesie*, (Yogyakarta: Yayasan Penerbit Gadjah Mada, 1950), hlm. 165-168

³¹ Sebagian berpendapat bahwa ketentuan ini lahir dikarenakan Presiden Soekarno menghendaki mobilisasi dukungan penuh dari para ahli hukum, advokat dan para penegak hukum. Undang-Undang ini lahir sebagai dampak dari kecamuk pembubaran Masyumi yang tidak mempunyai dasar hukum. [Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, (Jakarta: LP3ES, 1990), hlm. 392]

³² Luhut M.P, Pangaribuan, *Lay Judges dan Hakim Ad Hoc: Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, (Jakarta, FH-UI dan Papas Sinar Sinanti, 2009), hlm. 299-300

hakim dimaksud.³³ Terdapat beberapa penelitian masa orde lama dan orde baru dengan menggunakan rentang waktu 1959-1997 yang menyimpulkan bahwa kekuasaan kehakiman pada medio tersebut tidak otonom, tidak merdeka, dan bahkan terkooptasi. Sebastian Pompe mengemukakan bahwa bahkan institusi Mahkamah Agung dianggapnya telah runtuh (*collapse*) wibawa dan marwahnya sebagai pelaku kekuasaan kehakiman.³⁴ Andi Muhammad Asrun³⁵ dan Benny K. Harman³⁶ Bahkan menyimpulkan bahwa pada masa itu, kekuasaan kehakiman sepenuhnya terkooptasi dan cenderung melahirkan keadilan personal. Benny K. Harman mengindikasikan bahwa karakter kekuasaan kehakiman yang demikian itu lahir dikarenakan faktor konfigurasi politik yang cenderung otoriter. Baginya, kekuasaan kehakiman yang merdeka dan otonom akan mampu diwujudkan apabila berada dibawah naungan konfigurasi politik yang cenderung demokratis.³⁷

Arah tatanan sistem politik yang demokratis menjadi tampak ketika jatuhnya rezim orde baru dan memasuki fase reformasi. Perubahan UUD 1945 yang membawa gelombang transisi demokrasi dan reformasi konstitusi, membawa dampak bagi munculnya jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman di dalam UUD 1945. Jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman ditegaskan secara tersurat dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, sedangkan ketentuan sebelumnya jaminan kemerdekaan hanya tersirat dalam

³³ Baskara T. Wardaya, *Mencari Akar Otoritarianisme di Indonesia*, (Jakarta: Elsam, 2010), hlm. 105

³⁴ Sebastian Pompe, *The Indonesian Supreme Court: A Study of Institutional Collapse*, (New York: Cornell University Press, 2005) hlm 18

³⁵ Andi Muhammad Asrun, *Pemerintahan Otoriter dan Independensi Peradilan: Kajian Fenomena Keadilan Personal Dalam Peradilan di Tingkat Mahkamah Agung (1967-1998)*, (Jakarta: Disertasi pada Universitas Indonesia, 2003)

³⁶ Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman*, (Jakarta: Elsam, 1998) hlm 34

³⁷ *Ibid*, hlm 211

Penjelasan UUD 1945.³⁸ Salah satu dampak utama perubahan UUD 1945 adalah pola hubungan fungsional antara Presiden-DPR.³⁹ Bagi cabang kekuasaan kehakiman, penegasan jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman membawa manfaat dalam merealisasikan gagasan penyatuatapan kekuasaan kehakiman di bawah Mahkamah Agung melalui UU No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok kekuasaan Kehakiman. Dengan penyatuatapan ini, maka pembinaan hakim yang semula dipencarkan ke eksekutif (dalam hal kepegawaian, administratif, dan finansial) dan ke yudikatif atau Mahkamah Agung (dalam teknis yudisial) berdasarkan UU No. 35 Tahun 1999 disatukan di bawah Mahkamah Agung. Perubahan sistem kekuasaan kehakiman yang satu atap (*one roof system*) ini dianggap sebagai agenda utama dalam merealisasikan jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman.

Pembentukan dan pengaturan berkenaan dengan pelaku kekuasaan kehakiman lainnya yakni Mahkamah Konstitusi merupakan agenda yang diharapkan akan mengawal proses demokratisasi agar sesuai koridor konstitusi. Perubahan UUD 1945 juga memperkenalkan lembaga negara baru yang menopang kekuasaan kehakiman, yaitu Komisi Yudisial. Meskipun duduk dalam rumpun kekuasaan kehakiman, namun Komisi Yudisial bukan pelaku kekuasaan kehakiman karena Komisi Yudisial bukanlah Mahkamah (peradilan) penopang kemerdekaan kekuasaan

³⁸ Penjelasan Pasal 24 dan 25 UUD 1945: “Kekuasaan Kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan Pemerintah. Berhubung dengan itu harus diadakan jaminan dalam Undang-undang tentang kedudukannya para hakim.”

³⁹ Pola hubungan Presiden dan DPR yang berubah drastis melalui perubahan UUD 1945 menjadikan kedudukan DPR mempunyai posisi yang lebih kuat dari sebelum perubahan UUD 1945 apabila menjalankan tugas dan kewenangan konstitusionalnya dilakukan bersama-sama atau terkait kewenangan Presiden pula. [Saldi Isra, *Pergeseran Kekuasaan Legislasi: Menguatnya Sistem Legislasi Parlementer*, (Jakarta: Radjagrafindo Persada, 2011), hlm. 219] Keadaan ini yang diistilahkan oleh banyak ahli bahwa Perubahan UUD 1945 membawa *legislative heavy* dan justru membawa *presidentially hostage*.³⁹ [Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition*, (Jakarta: Kompas-Gramedia, 2005), hlm. 272]

kehakiman.⁴⁰ Pola pemerintahan yang lebih demokratis dibandingkan sebelumnya itu memang pada awalnya memberikan pijakan dasar untuk adanya jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang lebih baik, akan tetapi jalan menuju hal tersebut tidaklah yang semudah dibayangkan. Hal ini disebabkan, beberapa regulasi berkenaan dengan kekuasaan kehakiman yang terbit setelah perubahan UUD 1945, nyatanya masih terdapat beberapa permasalahan seperti (i) belum adanya format yang permanen mengenai hubungan kelembagaan antara Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial, maupun (ii) adanya upaya-upaya yang melemahkan kembali jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang telah dirumuskan pasca perubahan UUD 1945.

Hadirnya UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dan UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial merupakan paket generasi pertama UU yang berkaitan dengan penataan kekuasaan kehakiman. Penyusunan UU tersebut dilakukan dengan interaksi politik dan pola hubungan pasca perubahan UUD 1945 yang berstruktur lebih demokratis dan partisipatif.⁴¹ Oleh karenanya, penyusunan keempat UU tersebut lebih menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman khususnya yang berkaitan dengan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan kekuasaan *constitutional review* atas undang-undang. Namun, UU

⁴⁰ Hal ini dapat dipahami melalui ketentuan konstitusional KY berada dalam Pasal 24B UUD 1945 yang menunjukkan bahwa kehadiran KY yang hendak menjabarkan lebih lanjut makna kemerdekaan kekuasaan kehakiman dalam dalam Pasal 24 UUD 1945. [Zainal Arifin Mochtar, *Sistem Peradilan yang Transparan dan Akuntabel (Catatan Kecil Penguatan)*, dalam Komisi Yudisial, *Problematika Hukum dan Peradilan di Indonesia*, (Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2014), hlm. 306]

⁴¹ Saldi Isra, *Kekuasaan Kehakiman dalam Transisi Politik di Indonesia*, dalam Komisi Yudisial, *Problematika Hukum dan Peradilan di Indonesia*, (Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2014), hlm. 66-69

generasi pertama tersebut mendapat *pressure* oleh resistensi beberapa hakim agung yang mengajukan pengajuan pengujian konstiusional UU No. 22 Tahun 2004 dan UU No. 4 Tahun 2004.⁴² Dalam

⁴² Pengujian UU tersebut dilakukan dikarenakan menurut Pemohon (yang terdiri dari 31 Hakim Agung) bahwa kewenangan pengawasan KY tidak mempunyai lingkup yang jelas dan bertentangan dengan UUD 1945. Dalam putusannya, MK menyatakan bahwa perluasan batasan hakim dalam Pasal 1 angka 5 UU KY menjadi Hakim Konstitusi bertentangan dengan karena dapat memandulkan fungsi MK dalam memutus sengketa antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Selain itu, KY sama sekali tidak terlibat dalam pemilihan dan pengangkatan Hakim Konstitusi dan UUD sama sekali tidak bermaksud untuk memberikan kewenangan kepada KY dalam mengawasi perilaku Hakim Konstitusi. Sebagai konsekuensinya, pasal-pasal dalam UU KY yang mencakup Hakim Konstitusi dinyatakan tidak mengikat oleh MK. Berbeda dengan Hakim Agung, MK berpendapat bahwa Hakim Agung termasuk dalam batasan hakim yang tidak luput dari pengawasan KY. Hakim Agung adalah Hakim, hanya saja Hakim Agung berada pada hierarki hakim paling tinggi dalam peradilan. Berkaitan dengan fungsi pengawasan KY, MK berpendapat bahwa kewenangan tersebut bukan untuk mengawasi lembaga peradilan, melainkan untuk menjaga dan menegakkan perilaku hakim sebagai individu. Selain itu, hubungan MA dan KY bukanlah untuk menerapkan prinsip checks and balances karena hubungan semacam ini hanya terkait erat dengan prinsip pemisahan kekuasaan negara (*separation of power*). MA dan KY merupakan lembaga yang berada dalam satu kekuasaan yang sama, dalam hal ini kekuasaan kehakiman (yudikatif). Namun, KY bukanlah pelaksana dari kekuasaan kehakiman. KY berperan dalam pengusulan calon Hakim Agung, sedangkan fungsi pengawasan penuh tetap dipegang oleh MA. Namun, dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap perilaku hakim ini, KY dan MA harus bekerja sama erat karena KY merupakan organ pendukung. Selain itu, KY tidak dapat turut mengawasi kewenangan yustisial MA atau putusan hakim itu sendiri. Pasal 24 UUD 1945 Amandemen menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Penilaian terhadap putusan hakim yang dimaksudkan sebagai pengawasan di luar mekanisme hukum acara yang tersedia adalah bertentangan dengan prinsip *res judicata pro veritate habetur*. Apa yang telah diputus oleh hakim harus dianggap sebagai benar (*de inhoude van het vonnis geld als waard*). Namun demikian, KY pada prinsipnya tidak saja memiliki wewenang pengawasan, melainkan juga pembinaan etika profesional hakim. Menurut MK, sejauh mengenai fungsi pengawasan Hakim dan Hakim Agung, rumusan pasal-pasal yang mengaturnya tampak berbeda dengan 24B ayat (1) UUD 1945 Amandemen. Selain itu, tidak ada kejelasan pengaturan subyek, obyek dan prosesnya sehingga dapat menimbulkan implikasi ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*). Pasal 20 UU KY tidak semata-mata merupakan fungsi pengawasan perilaku karena Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 Amandemen memberikan kewenangan lain bagi KY.

perkara tersebut, Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan pemohon sehingga menjadikan kewenangan Komisi Yudisial untuk menopang fungsi menciptakan kekuasaan kehakiman yang bertanggung jawab menjadi terpasung. Bahkan lebih lanjut, Mahkamah Konstitusi memutuskan mengenai dirinya sendiri bahwa Mahkamah Konstitusi tidak dapat diawasi oleh Komisi Yudisial. Mahkamah Konstitusi juga memberikan *judicial order* kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan-perbaikan yang bersifat integral dengan juga mengadakan perubahan dalam rangka harmonisasi dan sinkronisasi atas UU berkenaan dengan Kekuasaan Kehakiman, UU berkenaan dengan Mahkamah Agung, UU berkenaan dengan Mahkamah Konstitusi dan UU lain yang terkait dengan sistem peradilan terpadu. Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 ini selain menunjukkan bahwa *judicial activism* pada era transisi demokrasi mendapatkan jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman, namun disisi lain belum menampilkan adanya format yang permanen.⁴³ Selanjutnya, perbaikan UU yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman pada generasi pertama dilakukan secara bertahap. Diawali dengan pembentukan UU No 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, hingga kemudian pembentukan UU No 48

Memang, selain berwenang melakukan tindakan-tindakan preventif dan korektif, KY juga berwenang dalam meningkatkan pemahaman, kesadaran, kualitas, dan komitmen profesional yang bermuara pada tingkat kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim yang diharapkan. Namun, fungsi pengawasan yang dimiliki oleh KY tersebut tidak disertai dengan batasan penormaan tentang sejauh apa yang disebut “pengawasan” dan “perilaku hakim”. Sementara Pasal 25 ayat (3) dan (4) serta Pasal 34 ayat (3) UU KK bertentangan dengan Pasal UU 24, 24B, dan 24C UUD 1945 Amandemen karena rumusannya tidak sesuai, adanya kewenangan YK yang dikurangi dan sama sekali tidak terkait dengan MK. Demikian juga dengan Pasal 24 ayat (1), tidak mengikat sepanjang berkaitan dengan MK. Berkaitan dengan pasal-pasal usul penjatuhan sanksi atas pelanggaran kode etik dan perilaku, harus dilakukan oleh organisasi profesi. KY dapat memberikan rekomendasi kepada organisasi profesi, dalam hal tersebut MA agar dilakukan tindakan. [Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006]

⁴³ Zainal Arifin Hoeseien, *Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman*, (Malang: Setara Pers, 2010), hlm. 39-41

Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang memperbaiki UU No 4 Tahun 2004 sebelumnya dan pembentukan UU No 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial yang menggantikan UU No 22 Tahun 2004, serta UU No 8 Tahun 2011 tentang Perubahan UU No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.⁴⁴

Dengan disahkannya UU No 48 Tahun 2009 maka diletakkan sebuah kebijakan baru dalam rangka untuk mewujudkan independensi dan kemandirian yudisial dengan ketentuan segala urusan mengenai peradilan baik menyangkut bidang teknik yudisial maupun bidang non teknik yudisial seperti organisasi, administrasi dan finansial berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.⁴⁵ Namun dalam perkembangannya UU No 8 Tahun 2011 dan RUU Mahkamah Agung Tahun 2013 (RUU MA) yang sedang diinisiasikan DPR membawa arah politik hukum yang kembali hendak memasung kembali kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Dalam UU No 8 Tahun 2011 dan RUU MA pembentuk UU menghendaki adanya putusan peradilan yang tidak melampaui batas (*ultra petita*) ataupun putusan yang dapat membuat keonaran maka dapat dipidana.⁴⁶ Pengaturan yang demikian itu jelas kembali adanya

⁴⁴ Duwi Handoko, *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, (Pekanbaru: Hawa dan Ahwa, 2015) hlm 19-22

⁴⁵ Pasal 21 UU No 48 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa "(1) Organisasi, administrasi, dan finansial MA dan badan peradilan yang berada di bawahnya berada di bawah kekuasaan MA. (2) Ketentuan mengenai organisasi, administrasi, dan finansial badan peradilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk masing-masing lingkungan peradilan diatur dalam undang-undang sesuai dengan kekhususan lingkungan peradilan masing-masing". Melalui pasal ini pemerintah dan DPR sebagai pembuat undang-undang berusaha mewujudkan kemandirian lembaga peradilan dalam upaya untuk menegakkan hukum dan keadilan. Meskipun hal ini juga menambah beban kerja MA yang tidak hanya bertanggungjawab untuk menjalankan fungsi yudisial tetapi juga bertanggungjawab untuk menjalankan fungsi non yudisial dalam hal administrasi dan keuangan.

⁴⁶ Pasal 97 RUU MA Tahun 2014 versi ketiga: "Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi dilarang: a. Membuat putusan yang melanggar undang-undang; b. Membuat putusan yang menimbulkan keonaran dan kerusakan serta mengakibatkan kerusakan, huru-hara; c. Dilarang membuat putusan yang tidak mungkin dilaksanakan karena bertentangan dengan realitas di tengah-tengah

upaya meruntuhkan kemerdekaan seorang hakim dalam memutuskan suatu perkara. Hal ini didasari oleh logika bahwa putusan seorang hakim tentu didasarkan pemahaman dan penilaiannya terhadap fakta hukum yang diperolehnya di persidangan. Sehingga apabila pengaturan semacam itu disahkan maka dalam perkara pidana, apabila seorang hakim harus dihukum karena putusannya salah atau keliru, setiap orang dapat dihukum pula karena pendapat dan keyakinannya yang salah atau keliru.⁴⁷ Keadaan yang demikian itu menjelaskan bahwa masih adanya upaya pengingkaran komitmen untuk memberikan ruang dan atmosfer yang kondusif bagi penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka.

Selain itu, setelah perubahan UUD 1945, upaya untuk menemukan format akuntabilitas masih belum menemukan titik terang. Hadirnya putusan MK No 43/PUU-XII/2015 yang memutuskan bahwa tidak konstitusionalnya peran komisi yudisial dalam seleksi hakim, menjadikan kehendak konstitusi untuk menjaga martabat hakim melalui mekanisme akuntabilitas berujung nihil. Tidak dapat dipungkiri, meskipun kemerdekaan kekuasaan kehakiman secara *one roof system* telah direalisasikan, akan tetapi

masyarakat, adat istiadat, dan kebiasaan yang turun temurun sehingga akan mengakibatkan pertikaian dan keributan; d. dilarang merubah keputusan bersama Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Komisi Yudisial secara sepihak, dan/atau Keputusan Bersama tentang Kode Etik dan Pedoman Hakim secara sepihak dan Pasal 57 ayat (2a) UU No. 8 Tahun 2011: Putusan Mahkamah Konstitusi tidak memuat: a. Amar selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2); b. Perintah kepada pembuat undang-undang; dan c. Rumusan norma sebagai pengganti norma dari undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴⁷ Selain itu, arah politik hukum kekuasaan kehakiman sejak Putusan MK No 005/PUU-IV/2006 memberikan tekanan tersendiri bagi MA dan MK sebagai pelaku kekuasaan kehakiman. Tekanan politik dalam pengaturan kekuasaan kehakiman yang diinisiasi DPR dalam perumusan kemerdekaan Kekuasaan kehakiman yang bertanggung jawab kerap kali mengkerdilkan makna bertanggungjawab dalam kemerdekaan kekuasaan kehakiman. [Teguh Satya Bakhti, dkk, *RUU Mahkamah Agung: Pengkajian Filosofi, Sejarah, Asas, Norma dalam Dinamika Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Puslitbang Hukum dan Keadilan Mahkamah Agung, 2014), hlm. 88-90]

masalah mafia peradilan justru semakin mengerogoti makna kemerdekaan kekuasaan kehakiman, apabila tidak dibarengi dengan akuntabilitas dan transparansi peradilan.⁴⁸ Oleh karena itu, tuntutan

⁴⁸ Sudah berulang kali berbagai praktik korupsi terungkap di MA terbongkar. Dari sejumlah kasus korupsi yang terungkap, ternyata tidak hanya hakim agung saja yang terlibat. Ada sejumlah pelaku lain yang turut terlibat dalam ‘perdagangan’ putusan di MA. Misalnya adalah penyuapan Penyuapan terhadap seorang hakim terjadi ketika pengacara yang sedang diperiksa pekaranya aktif menghubungi hakim agung. Pengacara yang bersangkutan akan membujuk hakim agung dengan sejumlah uang agar memenangkan pekaranya. Kasus Edin Wahyudin adalah contoh dari pola korupsi ini. Edin Wahyudin, atas nama Aminah, melobi dan memberikan uang kepada tiga hakim agung yang menangani kasasi, yaitu Yahya Harahap, Marnis Kahar dan Supraptini Sutarto agar memenangkan Aminah. Kepada tiga hakim agung ini, Edin memberikan uang 196 juta rupiah. Dan memang kemudian terbukti, vonis yang dijatuhkan memberikan kemenangan kepada Aminah. Hanya saja perkara ini menjadi persoalan ketika vonis kasasi tidak bisa dieksekusi. Selain itu terdapat bentuk lain *judicial corruption* seperti pemerasan. Dalam pemerasan, hakim agung bekerja sama dengan asistennya atau hakim yustisi. Selanjutnya, hakim yustisi yang akan menghubungi pihak-pihak yang berpekar. Tawaran yang diajukan tak hanya kemenangan tetapi percepatan perkara. Seperti diketahui, tumpukian perkara di MA mencapai belasan ribu kasus. Kalau bukan kasus yang mendesak, menyangkut hajat hidup orang banyak atau mendapat sorotan publik, perkara yang datang belakangan harus antri untuk di sidang. Tapi dengan imbalan uang, perkara akan langsung masuk ke ‘jalur tol’. Kasus yang menimpa Ny. Maria Leonita Chandra termasuk dalam pola ini. Oleh Zainal Agus, SH, Ny. Leonita tidak hanya diminta uang 100 juta rupiah saja. Pulpen *Mont Blanc* miliknya yang berlapis emas pun ikut diminta. Kasus ini terbongkar ketika apa yang dijanjikan oleh Zainal Agus untuk membantu memenangkan perkara tidak terwujud. Akhirnya justru Ny. Leonita yang diadili dengan tuduhan pencemaran nama baik. Meskipun akhirnya bebas, tetapi tersangka pemerasan yaitu Zainal Agus juga dibebaskan oleh Mjelis Hakim yang mengadilinya di PN Jakarta Pusat. Bentuk pencaloan lain juga bisa dilakukan oleh karyawan MA. Pada saat putusan lisan sudah dijatuhkan, tetapi belum diketik, panitera dan staf administrasi MA menghubungi pihak pemenang. Staf tersebut bisa minta uang ke pemenang dengan imbalan untuk memenangkan perkara. Padahal sebetulnya pihak tersebut memang sudah diputuskan menang oleh majelis hakim kasasi. [Tempo, 23 April 2000]. Salah satu cara yang agak unik untuk mengatur majelis hakim adalah dengan tidak melengkapi berkas perkara. Karena tidak lengkap, berkas perkara akan tertahan di direktorat. Pemeriksaan perkara dilakukan atas dasar nomor urut dan setiap deretan untuk tertentu telah ditetapkan majelis hakimnya. Tetapi, melalui kerja sama dengan bagian direktorat MA, bebas perkara diatur agar jatuh ke tangan hakim yang favourable. Pola korupsi pemilihan hakim yang favourable dapat dilihat dalam skandal dugaan korupsi dalam perkara Gandhi Memorial School.

adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka dan akuntabel menjadi kehendak umum yang populer disebabkan beberapa hal yakni, *pertama*, bahwa kemerdekaan kekuasaan sebagaimana dimaksud dalam berbagai konsep hanyalah sekedar mitos, karena kenyataannya dalam masa transisi penjaminan kemerdekaan cenderung mengembangkan masalah baru lainnya yakni *judicial corruption*.⁴⁹ *Kedua*, pada konfigurasi politik yang lebih demokratis, ada kecenderungan memperluas dan memperkuat peran kekuasaan kehakiman, sehingga kekuasaan kehakiman membawa akan membawa dampak besar terhadap kehidupan warga negara. Bahkan, atau apalagi, di era demokrasi cenderung berkurangnya intervensi cabang kekuasaan eksekutif, maka peningkatan jenis dan jumlah konflik sosial dan ketergantungan pada hukum untuk mengatasinya berikan kekuasaan yudikatif lebih besar, oleh karena itu akuntabilitas menjadi sesuatu yang diperlukan.⁵⁰ *Ketiga*, dengan berkembangnya paham konstitusionalisme, maka ketergantungan pada kekuasaan kehakiman untuk mengendalikan tindakan kekuasaan pemerintahan maupun untuk memutuskan konflik di antara individu meningkat pesat, oleh karena itu dibutuhkan jaminan

Perkara ini merupakan sengketa Gandhi Seva Loka versus Ram Gulumal alias V.Ram. [Wasingatu Zakiyah, et.al, *Menyingkap Mafia Peradilan*, (Malang: Setara Press, 2016) hlm 137-138]

⁴⁹ Linn Hammergren mengemukakan “*The explosion of the myth that the judiciary’s role can be limited to the neutral application of the law and the recognition, even in systems where this is theoretically not supposed to happen, that the judiciary has an important place in deciding what the law is and how and where it will be applied*” [Linn Hammergren, *Judicial Independence and Judicial Accountability: The Shifting Balance in Reform Goals* dalam *Guidance For Promoting Judicial Independence And Impartiality* (Washington: Office of Democracy and Governance Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance U.S. Agency for International Development, 2002) hlm 152]

⁵⁰ Linn Hammergren mengemukakan “*The expanding importance of ordinary judicial decisions and of their impact on the lives of citizens. Even, or perhaps especially, in an era of reduced governmental intervention, increases in the type and number of social conflicts and the reliance on law to resolve them give the judiciary greater power*”. [Ibid]

adanya kekuasaan kehakiman yang bisa dipercaya merupakan kondisi yang tidak bisa dihindarkan.⁵¹

Keempat, bahwa dengan adanya perubahan sikap publik terhadap otoritas kekuasaan kehakiman, maka publik mengharapkan pejabat pengemban kekuasaan pemerintahan untuk menjelaskan tindakan mereka agar terhindar dari keputusan sewenang-wenang baik oleh eksekutif, legislatif, atau bahkan pengadilan, menjadi sesuatu hal yang tidak lagi diterima oleh publik.⁵² *Kelima*, pertumbuhan kekuasaan kehakiman secara global pada masa post transisi menghendaki agar segala pengambilan keputusan mampu dijelaskan secara rasional dan bebas kepentingan mengakibatkan berkembangnya tuntutan keterbukaan informasi atas pelaksanaan kemerdekaan yang dilekatkan padanya.⁵³

Berdasarkan rangkaian permasalahan sebagaimana terurai, maka peneliti hendak menggarap studi berkenaan dengan penuangan makna jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman sejak perubahan UUD 1945 kedalam berbagai pilihan politik dan hukum sebagai upaya merealisasikan kekuasaan kehakiman yang merdeka yang akuntabel. Selain itu, peneliti hendak menganalisis terhadap implikasi yuridis yang ditimbulkan dan juga mengukur kesesuaiannya dengan maksud pembentukan makna jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman setelah Perubahan UUD 1945. Berdasarkan dua hal tersebut, pada akhirnya peneliti mengusulkan desain hal-hal apa sajakah yang perlu diatur dan/atau dibenahi guna

⁵¹ Linn Hambergren mengemukakan "The emergence of constitutional democracies with their reliance on courts to control the actions of other branches of government and to decide conflicts among them or between them and citizens." [Ibid]

⁵² Linn Hambergren mengemukakan "*Changes in public attitudes toward authoritythe judiciary may be the last to feel this, but in democratized societies, publics expect their officials to explain their actions, no longer taking them on faith. Arbitrary decisions whether by executive, legislature, or courts are no longer accepted.*" [Ibid]

⁵³ Linn Hambergren mengemukakan *The growth of judiciaries themselves, so that informal systems of internal control and decision-making no longer guarantee predictable and standardized outcomes.* [Ibid]

merealisasikan kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan tuntutan berkenaan dengan akuntabilitas kekuasaan kehakiman setelah Perubahan UUD 1945.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan yang diteliti diformulasikan ke dalam beberapa kalimat pertanyaan demi memudahkan dalam memfokuskan kajian ini. Permasalahan tersebut, antara lain:

1. Mengapa meskipun kemerdekaan kekuasaan kehakiman telah dijamin secara eksplisit di dalam Undang-Undang Dasar kerap kali disimpangi penyelenggaraannya?
2. Bagaimanakah seharusnya penataan hubungan kelembagaan dalam cabang kekuasaan kehakiman dalam memenuhi prinsip kekuasaan hakim yang merdeka dan akuntabel?
3. Hal-hal apa sajakah yang perlu diformulasikan guna merealisasikan makna jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman menurut Pasal 24 ayat (1) UUD 1945?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan letak permasalahan sebagaimana dikemukakan sebelumnya maka penelitian ini merupakan penelitian dengan topik politik hukum sebagai paradigma besarnya dan kemerdekaan kekuasaan kehakiman sebagai objek penelitiannya oleh karena itu, penelitian ini memiliki tujuan, antara lain:

1. Menguraikan konstelasi pilihan kebijakan dalam penguatan makna jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman
2. Memberikan preskripsi analitis terhadap implikasi pilihan kebijakan dalam penguatan jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman setelah perubahan UUD 1945;
3. Menemukan desain jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman melalui konstitusi yang dapat menyempurnakan

pemaknaan kemerdekaan kekuasaan kehakiman menurut Pasal 24 ayat (1) UUD 1945.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian yang berkenaan dengan studi ilmu hukum dan khususnya hukum tata negara. Penelitian ini selain menggunakan pendekatan yuridis-normatif, penulis juga menggunakan pendekatan yuridis-politis dan yuridis-historis. Oleh karena itu, Penelitian ini memiliki manfaat praktis yaitu (1) untuk menjawab suatu hubungan kausalitas antara perubahan konfigurasi politik dengan penguatan jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman kedalam upaya reformasi peradilan, penelitian ini juga bermanfaat sebagai tawaran alternatif bagi suatu cetak biru (*blue print*) reformasi peradilan ke depannya. Selain itu, Penelitian ini bermanfaat secara teoritis yaitu (2) memberikan kontribusi bagi pengembangan pemikiran terhadap studi hukum secara interdisiplin, sehingga studi hukum, khususnya studi hukum tata negara tidak hanya dipahami sebagai suatu pandangan legalistas-formal belaka, tetapi perlu ditelaah sebagai suatu yang *include* dalam sistem masyarakat seperti ekonomi, budaya dan politik dan lain sebagainya.

E. Metode Penelitian

1. Jenis dan Pendekatan yang digunakan dalam Penelitian

Penelitian ini disusun menggunakan metode penelitian hukum normatif.⁵⁴ Data dalam penelitian dikumpulkan baik melalui studi kepustakaan maupun studi dokumen. Penelitian dilakukan terhadap bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Berdasarkan dengan apa yang telah kemukakan sebelumnya bahwa penelitian ini

⁵⁴Penelitian hukum normatif dalam penelitian ini bukan hanya dilakukan terhadap dokumen hukum, tetapi juga asas-asas hukum dan norma-norma hukum tidak tertulis lainnya. [John H. Farrar dan Anthony M. Dugdale, *Introduction to Legal Method*, (London: Sweet & Maxwell, 1984), hlm 8-10. Bandingkan dengan Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta UIP, 1986), hlm 51]

mempunyai fokus kajian yaitu perihal kemerdekaan kekuasaan kehakiman di Indonesia.

Penelitian ini akan membatasi lingkungannya kepada dua variable yakni (a) Penuangan makna jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan (b) Implikasinya dalam merealisasikan maksud dijaminnya kemerdekaan kekuasaan kehakiman dalam konstitusi. dua variable tersebut juga akan mempertimbangkan politik hukum pasca perubahan konfigurasi politik di pasca orde baru. Apabila menggunakan kacamata James Melton dan Tom Ginsburg dalam karyanya yang berjudul “*Does De Jure Judicial Independence Really Matter?*”⁵⁵, maka jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman adakan di bagi kedalam dua bentuk yakni (i) jaminan *de jure* dan (ii) jaminan *de facto*. Indikator yang digunakan peneliti hanya berkenaan dengan jaminan secara *De Jure* sebagai variable penelitiannya. Jaminan *de jure* itu sendiri di bagi lagi kedalam dua bagian yakni (i) jaminan kemerdekaan dan (ii) Jaminan akuntabilitas, maka penulis menggunakan bentuk *de jure* dan sub bagiannya tersebut sebagai variable terikat dalam penelitian ini. Selain itu, peneliti akan membagi makna jaminan kemerdekaan ke dalam (i) jaminan kemerdekaan institusional dan (ii) jaminan personal. Sedangkan makna jaminan akuntabilitas ke dalam (i) jaminan akuntabilitas institusional dan (ii) jaminan akuntabilitas personal.

Terkait dengan indikator penelitian yang digunakan berkenaan dengan penjawantahan jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman, maka digunakan indikator sebagai berikut:⁵⁶ **(1) Jaminan Konstitusional dan Legalitas Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman (*Constitutional & legality Statement*), (2) Struktur Organisasi, Yurisdiksi, dan Manajemennya (*The structure,***

⁵⁵ James Melton dan Tom Ginsburg, *Does De Jure Judicial Independence Really Matter?: A Reevaluation of Explanations for Judicial Independence*, (Chicago: Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics, 2014), hlm 190]

⁵⁶ *ibid*, hlm. 191

organization, jurisdiction, Remuneration and Resources For Court Administration), (3) mekanisme pengangkatan, seleksi, promosi, masa jabatan dan pemberhentian hakim (*judicial selection, appointment, promotion procedures, judges tenure and removal mechanisms*). Sedangkan untuk akuntabilitas kekuasaan kehakiman akan menggunakan indikator sebagai berikut:⁵⁷ (1) Transparansi dalam pengangkatan hakim dan partisipasi masyarakat dalam prosesnya (*Transparent systems for selection of judges publicized criteria and discussion of their application*), (2) Transparansi dalam pelaksanaan manajemen internal dan hal-hal yang berkenaan dengan administrasi peradilan (*Transparency of internal operations and their subjugation to pre-established rules; budgets, use of resources, salaries, assets declarations, standards of behavior and evaluation should be formally set and available for public review*), (3) Transparansi atas proses peradilan dan putusan peradilan (*Transparency of judicial decisions public records of proceedings and publication of sentences*), (4) mengaktifkan fungsi pengawasan terhadap pengaduan-pengaduan atas perilaku hakim yang menyalahi etika, baik secara institusional maupun individual (*Functioning systems for registering complaints on institutional operations or behavior of individual members*)

Selanjutnya untuk perubahan konfigurasi politik, peneliti menggunakan konsep yang bertautan antara apa yang dikemukakan oleh Gwendolen M. Carter dan John H. Herz dalam karya ilmiahnya yang berjudul *Demokrasi dan Totaliterisme: Dua Ujung dalam Spektrum Politik*, dan konsep post demokratisasi yang dimiliki oleh Larry Diamond dalam karya ilmiahnya yang berjudul “*Thinking*

⁵⁷ Linn Hammergren, *Judicial Independence and Judicial Accountability: The Shifting Balance in Reform Goals* dalam *Guidance For Promoting Judicial Independence And Impartiality* (Washington: Office of Democracy and Governance Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance U.S. Agency for International Development, 2002) hlm 153

About Hybrid Regime".⁵⁸ Konsepsi klasik perihal konfigurasi politik adalah spektrum konfigurasi otoriter dan demokrasi sebagai sebuah spektrum bandul tetap digunakan dalam penelitian ini. Namun wajah konfigurasi post transisi otoriter menuju demokrasi yang kemudian disebut Larry Diamond sebagai konfigurasi *hybrid* menjadi salah satu elemen dari konfigurasi politik yang menjadi variable bebas penelitian ini. Berdasarkan konsepsi Larry Diamond, demokrasi yang dianut di Indonesia hanya sebatas *electoral democracy*, demokrasi yang hanya sebatas formalitas belaka, yang diukur biasanya hanya berdasarkan pemilu yang kompetitif, bebas, dan adil, dimana elit memegang peranan kunci dan mobilisasi sosial memegang peranan yang kurang penting.⁵⁹

Konsep demokratisasi yang oleh Christian Welzel dan Ronald Inglehart dalam artikelnya "*The Role of Ordinary People in Democratization*" disebut sebagai konsep sempit demokrasi.⁶⁰ Hal ini bisa dikatakan lebih baik dibanding label yang diberikan oleh Larry Diamond dalam artikelnya "*Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes*" bahwa Indonesia dimasukkan dalam kategori *ambiguous regime* atau rezim ambigu pada akhir tahun 2001.⁶¹ Bagi Larry Diamond, demokrasi yang ada di Indonesia saat ini mungkin lebih mengarah ke *pseudodemocracy*. Hal ini di karena kepentingan yang dibawa oleh elit seringkali berbeda dengan permasalahan yang dihadapi rakyat. Mereka bertanya satu per satu masalah rakyat ketika kampanye, tetapi yang mereka bahas dalam parlemen ketika terpilih justru hal yang berbeda.⁶² Selain itu, Demokrasi yang kemudian dijalankan melalui pemilihan itu tidak mencerminkan keterwakilan. Hal ini yang kemudian dalam konsep

⁵⁸ Larry Diamond, *Electoral Democracy: Thinking About Hybrid Regimes*, (Journal of Democracy, Volume 13, Number 2, April 2002), hlm. 21-35

⁵⁹ Ibid, hlm 22

⁶⁰ Christian Welzel dan Ronald Inglehart, "*The Role of Ordinary People in Democratization*", (Journal of Democracy, Volume 19 No. 1, 2008), hlm. 127

⁶¹ Larry Diamond, *Electoral Democracy: Thinking.....Op.Cit*, hlm. 22-

⁶² *Ibid*

yang dijelaskan Larry Diamond menjadikan demokrasi di Indonesia saat ini membuat rakyat menjadi *powerless*.⁶³ Oleh karena itu Christian Welzel dan Ronald Inglehart mengatakan bahwa ada tiga kriteria dasar untuk mengukur demokrasi yang efektif yaitu *empowering economy*, *empowering culture*, dan *empowering regime*.⁶⁴ Oleh karena itu, Perubahan politik yang dimaksud dalam penelitian ini adalah perubahan dari rezim otoriter ke rezim yang lebih demokratis. Transisi dalam konteks perjalanan menuju demokrasi adalah suatu proses perubahan yang belum bisa dipastikan apakah perubahan dari rezim otoriter tersebut membawa arah politik ke rezim demokrasi atau tidak. Transisi bisa beralih menuju ke arah yang tidak diinginkan, misalnya kekacauan

⁶³ *Ibid*

⁶⁴ Menurut Cristian Welzel dan Ronald Inglehart bahwa *Empowering economy* menyangkut sumber daya yang tersedia bagi masyarakat, termasuk di sini pendidikan. Sumber daya ekonomi, pendidikan, dan pengembangan *skill* pada masyarakat dapat menunjang mereka untuk berpartisipasi secara cerdas dalam dunia politik. *Empowering culture* menyangkut nilai-nilai kepribadian yang dimiliki oleh masyarakat tersebut atau singkatnya karakteristik dari suatu masyarakat. Misalnya dengan berpartisipasi aktif dalam kehidupan sosial dan politik, mendukung persamaan gender, kaum homoseksual, dan toleransi terhadap orang asing. Yang terakhir, *empowering regime*, yaitu peranan institusi-institusi demokrasi dalam menjamin hak dan kebebasan politik masyarakat. Oleh karena itu, sumber daya yang tersedia, seperti pendidikan dan sumber daya ekonomi dapat menunjang masyarakat untuk mengembangkan dan membentuk kepribadiannya. Dengan pendidikan dan sumber daya ekonomi yang cukup, masyarakat akan menjadi pribadi yang cerdas sehingga dapat menjadi kontrol terhadap demokrasi itu sendiri. Hal itu nantinya akan memberi pengaruh terhadap institusi demokrasi yang ada, dimana masyarakat yang cerdas akan memberi tekanan kepada pemerintah sehingga kekuatan pemerintah untuk menekan masyarakat dengan kebijakan yang sepihak akan melemah. Yang terjadi justru sebaliknya, pemerintah akan menjadi pelayan masyarakat dan menjalankan fungsi mereka sebagaimana mestinya, dan akan jauh dari tindakan yang melenceng seperti korupsi. Berdasarkan uraian tersebut terlihat bahwa *empowering economy* dan *economy culture* merupakan yang paling sentral karena inilah yang nantinya akan mempengaruhi *empowering regime*. [Christian Welzel dan Ronald Inglehart, "*The Role of Ordinary People in Democratization*....*Op. Cit*, hlm. 128]

keamanan, ketidakteraturan yang justru akan mengundang munculnya rezim baru yang lebih otoriter.⁶⁵

Pada tahapan awal proses transisi, biasanya ditandai dengan terjadinya perpecahan dalam tubuh rezim otoriter yang berakhir dengan runtuhnya rezim tersebut kemudian digantikan dengan rezim baru berlandaskan demokrasi. Namun, perubahan terhadap sistem politik pasca runtuhnya rezim otoriter tidak selalu sukses menghasilkan negara dengan kekuatan demokrasi yang kuat. Rezim yang baru seringkali menjadi demokrasi terbatas, sehingga sangat diperlukan pendalaman demokrasi (*democracy deepening*) sebagai tahapan selanjutnya. Tahapan dan masalah yang ada dalam transisi menuju demokrasi dapat diperoleh dengan menggunakan model sederhana yang menggambarkan beberapa dari elemen dalam proses demokratisasi dari transisi menuju demokrasi.

Pada tahap pertama, transisi demokrasi harus dimulai dari persatuan nasional untuk menyamakan visi dan misi dalam sistem politik di bawah naungan demokrasi. Rustow mengatakan bahwa transisi sangat rentan terhadap perpecahan etnis atau perpecahan lain yang akan mengancam persatuan nasional, namun masalah perpecahan tersebut harus dapat segera diselesaikan sebelum memulai masa transisi agar cita-cita demokrasi dapat terus dilanjutkan. Pemilu adalah suatu cara mempersatukan kepentingan nasional dalam cita-cita demokrasi bersama. Tahap kedua adalah tahapan persiapan yang disebut Rustow sebagai tahapan perjuangan politik yang panjang dan tidak meyakinkan. Beberapa orang, kelompok, dan kelas menantang pemerintah yang otoriter. Tahap ketiga adalah tahapan keputusan. Tahapan ini adalah masa dimana keputusan telah dirundingkan dan diputuskan oleh sebagian dari para pemimpin politik untuk melembagakan beberapa tata tertib dan aspek krusial dari prosedur demokrasi. Tahap keempat adalah ketika masa ini mulai berganti dengan masa demokrasi yang lebih mapan

⁶⁵ Iding R. Hasan, "Hukum dan Demokratisasi di Indonesia" dalam Andi Faisal Bakti, dkk, *Literasi Politik dan Konsolidasi Demokrasi*, (Tangerang: Churia Press, 2012), hlm 22

yaitu masa konsolidasi. Masa ini menandakan bahwa masa transisi demokrasi telah berakhir.⁶⁶

Berdasarkan konstelasi antar variable penelitian tersebut, adapun tesis yang dirumuskan dalam melihat permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut (1) kemerdekaan kekuasaan kehakiman bergantung kepada perubahan konfigurasi politik yang berlangsung, (2) akan tetapi, perubahan konfigurasi politik tidak bisa diberlakukan secara mutlak, karena dalam kenyataannya tidak ada konfigurasi politik yang sepenuhnya demokratis atau otoriter. (3) pada kenyataannya, tidak ada produk hukum dengan karakter yang mutlak responsif atau mutlak konservatif. (4) Dalam konstelasi konfigurasi yang demokratis adakalanya terjadi tindakan-tindakan yang bersifat otoriter begitu pula dalam konfigurasi politik otoriter kadangkala juga ditemui tindakan-tindakan yang demokratis. (5) oleh karena itu, jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman lebih dipengaruhi oleh jaminan legalitas dibandingkan jaminan konstitusional semata.”

Berdasarkan lingkup objek dalam penelitian ini, permasalahan tersebut merupakan permasalahan hukum tata negara Indonesia dan juga berkenaan dengan politik hukum, sehingga penelitian ini merupakan penelitian hukum deskriptif dan eksplanatoris. Jenis tersebut dipilih berdasarkan beberapa argumentasi, antara lain:

1. Penelitian ini melakukan penyisiran melalui pendekatan historis-politis, hal ini disebabkan variabel bebas di dalam penelitian ini adalah perubahan konfigurasi politik. Proses perubahan konfigurasi politik dan interaksi politik dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia dan fakta-fakta lainnya yang berkenaan dengan perkembangan perumusan kedudukan dan fungsi kekuasaan kehakiman sejak perubahan UUD 1945. Hubungan keduanya akan diletakan sebagai

⁶⁶ Dankwart Rustow, “*Transition To Democracy*”, (Journal of Comparative Politics, Volume 2 Tahun 1970), hlm. 337-363

prakondisi dalam penguangan makna jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman, bagaimana implementasinya dan mengukur kesesuaiannya dengan maksud penguangannya kedalam beberapa kebijakan dalam bingkai reformasi peradilan;

2. Penelitian secara eksplanatoris perlu dilakukan terhadap penelitian ini dikarenakan, korelasi antara perubahan konfigurasi politik dan penguangan makna jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman, bagaimana implementasinya dan mengukur kesesuaiannya dengan maksud penguangannya peraturan perundang-undangan. Titik tolak tersebut akan menerangkan hubungan kausalitas diantara dua variabel tersebut.

Penelitian ini juga merupakan penelitian hukum normatif dalam pengertian yang diutarakan oleh Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji⁶⁷ serta seperti yang dikemukakan oleh Jacobstein & Mersky dalam melihat makna *legal research*.⁶⁸ Berikut ini beberapa

⁶⁷Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji mengemukakan pandangannya mengenai penelitian normatif yakni, penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka, jenis penelitian inilah yang dikatakan sebagai penelitian hukum normatif selain adanya penelitian hukum empiris yang meneliti data primer. Penelitian hukum normatif ini mencakup: (i) penelitian terhadap Asas-asas hukum, (ii) penelitian terhadap sistematik hukum, (iii) penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, (iv) perbandingan hukum, dan (v) sejarah hukum. [Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 15]

⁶⁸Jacobstein & Mersky sebagaimana dikutip oleh Johnny Ibrahim mengemukakan bahwa *legal research* adalah".....*seeking to find those authorities in the primary source of the law that are applicable to a particular situation. The search is always first for mandatory primary sources, that is, constitutional or statutory provisions of the legislature, and court decisions of the jurisdiction involved. If these cannot be located then the search focuses on locating persuasive primary authorities, that is, decisions from courts other common law jurisdictions.....When in the legal seach process primary authorities cannot be located, the searcher will seek for secondary authorities.*" [Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayu Media Publishing, 2006), hlm. 45]

pendekatan-pendekatan yang akan dipergunakan untuk mengerjakan penelitian ini:

1. Pendekatan yuridis-normatif, pendekatan ini digunakan penulis dalam meneliti teori-teori kekuasaan negara dan relevansinya dengan konstruksi yuridis kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang dirumuskan setelah Perubahan UUD 1945;
2. Pendekatan historis, pendekatan ini digunakan dalam menelaah perkembangan perumusan kedudukan dan fungsi kekuasaan kehakiman setelah perubahan UUD 1945 dan relevansinya dengan politik hukum setelah perubahan UUD 1945 kasus-kasus yang nantinya dijadikan patron dalam penelitian ini;
3. Pendekatan komparatif, pendekatan ini dilakukan dalam rangka meneliti politik hukum dalam periode-periode tertentu dan peristiwa-peristiwa hukum yang lekat dengan politik antar waktu dan relevansinya dengan jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman dalam peraturan perundang-undangan;
4. Pendekatan politik yakni, telaah terhadap pertimbangan-pertimbangan elit kekuasaan politik dan partisipasi massa dalam pembuatan dan penegakkan peraturan hukum

2. Data dan Bahan Penelitian

Penelitian ini menjadikan bahan kepustakaan sebagai komponen utamanya, sedangkan penelitian lapangan (*field research*) yang dilakukan, hanya ditujukan sebagai bahan pelengkap atau sebagai alat konfirmasi terhadap fakta-fakta penelitian yang terungkap di dalam dokumen tertulis yang secara operasional dilakukan dalam bentuk wawancara dengan narasumber yang mempunyai kapasitas dalam bidang ilmu hukum, ilmu hukum tata negara, ilmu politik maupun bidang lainnya yang relevan dengan penelitian ini. bahan penelitian yang digunakan di dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer yang terdiri dari (i) UUD yang pernah dan sedang berlaku di Indonesia, (ii) ketetapan-ketetapan MPR/MPRS, dan (iii) peraturan perundang-undangan dengan contoh kasus.

Bahan hukum sekunder di dalam penelitian ini, antara lain: (i) berbagai buku yang mengemukakan mengenai konsep-konsep negara hukum pada umumnya serta pelaksanaannya di berbagai negara, (ii) berbagai buku perihal penerapan hukum dan pengaruh politik terhadap penerapan tersebut, (iii) berbagai artikel, makalah, jurnal, majalah, dan hal-hal yang tercatat lainnya berkenaan dengan perkembangan pelaksanaan konsep negara hukum dan konfigurasi politik yang berkembang. Bahan hukum tersier terdiri, antara lain (i) kamus hukum, (ii) kamus politik, (iii) dan berbagai kamus lainnya yang relevan dengan kajian hukum dan politik.

3. Metode dan Cara Pengumpulan Data

Pada dasarnya kajian ini cukuplah luas, sehingga penulis merasa perlu untuk menyusun suatu fokus kajian karena berkenaan dengan pengumpulan data. Fokus penelitian ini adalah meneliti mengenai relasi perubahan-perubahan konfigurasi politik terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman termasuk dampaknya terhadap kedudukan dan fungsi kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu, pembatasan waktu dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Konfigurasi politik dibatasi hanya melihat konfigurasi politik pada pasca Perubahan UUD 1945 hingga medio tahun 2017;
2. Peraturan perundang-undangan yang berkaitan kekuasaan kehakiman hanya dibatasi sejak Perubahan UUD 1945 hingga medio tahun 2017. Peraturan perundang-undangan kekuasaan kehakiman ditahun-tahun sebelumnya tidak menjadi fokus kajian penelitian ini, walaupun disinggung dikarenakan keterkaitan UUD 1945 pasca Keppres 150 Tahun 1959 dengan UUD 1945 yang disahkan PPKI.

Rumusan masalah dalam penelitian dijadikan sebagai pijakan dalam hal pengumpulan data, dalam rumusan masalah pertama hingga ketiga, yang didasari oleh penelitian kualitatif maka pengumpulan data didasari oleh penggunaan bahan-bahan penelitian premier, sekunder, dan tertier. Pengumpulan data dilakukan dengan

melakukan serangkaian wawancara terhadap pelaku pelaksanaan kekuasaan kehakiman dan dampak atas penjaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman melalui peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Selain itu, peninjauan dilakukan terhadap interaksi politik yang terhimpun dalam beberapa hasil penelitian dalam bidang ilmu politik dan dihadapkan dengan putusan peradilan yang pada pokoknya bersinggungan dengan interaksi politik atau justru berhadapan dengan putusan peradilan antar institusi. Unit analisis yang digunakan dalam penelitian ini antara lain: (1) UUD 1945; (2) Konstitusi RIS; (3) UUDS 1950; (4) Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963⁶⁹; (5) Ketetapan MPRS No. XI/MPRS/1966⁷⁰; (6) Ketetapan MPRS No. XVII/MPRS/1966⁷¹; (7) Ketetapan MPRS No. XIX/MPRS/1966⁷²; Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966⁷³; (8) Ketetapan MPRS No. XXXV/MPRS/1967⁷⁴; (9) Ketetapan MPR No VII/MPR/ 1973⁷⁵ (10) Ketetapan MPR No. III/MPR/1978⁷⁶; (11) Ketetapan MPR No. III /MPR/1998.⁷⁷; (12) Ketetapan MPR No. XIII/MPR/1998⁷⁸; (13) Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999⁷⁹; (14)

⁶⁹ Tentang Pengangkatan Presiden Soekarno Sebagai Presiden Seumur Hidup Terhadap UUD 1945

⁷⁰ Tentang Pemilihan Umum.

⁷¹ Tentang Penegasan Kembali Landasan Kebijaksanaan Politik Luar Negeri Republik Indonesia

⁷² Tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislatif Negara di Luar Produk MPRS yang Tidak Sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.

⁷³ Tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

⁷⁴ Tentang Pencabutan Ketetapan MPRS No. XVII/MPRS/1966

⁷⁵ Tentang Keadaan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan

⁷⁶ Tentang Kedudukan Dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara

⁷⁷ Tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Soeharto Selaku Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

⁷⁸ tentang Pencabutan Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1983 tentang Referendum

⁷⁹ Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 - 2004

Ketetapan MPR No. III/MPR/2000⁸⁰; (15) Ketetapan MPR No. III/MPR/2001⁸¹; (16) Keputusan MPRS No. 14/B/1967⁸²; (17) UU No. 19 Tahun 1948⁸³; (18) UU No. 1 Tahun 1950⁸⁴; (19) UU No. 19 Tahun 1964⁸⁵; (20) UU No. 13 Tahun 1965⁸⁶; (21) UU No. 14 Tahun 1970⁸⁷; (22) UU No. 8 Tahun 1974⁸⁸; (23) UU No. 14 Tahun 1985⁸⁹; (24) UU No. 2 Tahun 1986⁹⁰; (25) UU No. 5 Tahun 1986⁹¹ (26) UU No. 7 Tahun 1989⁹²; (27) UU No. 2 tahun 1999⁹³; (28) UU No. 3 tahun 1999⁹⁴; (29) UU No. 4 tahun 1999⁹⁵; (30) UU No. 35 Tahun 1999⁹⁶; (31) UU No.24 Tahun 2003⁹⁷; (32) UU No. 4 Tahun 2004⁹⁸; (33) UU No. 5 Tahun 2004⁹⁹; (34) UU No 8 Tahun 2004¹⁰⁰;

⁸⁰ Tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan

⁸¹ Tentang Penetapan Wakil Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri Sebagai Presiden Republik Indonesia

⁸² Tentang Tanggapan Terhadap Pelengkapan Pidato Nawaksara

⁸³ Tentang Susunan Dan Kekuasaan Badan-Badan Kehakiman Dan Kejaksaan

⁸⁴ Tentang Susunan, Kekuasaan Dan Jalan Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia

⁸⁵ Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman

⁸⁶ Tentang Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Mahkamah Agung

⁸⁷ Tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman

⁸⁸ Tentang Pokok-Pokok kepegawaian

⁸⁹ Tentang Mahkamah Agung

⁹⁰ Tentang Peradilan Umum

⁹¹ Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

⁹² Tentang Peradilan Agama

⁹³ Tentang Partai Politik

⁹⁴ Tentang Pemilihan Umum

⁹⁵ Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

⁹⁶ Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

⁹⁷ Tentang Mahkamah Konstitusi

⁹⁸ Tentang Kekuasaan Kehakiman

⁹⁹ Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung

¹⁰⁰ Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum

(35) UU No 9 Tahun 2004¹⁰¹; (36) UU No. 22 Tahun 2004¹⁰²; (37) UU No. 8 Tahun 2011¹⁰³; (38) UU No. 18 Tahun 2011¹⁰⁴; (39) RUU Mahkamah Agung versi tahun 2012; (40) UU No 4 Tahun 2014¹⁰⁵; (41) RUU Jabatan Hakim versi tahun 2016; (42) Penpres No. 3 Tahun 1960¹⁰⁶; (43) Penpres No. 4 Tahun 1960¹⁰⁷; (44) Keputusan Presiden No. 150 Tahun 1959¹⁰⁸; (45) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 07/PMK/2005¹⁰⁹ (46) Peraturan Mahkamah Konstitusi No 21 Tahun 2009¹¹⁰; (47) Peraturan Bersama Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Dan Ketua Komisi Yudisial Republik Indonesia Nomor: 02/PB/MA/IX/2012 dan 02/PB/P.KY/09/2012¹¹¹.

Beberapa putusan pengadilan antara lain (1) Putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003¹¹²; (2) Putusan MK No. 066/ PUU-II/2004¹¹³; (3) Putusan MK No.072-073/PUU-II/2004¹¹⁴; (4) Putusan

¹⁰¹ Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

¹⁰² Tentang Komisi Yudisial

¹⁰³ Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

¹⁰⁴ Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial

¹⁰⁵ Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang

¹⁰⁶ Tentang Pembaruan Struktur DPR

¹⁰⁷ tentang Susunan DPR-GR

¹⁰⁸ Kembali Kepada UUD 1945

¹⁰⁹ Tentang Pemberlakuan Deklarasi Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi

¹¹⁰ Tentang Pedoman beracara dalam memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden

¹¹¹ Tentang Panduan Penegakan Kode Etik Dan Pedoman Perilaku Hakim

¹¹² Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹¹³ Pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1987 Tentang Kamar Dagang dan Industri terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

MK No. 005/PUU-IV/2006¹¹⁵; (5) Putusan MK No. 006/PUU-IV/2006¹¹⁶; (6) Putusan MK No 5/PUU-V/2007¹¹⁷; (7) Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009¹¹⁸; (8) Putusan MK No. 133/PUU-VII/2009¹¹⁹; (9) Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009¹²⁰; (10) Putusan MK No. 01/PUU-VIII/2010¹²¹; (11) Putusan MK No. 65/PUU-VIII/2010¹²²; (12) Putusan MK No. 28/PUU-IX/2011¹²³; (13) Putusan MK No 49/PUU-IX/2011¹²⁴; (14) Putusan MA No. 36 P/HUM/2011¹²⁵; (15) Putusan MK No. 43/PUU-XIII/2015¹²⁶

¹¹⁴ Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap UUD 1945

¹¹⁵ Pengujian UU No. 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Terhadap UUD 1945

¹¹⁶ Pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹¹⁷ Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Undang-Undang Dasar 1945

¹¹⁸ Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹¹⁹ Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹²⁰ Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹²¹ Pengujian Undang-Undang Nomor 03 Tahun 1997 Tentang Pengadilan Anak dan Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik Terhadap Undang-Undang Dasar 1945

¹²² Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹²³ Pengujian UU No 17 Tahun 2012 Tentang Perkoperasian Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹²⁴ Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹²⁵ Pengujian Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung Dan Ketua Komisi Yudisial Nomor: 047/KMA/Skb/Iv/2009, Nomor: 02/Skb/P.Ky/Iv/2009 Tentang Kode Etik Dan Pedoman Perilaku Hakim

4. Teknik Analisis/Pengolahan Data

Analisis/ pengolahan data di dalam tulisan ini melalui tahapan-tahapan sebagai berikut:

1. Data yang dihimpun sebagaimana dikemukakan sebelumnya, khususnya data yang berkenaan dengan sejarah perkembangan ketatanegaraan dan politik di Indonesia dianalisis untuk mengetahui latar belakang politik pada setiap perkembangannya.
2. Terhadap data yang telah dikelompokan tersebut, maka akan dianalisis secara kualitatif guna nantinya menarik kesimpulan terhadap permasalahan penelitian
3. Untuk mengetahui sejauh mana alat analisis dapat membenarkan pemberian kesimpulan dan/atau kualifikasi terhadap variable-variable serta untuk menunjukkan sejauh mana analisis relatif konsisten, maka di dalam penelitian ini digunakan teknik validitas konstruktif. Teknik ini adalah kerangka dari suatu konsep di mana suatu konsep dibagi-bagi atas komponen suatu konstruktif itu disusun. Oleh karena itu konsistensi komponen analisis atas konsep menjadi fondasi dalam penelitian ini.¹²⁷
4. Untuk reliabilitas penelitian ini, maka menggunakan metode *check-recheck*, yang berarti bahwa kesimpulan tentang sebuah kualifikasi (baik mengenai konfigurasi politik maupun jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman) tidak hanya didasarkan pada satu sumber dan cara pendekatan tetapi dikonfirmasi

¹²⁶ Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum, Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UndangUndang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

¹²⁷ Joseph A. Maxwel, *Qualitative Research Design: An Interactive Approach*, (California: Sage Pulishing, 2013), hlm. 475-476

dengan sumber-sumber dan cara pendekatan lain secara komprehensif.¹²⁸

5. Bahwa meskipun pada umumnya konsep-konsep validitas dan reliabilitas biasa digunakan dalam penelitian kuantitatif. Akan tetapi, teknik ini digunakan untuk mempertajam pemberian kesimpulan ataupun kualifikasi, maka penelitian ini akan menggunakan teknik validitas dan reliabilitas seperti pada beberapa penelitian lainnya, meskipun bersipaan lebih kualitatif.¹²⁹

¹²⁸ *Ibid*, hlm. 476

¹²⁹ Moh. Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Disertasi pada Universitas Gadjah Mada, 1993) Jiwon Suh, *The Politics of Transitional Justice in Post-Suharto Indonesia*, (Disertasi pada Ohio State University, 2012) Benjamin H. Tahyar, *Patrimonialism, Power and The Politics of Judicial Reform in Post-Soeharto Indonesia: An Institutional Analysis*, (Disertasi pada University of London, 2012) Rachael Chadwick, *The Quality of Democracy in Indonesia and Russia: A Path-Shaping Analysis of Two Fourth Wave Democracies*, (Disertasi pada Sydney University, 2006), Nadirsyah Hosen, *Reform of Indonesian law in the post-Soeharto era (1998-1999)*, (Disertasi pada Universitas Wollongong)

BAB II

PERKEMBANGAN DOKTRIN KEMERDEKAAN KEKUASAAN KEHAKIMAN DAN PRAKTEKNYA DI BEBERAPA NEGARA

A. *Checks and Balances* dan pemisahan kekuasaan

Ketika memulai pembahasan mengenai kemerdekaan kekuasaan kehakiman, maka selain doktrin kemerdekaan kekuasaan kehakiman, doktrin berkenaan dengan *checks and balances* adalah keharusan sebagai penopang, karena konstruksi kemerdekaan kekuasaan kehakiman sulit terlepas dari penyeimbangan kekuasaan. Apabila melihat *checks and balances*, maka ungkapan Lord Acton bahwa, “*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely.*” adalah sesuatu yang populer untuk mendasari berkenaan dengan hal tersebut.¹³⁰ Poros yang demikian itu yang kemudian melahirkan inti atom dari gagasan konstitusionalisme, yang kemudian tidak saja mengilhami pola pikir barat tentang pengelolaan kekuasaan yang kemudian mengilhami pula pola pikir di timur mengenai hal yang sama.¹³¹ Pada awalnya, ada kebenaran dalam pola pikir tradisional adalah sulit bagi masyarakat adat untuk menerima, karena mereka pada dasarnya ingin menghormati pemimpin mereka dan memberi mereka kekuasaan tak terbatas untuk menjaga negara aman. Pemimpin tradisional, pada gilirannya, ingin menganggap rakyat sebagai anak-anak mereka, kepada siapa mereka berutang tanggung jawab ayah dan lebih dari yang mereka

¹³⁰ John Emerich Edward Dalberg Acton, *Lectures on the French Revolution* (1910 ed.), hlm. 13

¹³¹ Carl. J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, (Harvard: Blaisdell Publishing: 1968), hlm. 133

melaksanakan kewenangan patriarkal.¹³² Lalu pada akhirnya keluar dari pola pikir ini adalah langkah pertama menuju pemerintahan yang dianggap lebih adil, yaitu pemerintahan konstitusional.¹³³

Seiring berjalannya waktu, timbul pola konsentrasi berlebih pada kekuasaan yang akhirnya merusak daya dari personal pribadi pemegang kekuasaan tersebut, baik secara mental dan spiritual, sehingga akhirnya kehilangan kapasitas untuk memerintah dengan baik bahkan ketika mereka ingin berbuat adil sekalipun.¹³⁴ Dalam khazanah psikologi sekalipun menyatakan bahwa, tidak ada orang yang pernah seluruhnya murni baik, semua memiliki bias pribadi tertentu khususnya dalam pola memerintah, adanya kesalahpahaman, dan kepentingan pribadi menjadikan pola kekuasaan membutuhkan suatu desain tertentu untuk mengontrolnya.¹³⁵ Bagi kajian kejiwaan, bahkan timbul asumsi bahwa “orang yang berperilaku baik tidak cocok berposisi sebagai pengambil kebijakan dan pengelola kekuasaan; sebaliknya, kategori pribadi *risk taker* mereka adalah orang-orang yang mencoba untuk mengontrol atau bahkan sementara mengatasinya. Tapi mereka membutuhkan bantuan dari orang lain untuk melakukannya, dan over-konsentrasi kekuasaan cenderung untuk merampok orang lain dari kemampuan untuk membantu pelaksanaan kekuasaan yang dijalankan.¹³⁶

Atas sebagaimana dijelaskan diatas, pola politik menjelaskan bahwa, seorang pemimpin yang benar-benar baik tidak harus menumpuk terlalu banyak kekuasaan. Secara personal ia harus menginginkan suatu sistem di mana orang lain memiliki pengaruh terhadap proses hukum yang dilakukan. Akibatnya, dia tidak akan

¹³² C. H. Mellwain, *Constitutionalism and Changing World*, (London: Cambridge University Press, 1939), hlm. 219

¹³³ Ibnu Sina Chandranegara, *Penuangan Checks and Balances ke dalam Konstitusi*, (Jakarta: Jurnal Konstitusi, Vol 1 Tahun 2016) hlm 123-124

¹³⁴ *Ibid*, hlm. 220

¹³⁵ T.R.S Allan, *Dworkin and Dicey: The Rule of Law as Integrity*, (Oxford: Journal of Legal Studies, 1988), hlm. 2

¹³⁶ *Ibid*, hlm 3

bisa memerintah dengan adil khususnya dalam mengelola kekuasaannya. Dengan kehendak yang dimilikinya sendiri, dia akan dipaksa untuk mengidentifikasi bias sendiri, adanya timbul kesalahpahaman dalam menjalankan kekuasaan, dan tercampurnya kepentingan pribadi. Pola kepemimpinan yang benar-benar baik, tentu saja, menginginkan pencerahan tersebut dan akan merasa terima kasih kepada lawan bicara mereka, daripada memenjarakan mereka atas dasar kekuasaan. Banyak pemimpin, mereka secara terbuka menginginkan kekuasaan sehingga dapat mendominasi orang lain dan tidak adil membantu diri mereka sendiri, keluarga mereka, dan para pengikut mereka. Memiliki daya tidak bisa benar-benar merusak orang seperti itu karena mereka korup bahkan sebelum mencapai kekuasaan.¹³⁷ Tetapi jika mereka memiliki lebih terkonsentrasi kekuasaan, mereka segera akan menggunakannya untuk menindas orang lain. Berdasarkan uraian tersebut, maka pemerintah yang dengan lebih terkonsentrasi kekuasaan akan cenderung korup. Satu-satunya cara untuk menghilangkan korupsi adalah dengan memberikan pemencaran kekuasaan. Oleh karena itu, konstitusi harus membagi kekuasaan di antara berbagai elemen pemerintah sehingga mereka dapat memeriksa satu sama lain.¹³⁸

Salah satu solusi pada akhirnya perlu ditemukan guna membagi kekuasaan negara dalam hal ini, maka dibangunlah metode *checks and balances* dalam konstitusi. Bagi beberapa doktrinal menyatakan bahwa konstitusi sesungguhnya bertujuan untuk menciptakan keseimbangan kekuasaan antara bagian yang berbeda dari pemerintah sehingga mereka dapat memeriksa dan mengawasi satu sama lain. *Checks and balances* adalah inti dari konstitusionalisme. Jika tidak ada satu orang atau kelompok kecil orang memegang semua kekuasaan, maka tidak ada yang akan memiliki kekuatan tak terbatas untuk menindas orang lain. Ketika salah satu bagian dari pemerintah perlu kerjasama dari bagian lain

¹³⁷ Andrew Heywood, *Political Ideologies*, (Oxford: Mcmillian Publishing, 1978), hlm. 310

¹³⁸ T.R.S. *Op. Cit.*, hlm. 5

dari pemerintah untuk mengamankan sesuatu yang diinginkan, maka akan dipaksa untuk mendengarkan, untuk bernegosiasi, dan bekerja sama. Ketika banyak orang yang berbeda memiliki kekuatan untuk mempengaruhi tindakan pemerintah, kemungkinan akan lebih adil, karena tidak akan melayani kepentingan hanya sekelompok kecil; dan akan lebih tercerahkan, karena akan mencerminkan proses diskusi di mana banyak perspektif dibawa untuk menanggung atas setiap pengambilan keputusan. Posisi sentral dalam merumuskan pola keseimbangan dan keteraturan pembagian kekuasaan negara akan dipengaruhi sistem hukum dan sistem kultural sosiologis yang memang berkembang di negara tersebut.

Pembicaraan mengenai *checks and balances* hingga saat ini masih merupakan suatu tatanan yang ambigu, mengingat apakah *checks and balances* merupakan asas, teori, konsep, atau justru hanya metode dalam pengelolaan pengaturan kekuasaan. Bagi C.J. Ville, *checks and balances* memiliki korelasi yang berkaitan erat dengan doktrin pemisahan kekuasaan.¹³⁹ Doktrin pemisahan kekuasaan yang erat dengan pandangan John Locke dan Baron de Montesquieu, merupakan cikal bakal muasal teori keseimbangan konstitusional (*theory of balanced constitutions*). Teori itu sendiri merupakan pendekatan filosofis dari konsep pemerintahan campuran (*the mixed government*).¹⁴⁰

Pola pembentukan doktrin *checks and balances* erat kaitannya dengan pembentukan Doktrin pemisahan kekuasaan yang dibangun dengan pola pembentukan dengan maksud menginspirasi kekuasaan yang sedang berlangsung. Konsep pembatasan kekuasaan itu sendiri menjadi sesuatu yang alamiah dikarenakan semua masyarakat, dari yang paling kecil sampai yang paling besar, yang paling lemah hingga yang terkuat sekalipun, dari yang primitif hingga yang paling maju akan selalu ada kemungkinan timbulnya perbedaan pokok antara orang-orang “*pangreh*” (yang memerintah)

¹³⁹ C.J. Ville, *Constitutionalism and Separation of Powers*, (Indianapolis: Liberty Funds, 1989), hlm. 211

¹⁴⁰ *Ibid*, hlm. 212

dan orang-orang yang “*direh*” (yang diperintah).¹⁴¹ Ini berarti ada kekuasaan yang diatur.¹⁴² Pendapat Maurice Duverger bahwa di dalam setiap masyarakat ada pengaturan kekuasaan, berarti ada hukum, sama seperti yang dikemukakan oleh filsuf Romawi Kuno Cicero (106-43 SM) yang mengatakan “*ubi societas ibi ius*”, di mana ada masyarakat disitu ada hukum.¹⁴³ Di dalam bukunya John Locke mengajarkan tentang negara dan hukum nantinya adalah akan merupakan jembatan antara pemikiran tentang negara dan hukum pada abad ke-17 dengan pemikiran tentang negara dan hukum pada abad ke-18. Mengenai pembagian kekuasaan John Locke membagi fungsi-fungsi kekuasaan negara meliputi:¹⁴⁴

1. *The Legislative Power*, menurut John Locke kekuasaan legislatif ialah kekuasaan membuat peraturan dan undang-undang. Hal ini dinyatakan olehnya bahwa “*The legislative power is that which has a right to direct how the force of the commonwealth shall be employed for preserving the community and the members of it*”.¹⁴⁵
2. *The Executive Power*, John Locke menyatakan bahwa kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan melaksanakan

¹⁴¹ Kedua golongan tersebut untuk masyarakat politik atau negara adalah pemerintah dan rakyat. [Maurice Duverger, *Teori dan Praktek Tata Negara*, terjemahan Suwirjadi, (Jakarta: PT. Pustaka Rakyat, 1961), hlm. 5]

¹⁴² *Ibid*

¹⁴³ Menurut Muhammad Alim dalam ajaran Islam, tanpa masyarakat tetap ada hukum, yakni hukum yang berhubungan dengan *ibadah mahdah*, misalnya ibadah shalat yang bagi seorang di tempat terpencil di suatu pulau, misalnya karena terdampar, pada waktu shalat, baginya harus melaksanakan kewajiban tersebut walaupun disana tidak ada masyarakat. Hukum Islam tidak seperti hukum sekuler. Dalam hukum Islam setiap perbuatan manusia selalu mengandung aspek duniawi dan ukhrawi, sedangkan dalam hukum sekuler setiap hubungan hukum semata-mata untuk segi duniawi belaka. [Muhammad Alim, *Trias Politica dalam Negara Madinah*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MKRI, 2008), hlm. 2]

¹⁴⁴ John Locke, *Two Treatise on Civil Government*, (Cambridge UK: Cambridge University Press, 1998), hlm. 162-164

¹⁴⁵ *Ibid*, hlm. 162

undang-undang dan di dalamnya termasuk kekuasaan mengadili sebagaimana dinyatakan oleh John Locke : “*But because the laws that are at once, and in a short time made, have a constant and lasting force, and need a perpetual execution, or an attendance thereunto, therefore it is necessary there should be a power always in being which should see to the execution of the laws that are made, and remain in force. And thus the legislative and executive power come often to be separated.*”¹⁴⁶

3. *The Federative Power*, ialah kekuasaan yang meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain, seperti membuat aliansi dan sebagainya. John Locke mendeskripsikan kekuasaan federatif sebagai “*contains the power of war and peace, leagues and alliances, and all the transactions with all persons and communities without the commonwealth, and may be called federative if any one pleases*”.¹⁴⁷

Setengah abad kemudian dengan diilhami oleh pembagian kekuasaan dari John Locke, Charles de Secondat baron de Labrede et de Montesquieu (1689-1755) seorang ahli politik dan filsafat dari Perancis menulis sebuah buku yang berjudul *L'Esprit des Lois (The Spirit of Laws)* yang terbit di Jenewa pada tahun 1748.¹⁴⁸ Karya tersebut dibuat karena ia melihat sifat despotis (sewenang-wenang) dari raja-raja Bourbon di Prancis. Dia ingin menyusun suatu sistem pemerintahan di mana warga negaranya akan merasa lebih terjamin hak-haknya.¹⁴⁹ Dalam uraiannya Montesquieu membagi kekuasaan negara menjadi tiga, yaitu: “*In every government there are three*

¹⁴⁶ *Ibid*

¹⁴⁷ *Ibid*, hlm. 168

¹⁴⁸ Charles Howard McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, (Ithaca: Cornell University Press, 1947), hlm. 101

¹⁴⁹ Miriam Budiarjo, *Op.Cit*, hlm. 282-283

sorts of power: the legislative; the executive in respect to things dependent on the law of nations; and the executive in regard to matters that depend on the civil law."¹⁵⁰ Kalimat "*the executive in respect to things dependent on the law of nations*" yang dimaksud Montesquieu ialah kekuasaan eksekutif seutuhnya, sedangkan kalimat "*the executive in regard to matters that depend on the civil law*" ialah kekuasaan yudikatif. Sebagaimana diungkapkan selanjutnya: "*he punishes criminals, or determines the disputes that arise between individuals. The latter we shall call the judiciary power, and the other simply the executive power of the state.*"¹⁵¹

Jadi, dengan pernyataan tersebut teori yang dikembangkan Montesquieu berbeda dengan John Locke sebelumnya. Bahwa pada pemikiran dimasukkan kekuasaan yudikatif kedalam kekuasaan eksekutif, sedangkan Montesquieu memandang kekuasaan yudikatif itu sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri. Hal ini juga dikarenakan profesi Montesquieu adalah seorang hakim sehingga ia mengetahui bahwa kekuasaan eksekutif itu berlainan dengan kekuasaan pengadilan. Sebaliknya Montesquieu berpandangan bahwa kekuasaan hubungan luar negeri yang dianut oleh John Locke sebagai kekuasaan federatif dimasukan ke dalam kekuasaan eksekutif.¹⁵²

Pemikiran Montesquieu mengenai pemisahan kekuasaan tersebut dikarenakan pada asas kemerdekaan (*liberty*) yang diartikan olehnya "*a right doing whatever the laws permit , and if a citizen could do what they forbid he would be no longer possessed of liberty, because all his fellowcitizen would have the same power*".¹⁵³ Konsep prinsip pemisahan kekuasaan dan *checks and balances* dalam tataran praktis, diletakkan kedalam prinsip kenegaraan adalah di Amerika Serikat, dan perdebatan yang terjadi pada saat penyusunan konstitusi

¹⁵⁰ Charles de Secondat Baron de Montesquieu, *The Spirit of Law*, (Canada: Batoche Books, 2001), hlm. 173

¹⁵¹ *Ibid*

¹⁵² Miriam Budiarto, *Op. Cit*, hlm. 283

¹⁵³ Charles de Secondat Baron de Montesquieu. *Op. Cit*, hlm. 153

Amerika Serikat merupakan titik kulminasi penerapan konsepsi *Checks and balances* kedalam norma praktis.¹⁵⁴ James Madison dalam posisinya sebagai *federalist* mengemukakan pendapatnya yang populer yakni:

*“but the great security against a gradual concentration of the several powers in the same department consist in giving to those who administer each department the necessary constitutional means and personal motives to resist encroachment of the others...ambition must be made to counteract ambition. The interest of the man must be connected with the constitutional rights of the place...if men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external or internal controls on government would be necessary. In framing a government, which is to be administered by men over men the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place, oblige it to control itself.”*¹⁵⁵

Konsepsi yang digagaskan pada awalnya dikehendaki oleh pembentuk konstitusi Amerika Serikat untuk membagi kekuasaan negara yang dianggap mampu memberikan keseimbangan dan keterpengawasan satu sama lain.¹⁵⁶ Kekuasaan pertama yakni

¹⁵⁴ Prinsip pemisahan kekuasaan yang digagaskan oleh Montesquieu, mengindikasikan terwujudnya kehidupan politik yang demokratis, karena kebebasan dan kemerdekaan untuk mengaktualisasikan segala potensi individu dan kelompok dapat dengan bebas dilakukan. Oleh karena segala bentuk hak setiap individu dan kelompok dapat diekspresikan dalam berbagai bentuk, maka perlu adanya rambu-rambu untuk mengaturnya agar lalu lintas kebutuhan dan kepentingan semua pihak dapat terpenuhi dan terlayani. Prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang digagaskan oleh Montesquieu adalah perwujudan dari prinsip “supremasi hukum”. [Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara, Op. Cit.*, hlm. 124]

¹⁵⁵ Gary Wasserman, *The Basics of American Politics*, (Pearson: Longman, 2007), hlm. 25

¹⁵⁶ *Ibid*, hlm. 26

kekuasaan legislatif, kekuasaan membentuk hukum yang diberikan kepada Kongres; kekuasaan kedua yakni kekuasaan eksekutif, kekuasaan melaksanakan hukum, yang diberikan kepada Presiden; kekuasaan ketiga yakni kekuasaan kehakiman, yang diberikan kepada Mahkamah Agung. Gagasan ini dimulai oleh gagasan pendukung gagasan federalist yang kemudian berkembang dalam pembentukan norma dalam konstitusi Amerika Serikat. Di dalam perdebatan penyusunan konstitusi, adanya harapan proses pemerintahan yang berdasarkan hukum dan kekuasaan negara yang saling mengimbangi dan mengawasi (*checks and balances*).¹⁵⁷

Checks and balances merupakan konsepsi gabungan kekuasaan yang menginginkan tiga cabang kekuasaan negara saling membatasi satu sama lain. *Checks* adalah fungsi mengontrol satu kekuasaan dengan kekuasaan lainnya, dan fungsi yang berfaedah menciptakan keseimbangan (*Balance*) terhadap kekuasaan lainnya. Prinsip doktrin tersebut memberikan kekuasaan konstitusional untuk mengimbangi fungsi kekuasaan satu dengan yang lainnya. Saling mengawasi dan mengimbangi menyatu dalam fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang kemudian memberikan tiga kekuasaan mengimbangi tiga kekuasaan lainnya yang berfungsi untuk mendominasi antara satu dan lainnya.¹⁵⁸

Dalam tataran penerapan doktrin tersebut ke dalam konstitusi, Amerika Serikat telah menerapkan berdasarkan politik hukumnya. Dalam konsepsi pemisahan kekuasaan, Presiden diberikan kekuasaan untuk mengajukan dan mengadakan persidangan khusus di kongres dan beberapa kekuasaan kehakiman seperti memberikan maaf (grasi).¹⁵⁹ Presiden juga memiliki hak veto yang merepresentasikan kekuasaan ketua eksekutif untuk menolak

¹⁵⁷ *Ibid*, hlm. 27

¹⁵⁸ *Ibid*, hlm. 27

¹⁵⁹ Presiden Clinton pada tahun 1998 pernah menjalani sidang pemakzulan atas dirinya yang dituduh melakukan perbuatan tercela yakni terlibat skandal seks. Presiden Clinton dinyatakan bersalah namun tidak diberhentikan dari masa jabatannya sebagai Presiden ketika itu.

rancangan undang-undang yang tidak disetujui untuk menjadi undang-undang. Akan tetapi disisi lain, Kongres memiliki kekuasaan untuk mengimbangi kekuasaan veto tersebut melalui voting 2/3 anggota kongres. Selain itu, senat diberikan kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif.¹⁶⁰ Selain itu, kongres dapat menolak untuk mengabulkan usulan anggaran negara untuk pelaksanaan kegiatan cabang kekuasaan eksekutif maupun lainnya yang hal ini menunjukkan pelaksanaan hubungan kekuasaan antar cabang kekuasaan di Amerika Serikat bergulat satu sama lain untuk saling mengimbangi dan mengawasi.

Teori dan konsepsi mengenai pemisahan kekuasaan dan *checks and balances* dalam pola politik di Amerika hingga saat ini dianggap yang paling kokoh baik dalam bangunan teoritik, maupun tataran konvensi ketatanegaraan. Gary Wasserman bahkan memuji konsepsi yang dibentuk melalui konstitusi Amerika tersebut dikarenakan kekuasaan yang terberikan melalui konstitusi menyeimbangkan jenis dan bentuk kekuasaan lainnya yang ada dicabang kekuasaan lainnya.¹⁶¹ Sebagai contohnya adalah Kongres dibagi menjadi dua lembaga, dan kedua lembaga tersebut harus saling menyetujui setiap rancangan undang-undang yang hendak dibahas sebelum undang-undang tersebut berlaku. Pembatasan atas satu kekuasaan dengan pola penggunaan kekuasaan melalui metode *checks and balances* menjadikan setiap kekuasaan negara saling berkorelasi untuk tidak menjadi terlalu kuat antara satu kekuasaan dengan kekuasaan lainnya. Anggota parlemen pada umumnya secara konvensi, akan dipilih untuk maksimal dua kali masa jabatan; untuk anggota senat memiliki masa jabatan yang lebih panjang yakni enam tahun yang sejatinya dipilih oleh negara bagian asal; untuk presiden, memiliki jabatan empat tahun dengan maksimal dua periode yang dipilih melalui pemilihan umum yang dilakukan oleh pemilih umum

¹⁶⁰ Salah satu yang dicontohkan oleh Gary Wasserman adalah “*Which is the power no to confirm as President Bush Found out when Democratic senators held up his appointment of a federal judge*” [Ibid]

¹⁶¹ Ibid, hlm. 28

bukan pemilihan populer yang biasanya melakukan sebelum *electoral vote* dilakukan. Mengenai kekuasaan kehakiman, hakim agung ditunjuk oleh Presiden setelah mendapatkan persetujuan oleh Parlemen Senat, yang kemudian disumpah untuk merdeka dan terbebas dari pengaruh kekuasaan lainnya dalam memutus setiap perkara.¹⁶²

Konstruksi kekuasaan negara yang demikian tersebut merupakan hasil dari pembagian dan percampuran kekuasaan badan negara yang terpisah yang dalam praktiknya membagi dan memencarkan seluruh kekuasaan negara untuk memerintah. Sebagian kekuasaan digunakan dan dijalankan untuk menjalankan roda pemerintahan negara, sebagian lainnya dijalankan untuk saling mengimbangi dan mengawasi kekuasaan lainnya. Akan tetapi pola yang dibentuk atas dasar konsep *checks and balances* bukan ditujukan untuk menciptakan pola pemerintahan yang sejatinya memang efisien untuk dijalankan, sehingga konsekuensi logis bahwa akan adanya kemandekan atau yang kerap kali disebut sebagai political “*gridlock*”.¹⁶³ Akan tetapi Garry Wasserman menyatakannya sebagai “*to control the abuses of government*” dan dimaksudkan agar pemerintah dapat mengontrol dirinya sendiri.¹⁶⁴ Bahkan sejarawan seperti Richard Hofstadter menyebut *checks and balances* di Amerika Serikat sebagai “*a harmonious system of mutual frustration*”.

Di Prancis perkembangan konsepsi *checks and balances* berkembang bersamaan dengan konsepsi pemisahan kekuasaan sejak abad kesembilan belas. Pada medio tersebut, ada yang kemudian berargumentasi bahwa tanpa adanya pemisahan kekuasaan maka disanalah tidak terletaknya kebebasan. Sistem ketatanegaraan Prancis yang pada pokoknya berawal dari sebuah kerajaan yang meletakkan kerajaan sebagai sentrum kekuasaan negara saat ini

¹⁶² *Ibid*, hlm 29

¹⁶³ Carl Becker, *The Declaration of Independence*, (Ithaca: Cornell University, 1999), hlm. 189

¹⁶⁴ Gary Wasserman, *Op. Cit*, hlm. 30

bertransformasi sedemikian rupa sejak berakhirnya konstitusi 1875 karena konstitusi tersebut terakhir kalinya Prancis menerapkan sistem kabinet.¹⁶⁵ Khususnya sejak Jenderal De Gaulle menerapkan Konstitusi Republik Kelima 1959, maka saat itulah sistem republik yang mana konsepsi checks and balances diterapkan dengan desain yang berbeda dengan Amerika. Konsepsi pemisahan kekuasaan dan checks and balances memberikan tujuan yang jelas mengenai yakni untuk menjaga keseimbangan dan arah pemerintahan yang mana hendak diarahkan dengan tujuan sosialnya. Finner lebih menjelaskan bahwa doktrin mengenai pemisahan kekuasaan dan *checks and balances* sangat bergantung kepada desain sosial yang melatarbelakanginya.¹⁶⁶

Dalam perkembangannya di Prancis, doktrin mengenai dua hal tersebut merupakan menjadi landasan pertahanan pemikiran mengenai golongan libertarian dan egaliterian. Adanya perbedaan prinsip antara golongan yang berposisi untuk mempromosikan kebebasan dan kebersamaan (persamaan) menjadikan tesis yang dikembangkan Alexis de Tocqueville menjadi terkesan benar adanya. Berdasarkan pola demokrasi yang ada di Amerika, Tocqueville memberikan pandangannya yang populer yakni

*men desired to be free in order to be able to make themselves, and, in propotion as equality established itself with the aid of, it made liberty mode difficult for them. For equality being their principal care, they allowed the state to aggrandize itself, and men permitted their own degradation. How terrible the possible despotism!*¹⁶⁷ *Now, more than ever, is liberty the salvation of society,*¹⁶⁸ *not to destroy the*

¹⁶⁵ Richard Hofstadter, *The American Political Tradition*, (Ithaca: Cornell University, 1948), hlm. 88

¹⁶⁶ Herman Finner, *The Theory And Practice of Modern Government*, (New York, L. MacVeagh, The Dial press, 1932), hlm. 34

¹⁶⁷ *Ibid*, hlm. 35

¹⁶⁸ Alexis de Tocqueville, *Democracy In America: Historical-Critical Edition of De la de'mocratie en Ame'rique*, (Indianapolis: Liberty Funds, 1989), hlm. 516

*democracy which reposes upon equality, for that is obviously the fulfillment of god's design, but to temper it, to make it beneficent and not a fatal dispensation.*¹⁶⁹

Berdasarkan hal yang demikian itu pemisahan kekuasaan sebagai teori menghendaki adanya penekanan keseimbangan antar cabang kekuasaan dalam eksekusi kekuasaannya.

B. Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman

*... the judiciary's essential function derives from two closely related social needs. First, in a civil society we want some of our relations to be with each other and without government to be regulated by reasonably well-defined laws setting out mutual rights and duties. Second, when disputes arise about these legal rights and duties, we want a mutually acceptable third-party adjudicator to settle the dispute.*¹⁷⁰

Kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan negara hukum merupakan prakondisi hubungan sebab-akibat yang tidak dapat dipisahkan. Disatu sisi negara hukum membutuhkan kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagai konsekuensi logis *rule by law, not by men*. Di sisi lainnya, kemerdekaan kekuasaan hakim butuh jaminan bahwa hukum mendasari jalannya negara, bukan hanya sekedar kekuasaan belaka.¹⁷¹ Pemaknaan mengenai kemerdekaan kekuasaan kehakiman pada dasarnya dibagi kedalam 2 (dua) konsepsi. Konsep pertama dari kemerdekaan kekuasaan kehakiman adalah kemerdekaan personal hakim, dalam konsep ini kerap dianalogikan sebagai sebagai konsep "*authors of their own*

¹⁶⁹ *Ibid*, hlm. 516

¹⁷⁰ Russell, Peter H & David M O'Brien . *Judicial independence in the age of democracy: Critical perspectives from around the world*. (London: University Press of Virginia, 2001), hlm. 3

¹⁷¹ Stephen B. Burbank dan Friedman Barry. *Judicial Independence at the Crossroads. An Interdisciplinary Approach*, (California: Sage. 2002), hlm. 4-7

opinions".¹⁷² Dalam konsep pertama ini, kekuasaan kehakiman telah merealisasi kemerdekaannya apabila hakim didalamnya dapat mengambil keputusan tanpa adanya kecemasan adanya tekanan secara internal (vertikal) maupun eksternal (horizontal) untuk menyelesaikan kasus dengan kondisi-kondisi tertentu. Dengan kata lain, kemerdekaan personal dapat dicapai ketika output proses yudisial mampu merefleksikan preferensi yudisialnya.¹⁷³ Konsepsi yang demikian itu kerap dimanakan dengan *judicial autonomy* atau kemerdekaan personal. Hal yang demikian itu populer dengan slogan "What judges think is what they produce."¹⁷⁴

Konsep kedua dari kemerdekaan kekuasaan kehakiman, sesungguhnya membawa konsekuensi ke masalah fundamental dalam pembentukan kebijakan di bidang yudikatif yaitu kemerdekaan institusional. Para *federalist* Amerika Serikat dalam *federalist paper 78th* mengemukakan, kurangnya dukungan finansial dan infrastruktur peradilan merupakan bentuk "intervensi", kekuasaan kehakiman bergantung terhadap bantuan cabang kekuasaan lainnya secara aktif untuk menghargai eksistensi dan kelonggaran dalam pengambilan putusan.¹⁷⁵ Dibawah konsepsi kedua ini, nampak sekali kemerdekaan kekuasaan kehakiman bergantung kepada cabang kekuasaan lainnya khususnya apabila dikaitkan dengan putusan yang secara rutin di abaikan (*routinely ignored*) atau secara buruk dijalankan (*poorly implemented*). Oleh karena itu, kemerdekaan kekuasaan kehakiman tidak hanya dicapai ketika output proses yudisial mampu merefleksikan preferensi yudisialnya, tetapi adanya kepatuhan dan dijalankan secara praktik

¹⁷² Kornhauser, Lewis A. 2002. "Is Judicial Independence a Useful Concept? Stephen B. Burbank dan Friedman Barry. *Judicial Independence at the Crossroads. An Interdisciplinary Approach*, (California: Sage. 2002), hlm. 42-55

¹⁷³ Theodore Becker, *Comparative Judicial Politics*. (Landham, MD: University Press of America. 1970), hlm. 1-8

¹⁷⁴ *Ibid*, hlm. 8-9

¹⁷⁵ James Madison, Alexander Hamilton, *et al*, *The federalist papers*. (New York: New American Library, 1961), tanpa halaman

menjadi sebuah prakondisi.¹⁷⁶ Kemerdekaan inilah yang seringkali dimaknai *judicial power* atau kemerdekaan institusional. Konsep yang demikian ini kerap disebut sebagai “*What judges think is what they produce and what they produce controls the outcomes of legal conflicts.*”¹⁷⁷

Pemisahan antara kemerdekaan personal (*judicial autonomy*) and kemerdekaan institusional (*judicial power*) memberikan posisi pemisahan yang umum dikenal sebagai kemerdekaan kekuasaan kehakiman *de facto* dan kemerdekaan kekuasaan kehakiman *de jure*.¹⁷⁸ Feld dan Voigt mendefinisikan lebih detail berkenaan dengan komponen berkenaan dengan kemerdekaan kekuasaan kehakiman *de facto* dan *de jure*. Komponen *de facto* antara lain: (1) rata-rata masa jabatan hakim; (2) deviasi masa jabatan hakim; (3) jumlah hakim yang diberhentikan; (4) frekuensi jumlah hakim yang diganti dalam persidangan; (5) gaji hakim riil; (6) alokasi anggaran peradilan; (7) frekuensi perubahan peraturan dasar berkenaan dengan kekuasaan kehakiman; dan (8) tingkat kepatuhan cabang kekuasaan lain terhadap putusan kekuasaan kehakiman.¹⁷⁹

Sedangkan komponen kemerdekaan kekuasaan kehakiman secara *de jure* antara lain: (1) kemampuan kekuasaan kehakiman menjaga norma konstitusi; (2) tingkat kerumitan dalam perubahan

¹⁷⁶ Charles M. Cameron, 2002. *Judicial Independence: How Can You Tell It When You See it? And, Who Cares?* Dalam Stephen B. Burbank dan Friedman Barry. *Judicial Independence at the Crossroads. An Interdisciplinary Approach*, (California: Sage. 2002), hlm. 42-55) dan Christopher M. Larkins, *Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis*. (American Journal of Comparative Law Vol 44 No 4, 1996), hlm. 605-626.

¹⁷⁷ Theodore Becker, *Comparative Judicial Politics. Op. Cit.*, hlm. 1-8

¹⁷⁸ Lars P Feld dan Stefan Voigt. *Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of Indicators*, (European Journal of Political Economy, vol. 19, 2003), hlm. 497-527.

¹⁷⁹ *The components of judicial independence de facto are: (1) average length of tenure; (2) deviation of average length of tenure from de jure prescription; (3) number of judges removed from office; (4) frequency of changes in the number of judges in the court; (5) real salary of judges; (6) real court's budget; (7) number of constitutional changes in relevant articles; and (8) compliance by other branches on court rulings [Ibid]*

konstitusi, (3) mekanisme seleksi hakim; (4) masa jabatan hakim, (5) masa pensiun hakim; (6) prosedur pemberhentian hakim; (7) kemungkinan bagi seorang hakim dipilih kembali sebagai hakim; (8) perlindungan terhadap kepantasan gaji hakim; (9) aksesibilitas menjadi hakim agung ; (10) prosedur alokasi kasus di pengadilan; (11) kekuasaan pengujian peraturan perundang-undangan; dan (12) akuntabilitas dan transparansi pengadilan.¹⁸⁰ Bagi Cingranelli dan Richards kriteria kekuasaan kehakiman yang merdeka antara lain (1) *It has the right to rule on the constitutionality of legislative acts and executive decrees.* (2) *Judges at the highest level of courts have a minimum of seven-year tenure.* (3) *The President or Minister of Justice cannot directly appoint or remove judges and the removal of judges is restricted (e.g. allowed for criminal misconduct).* (4) *Actions of the executive and legislative branch can be challenged in the courts.* (5) *All court hearings are public.* (6) *Judgeships are held by professionals.*¹⁸¹

Sementara itu, menurut Tate dan Keith kemerdekaan kekuasaan kehakiman dikonsepsikannya sebagai “*the dimensions of judicial independence conceptualized by each of these scholars and others do not fit together perfectly, we do see a common core across them that allows us to identify two somewhat overlapping sets of distinctions. The first is the distinction between (1) institutional (or collective) independence from the other branches or private and public actors and (2) the independence of the individual judge from*

¹⁸⁰ *The components of judicial independence de jure are (1) whether the highest court is anchored in the constitution; (2) how difficult is to amend the constitution, (3) appointment procedure of judges; (4) their length of tenure, (5) whether there is a fixed retirement age of judges in the court; (6) removal procedures; (7) whether reelection of judges is possible; (8) protection and adequacy of salary of judges; (9) accessibility to the highest court; (10) procedure for allocation of cases in the court; (11) judicial review powers; and (12) transparency of the court. [Ibid]*

¹⁸¹ David L. Cingranelli, and David L. Richards. *The Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Data Project Coding Manual Version 2008.3.13.* http://ciri.binghamton.edu/documentation/ciri_coding_guide.pdf [diakses pada 1 Januari 2017]

the same influences.”¹⁸² Howard dan Carey memiliki konsepnya berkenaan dengan kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang dinyatakannya terealisasi apabila Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi (1) [*Independently*] of the executive and legislature, and is, (2) *relatively free from corruption and bribery and provides basic criminal due process protections to criminal defendants.*¹⁸³

Selain itu dalam *Bertelsmann Transformation Index (BTI)-Judicial Independence* memberikan kriterianya, *An independent judiciary refers first and foremost to how far the courts can interpret and review norms and pursue their own reasoning free from the influence of rulers or powerful groups and individuals. This requires a differentiated organization of the legal system, including legal education, jurisprudence, regulated appointment of the judiciary, rational proceedings, professionalism, channels of appeal and court administration.*¹⁸⁴ Alexander Hamilton sendiri menyebutkan bahwa: *... there is no liberty, if the power of judging be not separated from the legislative and executive powers.*¹⁸⁵ Woodrow Wilson berpendapat bahwa pemerintah *... keeps its promises, or does not keep them, in its courts ... The struggle for constitutional government is a struggle for good laws, indeed, but also for intelligent, independent and impartial courts.*¹⁸⁶ Oleh karena itu, kasus *Brown vs The Board of Education* (1954), yang mana Mahkamah Agung Amerika Serikat menyatakan bahwa pemisahan

¹⁸² Neal C. Tate dan Linda Camp Keith. *Conceptualizing and Operationalizing Judicial Independence Globally* (Makalah disampaikan pada the Annual Meeting of the American Political Science Association, 30 Agustus – 1 September 2007, Chicago, Illinois), hlm. 4

¹⁸³ Richard M. Howard dan Henry F. Carey. 2004. *Is an Independent Judiciary Necessary for Democracy?* (Judicature Review Journal Vol 87 No. 6), hlm. 287-288

¹⁸⁴ Bertelsmann Transformation Index. *Manual for Country Assessments*. (Munich, Germany: BTI2008). <http://www.bertelsmann-transformation-index.de> [diakses pada 1 Januari 2017]

¹⁸⁵ The Federalist Papers, No. 78.

¹⁸⁶ “Importance of Judicial Independence” Sambutan Sandra Day O’Connor, Associate Justice, Supreme Court of the United States before the Arab Judicial Forum”, Manama, Bahrain, 15 September 2003.

ada fasilitas pendidikan bagi anak-anak dari kelompok ras yang berbeda adalah inheren tidak setara dan tidak konstitusional. Merupakan putusan yang dianggap monumental selain terkait dengan rasisme namun juga memajukan kemandirian peradilan¹⁸⁷

Mengenai hakikat kemerdekaan kekuasaan kehakiman, bagi Padmo Wahjono bahwa persyaratan teoritis yang lazim dikemukakan mengenai suatu negara yang berdasar atas hukum (negara hukum) pada pokoknya ialah *pertama* ada suatu pola untuk menghormati dan melindungi hak-hak kemanusiaan, *kedua* ada suatu mekanisme kelembagaan negara yang demokratis, *ketiga* ada suatu sistem tertib hukum dan keempat ada kekuasaan kehakiman yang bebas.¹⁸⁸ Menurut Oemar Seno Adji pengadilan yang bebas merupakan suatu syarat yang "*indispensable*" dalam suatu negara di bawah konsepsi "*Rule of Law*". Meskipun demikian dilanjutkan bahwa tidak berarti bahwa hakim itu boleh bertindak sewenang-wenang.¹⁸⁹ Pendapat ini dipertegas lagi oleh Jimly Asshidiqie dengan merujuk pada pemikiran Montesqieu yang adalah seorang hakim (Perancis), bahwa prinsip *the independence of the judiciary* telah menjadi salah satu ciri terpenting dari setiap negara hukum yang demokratis.¹⁹⁰ Sebab, tidak ada negara yang dapat disebut negara demokrasi tanpa praktek kekuasaan kehakiman yang independen. Kemudian, dengan mengutip Mukti Arto, Jimly Asshidiqie mengatakan bahwa lembaga pengadilan itu sangat penting karena tiga alasan yaitu (i) pengadilan merupakan pengawal konstitusi, (ii)

¹⁸⁷ Le Sueur & JW. Herberg, *Constitutional and Administrative Law*. (London: Cavendish Publishing Ltd; Parpworth, 1995), hlm. 12

¹⁸⁸ Padmo Wahjono, *Indonesia adalah Negara yang Berdasar atas Hukum*, Pidato Pengukuhan dalam jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia disampaikan pada tanggal 17 November 1979, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 6

¹⁸⁹ Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, (Jakarta Erlangga, 1980), hlm. 20

¹⁹⁰ Mukti Ali Arto, *Reformasi Mahkamah Agung*, (Jakarta: IRRI, 1999) hlm 49

pengadilan bebas merupakan unsur negara demokrasi, (iii) pengadilan merupakan akar negara hukum.¹⁹¹

Dalam UUD 1945 telah dinyatakan bahwa "Negara Republik Indonesia adalah Negara Hukum".¹⁹² Kemudian dilanjutkan bahwa "kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan".¹⁹³ Kekuasaan kehakiman itu dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Kontitusi.¹⁹⁴ Lebih lanjut dalam penjelasan UU No 4 Tahun 2004 dan UU No 49 Tahun 2009 tentang Kekuasaan kehakiman menjelaskan kekuasaan kehakiman yang merdeka mengandung arti bahwa kekuasaan kehakiman itu bebas dari segala campur tangan pihak kekuasaan *extra* yudisial, kecuali dalam hal-hal sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945.¹⁹⁵ Namun kebebasan itu tidak mutlak karena tugas hakim adalah menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila.¹⁹⁶ Konstelasi yuridis yang demikian itu menunjukkan bahwa kemerdekaan kekuasaan kehakiman itu tidak dapat diintervensi dalam keadaan dan oleh siapa pun tetapi kebebasan itu secara substansial dibatasi oleh hukum dasar negara dan keadilan itu sendiri. Karena hakim dalam memberikan keadilan harus berdasarkan Pancasila yang merupakan hukum dasar negara dalam UUD 1945.

¹⁹¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta; BIP, 2007), hlm. 521

¹⁹² Pasal 1 ayat (3) UUD 1945

¹⁹³ Pasal 24 ayat (1) UUD 1945

¹⁹⁴ Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945

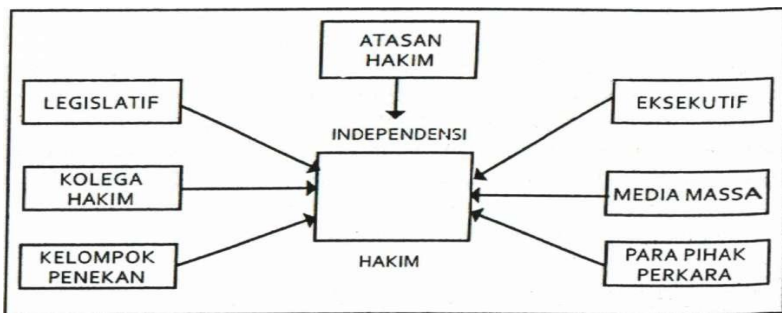
¹⁹⁵ Penjelasan Pasal 1 UU No 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman dan Pejelasan Pasal 1 UU No. 49 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman

¹⁹⁶ Pasal 3 ayat (2) UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman

Dalam disertasinya J. Djohansyah menguraikan bahwa independensi kekuasaan dapat dilihat secara singkat dan secara luas. Dalam arti sempit, independensi kekuasaan kehakiman berarti "independensi institutional" atau dalam istilah lain disebut juga "independensi struktural" atau "independensi eksternal" atau "independensi kolektif". Dalam arti yang luas independensi kekuasaan kehakiman meliputi juga "independensi individual" atau "independensi internal" atau "independensi fungsional" atau "independensi normatif". Pengertian independensi personal dapat dilihat juga setidaknya-tidaknya 2 (dua) sudut, yaitu (i) independensi personal, yaitu independensi seorang hakim terhadap pengaruh sesama hakim atau koleganya; (ii) independensi substantif, yaitu independensi hakim terhadap pengaruh manapun, baik ketika memutuskan suatu perkara maupun ketika menjalankan tugas dan kedudukannya sebagai hakim.¹⁹⁷

Skema 2.¹⁹⁸

Konstelasi Kemerdekaan Kekuasaan kehakiman



Apabila merereferensi kepada pemaknaan kemerdekaan personal hakim Aharon Barak berpendapat bahwa *"The judiciary is the guardian of the constitution and must, in interpreting its provisions, bear these considerations in mind."*¹⁹⁹ Kemudian,

¹⁹⁷ J. Djohansyah, *Reformasi Mahkamah Agung: Menuju Independensi kekuasaan Kehakiman*, (Bandung: Disertasi Pada Universitas Padjajaran Bandung, 2007), hlm. 101

¹⁹⁸ *Ibid*, hlm 102

¹⁹⁹ *Ibid*, hlm. 129

seorang hakim yang menginterpretasikan dan menerapkan substansi konstitusi dalam perkara yang diadili adalah "*a partner to the authors of the constitution.*" Oleh karena itu, dari semua *text* ketentuan yang termuat dalam konstitusi adalah hakim yang mempertimbangkan maknanya. Konstitusi merumuskan suatu cita-cita yang akan diwujudkan, hakim tetap yang menentukan cita-cita ini dalam kerangka besar peranan dari suatu konstitusi dalam kehidupan modern.²⁰⁰ Hakim harus memastikan kesinambungan dari substansi

²⁰⁰ Terkait dengan kebebasan personal hakim, bagi Selo Soemardjan mengindikasikan karena tidak semua norma yang hidup dalam masyarakat itu dapat dirumuskan menjadi hukum tertulis maka norma-norma dan nilai-nilai hidup yang tidak tertulis akan tetapi dapat tumbuh dan berkembang **mengikuti** perubahan-perubahan yang terjadi di masyarakat itu sendiri seperti kemajemukan dan semangat keberadaan bangsa itu dapat digunakan hakim dalam mengadili perkara sebagai *living law*. Dalam menjalankan tugasnya hakim memang harus mendasarkan pada UU tetapi dalam perkembangannya hakim itu bukan terbatas sebagai terompet undang-undang. Istilah Montesquieu *bouche de la loi* yakni hakim dipandang sebagai manusia yang tidak berjiwa. Akan tetapi, oleh karena UU tidak sempurna maka hakim harus menafsirkan dan atau menggali kandungan norma yang terdapat di dalam UU itu, melalui proses *recht vinding* dan *recht vorming* dengan memperhatikan hukum yang tidak tertulis itu. Setiap putusan hakim senantiasa haruslah suatu solusi dari setiap konflik yang ada dalam perkara yang sedang diadili, yang menimbulkan kedamaian. Bahkan lebih jauh, hakim sebagai manusia biasa diberi hak istimewa (*privilege*) oleh negara untuk menentukan salah-tidaknya, benar-tidaknya tindakan seseorang, mati hidupnya, ataupun baik-tidaknya sesama manusia. Oleh karena itu hakim harus benar-benar kompeten, berintegritas, dan dapat dipercaya. Untuk memenuhi kebutuhan itu maka dibutuhkan pengaturan yang tepat mengenai tipe manusia seperti apa yang seharusnya diangkat menjadi hakim. [Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, *Guru Pinandita Sumbangsih untuk Prof. Djokosoetono, SH*, (Jakarta: LPFEUI, 1984), hlm. 348] Bagi Jimly Asshidiqie dalam hubungan hakim yang benar-benar kompeten, berintegritas, dan dapat dipercaya, ada beberapa catatan yang perlu menjadi perhatian. *Pertama*, sejauh mana hakim dapat bekerja dengan obyektif, dan apakah tidak mungkin terjadi bahwa hakim yang dikonstruksikan sebagai manusia bebas itu tidak pernah berpihak atau *bias* dan senantiasa berpihak kepada kebenaran? *Kedua*, apakah benar bahwa seorang hakim baik secara sadar ataupun tidak sadar tidak akan dipengaruhi oleh sikap *prejudice* yang disebabkan oleh latar belakang sosial politiknya sendiri ketika memutus perkara yang seharusnya bersikap obyektif dan imparial. *Ketiga*, apakah sikap *bias* itu tidak bisa dipengaruhi oleh cara hakim sendiri dalam memahami atau memandang kedudukan dan fungsinya. Sebagaimana diketahui, dalam setiap perkara secara alamiah telah mengandung pro dan kontra termasuk

konstitusi.²⁰¹ Sebagai tambahan, bahwa demokrasi tidak hanya sekedar *majority rule* tetapi juga *the rule of values*, termasuk didalamnya perlindungan hak asasi manusia. Oleh karena itu, menurut Aharon Barak "*the judicialization of politics will continue. The non-justiciability of legal aspect of politics will decrease*".²⁰²

Sekalipun dalam kenyataannya kekuasaan kehakiman berwenang mereview konstitusionalitas tindakan pemerintah tapi tidaklah berarti bahwa tindakan administratif pemerintah memerlukan persetujuan terlebih dahulu sebagai suatu syarat untuk dapat berlaku efektif. *Judicial review* adalah satu hal; intervensi dari instansi lain adalah hal lain.²⁰³ Pengadilan tidak dapat membuat tidak berlaku kebijakan pemerintah hanya karena tidak setuju dengan kebijakan itu. Dalam hubungan ini, Subekti menyatakan bahwa "pengadilan yang menyingkirkan ("*wegoetsen*") suatu ketentuan undang-undang harus merupakan suatu peristiwa luar biasa, tidak boleh merupakan suatu kejadian sehari-hari."²⁰⁴ Sebab, tugas pembuat undang-undang dan pengadilan tidak boleh bertukar. Peranan hakim dalam suatu sistem hukum yang menganut asas demokrasi adalah mempertahankan dan melindungi pemisahan kekuasaan (*the separation of powers*).²⁰⁵ Aharon Barak menambahkan bahwa sekalipun demikian *the independence of the judicial* itu adalah bagian dari *the checks and balances* yang ditentukan oleh *the separation of powers*. Sebab kekuasaan kehakiman tidak absolut. Oleh karena itu, hakim tetap harus "*acts*

dalam perkara antara negara dengan warga negara. Dalam hal demikian, apakah hakim dapat mempertahankan sikap netralnya dan tidak cenderung memilih menjadi *hero* bagi "rakyat" dalam menghadapi negara dalam suatu perkara. [Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Op.cit*, hlm. 532]

²⁰¹ J. Djohansyah, *Reformasi Mahkamah Agung.....Op. Cit*, hlm. 135

²⁰² *Ibid*, hlm. 311

²⁰³ *Ibid*, hlm. 38

²⁰⁴ Subekti, Pembinaan Hukum Perdata Nasional melalui Yurisprudensi Indonesia, dalam *Guru Pinandita Sumbangsih untuk Prof. Djokosoetono, SH*, (Jakarta: LPFEUI, 1984) hlm. 44

²⁰⁵ *Ibid*, hlm. 45

within the framework of the limitations (of substance and of procedure) placed on judicial discretion."²⁰⁶ Bila tidak akan menimbulkan masalah legitimasi pada fungsi pengadilan seperti pertanyaan, "*who guard the guardians*".²⁰⁷

*Martin Mayer mengatakan bahwa hakim "are accountable only to the law itself." Bahwa Hakim hanya bertanggung jawab pada hukum itu sendiri adalah yang dimaksudkannya sebagai "an independent judiciary."*²⁰⁸ Namun agar independensinya itu bisa dipertahankan, Aharon Barak mengatakan, "*the judicial branch should not determine its own budget: the judicial branch's budget should be set by the legislative branch, and the judicial branch should give the legislative branch an accounting of the way it is run.*"²⁰⁹ Di Belanda, mengelola the judicial branch's budget dilakukan dengan mengintrodusir satu lembaga yakni Council for the judiciary. Pertimbangan diadakannya lembaga itu adalah sebagai berikut:

The legislator regards the Council for the Judiciary as a buffer between the Minister of Justice and the judicial organisation, which thus bring with the strenghtening of the independence of the judicial organisation. The constitutioal position of the Council is unique. On the one hand the Council is part of the judicial organisation, although it does not exercise adjudicative responsibilities. On the other hand it is not part of the administration, but exercises similar competencies. The Council for the judiciary has the task of preparing the budget for the judicial organisation, the gran ting of budgets to the courts, the support of the management of the courts, the supervision of the

²⁰⁶ *Ibid*, hlm. 121

²⁰⁷ Marc A. Loth, *Court in Quest for Legitimacy: A Comparative Approach*, (Cech: Brno University Press, 2005) hlm. 4

²⁰⁸ *Martin Mayer, The Judges: Penetrating Exploration of American Courts And of The New Decisions - Hard Decisions - They Must Make For A New Millennium*, (New York: Truman Talley Books, 2007), hlm. 40

²⁰⁹ Aharon Barak, *The Judge In A Democracy*, Princenton, (New York; Princenton University Press, 2006), hlm. 80

*implementation of the budget by the courts and of the management, as well as national activities in the area of recruitment, selection, appointment and training of staff of the courts. The division of the competencies between the Minister of Justice, the Council for the Judiciary and the independent courts, can best be illustrated by means of the financing of the judiciary.*²¹⁰

Kemerdekaan kekuasaan kehakiman sebagai substansi konstitusi bukanlah tanpa suatu tujuan. Ada dua tujuan dari kemerdekaan kekuasaan kehakiman menurut Aharon Barak, yaitu: (i) *to guarantee procedural fairness in the individual judicial process* dan (ii) *to guarantee protection of democracy and its values.*²¹¹ Keduanya tidak dipisahkan dan menjadi satu kesatuan di negara yang menganut asas demokrasi. Ditambahkan lagi bahwa, *only together do the two guarantee the independence of the judiciary.* Keduanya adalah sebagai fondasi untuk dapat terlaksananya *the independence of the individual judge and the independence of the judicial branch.* Pengertian demokrasi yang dimaksudkan di sini meliputi *formal democracy* dan *substantive democracy.*²¹² Dimaksudkan dengan *formal democracy* adalah *the rule of the people through their representatives in the legislature, from which the principle of legislative supremacy arises.*²¹³ Kemudian dimaksudkan dengan *substantive democracy* adalah *the separation of powers, the rule law, independents of the judiciary, fundamental principles and human rights.*²¹⁴ Sebab banyak pengalaman menunjukkan bahwa bila hanya mengandalkan *formal*

²¹⁰ Anthony Hoi, Marc Loth, *Reshaping Justice: Judicial Reform and Adjudication in the Netherlands*, (Maastricht: Shaker Publishing BV, 2004), hlm. 17

²¹¹ Aharon Barak, *The Judge In A Democracy*, Princenton...Op. Cit, hlm. 77-78

²¹² *Ibid*, hlm. 141

²¹³ *Ibid*

²¹⁴ *Ibid*

*democracy yaitu hanya berdasarkan adanya produk legislasi tanpa substantive democracy yaitu adanya (i) pemisahan kekuasaan, (ii) rule of law, (iii) independence of the judiciary, (iv) fundamental principles and human rights sebagaimana diuraikan di atas, maka sebagaimana dikatakan oleh Martin Mayer pemerintahan demikian itu adalah bukan berdasarkan rule of law tetapi "rule by law" yang artinya, that governments' actions will be taken in the light of day with reference as required to specific documents, that governments will seek to achieve their ends by involking or if necessary openly adopting for future use "law" that legitimizes what they do.*²¹⁵

Oleh karena itu, Aharon Barak menambahkan bahwa a judge personal independence incomplete unless it is accompanied by the institutional independence of the judicial branch can fulfill its role in protecting the constitution and its values.²¹⁶ Khusus tentang the rule law, ada tiga aspek dari the rule law menurut Aharon Barak yang penting diperhatikan.²¹⁷ Pertama yaitu aspek formal: membuat hukum (*making the law rule*). Kedua yaitu aspek a *jurisprudential (doctrinal)* yakni berhubungan dengan ajaran eksistensi minimum hukum dalam masyarakat. Aspek ketiga adalah substantif yakni berhubungan dengan keperdulian dari *the rule of law* yakni bahwa harus ada keseimbangan yang baik antara individual dan masyarakat. Perbedaan antara ketiga aspek ini tidak tegas (samar-samar) bahkan bisa di antaranya tumpang tindih. Namun demikian, ada perbedaan yang esensial di antara ketiganya yang tidak bisa dikesampingkan.²¹⁸

Ketika menyatakan bahwa prinsip yang fundamental dari demokrasi adalah *rule of law* maka merujuk pada ketiga aspek itu. Secara lebih kenkrit, substansi dari *rule of law* adalah *the rule of*

²¹⁵ Martin Mayer, *The Judges: Penetrating Exploration Of American Courts And of The New Decisions - Hard Decisions - They Must Make For A New Millennium*, Op. Cit, hlm. 40

²¹⁶ Aharon Barak, *The Judge In A Democracy*, Princenton, (Ney York; Princenton University Press, 2006), hlm. 80

²¹⁷ *Ibid*, hlm. 51-52

²¹⁸ *Ibid*, hlm. 53

proper law, yakni yang menyeimbangkan kepentingan masyarakat dan individual. Dan peranan hakim dalam masyarakat demokrasi ialah mewujudkan *the rule of law*. Oleh karena itu *the rule of law* mengarah pada kesimpulan bahwa interpretasi yang terakhir dari hukum adalah harus dari pengadilan bukan dari legislatif atau eksekutif. Dengan demikian, prinsip *rule of law* mempengaruhi formulasi ajaran interpretasi yang tepat berdasarkan aspek-aspek yang baik dari *rule of law*. Doktrin ini adalah *purposive interpretation*, yakni yang menjadikan pertimbangan berbagai aspek dari *rule of law*.²¹⁹ Kekuasaan kehakiman yang merdeka yang merupakan perwujudan dari doktrin dan teori pemisahan kekuasaan dalam demokrasi dan menjadi salah satu unsur penting di dalam negara hukum. Pemisahan kekuasaan negara (*separation of powers*) ke dalam cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif memisahkan kekuasaan kehakiman (*judicial power*) dari organ lainnya. Keterpisahan dan independensi kekuasaan kehakiman (*separateness and independence of judicial powers*) diwujudkan untuk melaksanakan fungsi kontrol dan penyeimbang terhadap jenis kekuasaan lainnya. Tetapi harus diakui bahwa pemahaman dan penerapan konsep independensi kehakiman bervariasi antara satu negara dengan negara lain,²²⁰ bahkan untuk waktu yang berlainan di suatu negara.²²¹

Oleh karena itu Berbicara mengenai Kemerdekaan kekuasaan kehakiman dapat didefinisikan dalam banyak cara.²²² *Pertama*, imparsialitas. Keputusan pengadilan tidak dipengaruhi oleh kepentingan pribadi hakim dalam kasus yang sedang atau akan ditangani. Beberapa analis memasukkan ke dalam "ketidakberpihakan" gagasan bahwa hakim tidak dipilih terutama

²¹⁹ *Ibid*, hlm. 56

²²⁰ Shimon Shetreet dan Jules Deschenes, *Judicial.....Op. Cit*, hlm. 155

²²¹ *Ibid*, hlm. 155

²²² Christopher M. Larkins, "Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis" (*American Journal of Comparative Law* 44, 1996), hlm. 605-626

karena pandangan politik mereka, tetapi pada kemungkinan lainnya. *Kedua*, keputusan pengadilan, sekali diberikan, harus dihormati. Entah para pihak atau diluar pihak harus mematuhi secara sukarela dengan keputusan, atau mereka dengan kekuatan untuk memaksa kepatuhan harus bersedia untuk menggunakan kekuatan ini jika kepatuhan tidak akan datang, dan Karakteristik *ketiga*. Independensi peradilan adalah bahwa pengadilan bebas dari gangguan. Pihak kasus, atau orang lain yang berkepentingan dengan hasilnya, tidak dapat mempengaruhi keputusan hakim. Dalam prakteknya, melindungi hakim dari orang pribadi dengan kepentingan dalam kasus ini berarti mencegah judicial *corruption* dan paksaan atas pengambilan putusan.²²³

Salah satu alasan mengapa dipisahkannya kekuasaan kehakiman sebagai cabang kekuasaan negara adalah adanya kehendak untuk tersedianya cabang kekuasaan negara yang merdeka dan independen dalam menyelesaikan sengketa antar individu ataupun antara negara dan warga negaranya. Perihal kemerdekaan peradilan tersebut dimaksudkan sebagai tidak adanya campur tangan lembaga-lembaga di luar pengadilan, terutama kekuasaan eksekutif dan legislatif. Namun, koridor hukum berupa pengaturan undang-undang bagi pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang tidak terbatas merupakan salah satu cerminan pembatasan pelaksanaan fungsi peradilan yang terlihat pada pengaturan kompetensi peradilan dan wilayah yurisdiksi pengadilan, yang dilakukan untuk kepentingan perlindungan hak-hak para pihak yang berhendak menyelesaikan kepentingannya di peradilan. Dalam konteks pembatasan tersebut di atas, A.V. Dicey kemudian mengatakan bahwa pengadilan tidak memiliki posisi independen yang sempurna.²²⁴

²²³ William M. Landes, and Richard A. Posner "The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective", (Journal of Law and Economics 18, 1975), hlm. 875-901

²²⁴ A.V. Dicey, *Introduction to the study of Law.....Op. Cit*, hlm. 185

Alexis de Tocqueville memberikan tiga ciri bagi pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang merdeka.²²⁵ Pertama, kekuasaan kehakiman di semua negara merupakan pelaksana fungsi peradilan, dimana pengadilan hanya bekerja kalau ada pelanggaran hukum atau warga negara tanpa ada satu kekuasaan lainnya dapat melakukan intervensi. *Kedua*, fungsi peradilan hanya berlangsung kalau ada kasus pelanggaran hukum yang khusus. Hakim bahkan dikatakan masih dalam koridor pelaksanaan tugasnya, jika ia dalam memutuskan suatu perkara menolak menerapkan prinsip yang berlaku umum. Namun, jika hakim menolak menaati prinsip-prinsip yang berlaku umum dimana dia tidak dalam kondisi memeriksa suatu perkara, maka ia dapat dihukum atas dasar pelanggaran tersebut. Ciri *ketiga* adalah kekuasaan kehakiman hanya berfungsi jika diperlukan dalam hal adanya sengketa yang diatur dalam hukum. Pada hakikatnya, pelaksanaan fungsi peradilan senantiasa berujung pada lahirnya suatu putusan. karena itu, jika suatu putusan berujung pada terbuktinya suatu kejahatan keji, maka pelakunya dapat dihukum. Demikian juga halnya, apabila hakim memutuskan adanya pelanggaran, maka ia dapat memutuskan hukuman denda bagi pelakunya.

kemerdekaan kekuasaan kehakiman bukanlah sesuatu yang otomatis terjadi begitu saja, karena kekuasaan-kekuasaan di luar pengadilan memiliki potensi mencampuri pelaksanaan fungsi peradilan.²²⁶ Sejarah dunia membuktikan, bahwa pemerintahan di Prancis sebelum terjadinya revolusi Prancis 1789, dimana peradilan merupakan bagian dari kekuasaan yang absolut.²²⁷ Maka keberadaan kekuasaan kehakiman yang tidak Independen dan tidak merdeka

²²⁵ Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, (London: David Campbell Publishers, 1994), hlm. 99

²²⁶ Christopher M. Larkins, "*Judicial Independence and Democratization.....Op. Cit.*, hlm. 606

²²⁷ Erhard Blankenburg, "*Changes in Political Regimes and Continuity of the Rule of Law in Germany*", dalam Herbert Jacob, et. al, *Courts, Law and Politics In Comparative Perspective*, (London: Yale University Press, 1996), hlm. 250

sangatlah berbahaya, karena proses peradilan akan secara mudah dimanipulasi untuk mencegah pengadilan mempertanyakan konstitusionalitas tindakan-tindakan inkonstitusional atau semena-mena oleh pelaksana kekuasaan negara.²²⁸ Namun, apabila terdapat kekuasaan kehakiman yang terjamin kemerdekaannya, maka diyakini pengadilan akan menjadi suatu mekanisme yang sangat kuat untuk mempertahankan konstitusi dan keadilan.²²⁹ Berdasarkan uraian tersebut maka tampaklah adanya hubungan korelasi dan sebab-akibat antara fungsi pengadilan dan proses demokratisasi, dimana pembentukan dan jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman seharusnya diciptakan secara aktif oleh para sarjana hukum dan para politisi sebagai suatu keniscayaan yang harus diwujudkan, terutama bagi negara-negara yang sedang tahap demokratisasi ataupun menata corak demokrasi apa yang sesuai bagi perkembangan negara tersebut.

Kekuasaan kehakiman dapat diuji melalui dua hal, yaitu perihal ketidakberpihakan (*impartiality*) dan keterputusan relasi dengan para aktor politik (*political insularity*).²³⁰ Imparsialitas hakim terlihat pada gagasan bahwa para hakim akan mendasarkan putusannya pada hukum dan fakta-fakta persidangan, bukan atas keterkaitan dengan salah satu pihak yang berperkara. Imparsialitas hakim memang bukan sesuatu yang mudah di deteksi, dimana hal itu hanya dapat dilacak dari perilakunya selama menjadi hakim *vis-a-vis* keterkaitannya dengan pihak berpekara dalam konteks hubungan sosial maupun hubungan politik.²³¹ Jeremy Bentham mempunyai pendapat yang lebih lugas mengenai apa yang disebutnya sebagai Imparsialitas hakim, yaitu: "*where is the caue of in which any the slightest departure from the rule of impartiality is, in the eye of justice and reason, anything else the criminal on the part of the*

²²⁸ *Ibid*

²²⁹ *Ibid*

²³⁰ *Ibid*,

²³¹ Christoper M. Larkins, "*Judicial Indepence,.....Op. Cit*, hlm. 609

judge?".²³² Oleh karena itu, Imparsialitas proses peradilan hanya dapat dilakukan, jika hakim dapat melepaskan diri dari konflik kepentingan atau faktor semangat pertemanan (collegial) dengan pihak yang berpekar. Karenannya, hakim harus mengundurkan diri dari proses persidangan jika dia melihat adanya potensi imparsialitas. Dalam konteks sistem hukum Indonesia, hakim harus mengundurkan diri kalau dirinya memiliki hubungan darah atau semenda dengan salah satu pihak yang berpekar atau diperiksa di muka pengadilan. Pemutusan relasi dengan dunia politik penting bagi seorang hakim, sikap demikian menjadi penting mengingat agar posisi dia tidak dijadikan alat untuk merealisasikan tujuan-tujuan politik.²³³ Lain halnya dengan pandangan Montesquieu melihat apa yang dikenal sebagai kemerdekaan kekuasaan kehakiman maupun independensinya, Montesquieu berpandangan bahwa kekuasaan kehakiman tidak lain merupakan "mulut undang-undang", sehingga putusan hakim merupakan suatu putusan hukum, bukan dipandang sebagai putusan politik.²³⁴

Putusan Pengadilan semata merupakan konkretisasi apa yang dimuat dalam undang-undang, bukan lahir dari tekanan ataupun lobi politik. Oleh Karena itu, penting artinya keterputusan relasi dengan dunia politik dari seorang hakim yang nantinya juga sangat mendukung imparsialitas proses peradilan. Syarat keterputusan dengan dunia politik ini merupakan sesuatu yang masuk akal, karena seorang hakim diasumsikan menjadi bagian dari partai politik tertentu atau menjadi pemilih partai politik tertentu dalam pemilihan umum. Karena itu, keterikatan seorang calon hakim dengan partai politiknya harus dilepaskan ketika dia diangkat menjadi hakim. Hal demikian juga dinyatakan oleh Macdonald, Matscher, dan Petzold,

²³² Brian Barry, *Justice as Impartiality*, (Oxford: Clarendon Press, 1995), hlm. 13

²³³ Christoper M. Larkins, "*Judicial Independence*",.....*Op. Cit*, hlm. 609

²³⁴ Erhard Blankrnburg, "*Changes in Political Regimes*" *Op. Cit*. hlm 251

"... independence judiciary is a fundamental requirement for democracy. Within this understanding is the notion that judicial independence must first exist in relation to the executive and in relation to the parties. It must also involve independence in relation to the legislative powers, as well as in relation to political, economic, or social pressure groups."²³⁵

Max Webber melihat imparialitas sebagai nilai anutan utama bagi pejabat-pejabat publik.²³⁶ Birokrasi, menurut Webber, ditandai dengan semangat formalistik yang impersonal, atau *sine ira et studio*.²³⁷ Seorang birokrat dalam menjalankan tugasnya diasumsikan bertindak tanpa sifat-sifat benci atau senang, dan bahkan sekalipun tanpa afeksi ataupun sikap yang berlebihan.²³⁸ Dengan kata lain, pelaksanaan tugas birokrasi dilakukan tanpa pertimbangan-pertimbangan pribadi. Karena itu, dalam kaitan dengan pelaksanaan tugas peradilan, seorang hakim harus melepaskan dirinya dari pertimbangan pribadi atau kepentingan kolegal ataupun asosiasi politik. Tentunya penerapan yang ideal tersebut tergantung pada mekanisme penerapan nilai-nilai tersebut, karena tidak dapat dibebankan hanya pada komitmen individual.

²³⁵ "... kemerdekaan kekuasaan kehakiman merupakan syarat utama demokrasi. Dalam pengertian tersebut terkandung penekanan bahwa independensi kekuasaan kehakiman pertama-tama harus terdapat dalam hubungan kepada eksekutif dari para pihak (dalam suatu perkara). Hal tersebut juga termasuk kemerdekaan dalam hubungan dengan kekuasaan legislatif, sebagaimana juga dalam hubungan dengan kelompok-kelompok politik, ekonomi, atau kelompok penekan sosial." [R. St. J. Macdonald, F. Matscher dan H. Petzold, *The European System for the Protection of Human Rights*, (Dodsrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 2008), hlm. xi-xii

²³⁶ Brian Barry, *Justice as,.....Op. Cit*, hlm 14

²³⁷ *Ibid*

²³⁸ *Ibid*

Melanjutkan Pembahasan konsep kemerdekaan kekuasaan kehakiman, Joel G Verner mengatakan:²³⁹

"[the ability] to decide cases on the basis of established law and the merits of the case', without substansial interference from other political or government agents"

Apabila merujuk kepada pendapat tersebut, maka terdapat intervensi substansial sebagaimana menjadi titik fokus dalam pendapat tersebut. intervensi tersebut dapat dilihat pada adanya tekanan kepada hakim mulai dari proses penunjukan hakim sampai kepada proses persidangan suatu kasus. Tekanan kepada hakim dapat berupa intimidasi atau ancaman fisik sampai kepada tekanan melalui media masa. Tekanan dapat datang baik dari kelompok politik ataupun pihak-pihak yang diperiksa di pengadilan. Tekanan kepada hakim tersebut membuka peluang bagi ketidak netralan hakim dalam memeriksa suatu perkara. Hakim pada akhirnya menjatuhkan putusan bukan didasarkan pada fakta-fakta dalam persidangan, tetapi lebih pada keberpihakan pada salah satu pihak sebagai upaya menyelamatkan diri. Tabel berikut menguraikan secara lebih detil berkaitan dengan pola-pola intervensi yang mungkin timbul untuk mempengaruhi jaminan maupun pelaksanaan kemerdekaan kekuasaan kehakiman:

Tabel Jenis-Jenis intervensi eksternal dan internal terhadap institusi atau personal kekuasaan kehakiman²⁴⁰

Level	External Source of Pressure	Internal Source of Pressure
Institutional	1. Regional Government	1. Judicial career
	2. Civil Service Bureaucracy	bureaucracy
	3. Bar Association and interest Group	2. Judicial council
	4. Media and Public Opinion	

²³⁹ sebagaimana dikutip oleh, Christoper M. Larkins, "*Judicial Independence.....Op. Cit*, hlm. 610

²⁴⁰ Asian Development Bank, *Law and Policy Reform at the Asian Development Bank*, (Manila: Asian Development Bank, 2004) hlm 18-20

Individual	<ol style="list-style-type: none"> 1. President, legislature and political parties, Civil service bureaucracy 2. Bar Association and interest Group 3. Media and Public Opinion/Personal Attack 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Higher court judges 2. Judicial service bureaucracy 3. Budgeting, caseload, management and other staff
------------	--	---

Berangkat dari potensi gangguan terhadap pelaksanaan tugas peradilan, maka kemerdekaan kekuasaan kehakiman dapat dirumuskan sebagai berikut, yaitu:²⁴¹

"judicial independence refers to the existence of judges who are not manipulated for political gain, who are impartial toward the parties of a dispute, and who form a judicial branch which has the power as an institution to regulate the legality of government behaviour, enact "neutral" justice, and determine significant constitutional and legal values"

Penegakan kemerdekaan kekuasaan kehakiman sesungguhnya telah menjadi masalah internasional. Dalam konferensi tahunan sembilan belas di New Delhi, pada 22 Oktober 1982, International Bar Association (IBA) merumuskan "*code of minimum standards of judicial independence*", antara lain, yaitu:²⁴²

1. *(a) individual judge should enjoy personal independence and substantive independence; (b) Personal Independence means that the terms and conditions of judicial service are adequately secured, so as to ensure that individuals judges are not subject to executive control; (c) Substantive Independence means that in the discharge of his judicial function, a judge is subject to nothing but the law and commands of his conscience.*

²⁴¹ *Ibid*, hlm. 611

²⁴² Shimon Shetret dan Jules Deschenes, *Judicial Independence.....Op. Cit*, hlm. 388.

2. *the judiciary as a whole should enjoy autonomy and collective independence vis-a vis the executive*

Kemerdekaan kekuasaan kehakiman tidak hanya dimanifestasikan dalam tiga prinsip-prinsip tersebut, yang masih berbentuk suatu konsepsi yang ideal. Konsep ideal tersebut masih harus dijabarkan ke dalam konsep operasional, yaitu:²⁴³

1. *(a) Participation in Judicial appointment and promotions by the executive or legislature is not inconsistent with judicial independence, provided that appointment and promotions of judges are vested in judicial body, in which members of judiciary and the legal professions form a majority; (b) Appointments and Promotions by a non-judicial body will not be considered inconsistent with judicial independence in country where, by long historic and democratic tradition, judicial appointments and promotion operate of the executive.*
2. *(a) The executive may participate in the discipline of judges, only in referring complaints against judges, or in the initiation of disciplinary proceedings, but not the adjudication of such matters. The power of discipline or remove a judge must be vested in an institution which is independent of the Executive; (b) The power of removal of a judge should preferably be vested in judicial tribunal; (c) The legislaudre may be vested with the power of removal of judges, preferably upon a recommendation of a judicial commision.*
3. *The executive shall not have control over judicial functions*
4. *Rules of procedures and practive ahall be made bya legislation or by the judiciary in cooperation with legal profession, subject to parliament approval.*

²⁴³ *Ibid*

Apabila merujuk kepada pendapat Franken, maka menurutnya kemerdekaan kekuasaan kehakiman dapat dibedakan ke dalam 4 (empat) bentuk, yaitu:²⁴⁴ (1) Kemerdekaan Konstitusional (*Constitutionele Onafhankelijkheid*); (2) Kemerdekaan Fungsional (*Zakelijke of Functioned Onafhankelijkheid*); (3) Kemerdekaan Personal Hakim (*Persoonlijke of Rechtspositionele Onafhankelijkheid*). (4) Kemerdekaan Praktis yang Nyata (*Praktische of Feitelijke Onafhankelijkheid*). Menurut Oemar Seno Adji, kemerdekaan kekuasaan kehakiman dapat dilihat dan 2 (dua) sudut, yaitu: kemerdekaan *zakelijk* atau fungsional; dan kemerdekaan *persoonlijk* atau *rechtspositionele*.²⁴⁵ Kemerdekaan konstitusional (*Constitutionele Onafhankelijkheid*) adalah independensi yang dihubungkan dengan doktrin *Trias Politica* dengan sistem pembagian kekuasaan menurut Montesquieu lembaga kekuasaan kehakiman harus independen dalam arti kedudukan kelembagaannya harus bebas dari pengaruh politik.²⁴⁶

Kemerdekaan fungsional (*Zakelijke of functioned onafhankelijkheid*) berkaitan dengan pekerjaan yang dilakukan oleh hakim ketika menghadapi suatu sengketa dan harus memberikan suatu putusan.²⁴⁷ Independensi hakim berarti bahwa setiap hakim boleh menjalankan kebebasannya untuk menafsirkan undang-undang apabila undang-undang tidak memberikan pengertian yang jelas. Karena bagaimanapun hakim mempunyai kebebasan untuk menerapkan isi undang-undang pada kasus atau sengketa yang sedang berjalan. Kemerdekaan substansial dapat juga dipandang sebagai pembatasan, di mana seorang hakim tidak boleh memutuskan suatu perkara tanpa dasar hukum. Tetapi Kemerdekaan substansial juga berarti bahwa dalam kondisi tertentu, hakim atau

²⁴⁴ Andi Hamzah, "Kemandirian Dan Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman.....Op. Cit, hlm. 52

²⁴⁵ Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum..... Op. Cit, hlm. 252-253*

²⁴⁶ Andi Hamzah, "Kemandirian Dan Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman".....Op. Cit, hlm. 53

²⁴⁷ *Ibid*, hlm. 54

lembaga kekuasaan kehakiman dapat mencabut suatu ketentuan perundang-undangan yang dianggap bertentangan dengan keadilan atau konstitusi. Independensi personal hakim (*Persoonlijke of rechtspositionele onafhankelijkheid*) adalah mengenai kebebasan hakim secara individu ketika berhadapan dengan suatu sengketa.²⁴⁸

Kemerdekaan praktis (*Praktische of feitelijk onafhankelijkheid*) adalah independensi hakim untuk tidak berpihak (imparsial). Hakim itu harus mengikuti perkembangan pengetahuan masyarakat yang dapat dibaca atau disaksikan dari media. Hakim tidak boleh dipengaruhi oleh berita-berita itu dan kemudian mengambil begitu saja kata-kata dan media tanpa mempertimbangkan hakim juga harus mampu menyaring desakan-desakan dalam masyarakat untuk dipertimbangkan dan diuji secara kritis dengan ketentuan hukum yang sudah ada. Hakim harus mengetahui sampai sejauh mana dapat menerapkan norma-norma sosial ke dalam kehidupan bermasyarakat.²⁴⁹

Berdasarkan uraian-uraian diatas, peneliti menggunakan batasan teoritis yang memaknai kemerdekaan kekuasaan kehakiman dimulai dari adanya kemerdekaan hakim atas (1) kekuasaan memutuskan (*decisional*) dan (2) kemandirian (*impartiality*) hingga pada akhirnya adanya kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang didalamnya adalah kemerdekaan atas (1) institusinya dan (2) fungsinya

C. Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman

Kekuasaan kehakiman tidak berada pada ruang yang hampa dan independensinya tidak bersifat absolut. Hakim bukanlah manusia yang sempurna dan sangat mungkin melakukan kesalahan,

²⁴⁸ Brenninkmeijer mengatakan bahwa: “Kemerdekaan fungsional harus dilihat sebagai hasil dari independensi personal hakim. Saya berpendapat bahwa orang dapat saja berbicara lebih dahulu secara kebalikannya, melihat independensi personal memiliki hubungan langsung dengan tugas-tugas yang ditetapkan oleh konstitusi.” [*Ibid*, ihlm. 55]

²⁴⁹ *Ibid*

karena itu kemandirian hakim harus disertai tanggungjawab (*accountability*). Pada awal reformasi kalangan peradilan menyadari pentingnya transparansi dan akuntabilitas yudikatif sebagai pendukung independensi kekuasaan kehakiman.²⁵⁰ Jadi, *judicial independence and accountability* seharusnya menjadi tema pokok reformasi peradilan. Terdapat beberapa model akuntabilitas kekuasaan kehakiman menurut Fajrul Falakh:²⁵¹

- (1) *Political, constitutional accountability*: peradilan bertanggung jawab kepada lembaga politik, termasuk dimakzulkan (*impeachment*) oleh parlemen, dan tunduk kepada konstitusi;
- (2) *Societal accountability*: kontrol masyarakat melalui media massa, eksaminasi putusan hakim, kritik terhadap putusan yang dipublikasikan, kemungkinan dissenting opinion dalam putusan (ini juga merupakan bentuk akuntabilitas profesional);
- (3) *Legal (personal) accountability*: hakim dapat diberhentikan dari jabatannya melalui majelis kehormatan hakim; hakim bertanggung jawab atas kesalahan putusannya. Untuk itu tersedia upaya hukum terhadap putusan hakim (Indonesia: dari banding hingga kasasi dan peninjauan kembali).
- (4) *Legal (vicarious) accountability*: negara bertanggung jawab (*state liability*) atas kekeliruan atau kesalahan putusan hakim; negara dapat meminta hakim untuk ikut bertanggung jawab bersama negara (*concurrent liability*).

Uraian tersebut memberikan kesimpulan bahwa kemerdekaan kekuasaan kehakiman dibatasi oleh asas-asas umum untuk berperkara yang baik, oleh hukum yang berlaku, serta oleh kehendak para pihak

²⁵⁰ Pernyataan para calon Ketua dan Wakil Ketua MA dalam proses pemilihan Ketua dan Wakil Ketua MA tahun 2000. LeIP, 2000: "Andai Saya Terpilih..." Janji-Janji Ketua dan Wakil Ketua MA.

²⁵¹ Zainal Arifin Muchtar, *Sistem Peradilan yang Transparan dan Akuntabel*.....Op. Cit, hlm. 288

yang berperkara.²⁵² Dengan kata lain, kebebasan tersebut terikat atau terbatas (*gebonden vrijheid*).²⁵³ Kekuasaan kehakiman harus diimplementasikan menurut nilai keadilan, rambu-rambu hukum prosedural maupun substantif/materiil, serta kepentingan pihak yang berperkara merupakan batasan bagi kekuasaan kehakiman.²⁵⁴ Akhirnya, kemerdekaan kekuasaan kehakiman timbul dari keinginan politisi untuk menghindari risiko yang melekat dalam kompetisi politik berkelanjutan.²⁵⁵ Oleh sebab itu, pada umumnya pengertian mengenai kemerdekaan kekuasaan kehakiman selalu lebih bersifat

²⁵² *Ibid*

²⁵³ Paulus Effendi Lotulung mengemukakan dalam implementasi kebebasan itu adalah terutama aturanaturan hukum itu sendiri. Ketentuan-ketentuan hukum, baik segi prosedural maupun substansial/materiil, itu sendiri sudah merupakan batasan bagi kekuasaan kehakiman agar dalam melakukan independensinya tidak melanggar hukum, dan bertindak sewenang-wenang. Hakim adalah subordinated pada hukum dan tidak dapat bertindak *contra legem*. Selanjutnya, harus disadari bahwa kebebasan dan independensi tersebut diikat pula dengan pertanggungjawaban atau akuntabilitas, yang kedua-duanya itu, independensi dan akuntabilitas pada dasarnya merupakan kedua sisi koin mata uang saling melekat. Tidak ada kebebasan mutlak tanpa tanggung jawab. [Paulus Effendi Lotulung, "*Kemandirian Kekuasaan Kehakiman Dalam Konteks Pembagian Kekuasaan dan Pertanggungjawaban Politik*" (Jakarta: BPHN Seminar Hukum Nasional Ke-VIII "Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani," 1999) hlm. 157.]

²⁵⁴ Andi Hamzah, "*Kemandirian Dan Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman*" dalam BPHN, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, hlm. 51.

²⁵⁵ Konstelasi ini lahir dari konsepsi yang diuraikan Mark Ramseyer yang mengemukakan bahwa dalam sistem politik, pemerintah yang berharap untuk menjadi berkuasa tanpa batas, yang tidak peduli banyak tentang masa depan, atau yang tidak pernah berharap untuk bersaing untuk kekuasaan lagi setelah mereka akan menghadapi masa suksesi, memiliki sedikit insentif untuk menjaga kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Di sisi lain, para aktor politik yang mengantisipasi adanya gangguan dalam berkuasa selama periode waktu yang berkelanjutan, maka terdapat perspektif yang berbeda dalam memperlakukan kekuasaan kehakiman. Meskipun kemerdekaan kekuasaan kehakiman mengurangi manfaat kepentingan politik dapat bertambah ketika berkuasa, juga mengurangi biaya yang keluar dari kekuasaan, karena lawan-lawannya juga dibatasi. [Mark Ramseyer, "*Judicial Independence*" in Newman, Peter ed. *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law* (New York: Stockton Press, 1998), hlm. 383-387]

praktis.²⁵⁶ Tidak jauh berbeda dengan Ferejohn yang menyatakan bahwa independensi kekuasaan kehakiman dapat bersifat internal atau normatif, dan eksternal atau aspek institusional.²⁵⁷ Terlepas dengan konstruksi yang demikian, akuntabilitas peradilan menurut para ahli merupakan terminologi yang sulit untuk didefinisikan. Meskipun demikian, menurut menurut David Pamintel, terdapat koridor-koridor yang dapat dipahami sebagai fondasinya adalah *First, we all want judges who will follow the law, respecting and applying proper legislative enactments, setting aside any personal legislative agenda.* Atas pendapat ini David Pamintel mengemukakan besar harapannya kepada hakim untuk dapat melakukan “*do the right thing*” bagi seorang hakim meskipun frasa “*the right thing*” tidak dapat diukur secara normatif.²⁵⁸ Ferejohn and Kramer menjelaskan,

No one really believes that law is wholly indeterminate, but virtually everyone recognizes that modern jurisprudential tools create a range of legitimate choices in almost any given case. And even those who believe in objectively "right" answers appreciate that the process by which these answers are generated hinges on arguments and judgments of a kind

²⁵⁶ Sifat yang praktis ini dapat dilihat pada penjelasan yang dikemukakan oleh Susan Sullivan Lagon bahwa Kemerdekaan kekuasaan kehakiman terdiri atas 2 (dua) komponen, yaitu kemerdekaan dalam memutuskan perkara (decisional) dan kemerdekaan struktural. [Susan Sullivan Lagon, *The Role of The Independent Judiciary*, (San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1993), hlm. 8-10]

²⁵⁷ John Ferejohn, *Dynamics of Judicial Independence: Independent Judges, Dependent Judiciary*, (New York: New York University School of Law Publisher, 1998), hlm. 21-22

²⁵⁸ David Pamintel mengemukakan *One might be tempted to oversimplify and say that we want judges to "do the right thing," whatever that may be, although that characterization is problematic in the extreme, because there is no consensus on what the "right thing" might be in any particular case, and because the phrase misleadingly implies that there is only one "right thing" to do.* [David Pimentel, *Reframing the Independence v. Accountability Debate: Defining Judicial Structure in Light of Judges' Courage and Integrity*, (Ohio: Cleveland State Law Review, Vol 51 No 1, 2015) hlm 13-14]

*about which reasonable people can (and will) subjectively disagree.*²⁵⁹

David Pamintel memberikan kesimpulan atas pemaknaan “*the right thing*” adalah hakim tidak melampaui batas “*cross the line*”, sehingga pemaknaan akuntabilitas dalam koridor yang pertama adalah bagaimana memposisikan hakim sebagai jabatan yang bermartabat dan berwibawa atas tindakannya atas tidak melampaui batas (hukum).²⁶⁰ Sedangkan untuk yang *kedua*, David Pamintel mengemukakan

The second issue for consensus-and a far easier one to assert-is that the judge striving to do "a" (if not "the") right thing should do it for the right reason. Biases, outside pressures, conflicts of interest, and other self-dealing or self-interested behaviors are all anathema to the proper and ethical exercise of judicial powers. Here the focus is not on the decision itself being wrong-indeed, the judge's brother-in-law may well have deserved to win the case under the law anyway-but with the judges' improper reasons for rendering

²⁵⁹ John A. Ferejohn & Larry D. Kramer, *Independent Judges, Dependent Judiciary: Institutionalizing Judicial Restraint*, (New York: New York University Law Review, Vol 77, No 2, 2002) hlm 962-963]

²⁶⁰ David Pamintel menguraikan “*it is an essential element of judicial decision-making that the judges' own perspective and values will play a significant role in the decision, even as the judge adheres appropriately to the constraints of the law she is applying. This clearly admits the possibility, even the inevitability, of a range of "right things" in any particular scenario.*⁴⁸ *At the same time, while faithful adherence to law admits a range of options to the ethical and accountable judge, wholesale disregard of the law is not within the range of ethical and accountable judicial behavior. Thus, while we will never find a consensus on what the right thing is, it may be easier to identify or envision scenarios of abuse of judicial authority that "cross the line."* So while it is problematic to say that a judge should “*do the right thing,*” it may be less so to assert that a judge should “*not do the wrong thing.*” .[David Pimentel, *Reframing the Independence v. Accountability Debate: Defining Judicial Structure in Light of Judges....Op. Cit*, hlm 14-15]

*that decision. These expectations we have of judges are tied up in the concept of accountability.*²⁶¹

Pemaknaan akuntabilitas sebagaimana terurai, nampak bahwa akuntabilitas merupakan tanggung jawab yang perlu dipertanggung jawaban atas kekuasaan yang diserahkan kepada hakim sebagai “wakil tuhan”. Sehingga hakim maupun pengadilan sebagai institusinya meletakkan kepentingan keadilan lebih tinggi dibandingkan kepentingan pribadi. Oleh karena itu, akuntabilitas merupakan prinsip yang penting diterapkan guna meletakkan peradilan sebagai institusi yang bukan hanya sekedar mengadili dan menghukum melainkan sebagai intitusi yang bertanggung jawab atas pelaksanaan kekuasaan yang melekat padanya tersebut.²⁶²

Akuntabilitas sama halnya dengan kemerdekaan kekuasaan kehakiman, kedua-duanya merupakan fondasi penting bagi prinsip negara hukum.²⁶³ Dalam tataran sosiologis, sejatinya pengadilan mendapatkan kepercayaan publik cenderung bukan disebabkan oleh kemerdekaannya yang dijaminan melalui norma hukum²⁶⁴,

²⁶¹ *Ibid*

²⁶² *While the word "accountable" often implies the existence of an external authority to whom one is accountable, it is clear that the word has a more general definition as well, synonymous with "responsibility." In this latter sense, the judge may be deemed accountable to higher principles-higher than her own self interest, anyway-or to herself. Some may insist that accountability to "principles" or to oneself (i.e. "holding oneself accountable"), rather than to an authority with the power of punishment or correction is not accountability at all. Nonetheless, this internal sense of responsibility, this integrity, as explained below, is type of accountability that is most important for purposes of pursuing our ultimate goals for the judiciary. [Ibid]*

²⁶³ David Pamintel mengemukakan "*The rule of law further requires that no public official be above the law or exempt from its requirements. While public officials enjoy a measure of immunity while working in their official capacities, the rule of law requires that they nonetheless be subject to the same laws as every other individual outside the sphere of their official duties.*" [David Pimentel, *Balancing Judicial Independence And Accountability In A Transitional State*, (Los Angeles: Pacific Basin Law Journal, Vol 33 No 2, 2016) hlm 155-157]

²⁶⁴ Lorne Neudorf mengemukakan *When the judiciary is either con-upt or subject to influence or intimidation by corrupt officials, groups, or individuals, the*

melainkan dikarenakan adanya akuntabilitas yang menjadikan putusan kekuasaan kehakiman menjadi lebih dihormati.²⁶⁵ Oleh karena itu penegakkan kode etik atas jabatan hakim menjadi fondasi yang penting sebagai inti akuntabilitas peradilan bagi kemerdekaan personal, maka akses peradilan menjadi fondasi pendukung bagi tercapainya akuntabilitas secara institusional. Pengawasan dan Penegakkan norma etika pada dasarnya bergantung kepada kultur yang berkembang di sistem sosialnya, akan tetapi meskipun beragam perbedaan sistem sosial, standar etika pada umumnya memiliki batas persamaan secara universal. Sehingga ukuran akuntabilitas peradilan adalah bagaimana hakim mampu menjaga martabat dan wibawa kekuasaan yang melekat pada dirinya dengan diselimuti dengan menjunjung tinggi etika profesinya.²⁶⁶

Berdasarkan uraian sebagaimana diatas, maka nampak terdapat pemisahan pemaknaan yang merupakan fondasi dari akuntabilitas peradilan yakni (1) *the judge who is accountable to the*

citizens will not trust it, and they will lack confidence that resort to judicial process will achieve a just resolution of their conflicts." [Lorne Neudorf, *The Dynamics of Judicial Independence: A Comparative Study of Courts in Malaysia and Pakistan*, (Canada: Springer, 2012) hlm 229]

²⁶⁵ David Pimentel mengemukakan bahwa "*Public confidence in the courts is inspired not so much by independence as by accountability: if the public perceives the court to be making principled decisions based on the law, and without corrupt motive or influence, they will trust the judiciary and abide by its decisions. A judge may be deemed "accountable," by just about any definition, if she adheres to the normative ethical and legal principles of her culture and society.*" [David Pimentel, *Balancing Judicial Independence And Accountability.....Op. Cit*, hlm 159]

²⁶⁶ *It is important to note here that concepts of ethics may be highly dependent on culture, and may differ widely from one society to another. Each society is entitled to demand of its judges a strict adherence to the prevailing moral code as defined in that community. While the basic principles are likely to be shared across cultural lines, it is easy to imagine scenarios in which the relative weight given to one moral imperative over another may not be shared in a contrasting cultural milieu. For example, in one culture, women may be recognized as a vulnerable group, deserving of special protections and solicitude atTordcd by judges; in other cultures, the principle of equal protection may trump this, and any special deference given to the needs of women would be considered an unethical bias. [Ibid]*

law, to higher principles of justice, and to her own sense of ethical responsibility, dan (2) the judge who is deemed "accountable" only to the extent that she is held accountable by some external force with powers of discipline or retribution.²⁶⁷ Atas hal yang demikian itu, David Pamintel memberikan klasifikasi berkenaan dengan akuntabilitas peradilan tersebut kedalam dua bagian yakni (1) *personal accountability* dan (2) *institutional accountability*. Akuntabilitas personal dimaknai sebagai *the subjective or personal accountability of the judge comes from within; one's internal moral compass is not a function of that person's vulnerability to discipline or other retribution for misdeeds*.²⁶⁸ Akuntabilitas yang lahir dari dalam diri seorang hakim dikarenakan integritas yang memang telah melekat dan "dijaga" untuk tetap melekat dalam dirinya.²⁶⁹ Harapan yang demikian itu dianggap dapat terjaga apabila didukung oleh adanya pengawasan maupun penegakan norma etika demi menjaga keluhuran jabatan hakim. Oleh karena itu, pelibatan lembaga yang bertugas untuk itu merupakan pilihan yang relevan untuk merealisasikan akuntabilitas personal.

Sedangkan berkenaan dengan *institutional accountability*, maka merujuk pendapat David Pamintel bahwa

Judges cannot be allowed to run amok, and must be held accountable for their own lapses of ethics or other abuses of judicial authority. A disciplinary regime must be in place to police judicial misconduct, and those enforcement mechanisms will be observable, both on paper and-unless it is an entirely confidential process-in operation. When the public is outraged by "Judicial activists" they will call for

²⁶⁷ David Pimentel, *Reframing the Independence v. Accountability Debate: Defining Judicial Structure in Light of Judges'*.....Op. Cit, hlm 17

²⁶⁸ "in the end, judicial independence can be preserved only if judges exert the moral leadership and strength of character required to ensure judicial accountability" [David Pimentel, *Balancing Judicial Independence And Accountability In A Transitional State*.....Op. Cit, hlm 160]

²⁶⁹ David Pimentel, *Reframing the Independence v. Accountability Debate: Defining Judicial Structure in Light of Judges'*.....Op. Cit, hlm 20

*"more accountability" in terms of enhanced power to rein in the perceived miscreant judges.*²⁷⁰

Meletakkan akuntabilitas institusional, maka berharap institusi peradilan menjadi *"right thing"* karena tindakannya secara institusional merupakan kebenaran. Bagi Zainal Arifin Mochtar, penyelenggaraan kekuasaan yang akuntabel akan semakin meningkatkan kepercayaan publik. Akuntabilitas kekuasaan kehakiman sangat bertumpu pada akuntabilitas hakim. Putusan yang dihasilkan oleh hakim harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Hakim hanya memutus berdasarkan pembuktian di persidangan dengan pertimbangan untuk menegakkan hukum dan mewujudkan keadilan. Putusan yang akuntabel pertama kali hanya bisa dihasilkan oleh hakim yang tidak memiliki benturan kepentingan.

Selain itu, Akuntabilitas yudisial mengharuskan adanya transparansi. Tanpa adanya transparansi, putusan yang dihasilkan tidak dapat dipertanggungjawabkan.²⁷¹ Oleh karena itu posisi akses terhadap peradilan merupakan salah satu bentuk konkrit atas terealisasinya akuntabilitas institusional atas kekuasaan

²⁷⁰ *Ibid*, hlm 21

²⁷¹ Selanjutnya, Zainal Arifin Mochtar mengemukakan Salah satu asas penyelenggaraan persidangan adalah asas keterbukaan. Prinsip dasarnya semua persidangan terbuka dan dibuka untuk umum sehingga publik dapat mengikuti jalannya persidangan. Namun, hakim tidak boleh terpengaruh oleh anasir non hukum yang meliputi suatu perkara, misalnya opini publik ataupun pemberitaan media massa. Hakim tidak boleh tunduk pada kuasa apapun. Hakim hanya berusaha menggali rasa keadilan masyarakat yang otentik dengan segenap upaya dengan penuh kehati-hatian untuk menjadi pertimbangan putusan. Hakim dalam menjalankan profesinya merdeka dari pengaruh kekuasaan manapun, baik internal pengadilan, seperti rekan kerja ataupun atasan dan pengaruh kekuasaan eksternal pengadilan. Hakim bebas dalam memutus perkara sekaligus mempertanggungjawabkan putusannya kepada publik. Sehingga putusan hakim harus selalu dapat dengan mudah diakses oleh publik, baik oleh para pihak yang berperkara maupun masyarakat luas. [Zainal Arifin Mochtar, *Sistem Peradilan yang Transparan dan Akuntabel.....Op. Cit*, hlm. 291]

kehakiman.²⁷² Kemerdekaan kekuasaan kehakiman hanya dapat tegak apabila terdapat sistem transparansi dan akuntabilitas yang jelas. Akuntabilitas berfungsi untuk memastikan bahwa kekuasaan kehakiman dijalankan sesuai dengan tujuan menegakkan hukum dan mewujudkan keadilan. Kekuasaan tersebut harus bisa dipertanggungjawabkan kepada publik sebagai pemegang kedaulatan.²⁷³

D. Pola dan Praktik Jaminan Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman di beberapa negara

1. Kemerdekaan kekuasaan Kehakiman di Amerika Serikat

Our Constitution... [and] Bill of Rights . . . [contain] protections of individual rights... [I]mportant as these guarantees are, by themselves they were not a uniquely American contribution to the art of government. Long before them England had produced the Magna Carta, the Petition of Right, and the Declaration of Rights. Simultaneously with them in France there was the Declaration of the Rights of Man.

The uniquely American contribution consisted of the idea of placing these guarantees in a written constitution which would be enforceable by an independent judiciary. This idea that the rights guaranteed by the Constitution would be enforced by judges who were independent of the executive was something found in no other system of government at

²⁷² David Pamintel mengemukakan bahwa *the powers of the disciplinary authority can be adjusted (strengthened or relaxed) to reflect public policy goals.* [David Pimentel, *Balancing Judicial Independence And Accountability In A Transitional State*.....*Op. Cit*, hlm 160]

²⁷³ Zainal Arifin Muchtar, *Sistem Peradilan yang Transparan dan Akuntabel*.....*Op. Cit*, hlm.309

*that time. It was a unique American contribution to the theory and practice of government.*²⁷⁴

Konstitusi menentukan bahwa Amerika Serikat membentuk sistem pemerintahan federal. Konstitusi memberikan kekuasaan-kekuasaan tertentu kepada pemerintah federal (nasional). Semua kekuasaan lain yang tidak didelegasikan kepada pemerintah federal akan tetap dijalankan oleh negara-negara bagian. Setiap lima puluh negara-negara bagian memiliki konstitusinya sendiri, struktur pemerintahan sendiri, kitab undang-undang sendiri, dan sistem pengadilan sendiri. Konstitusi Amerika Serikat juga membentuk cabang kekuasaan Kehakiman dari pemerintah federal dan merinci kekuasaan dari pengadilan federal.²⁷⁵ Pengadilan federal memiliki kekuasaan peradilan yang eksklusif atas kasus-kasus jenis tertentu, misalnya kasus yang menyangkut undang-undang federal, persengketaan antara negara-negara bagian, dan kasus-kasus yang menyangkut pemerintah asing. Di dalam bidang-bidang tertentu lainnya, pengadilan federal berbagi kekuasaan dengan pengadilan distrik. Misalnya, pengadilan federal dan pengadilan negeri keduanya boleh memutuskan kasus-kasus yang menyangkut pihak-pihak bersengketa yang bertempat tinggal di negara bagian yang berbeda.²⁷⁶

²⁷⁴ Chief Justice William H. Rehnquist, Kutipan Pidato Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat Tahun 1988 dan Guru Besar Northern Illinois School of Law di ABA Summit New York 20 Oktober 1988

²⁷⁵ Dalam alunan sejarah ketatanegaraan Amerika Serikat Russel Wheeler mengemukakan “*State and federal executive agencies administered the courts until the mid-twentieth century, but in 1939 Congress, at the urging of federal judges and the attorney general himself, reassigned the federal judicial administrative authority of the Justice Department to the federal judicial branch, vesting it in a newly created Administrative Office of the United States Courts, whose director would be appointed by the Supreme Court and that would operate “under the supervision and direction” of the Conference of Senior Circuit Judges.*” [Russell Wheeler, *Judicial Independence in the United States of America*, (New York: Springer, 2007), hlm. 521]

²⁷⁶ Menurut Penelitian NCS “*In 2006, the state appellate courts received almost 300,000 filings, and the first instance courts received over 100 million*

Pengadilan distrik memiliki kekuasaan peradilan eksklusif atas kasus-kasus yang umumnya sangat luas. Pihak-pihak yang bersengketa mempunyai hak untuk diadili oleh juri dalam semua kasus pidana dan kasus-kasus sipil pada umumnya. Juri biasanya terdiri dari sebuah panel berjumlah dua belas orang warga negara yang mendengarkan kesaksian dan mengaplikasikan undang-undang, yang dinyatakan oleh hakim, dalam usaha mencapai keputusan bersama berdasarkan bukti-bukti yang dibebankan pada saat juri memastikannya dengan melihat pada kesaksian dalam sidang pengadilan. Walaupun demikian, persengketaan hukum di Amerika Serikat pada umumnya dapat diselesaikan sebelum kasus tersebut mencapai juri. Kasus-kasus tersebut diselesaikan lewat mosi hukum atau ikhtiar pembayaran, bukan melulu melalui proses persidangan.²⁷⁷

Adalah Konstitusi Amerika Serikat yang membentuk Mahkamah Agung Amerika Serikat dan memberi Kongres kekuasaan untuk membentuk pengadilan federal. Kongres telah

cases, including 55.6 million traffic and ordinance violation cases, 22 million criminal cases, 17 million civil cases, almost 6 million domestic relations cases, and about 2 million juvenile cases. Conference of State Court Administrators, Bureau of Justice Statistics, National Center for State Courts, Examining the Work of State Courts, 2007 at 13, By comparison, in 2008, the United States courts of appeals received slightly over 60,000 cases, the district courts (district judges and magistrate judges) received over 267,000 civil cases and 70,000 criminal cases, bankruptcy judges slightly over 1,000,000 cases. <http://www.ncsconline.org/D_Research/csp/2007files/Examining%20Final%20%202007%20-%202%20%20Intro.pdf>

²⁷⁷ Dalam uraian yang lebih Detil oleh Administrative Office of the U.S. Courts Tahun 2008 diutarakan bahwa *Federal and state courts share jurisdiction over civil cases between parties from different states that involve state law. Some crimina acts - selling narcotics and robbing banks, for example - are crimes under federal and state law; state and federal prosecutors decide who will prosecute such cases. Parties may seek U.S. Supreme Court review of any case decided by a federal court of appeal, or by the highest court of a state if it involves federal law. Congress has given the U.S. Supreme Court almost exclusive jurisdiction over its caseload. In recent years, parties have asked the court to hear about 8,000 appeals a year, but the court has agreed to decide on the merits only about 60-70 cases a year, letting the lower court decision stand in all other cases.* <<http://www.uscourts.gov/judbus2008/JudicialBusinespdfversion.pdf>>.

membentuk dua peringkat pengadilan-pengadilan federal yang berada dibawah Mahkamah Agung yaitu: Pengadilan Distrik dan Pengadilan Tinggi. Pengadilan Distrik adalah pengadilan tingkat pertama di dalam sistim federal. Terdapat sejumlah 94 pengadilan-pengadilan distrik di seluruh negara AS. Sedikitnya ada satu pengadilan distrik yang ditempatkan di tiap negara bagian. Para hakim distrik masing-masing duduk untuk mendengarkan berbagai kasus. Selain hakim-hakim distrik, juga terdapat hakim kepailitan dan hakim magistrat (yang menjalankan berbagai tugas peradilan dibawah pengawasan umum para hakim distrik) yang berlokasi di dalam pengadilan distrik.²⁷⁸

Pengadilan Tinggi Amerika Serikat berada pada peringkat berikutnya. Terdapat sejumlah 12 pengadilan-pengadilan tinggi tingkat daerah yang berlokasi di berbagai wilayah negeri AS. Sebuah panel yang terdiri dari 3 hakim mendengarkan kasasi-kasasi dari pengadilan-pengadilan distrik. Para pihak yang berkasus boleh mengajukan permohonan/kasasi berkenaan dengan haknya atas hukum kepada Pengadilan Banding (terkecuali pemerintah yang tidak punya hak untuk naik-banding dalam sebuah kasus kriminal jika vonisnya adalah tidak bersalah). Pengadilan daerah ini juga mendengarkan kasasi dari keputusan-keputusan yang dibuat oleh badan-badan administratif federal. Satu dari rangkaian pengadilan non-daerah (Rangkaian Federal) adalah untuk mendengarkan kasasi-

²⁷⁸ Russel Wheeler menambahkan: *That 27-judge body is now called the Judicial Conference of the United States, and the Chief Justice appoints the Administrative Office director after consultation with the Conference. State legislatures followed suit over the next 40 years, so that most courts in most states are subject to some central, judicial administrative entity, either the state chief justice (36 states), supreme court (15 states), or, in one state, a judicial council. In 17 states the executive branch can amend the judicial branch budget request before submitting it to the legislature. The Judicial Conference submits its annual budget request to the President but that is only to ensure that all budget requests for the entire government go to Congress as a single package. The law directs the President to include the judicial branch budget request in the overall budget request "without change". Federal courts have thus had to develop expertise in legislative relations. [Russell Wheeler, *Judicial Independence in the United States of America* ..., Op.Cit, hlm. 522-23]*

kasasi dalam kasus-kasus khusus seperti misalnya kasus-kasus yang menyangkut undang-undang paten dan gugatan-gugatan terhadap pemerintah federal.

Puncak dari sistim pengadilan federal adalah Mahkamah Agung Amerika Serikat, yang dibentuk dari 9 hakim agung yang duduk bersama-sama dalam mendengarkan kasus-kasus. Atas kebijaksanaannya, Mahkamah Agung Amerika Serikat mungkin akan mendengarkan kasasi dari pengadilan tinggi federal, seperti juga yang akan dilakukan oleh pengadilan tertinggi negeri jika kasasi tersebut menyangkut Konstitusi Amerika Serikat atau undang-undang federal. Struktur dari sistim pengadilan distrik berbeda-beda antara satu negara bagian dengan negara bagian lainnya.²⁷⁹ Kemerdekaan kekuasaan kehakiman bagi sistem hukum

²⁷⁹ Sebagian besar negara-negara bagian AS memiliki pengadilan dengan yurisdiksi terbatas yang diketuai oleh seorang hakim dimana bertugas mendengarkan kasus-kasus sipil maupun pidana dengan skala ringan. Sekain itu negara-negara bagian juga memiliki pengadilan-pengadilan umum yurisdiksi tingkat pertama yang diketuai oleh seorang hakim. Pengadilan-pengadilan tingkat pertama ini biasanya disebut pengadilan distrik (circuit court) atau pengadilan superior dan fungsinya mendengarkan kasus-kasus sipil-utama dan kriminal. Beberapa negara bagian lainnya memiliki pengadilan-pengadilan khusus yang hanya mendengarkan kasus-kasus tertentu, misalnya kasus-kasus lalu-lintas atau pertikaian keluarga. Semua negara-negara bagian di Amerika Serikat memiliki satu pengadilan tertinggi, yang biasanya disebut mahkamah agung negara bagian yang fungsinya sama seperti pengadilan tinggi. Banyak juga negara-negara bagian di Amerika Serikat yang memiliki pengadilan banding yang tugasnya mendengarkan kasasi-kasasi dari sidang pengadilan tahap pertama. Pihak yang berkasus umumnya memiliki hak satu kali untuk naik banding. Cabang-cabang yudikatif dari pemerintah federal dan pemerintah negara bagian adalah terpisah fungsinya dari cabang-cabang legislatif dan eksekutif. Untuk memastikan kemandirian jalannya peradilan, cabang-cabang yudikatif dari pemerintah federal dan pemerintah negara bagian mengontrol fungsi administrasi pengadilan. Tugas-tugas di administrasi pengadilan termasuk mengelola anggaran-anggaran belanja pengadilan, membentuk peraturan-peraturan sidang pengadilan dan prosedur pengadilan tinggi, memeriksa perkara-perkara indiscipliner, menawarkan program-program pendidikan berlanjut bagi para hakim, dan mengkaji pelaksanaan putusan pengadilan. Di dalam sistim pengadilan federal, Dewan Yudisial, dibentuk dari 27 anggota (Kepala Hakim Amerika Serikat dan 26 hakim-hakim dari setiap wilayah geografis di AS), mengemban segenap tanggung jawab administrasi dari seluruh pengadilan dan memiliki kekuasaan utama dalam membuat kebijakan yang

Amerika Serikat adalah tujuan utama dari pembentukan kekuasaan kehakiman, dan sistem pengangkatan hakim dipandang sebagai mekanisme penting untuk mencapai tujuan ini.²⁸⁰ Hakim dianggap penting dikarenakan untuk merealisasikan imparialitas, adanya keputusan berkualitas tinggi, sehingga memberikalegitimasi sistem hukum secara keseluruhan, akan tetapi dalam sistem Hukum Amerika Serikat, ketidakseragaman sistem seleksi peradilan menunjukkan bahwa tidak ada konsensus tentang cara terbaik untuk menjamin kemerdekaan. Bagi doktrin hukum yang berkembang di Amerika Serikat, Kemerdekaan kekuasaan kehakiman meliputi:²⁸¹

1. Kemandirian hakim dari cabang lain dari pemerintah atau politisi;

berhubungan dengan pelaksanaan cabang yudikatif dari pemerintah. Dewan Yudisial ini dibantu oleh sejumlah besar komite-komite yang dibentuk dari hakim-hakim federal dimana mereka mempelajari berbagai sistim pengadilan federal yang berbeda dan membuat rekomendasi-rekomendasi. Satu tanggung jawab penting dari Dewan Yudisial adalah untuk merekomendasi perubahan-perubahan di dalam aturan-aturan prosedur yang digunakan oleh seluruh pengadilan-pengadilan federal. Kongres telah mewujudkan tiga buah badan-badan administrasi pemerintah di dalam cabang pengadilan. Kantor Kepaniteraan Pengadilan adalah yang mengelola pelaksanaan pengadilan sehari-hari, termasuk hal-hal yang menyangkut gaji, peralatan, dan persediaan. Pusat Kekuasaan Kehakiman Federal adalah yang melaksanakan program-program pendidikan dan pelatihan bagi para hakim dan para karyawan pengadilan, selain juga melakukan penelitian-penelitian di bidang-bidang pelaksanaan pengadilan dan administrasi. Komisi Penghukuman Amerika Serikat berfungsi mengembangkan garis-garis besar petunjuk berupa peringatan/nasihat bagi hakim-hakim federal dalam tugasnya membebaskan hukuman pidana.[*Ibid*]

²⁸⁰ Asosiasi Hakim Di Amerika Serikat dalam keterangannya di beberapa literatur mengemukakan bahwa "*There is a question as to how "judicial independence" should be defined. A useful working definition was offered by Jean Reed Haynes, president of the American Judicature Society: "When AJS talks about independent judges or the concept of judicial independence we mean that judges should be free from undue and inappropriate pressures that detract from their ability to interpret laws and apply them to the specific facts of the case. [Petikan Wawancara dengan Jean Reed Haynes, President, American Judicature Society, The Third Branch: Newsletter of The Federal Courts (Administrative Office of the U.S. Courts, Washington, D.C.), Jun. 2001, hlm. 10]*

²⁸¹ Wayne McCormack, *U.S. Judicial Independence: Victim in the "War on Terror"*, (Washington: Washington and Lee Law Review, Volume 71, Issue 1 Article 9, 2014), hlm. 316

2. Kemerdekaan dari ideologi politik atau tekanan publik yang lebih luas didefinisikan (termasuk loyalitas etnis atau sektarian); dan
3. Kemandirian hakim individu dari atasan dalam hirarki peradilan, sehingga hakim dapat memutuskan setiap kasus pada nya lihat sendiri terbaik dari apa yang membutuhkan hukum.

Kebanyakan Ahli Hukum Amerika Serikat memberikan basis konstitusional federal untuk independensi peradilan. Pasal III Konstitusi berkenaan dengan pengangkatan Hakim. Pasal III tersebut mengamanatkan bahwa posisi diisi melalui penunjukan oleh Presiden dan konfirmasi oleh Senat.²⁸² Dalam perkembangan sejarah proses seleksi yang ketat tersebut hampir selalu memastikan bahwa hakim federal cerdas, berpendidikan, dan profesional sertya berpengalaman. Selain itu, hakim federal dapat menikmati jaminan konstitusional antara lain: jabatan sepanjang hidup selama perilaku yang baik²⁸³, kompensasi non-direduksi²⁸⁴,

²⁸² Pasal II Ayat 2 Konstitusi Amerika Serikat: *The President shall be Commander in Chief of the Army and Navy of the United States, and of the Militia of the several States, when called into the actual Service of the United States; he may require the Opinion, in writing, of the principal Officer in each of the executive Departments, upon any subject relating to the Duties of their respective Offices, and he shall have Power to Grant Reprieves and Pardons for Offenses against the United States, except in Cases of Impeachment. He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments. The President shall have Power to fill up all Vacancies that may happen during the Recess of the Senate, by granting Commissions which shall expire at the End of their next Session.*

²⁸³ Pasal III ayat 1 Konstitusi Amerika Serikat: *The Judges, both of the supreme and inferior Courts, shall hold their Offices during good Behaviour.*

dan Pemberhentian hanya melalui mekanisme *impeachment*.²⁸⁵ Selain adanya jaminan konstitusional tersebut, terdapat pula kasus-kasus penting yang menjadi yurisprudensi yang mana menunjukkan bahwa kemerdekaan kekuasaan kehakiman supremasi atas opini publik ataupun kekuasaan legislatif dan eksekutif, seperti bagaimana peran Mahkamah Agung menghentikan segregasi²⁸⁶, memaksa Presiden untuk dapat *accountable* dalam setiap kebijakannya²⁸⁷, perlindungan emansipasi wanita²⁸⁸ dan perlindungan atas proses hukum yang adil.²⁸⁹ Banyak sarjana hukum yang kemudian menyatakan bahwa perlindungan yang semacam ini membuat hakim

²⁸⁴ Pasal III ayat 1 Konstitusi Amerika Serikat: *The Judges, both of the supreme and inferior Courts ... shall, at stated Times, receive for their Services, a Compensation, which shall not be diminished during their Continuance in Office.*"

²⁸⁵ Pasal II ayat 4 Konstitusi Amerika Serikat: *The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.*

²⁸⁶ Putusan dalam perkara *Brown v. Bd. of Educ.*, 347 U.S. 483 Tahun 1954, dalam putusan tersebut terdapat kaidah hukum yaitu "*rejecting the doctrine of "separate but equal" in the public elementary school context*"

²⁸⁷ Putusan dalam Perkara *Clinton v. Jones*, 520 U.S. 681 Tahun 1997 dalam putusan tersebut terdapat kaidah hukum yaitu "*holding that the Constitution does not afford the president temporary immunity from civil damages litigation arising out of events that occurred before he took office*"; Putusan serupa pula yakni *United States v. Nixon*, 418 U.S. 683 Tahun 1974 dalam putusan tersebut terdapat kaidah hukum yaitu "*holding that the president's interest in confidentiality did not outweigh the Watergate special prosecutor's need for tape recordings and documents*"; Putusan lainnya yaitu *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579 Tahun 1952 dalam putusan tersebut terdapat kaidah hukum yaitu "*seizure of steel mills was not within the constitutional power of the president*"

²⁸⁸ Putusan dalam Perkara *United States v. Virginia*, 518 U.S. 515 Tahun 1996 dalam putusan tersebut terdapat kaidah hukum yaitu "*holding that Virginia violated the equal protection clause by excluding women from a citizen-soldier program offered at a military college*"

²⁸⁹ Putusan dalam perkara *Miranda v. Arizona*, 384 U.S. 436 Tahun 1966 dalam putusan tersebut terdapat kaidah hukum yaitu "*holding that police must inform suspects of their rights before questioning them during custodial interrogation*"

federal bebas dari kebutuhan untuk berperilaku dengan cara yang menguntungkan secara politik untuk menjaga posisi mereka.²⁹⁰

Sedangkan banyak anggapan di Amerika Serikat bahwa Hakim negara bagian mungkin kurang independen daripada Hakim federal. Bahkan terdapat anggapan "*The state court house is, if anything, too close to the state legislative house... .*"²⁹¹ akan tetapi, dalam beberapa Di banyak negara bagian, terutama dimana hakim dipilih pada beberapa atau semua tingkatan²⁹², proses penyaringan bisa jauh lebih ketat daripada di pengadilan federal.²⁹³ Pemilihan hakim di negara-negara bagian seringkali tidak berbasiskan kepada kualifikasi melainkan melalui penilaian popularitas.²⁹⁴ Kontribusi kampanye yang menggunakan popularitas sebagai daya ukur kerap kali dianggap melemahkan independensi peradilan pada tingkat

²⁹⁰ Troy. A. Eid mengemukakan "*At the founding of our country, Alexander Hamilton argued in Federalist No. 78 that judicial independence was so important that federal judges must be appointed for life. "Nothing will contribute so much ... to the independent spirit in the judges," Hamilton argued, "as the permanent tenure of judicial offices.*" [Troy A. Eid, *Judicial Independence and Accountability: The Case Against Electing Judges*, (Colombia Law Journal, July, 2000), hlm. 71]

²⁹¹ Ellen Ash Peters, *Common Law Judging in a Statutory World: An Address*, (Preston Law Review. Vol 995, 1982), hlm. 1007

²⁹² William V. Dorsaneo menambahkan "*sources differ as to the number of states that elect judges, although the number is considerable. Twenty-one states elect appellate judges, trial judges, or both, either through partisan or non-partisan elections. The remaining states use some form of appointment process, and most of those have a merit plan component.*", [William V. Dorsaneo, *Opening Comment to the March 1999 Roy R. Ray Lecture "Judicial Independence and Democratic Accountability in the Highest State Courts,*" SMU Law Review. Vol 255, 2000), hlm. 257

²⁹³ Kathy Walt, *Interest Continues to Grow in Appeals Court Races*, (Houston Chronichles, 20 Februari, 2000), hlm. 1

²⁹⁴ Troy A. Eid menjelaskan "*The increasingly high cost of judicial campaigns is well documented. In 1986, the two candidates for chief justice of the Ohio Supreme Court spent more than \$3 million. Two years later, candidates for the six open seats on the Texas Supreme Court raised more than \$10 million.*" [Troy A. Eid, *Judicial Independence and Accountability: The Case Against Electing Judges*, (Colombia Law Journal, July, 2000, hlm. 72]

negara bagian.²⁹⁵ Selain itu, hakim negara bagian biasanya harus memenangkan kembali penunjukan atau pemilihan di basis daerahnya²⁹⁶ pada periode berikutnya setiap empat atau enam tahun.²⁹⁷ Dengan bayangan kampanye berikutnya menjulang, itu akan sulit untuk fokus pada melakukan apa yang benar di bawah hukum dan fakta-fakta, daripada melakukan apa yang populer.

Selain itu, ada hambatan lain untuk menyatakan kemerdekaan kekuasaan kehakiman di Amerika berjalan beriringan dengan Pengadilan Federal. Ketentuan keuangan untuk layanan peradilan di negara bagian dan pensiun kadang-kadang tidak memadai untuk menarik atau mempertahankan hakim yang berkualitas baik.²⁹⁸ Putusan kontroversial dapat mengakibatkan legislatif menahan kenaikan gaji atau mengurangi alokasi untuk sistem peradilan secara keseluruhan.²⁹⁹ Oleh karena itu, di negara

²⁹⁵ *A judge who owes a seat to contributions from politicians, labor leaders, corporate executives or lawyers suffers from a tarnished independence.* [Jerome J. Shestack, *President's Message: The Risks to Judicial Independence*, (A.B.A. Journal, Juni 1998), hlm. 8]

²⁹⁶ AM. BAR Ass'N memberikan penjelasan lebih yakni "*Unlike federal judges, the vast majority of state systems provide for the selection or retention of judges through some form of popular election. Eight states select judges through partisan elections. Thirteen do so through nonpartisan elections. Of the remaining twenty-nine states, initial appointments are made by the governor or legislature in six states, and by some form of merit selection commission in twenty-three states, but in seventeen of those twenty-nine, the judges stand for reelection or retention election. In total, then, state judges are subject to election, reelection or retention election in thirty-eight states* [AM. BAR Ass'N, *An Independent Judiciary: Report Of The Aba Commission On Separation of Powers And Judicial Independence* (1997), <http://www.abanet.org/govaffairs/judiciary/r5.html>.]

²⁹⁷ Di negara bagian Texas, Hakim distrik dipilih untuk setiap 4 tahun [Pasal V ayat 7 Konstitusi Texas], Untuk Hakim banding di negara Bagian Texas dipilih setiap enam tahun sekali. [Pasal V ayat 4 Konstitusi Texas]

²⁹⁸ Bernard S. Meyer, *Judicial Retirement Laws Of The Fifty States And The District Of Columbia* (Colombia Law Review, Vol 15-16, 2000), hlm. 24-26, 36-41

²⁹⁹ Am. Bar Ass'n dalam laporannya menjelaskan bahwa "*a representative of the Conference of Chief Justices characterized 'the ability of legislatures to... determine our budgets' as 'one of the greatest threats to judicial independence ... at the state level'*" [Am. Bar Ass'n, *An Independent Judiciary*:

bagian apabila terdapat putusan yang mana putusan tersebut bertentangan dengan kepentingan politik tertentu, maka dapat menyebabkan hakim diberhentikan oleh otoritas elektif atau jabatan yang ditunjuk, atau untuk secara sukarela mengundurkan diri.³⁰⁰ Memang, dalam beberapa kasus, hakim bahkan telah diancam dengan kekerasan fisik karena keputusan mereka.³⁰¹ Ini juga telah menyatakan bahwa sistem negara bagian memberlakukan pensiun wajib berdasarkan usia³⁰² mengancam kemerdekaan kekuasaan kehakiman³⁰³

Meskipun terlepas dengan keadaan tersebut, banyak contoh kuat dimana peradilan negara bagian mengadili perkara yang menguji independensi. Sebuah contoh yang baik adalah transformasi hukum *tort* di Amerika selama abad kedua puluh. Selama 1900-an, hakim negara bagian memberikan putusan bahwa untuk membuat peraturan yang mengatur kompensasi kecelakaan lebih responsif terhadap kebutuhan orang terluka dan kepentingan publik dalam mencegah kecelakaan.³⁰⁴ Peradilan negara bagian juga terkadang

Report Of The Aba Commission On Separation Of Powers And Judicial Independence (1997), <http://www.abanet.org/govaffairs/judiciary/r5.html>]

³⁰⁰ Stephen B. Burbank, *The Architecture of Judicial Independence*, (South California Law Review. Vo. 72 Tahun 1999, hlm. 315-316

³⁰¹ Jerome J. Shestack, *President's Message: The Risks to Judicial Independence*, (A.B.A. Journal Vol 64 Tahun 1998), hlm. 8

³⁰² Menurut Laporan Penelitian Asosiasi Advokat Amerika Serikat *The provisions of jurisdictions that mandate retirement for age are far from consistent. TWenty-four states require retirement on attaining 70, or at the end of the year in which age 70 is attained. However, a number of those provisions are not absolute: sixteen of the states make exceptions to the stated requirement. In addition, four states set the age for mandatory retirement at 72, one at 73, the District of Columbia at 74, and eight states at 75. In these jurisdictions, too, there are a number of exceptions.* [ABA, *Standards For State Judicial Retirement Standard 5 Cmt* (2000), hlm. 8-9]

³⁰³ Christopher R. McFadden, *Judicial Independence, Age-Based BFOOS, and the Perils of Mandatory Retirement Policies for Appointed State Judges*, (South California Law Review, Vol 64 Tahun 2000), hlm. 81, 134

³⁰⁴ Peter W. Hueber mengemukakan *criticizing the reformulation of American tort law which began at mid-century with the efforts of academics and judges and ultimately "changed the common law as profoundly as it had ever been*

melampaui pengadilan federal dalam melindungi hak-hak individu.³⁰⁵ Sehingga tidak dapat disimpulkan juga bahwa pengadilan negara bagian yang tunduk kepada cabang-cabang pemerintah negara lain atau keinginan dari opini publik. Jika kedua federal dan negara peradilan menunjukkan cermin kemerdekaan kekuasaan kehakiman, maka kemerdekaan kekuasaan kehakiman bukan hanya fungsi dari ketentuan yang mengatur pemilihan peradilan, kompensasi, dan retensi kantor, yang berbeda jauh antara pemerintah federal dan negara. Harus ada faktor lain yang memungkinkan independensi peradilan berkembang di Amerika dengan cara yang sering tidak terjadi di negara-negara lain.³⁰⁶

Salah satu faktor mudah diabaikan, tapi cukup signifikan, adalah norma-norma etika peradilan yang telah dikembangkan di Amerika Serikat. Norma-norma ini membentuk perilaku hakim Amerika setiap hari dan memberi makna konkrit untuk gagasan bahwa hakim harus bebas dari tekanan yang tidak semestinya atau tidak saat melakukan tugas-tugas jabatan. Sehingga kemerdekaan kekuasaan kehakiman di Amerika Serikat dimaknai bahwa tidak hanya sekedar kemerdekaan institusional akan tetapi kemerdekaan

changed before. [Peter W. Huber, *Liability: The Legal Revolution And Its Consequences.* (New York: Springer, 1988), hlm. 5-7]

³⁰⁵ William J. Brennan, Jr., *State Constitutions and the Protection of Individual Rights*, (Harvard. Law Review, Vol 90 Tahun 1977), hlm 489, [Ellen A. Peters, *Capacity and Respect: A Perspective on the Historic Role of the State Courts in the Federal System*, New York University Law Review Vol 73 Tahun 1998) hlm 1065, 1066-1067], [Judith S. Kaye, *State Courts at The Dawn of a New Century: Common Law Courts Reading Statutes And Constitutions*, New York University Law Review Vol 70 Tahun 1995), hlm. 1, 13]

³⁰⁶ Johannes Cahn, *Judicial Independence: Controversies On The Constitutional Jurisdiction Of The Court Of Final Appeal Of The Hong Kong Special Administrative Region*, (Los Angeles Law Review Vol 33 Tahun 1999), hlm. 1015; Laifan Lin, *Judicial Independence In Japan: A Re-Investigation For China*, (Columbia Journal Of ASIAN Law Vol 16 Tahun 1999), hlm. 185; Myint Zan, *Judicial Independence In Burma: No March Backwards Towards The Past*, (ASIAN-Pacific Law & Polynesian Journal, Vol 1 Tahun 2000), hlm. 5; Vincent Robert Johnson, *The French Declaration Of The Rights Of Man And Citizens Of 1789, The Reign Of Terror, And The Revolutionary Tribunal Of Paris*, (Berkeley International & Comparative Law Review Vol 30 Tahun 1990), hlm. 14-24

desisional atas segala kekuasaan mengadili.³⁰⁷ Konstelasi yang demikian itu bagi sistem hukum di Amerika Serikat lebih ditentukan oleh norma etik dibandingkan dengan sekedar norma hukum.

Aturan etika yang mengatur kegiatan politik oleh hakim dan calon peradilan yang sangat kompleks. Di bawah kode etik kehakiman, aturan-aturan tertentu berlaku untuk semua hakim dan

³⁰⁷ Shirley Abrahamson menjelaskan mengenai perbedaan konsep antara kemerdekaan institusi dan kemerdekaan individu sebagai berikut: *Scholars speak of two overlapping types of judicial independence: first, institutional judicial independence (sometimes referred to as branch independence), and second, individual judicial independence (sometimes referred to as decisional independence). Institutional judicial independence, or branch independence, embodies the concept that the judiciary is a separate branch of government acting independently of the legislative and executive branches. Institutional judicial independence involves the relations between the branches of government and is closely related to the separation of power doctrine. Under our form of government, the judicial branch checks over-concentrations of power in the executive and legislative branches. Although an independent branch, the judiciary is dependent on the executive and legislative branches for funding, for establishing the court structure and jurisdiction of the courts, and often for selection of judges. Institutional judicial independence refers to independence of the judiciary as a body. Institutional judicial independence in turn serves individual judicial independence. Individual judicial independence, or decisional independence, embodies the concept that individual judges decide cases fairly, impartially, and according to the facts and the law, not according to whim, prejudice, fear, or the dictates of the legislative or executive branches or the latest public opinion poll. Individual judicial independence is crucial to ensuring that each case is resolved according to the law. Individual judicial independence is thus a means to an end—the end being the resolution of disputes based on law.* [Shirley S. Abrahamson, *Courtroom with a View: Building Judicial Independence with Public Participation*, (Willamett'e Journal Of International Law & Dispute Resolution Vol 8 Tahun 2000), hlm. 13, 15-16]

calon hakim. Misalnya, Hukum Canon 5³⁰⁸ mengatur, dengan tiga pengecualian penting,³⁰⁹

*a judge or a candidate for election or appointment to judicial office shall not: (a) act as a leader or hold an office in a political organization; (b) publicly endorse or publicly oppose another candidate for public office; (c) make speeches on behalf of a political organization; (d) attend political gatherings; or (e) solicit funds for, pay an assessment to or make a contribution to a political organization or candidate, or purchase tickets for political party dinners or other functions.*³¹⁰

³⁰⁸ Hukum Canon merupakan Kesepakatan bersama yang para Advokat di Amerika Serikat yang kemudian berasosiasi untuk membentuk kode etik guna mendukung realisasi Kemerdekaan kekuasaan Kehakiman yang diberi judul *Model Code of Judicial Conduct*, yang terdiri dari canon-canon (pasal-pasal) yang mengatur etika penegak hukum. ketentuan ini diratifikasi oleh seluruh delegasi asosiasi advokat Amerika Serikat (*American Bar Association*) pertama kali pada 7 Agustus 1990 yang terus mengalami amandemen di tahun 1997, 1999, 2003, 2007, dan 2011

³⁰⁹ Canon 5B(2)(b): “[A] non-judge candidate for appointment to judicial office may unless otherwise prohibited by law: (i) retain an office in a political organization, (ii) attend political gatherings, and (iii) continue to pay ordinary assessments and ordinary contributions to a political organization or candidate and purchase tickets for political party dinners or other functions. Canon 5B(2)(b). Canon 5C(1) provides: A judge or a candidate subject to public election may, except as prohibited by law: (a) at any time (i) purchase tickets for and attend political gatherings; (ii) identify himself or herself as a member of a political party; and (iii) contribute to a political organization; (b) when a candidate for election (i) speak to gatherings on his or her own behalf; (ii) appear in newspaper, television and other media advertisements supporting his or her candidacy; (iii) distribute pamphlets and other promotional campaign literature supporting his or her candidacy; and (iv) publicly endorse or publicly oppose other candidates for the same judicial office in a public election in which the judge or judicial candidate is running. Canon 5C(1). Canon 5C(5) provides: Except as prohibited by law, a candidate for judicial office in a public election may permit the candidate's name: (a) to be listed on election materials along with the names of other candidates for elective public office, and (b) to appear in promotions of the ticket. Canon 5C(5).”

³¹⁰ Canon 5A: *All Judges and Candidates* (1) Except as authorized in Sections 5B(2), 5C(1) and 5C(3), a judge or a candidate* for election or appointment to judicial office shall not: (a) act as a leader or hold an office in a political organization; (b) publicly endorse or publicly oppose another candidate

Aturan-aturan dasar ini dilengkapi dengan dua set lain aturan, (i) satu hanya berlaku untuk calon mencari janji untuk kantor pengadilan atau pemerintah³¹¹ dan (ii) yang lainnya hanya berlaku untuk hakim dan peserta pemilu pada umumnya.³¹²

Secara umum, aturan etika pada kegiatan politik dimaksudkan untuk menjauhkan hakim dan calon dari tekanan politik. Namun, perlu untuk mengakomodasi kenyataan bahwa banyak hakim harus menjalankan pemilihan dan bahwa partai politik sering memainkan peran dalam memberikan janji politik. Aturan tersebut sesungguhnya dimaksudkan untuk memisahkan keputusan pengadilan atas dasar afiliasi politik tertentu. Misalnya, aturan menyediakan bahwa permohonan sumbangan kampanye untuk peradilan ditangani oleh komite dan bahwa hakim tidak secara pribadi meminta atau menerima kontribusi.³¹³ Tapi sejauh hakim

for public office; (c) make speeches on behalf of a political organization; (d) attend political gatherings; or (e) solicit funds for, pay an assessment to or make a contribution to a political organization or candidate, or purchase tickets for political party dinners or other functions.

³¹¹ Canon 5B: (1) A candidate* for appointment to judicial office or a judge seeking other governmental office shall not solicit or accept funds, personally or through a committee or otherwise, to support his or her candidacy.

³¹² Canon 5B: (2) A candidate* for appointment to judicial office or a judge seeking other governmental office shall not engage in any political activity to secure the appointment except that: (a) such persons may: (i) communicate with the appointing authority, including any selection or nominating commission or other agency designated to screen candidates; (ii) seek support or endorsement for the appointment from organizations that regularly make recommendations for reappointment or appointment to the office, and from individuals to the extent requested or required by those specified in Section 5B(2)(a); and (iii) provide to those specified in Sections 5B(2)(a)(i) and 5B(2)(a)(ii) information as to his or her qualifications for the office; (b) a non-judge candidate* for appointment to judicial office may, in addition, unless otherwise prohibited by law: (i) retain an office in a political organization, (ii) attend political gatherings, and (iii) continue to pay ordinary assessments and ordinary contributions to a political organization or candidate and purchase tickets for political party dinners or other functions.

³¹³ Canon 5C(2): (2) A candidate* shall not personally solicit or accept campaign contributions or personally solicit publicly stated support. A candidate may, however, establish committees of responsible persons to conduct campaigns for the candidate through media advertisements, brochures, mailings, candidate forums and other means not prohibited by law. Such committees may solicit and

diperbolehkan untuk tahu siapa yang telah memberikan kontribusi untuk kampanye mereka, independensi peradilan desisional akan terancam.³¹⁴

Namun demikian, beberapa ketentuan dalam kode etik kehakiman mengatur secara mendalam untuk menjauhkan politik dari pengambilan keputusan. Ketentuan yang mengatur pernyataan yang dibuat oleh calon dalam kampanye peradilan adalah salah satu contoh. Biasanya, esensi dari kampanye politik adalah untuk membahas isu-isu umum, menjanjikan tindakan, dan mengkritik lawan. Namun, di bawah etika tersebut ketentuan keras ditegakkan, oleh karena itu seorang calon hakim dilarang untuk,

- (i) *Make pledges or promises of conduct in office other than the faithful and impartial performance of the duties of the office;*
- (ii) *Make statements that commit or appear to commit the candidate with respect to cases, controversies or issues that are likely to come before the court; or*

accept reasonable campaign contributions, manage the expenditure of funds for the candidate's campaign and obtain public statements of support for his or her candidacy. Such committees are not prohibited from soliciting and accepting reasonable campaign contributions and public support from lawyers. A candidate's committees may solicit contributions and public support for the candidate's campaign no earlier than [one year] before an election and no later than [90] days after the last election in which the candidate participates during the election year. A candidate shall not use or permit the use of campaign contributions for the private benefit of the candidate or others.

³¹⁴ Atas hal tersebut Rusty Robnett menyebutkan: *Judicial independence was ... under attack in several states during the last election cycle. Literally millions of dollars were raised and spent by political action committees and other groups across the political spectrum in attempts to defeat or retain appellate judges. Examples include the judicial races in Ohio, Michigan, Illinois, Alabama, and Mississippi. In several instances, contributions were in the upper six figure or seven figure range. These contributions were often made by groups whose members were directly impacted by decisions issued by those courts.* [Rusty Robnett, *Judicial Independence-Deja Vu?*, (Federal Advocate Vol 4 Tahun 2001), hlm. 4]

(iii) *Knowingly misrepresent the identity, qualifications, present position or other fact concerning the candidate or an opponent.*³¹⁵

Dengan menghapus hakim dari keributan politik, aturan ini cenderung memfasilitasi independensi peradilan khusus negara bagian. Hakim tidak terikat dengan konstituen, juga tidak risiko inkonsistensi dengan pernyataan kampanye sebelum menolak mereka untuk mempertimbangkan setiap kasusnya. Di Amerika, kebebasan berbicara merupakan salah satu kebebasan paling sangat berharga.³¹⁶ Etika aturan mengatakan bahwa dalam konteks kampanye peradilan, kelanjutan independensi peradilan sering mengalahkan kebebasan berbicara.³¹⁷ Beberapa pengadilan telah menolak untuk mendukung posisi itu,³¹⁸ namun keterbatasan etika pada perilaku politik hakim secara umum telah ditegakkan. Sementara aturan etika peradilan tentu tidak sepenuhnya melindungi

³¹⁵ Canon 5A(3)(d): (3) *A candidate* for a judicial office: (a) shall maintain the dignity appropriate to judicial office and act in a manner consistent with the impartiality,* integrity and independence of the judiciary, and shall encourage members of the candidate's family* to adhere to the same standards of political conduct in support of the candidate as apply to the candidate;*

³¹⁶ Amendemen I Konstitusi Amerika Serikat: *Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.*

³¹⁷ *A lawyer may engage in political activity and speak as freely as any other citizen. But in a contest between lawyers for a judicial office, a lawyer under his oath and the duties imposed upon him by law has an added responsibility and should seek to maintain a higher standard of conduct than can be expected of one who is not a member of a privileged and a responsible profession (citation omitted) ... The right of free speech does not 'give a lawyer the right to openly denigrate the court in the eyes of the public. [Vincent R. Johnson, *Ethical Campaigning for the Judiciary*, (Texas Technical Law Review Vol 29 Tahun 1998), hlm. 811, 833]*

³¹⁸ Richard A. Dove, *National Summit on Improving Judicial Selection: Judicial Campaign Conduct: Rules, Education, and Enforcement*, (Loyal Los Angeles Law Review Vol 34 Tahun 2001), hlm 1447-1448

hakim dari pengaruh buruk dari politik, mereka pasti berkontribusi pada independensi peradilan.

Oleh karena itu bagi sistem hukum di Amerika Serikat, apabila kemerdekaan kekuasaan kehakiman hanya berfokus kepada aspek struktural saja, seperti yang mengatur pemilihan, kompensasi, dan retensi hakim, tidak dapat memastikan Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman.³¹⁹ Hal-hal yang strukturalis tersebut, tidak diragukan lagi penting dalam menciptakan suatu lingkungan di mana independensi peradilan dapat berkembang. Tapi pada akhirnya, independensi peradilan tergantung pada norma-norma etika yang mengatur ancaman berulang untuk proses pengambilan keputusan peradilan.

Prinsip-prinsip etika peradilan yang melarang para pihak komunikasi dan memberikan hadiah; membatasi kegiatan politik hakim; mengharuskan hakim untuk menghindari hubungan bermasalah tertentu; dan mandat pengingkaran dari kasus yang melibatkan orang berhubungan erat membuat kontribusi yang besar terhadap kemerdekaan kekuasaan kehakiman di Amerika. Oleh karena itu sistem hukum Amerika menghendaki agar norma etika memastikan bahwa sengketa diputuskan oleh para ahli hukum yang tidak tunduk pada tekanan yang tidak pantas atau tidak semestinya. Tanpa norma-norma ini, bagaimanapun, sebuah pengadilan yang independen bisa tidak mungkin terealisasi di Amerika Sekerikat

Pengadilan federal tidak akan, atau tampak, independen, jika orang ketiga yang tidak diketahui bebas untuk berkomunikasi dengan hakim tentang perkara; jika berperkara bisa membuat hadiah besar untuk hakim; jika hakim memainkan peran aktif dalam

³¹⁹ Bagi sarjana hukum Amerika Serikat, mereka mentoleransi perbedaan pandangan mengenai kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Hal itu merupakan yang wajar dan dimungkinkan berbeda tentang bagaimana itu kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang diinginkan. Tidak ada yang ingin pengadilan yang benar-benar tidak akuntabel, seperti tidak ada satu ingin pengadilan yang benar-benar tunduk. Independensi peradilan dan akuntabilitas peradilan harus hidup berdampingan, tetapi diskusi akuntabilitas peradilan adalah diluar maksud studi komparasi dalam disertasi ini.

kampanye politik nasional; atau jika hakim memiliki hubungan dekat dengan orang-orang yang kasusnya mereka memutuskan. Sebaliknya, bahkan ketika hakim negara tidak dilindungi oleh janji seumur hidup, jaminan kompensasi non-direduksi, atau penghapusan hanya melalui proses impeachment yang sulit, mereka masih dapat dianggap sebagai menunjukkan gelar penting kemerdekaan jika terisolasi oleh standar etika dari tidak tepat komunikasi, hadiah, kegiatan, dan hubungan. Oleh karena itu Kemerdekaan kekuasaan kehakiman di Amerika sangat bergantung pada standar etika yang mencegah atau mengurangi kerusakan pada pelaksanaan putusan pengadilan oleh tekanan yang tidak pantas mengalir dari kegiatan atau hubungan yang melibatkan orang di luar pengadilan.

2. Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman di Belanda

Tidak ada menyebutkan secara eksplisit dalam konstitusi Belanda mengenai Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman dan/atau imparialitas peradilan. Ada pandangan yang berbeda tentang apakah itu secara implisit termasuk dalam, atau secara mutatis mutandis diatur didalam, Konstitusi. Apabila merujuk kepada Pemerintah, Pasal 116³²⁰ dan 117³²¹ Konstitusi Belanda memberikan

³²⁰ Pasal 116 Konstitusi Belanda Tahun 2008: *1. The courts which form part of the judiciary shall be specified by Act of Parliament. 2. The organisation, composition and powers of the judiciary shall be regulated by Act of Parliament. 3. In cases provided for by Act of Parliament, persons who are not members of the judiciary may take part with members of the judiciary in the administration of justice. 4. The supervision by members of the judiciary responsible for the administration of justice of the manner in which such members and the persons referred to in the previous paragraph fulfil their duties shall be regulated by Act of Parliament.*

³²¹ Pasal 117 Konstitusi Belanda Tahun 2008: *1. Members of the judiciary responsible for the administration of justice and the Procurator General at the Supreme Court shall be appointed for life by Royal Decree. 2. Such persons shall cease to hold office on resignation or on attaining an age to be determined by Act of Parliament. 3. In cases laid down by Act of Parliament such persons may be suspended or dismissed by a court that is part of the judiciary and*

fondasi dasar mengenai independensi peradilan, tetapi beberapa sarjana hukum memiliki pandangan berbeda-beda mengenai hal ini.³²² Ketika membahas mengenai kemerdekaan kekuasaan kehakiman di Belanda, maka selalu merujuk keterkaitan Pasal 6 Dalam *European Convention of Human Rights* (ECHR) yang mana mengatur mengenai jaminan proses peradilan yang adil.³²³ Dalam beberapa literatur konsep Pasal 6 ECHR dianggap lebih substansial dibandingkan dengan jaminan konstitusional atas kemerdekaan kekuasaan kehakiman, meskipun sering terjadi penyimpangan dari ketentuan Pasal 6 ECHR tersebut.³²⁴ Dalam literatur hukum Belanda

designated by Act of Parliament. 4. Their legal status shall in other respects be regulated by Act of Parliament.

³²² Perdebatan mengenai hal ini dapat melihat uraian Roel de Lange dalam Roel de Lange, *Judicial Independence in the Netherlands*, (New York: Springer, 2007), hlm. 231-233

³²³ Pasal 6 ECHR: (1) *In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. Judgment shall be pronounced publicly but the press and public may be excluded from all or part of the trial in the interests of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of juveniles or the protection of the private life of the parties so require, or to the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice.* 2. *Everyone charged with a criminal offence shall be presumed innocent until proved guilty according to law.* 3. *Everyone charged with a criminal offence has the following minimum rights: (a) to be informed promptly, in a language which he understands and in detail, of the nature and cause of the accusation against him; (b) to have adequate time and facilities for the preparation of his defence; (c) to defend himself in person or through legal assistance of his own choosing or, if he has not sufficient means to pay for legal assistance, to be given it free when the interests of justice so require; (d) to examine or have examined witnesses against him and to obtain the attendance and examination of witnesses on his behalf under the same conditions as witnesses against him; (e) to have the free assistance of an interpreter if he cannot understand or speak the language used in court.*

³²⁴ Roel de lange menguraikan mengenai penerapan Pasal 6 ECHR: *“From a perspective of both separation of powers - or checks and balances - and peaceful settlement of disputes, impartial solution or settlement of disputes by official courts is an important ingredient of the rule of law. Impartial solution is enhanced if it is controlled by objective norms, laid down in statutes or other legislative or constitutional instruments. Furthermore it is facilitated if the*

tradisional menemukan karakter antara berbagai jenis pemaknaan atas Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman yakni: (i) kemerdekaan personal, (ii) kemerdekaan substantif dan (iii) kemerdekaan lembaga institusional.³²⁵ Kemerdekaan pribadi berkaitan dengan cara

*judiciary - part of the public organization of the State - has a position independent of the government and the legislature. It must be said, however, that the relationship between impartiality and independence in general is not entirely unambiguous. The European Court of Human Rights (ECHR) is very sensitive about the two notions, and has found violations of Article 6 ECHR by the Netherlands in two cases. The first case, Benthem v. The Netherlands, dates back to 1985 and dealt with a type of administrative appeal which has since been abolished. The second case, Van de Hurk v. The Netherlands, was decided by the ECHR in 1994. The Court found the Netherlands in violation because in an obsolete and never-used legislative provision there was a power vested in the Crown to correct judgments of the Economic Appeals Court (College van beroep voor het bedrijfsleven). Unsurprisingly, the controversial provision was struck off the statute-book shortly after the ECHR's judgment. Other case law affected the Netherlands as well. Although it was not a party to Procola v. Luxembourg (1995), that judgment had an enormous impact on discussions in the Netherlands regarding the organization and position of the Council of State. Traditionally an advisory body to the government and the Crown, it had over the years developed certain court-like functions and had acquired a new division, the Judicial Division of the Council of State (Afdeling rechtspraak van de Raad van State), which from the mid-1970s onwards had played an important role in the development of the new system of remedies for administrative decisions. This system, as well as a new statute regarding administrative decision-making (the General Administrative Law Act) had just grown to maturity in 1994, when in 1995 the ECHR produced a judgment regarding the Luxembourg Council of State, which apparently had to have consequences for its very similar counterpart in the Netherlands as well. The Council of State modified its procedures and its organization in order to meet the criticisms, and in order to ensure that the doubts which had been raised with regard to its impartiality and independence were removed. In the 2003 case of Kleyn v. the Netherlands the ECHR confirmed that it could not find a violation of Article 6 in the Council of State's new working methods. Nevertheless the Dutch Council of State has been making a continuous effort in recent years to meet the Article 6 standards convincingly. In 2010 a complete revision of the structure and membership of the Council of State has been achieved. [Roel de Lange, *Judicial Independence in the Netherlands*, (New York: Springer, 2007), hlm. 231]*

³²⁵ J. B. J. M. ten Berge, *Organisatie en individuele rechter in balans*, dalam J. B. J. M. ten Berge /A. M. Hol (eds.), *De Onafhankelijke Rechter (Independence of the Judiciary)*, hlm. 12-16 (2007) mengembangkan apa yang dimaksudnya sebagai "institutional independence" yakni "avoiding undesirable influence from other state powers" C. A. J. M. Kortmann, *Constitutioneel Recht (Constitutional Law)* (5th ed. 2008); selain itu, P. P. T. Bovend'Eert, *Rechterlijke*

pengangkatan hakim; kemerdekaan substantif mengatakan bahwa tidak ada tubuh lain dapat memberikan pengaruh ke pengadilan. Dalam kasus *Yak vs Turki* (2001) berkenaan dengan penerapan Pasal 6 ECHR, Mahkamah Agung Belanda mempertimbangkan: "... *in order to establish whether a tribunal can be considered 'independent' for the purpose of Art. 6 (1), regard must be had, inter alia, to the manner of appointment of its members and their term of office, the existence of safeguards against outside pressures and the question whether it presents an appearance of independence.*"³²⁶ Hampir tidak ada aspek-aspek ini secara eksplisit diatur dalam Konstitusi Belanda maupun dalam Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman tahun 2001 (*Wet op de Rechterlijke organisatie*), Undang-Undang Jabatan Hakim dan kepanitetaan (*rechtspositie Wet rechterlijke Ambtenaren*) mengenai jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman dapat ditemukan. Akan tetapi beberapa ahli menguraikan bahwa kemerdekaan kekuasaan kehakiman dapat dilihat dari manajemen peradilan, karena bagaimanapun, bahwa pengamanan atas kemerdekaan kekuasaan kehakiman tertanam dalam regulasi struktur manajemen peradilan.³²⁷

Selama dua dekade terakhir di Belanda, organisasi dan manajemen peradilan Belanda telah menjalani reorganisasi dan reorientasi. Ada pergeseran besar dalam organisasi peradilan dan kompetensi antara berbagai jenis pengadilan.³²⁸ Ada pergeseran

onafhankelijkheid (Judicial Independence), dalam ten Berge/Hol (eds.), id., hlm 29- 30 mengembangkan konsepnya dan memisahkan dengan apa yang dimaksud "*functional independence*" yakni "*guaranteeing the judge's freedom of judgment, and personal independence, i.e. guaranteeing security with regard to the legal position of the individual judge (appointment, salary, working conditions, etc.)*"

³²⁶ *Yak is v. Turkey*, Putusan tanggal 25 September 2001, No Register No. 33368/ 96, hlm. 36

³²⁷ Roel de Lange, *Judicial Independence in the Netherlands ...*, *Op. Cit.*, hlm. 237-238

³²⁸ Pasal 84 Judiciary Organization Act Tahun 2001: 1. *There is a Council for the Judiciary.* 2. *The Council must consist of five members.* 3. *The members of the Council are appointed by Royal Decree on the recommendation of Our Minister for a term of six years. They may be reappointed once for a term of*

besar dalam organisasi peradilan dan pembagian kompetensi antara berbagai jenis pengadilan. Secara khusus, penciptaan sistem yang lengkap mengenai pengujian konstiusionalitas suatu norma abstrak yang berkaitan dengan administrasi negara. Pembaharuan yang demikian menunjukkan bahwa kekuasaan kehakiman di Belanda tidak hanya memiliki hubungan antara pengadilan pidana, perdata dan

three years. 4. Of the five members of the Council, three are judicial officers responsible for the administration of justice or members of the Central Appeals Court for Public Service and Social Security Matters or the Administrative Court for Trade and Industry. The other two members of the Council are not judicial officers responsible for the administration of justice or members of the Central Appeals Court for Public Services and Social Security Matters or the Administrative Court for Trade and Industry who are responsible for the administration of justice. 5. One of the judicial members is appointed as chairperson of the Council by Royal Decree on the nomination of Our Minister. 6. The judicial members are judicial officers responsible for the administration of justice or members of the Central Appeals Court for Public Service and Social Security Matters or the Administrative Court for Trade and Industry who are responsible for the administration of justice and who have been appointed in accordance with Article 2, paragraph 1, of the Judicial Officers (Legal Status) Act. 7. The members may not also be: a) a member of the States General; b) a minister; c) a state secretary; d) vice-president or member of the Council of State; e) president or member of the Court of Audit; f) national ombudsman or deputy ombudsman; g) a civil servant at a ministry or at the institutions, agencies and businesses that come under a ministry; h) a judicial officer as referred to in Article 1 (b) (1°) and (3°) to (8°); i) vice-president, justice or justice extraordinary at the Supreme Court; j) member of the Board of Delegates referred to in Article 90. Pasal 85 Judiciary Organization Act Tahun 2001: - 1. Before making the recommendation referred to in Article 84, paragraph 3, Our Minister must draw up, in agreement with the Council, a list of not more than six persons who appear eligible to fill the relevant vacancy. 2. The list must be made available to a committee of recommendation. This must consist of a president of a court, a representative of the Dutch Association for the Judiciary, a member of the Board of Delegates, a director of operations of a court and a person designated by Our Minister. The committee is chaired by the president. 3. The committee must recommend not more than three persons from the list. It must send this recommendation to Our Minister no later than eight weeks after adoption of the list. 4. Rules concerning the procedure referred to in this Article may be laid down by order in council

administrasi saja, tapi ada juga pergeseran besar dalam kekuasaan dan organisasi peradilan.³²⁹

Di tingkat pengadilan distrik telah terjadi perpaduan antara pengadilan perdata, pidana dan administrasi, akan tetapi hanya pada tingkat tertinggi mereka masih terpisah.³³⁰ Sementara reorganisasi kekuasaan kehakiman di Belanda juga melihat pengenalan struktur manajemen baru untuk organisasi peradilan secara keseluruhan serta untuk pengadilan secara terpisah. Kekuasaan kehakiman di Belanda saat ini memiliki struktur yang mendukung kekuatan manajemen dan struktur yang baru pada intinya memiliki Dewan Kehakiman, yang mana fungsi lembaga tersebut adalah sebagai badan perantara antara Kekuasaan Kehakiman dan Departemen Kehakiman sebagai kepanjangan tangan eksekutif.

Di bawah sistem lama, Departemen Kehakiman memiliki keterlibatan langsung dalam hal yang berkaitan dengan posisi hukum dari individu hakim seperti pengangkatan, gaji, promosi, dan sebagainya. Akan tetapi di bawah sistem baru, diperkenalkan pada tahun 2002, Dewan Kehakiman telah diberikan sejumlah besar tugas manajemen yang sebelumnya dilakukan oleh Departemen Kehakiman. Ini berarti bahwa di bidang rekrutmen, penilaian, pendidikan dan pelatihan, pengangkatan, gaji dan promosi, difungsikan oleh Dewan kehakiman. Selanjutnya, di bidang penganggaran, menetapkan standar kinerja dan tolok ukur, perumahan bagi hakim dan lokasi pengadilan, dan pembagian kerja peradilan atas berbagai bagian organisasi, juga, Dewan telah terlibat dalam pengambilan keputusan atau telah memperoleh kekuatan

³²⁹ Kekuasaan yang demikian ini sebelumnya tidak dimiliki oleh Belanda karena konsepsi supremasi parlemen yang dimilikinya mengakibatkan undang-undang sebagai penjawantahan norma abstrak tidak dapat diganggu gugat

³³⁰ Pasal 95 *Judiciary Organization Act* Tahun 2001: - 1. *The Council is tasked with advising the government and the States General on generally binding regulations and the policy to be pursued by central government in relation to the administration of justice. The opinions of the Council are adopted after consultation with the courts.* - 2. *Chapter 4 of the Advisory Bodies Framework Act applies mutatis mutandis*

untuk memutuskan masalah dengan sendirinya khususnya dibidang organisasi peradilan. Dalam sistem hukum Belanda Dewan Kehakiman inilah yang merupakan simbol dari kemerdekaan kekuasaan kehakiman.³³¹ Penugasan dalam menyelesaikan kasus dan maupun distribusi perkara antara pengadilan tidak lagi menjadi masalah yang diputuskan secara eksklusif oleh pengadilan akan tetapi melibatkan Dewan Kehakiman.

Di Belanda sejak munculnya *Judiciary Organization Act* (Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman) Tahun 2001 memang membawa kejelasan masalah hubungan antara persyaratan tradisional kemerdekaan kekuasaan kehakiman dengan konsep negara hukum dan persyaratan transparansi dan akuntabilitas manajemen pelayanan publik. Hal ini berlaku untuk peradilan itu

³³¹ Roel de Lange menguraikan lebih lanjut *"The Council has powers regarding the budget of the judiciary (except for that of the Hoge Raad, the Supreme Court of the Netherlands, which is deliberately left out of the scope of the Council). The functions of the Council are solely administrative. Beside the budget, this includes the organization of the recruitment and selection of judges. Also, the Council supports the judicial organization by research, and it has an advisory role with regard to legislative and policy proposals from the government which have consequences for the judiciary. The Minister of Justice has extensive powers with regard to the Council. The Council now has four members, two of whom have to be from the judiciary. There is a statutory requirement that the President of the Council is a member of the judiciary. Members of the Council for the Judiciary are appointed by the Crown on the proposal of the Minister of Justice. According to Arts. 107 and 86(5) of the Judiciary Organization Act the government has disciplinary powers with regard to the members of the Council. A governmental decision to dismiss or suspend one of the members is appealable to the Hoge Raad. Since the Council for the Judiciary is a management structure, it is unsurprising that there is a statutory provision (Article 96 of the Judiciary Organization Act) which provides that the Council shall not interfere in the procedural treatment or the substantive judgment or the decision in a particular case. It has to be said that this provision is not very explicit as regards the precise guarantees relating to the independence of judges and courts. The best way to read these guarantees is to see them as not explicitly laid down in the Judiciary Organization Act but having the form of exceptions³³¹ to the management powers of the ruling boards of the courts and of the Council for the Judiciary. The crucial point here is that the notion of "management" (bedrijfsvoering) in the Judiciary Organization Act is not completely clearly and satisfactorily delineated from the point of view of "procedural treatment" of cases, which is also used in the Judiciary Organization Act."* [Roel de Lange, *Judicial Independence in the Netherlands ...*, Op. Cit, hlm. 240-242]

sendiri dan juga untuk kepentingan akademik dalam hal peradilan di Belanda. Menurut Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman tahun 2001 (*Wet Raad voor de rechtspraak*) ada Dewan Kehakiman (*Raad voor de rechtspraak*) yang memiliki kekuasaan dan tanggung jawab di bidang manajemen dan anggaran. Dewan juga mengurus pengangkatan dan seleksi hakim.³³² Kekuasaan kehakiman memiliki manajemennya secara otonom. Departemen Kehakiman memiliki peran yang terbatas untuk bermain dalam administrasi peradilan. Menteri memiliki tanggung jawab politik secara keseluruhan sehubungan dengan pertanyaan umum dan strategis yang menyangkut organisasi peradilan. Menteri, bukan Dewan, memiliki kekuatan konstitusional untuk mengusulkan undang-undang baru terkait organisasi dan reformasi peradilan.

Hakim ditunjuk oleh *Crown* (yaitu, dengan keputusan Royal, ditandatangani oleh Menteri Kehakiman), dan ini memberikan pemerintah beberapa pengaruh formal. Dalam prakteknya kekuatan pengangkatan ini tidak memiliki arti besar. Hal ini terlihat khususnya sejak tahun 2002, ketika kekuasaan dan tanggung jawab menjalani revisi besar, merupakan bagian penting dari yang pengenalan Dewan Kehakiman.³³³ Sebelum itu, Departemen

³³² Dalam teks yang penulis lakukan penelitian, Konstitusi Belanda tidak memberikan batasan definisi atas "judge" atau "court". Sehingga hal ini dijelaskan oleh Roel de Lange bahwa *However, it distinguishes between courts which do not and courts which do belong to the "judiciary" (rechterlijke macht). Only courts which are a part of the judiciary have the power to pass a sentence depriving a person of his/her liberty* sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 113 Konstitusi Belanda 1. *The trial of offences shall also be the responsibility of the judiciary. 2. Disciplinary proceedings established by government bodies shall be regulated by Act of Parliament. 3. A sentence entailing deprivation of liberty may be imposed only by the judiciary. 4. Different rules may be established by Act of Parliament for the trial of cases outside the Netherlands and for martial law.*

³³³ Roel de Lange memberikan penjelasan bahwa *"In practice, in recent years the Council has developed activities in order to guarantee and enhance the quality of judicial work and the functioning of the judicial organization. As a part of this process, new working methods within the courts have been developed, including training and coaching within the courts, regular meetings of judges in which interesting developments in case law are discussed, generally promoting the feeling among judges that they and their colleagues are co-operating members*

Kehakiman digunakan untuk memiliki keterlibatan lebih langsung dalam administrasi pengadilan, dalam seleksi dan promosi hakim, dan dalam Penetapan kebutuhan anggaran. Sejak tahun 2002, tugas-tugas ini telah menjadi kegiatan inti Dewan Kehakiman. Anggaran Kementerian merupakan bagian dari anggaran negara yang lebih besar yang diatur setiap tahun di Undang-undang Parlemen.³³⁴ Anggaran Kementerian juga termasuk anggaran untuk pengadilan. Pengadilan Kasasi di Belanda, *Hoge Raad*³³⁵ disebutkan di bawah pos terpisah dalam anggaran, karena tidak tunduk pada kekuasaan Dewan Kehakiman.³³⁶ Sisa anggaran tersebut diperuntukkan bagi Dewan Kehakiman.³³⁷ Menteri Kehakiman memiliki kesepakatan dengan Dewan Kehakiman tentang aspek-aspek utama dari kinerja

*of a well-functioning organization. There are so-called visitations - a form of review or inspection - at regular intervals by an external commission, on which members of the judiciary are also represented.” [Roel de Lange, *Judicial Independence in the Netherlands ...*, Op. Cit, hlm. 244]*

³³⁴ Pasal 105 Konstitusi Belanda: *1. The estimates of the State’s revenues and expenditures shall be laid down by Act of Parliament. 2. Bills containing general estimates shall be presented by or on behalf of the King every year on the date specified in Article 65. 3. A statement of the State’s revenues and expenditures shall be presented to the States General in accordance with the provisions of the relevant Act of Parliament. The balance sheet approved by the Court of Audit shall be presented to the States General. 4. Rules relating to the management of the State’s finances shall be prescribed by Act of Parliament.*

³³⁵ Pengadilan Tinggi memiliki yurisdiksi dalam pengadilan perdata, pidana dan pajak.

³³⁶ Roel de Lange menambahkan “*The planned budget for the Hoge Raad in 2010 is approximately 26 million EUR. Explanatory Memorandum for the Budget of the Ministry of Justice, TK 2009-2010, 32 123 ch. VI, no. 2, at 38. An even more exceptional position is reserved for the Judicial Division of the Council of State, the highest court in a great number of administrative cases. This court also does not fall within the powers of the Council for the Judiciary, because it is part of the Council of State. As such, it is not mentioned in the budget of the Ministry of Justice but in a separate budget for the High Offices of State (Hoge colleges van staat).*” [Roel de Lange, *Judicial Independence in the Netherlands ...*, Op. Cit, hlm. 244-245]

³³⁷ *The planned budget for the Council for the Judiciary for 2010 is approximately 913 million EUR. Explanatory Memorandum for the Budget of the Ministry of Justice*

[*Ibid*]

peradilan di tahun anggaran mendatang. Ini menyangkut jumlah kasus yang akan diputuskan, dan karena itu disebut sebagai "production agreement".³³⁸ Sistem ini telah dikembangkan dengan cara yang beban kerja pengadilan dan hakim individu dapat diukur sesuai dengan standar yang lebih objektif. Terhadap latar belakang ini ada sejak tahun 1980-an menjadi keinginan untuk mengurangi biaya sektor publik. Sebagai bagian dari reorganisasi peradilan yang disebutkan di atas, sistem pembiayaan baru diperkenalkan. Pada sistem yang baru setiap perkara diklasifikasikan sesuai dengan kompleksitas mereka.

Hal ini sekarang telah beroperasi, dengan beberapa modifikasi, sejak tahun 2002. Sistem ini diatur dalam peraturan pemerintah, berdasarkan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman tahun 2001. Dalam Peraturan Pembiayaan Kehakiman Tahun 2005³³⁹, terdapat ketentuan untuk kontribusi oleh Menteri Kehakiman kepada Dewan Kehakiman. Kontribusi ini kemudian lebih lanjut didistribusikan di antara pengadilan sesuai dengan aturan yang ditetapkan dalam Peraturan.³⁴⁰ Kontribusi yang Dewan membayar ke pengadilan terdiri dari lima bagian: produksi terkait, biaya peradilan, perumahan, biaya tertentu, dan "biaya lainnya".³⁴¹ Selain itu, terdapat ketentuan yang mengatur formula untuk "produksi terkait" kontribusi: jumlah kasus dalam kategori yang

³³⁸ Memorandum Penjelasan

³³⁹ Dalam terma aslinya berjudul *Besluit Financiering Rechtspraak 2005* yang kemudian diartikan sebagai Peraturan Pembiayaan Kehakiman Tahun 2005

³⁴⁰ Pasal 23 Peraturan Pembiayaan Kehakiman Tahun 2005 menyatakan bahwa Dewan membagi kontribusi Menteri menjadi empat bagian. Salah satunya adalah apa yang disebut "*related to production*", lain yang dimaksudkan untuk peruntukan rumah dinas hakim, dan ada bagian untuk "*specific expenses*" dan untuk biaya yang diberikan pada tingkat pusat oleh Dewan Kehakiman.

³⁴¹ Pasal 25 BFR: *The funding to be allocated by the Council to a court comprises the following elements: a) an output-related component; b) a component for court costs; c) a component for courthouse buildings; d) a component for specific expenditure; e) a component for other expenditure.*

berbeda dikalikan dengan "harga lokal".³⁴² Pengukuran beban kerja dapat menyebabkan hasil yang dapat mempengaruhi standar untuk harga lokal.³⁴³ Seluruh sistem didasarkan pada adanya sistem "pengukuran produksi"³⁴⁴, dari "pengukuran harga"³⁴⁵ dan "pengukuran beban kerja".³⁴⁶ Sebuah elemen penting di sini adalah kategorisasi jenis kasus untuk menetapkan berapa banyak waktu pengadilan harus menghabiskan pada kasus tertentu. Selain itu, peraturan pemerintah menetapkan bahwa Dewan Kehakiman "mengelola" definisi dan model yang terletak di dasar divisi ke dalam kelompok dan kategori kasus.³⁴⁷ Menteri Kehakiman harus menyetujui setiap "modifikasi" di divisi itu, serta dalam definisi yang mendasari dan mode penyelesaian perkara.³⁴⁸

³⁴² Pasal 26 BFR: 1. *The Council determines the output-related funding allocation to the court by multiplying the local prices applicable to the relevant year by the number of cases per product group agreed with the court.* 2. *The agreed number of cases referred to in paragraph 1 means the number of cases to be disposed of by the court itself plus the number of cases to be disposed of by other courts sitting at the court, less the number of cases to be disposed of by the court sitting outside its own district or region.*

³⁴³ Pasal 27 (2) BFR: 2. *The Council may set different prices for the individual courts on the basis of the results of the workload measurement and the comparative studies, as referred to in articles 4 and 5.*

³⁴⁴ Pasal 2 (1) BFR: 1. *There is a system for measuring the output of the court sector. This system involves measuring the number of cases dealt with or disposed of by each court category and, within each category, by individual courts.*

³⁴⁵ Pasal 3 BFR: 1. *There is a price measurement system for the court sector. This system involves allocating costs to numbers of cases dealt with and disposed of by all courts together and, on the basis of this figure, the individual courts.* 2. *This is measured at the level of the individual product groups.* 3. *The Council regulates the definitions and models underlying the price measurement.* 4. *Major changes to the definitions and models require the permission of Our Minister.*

³⁴⁶ *Ibid*

³⁴⁷ Pasal 2 (3) BFR: 3. *The Council for the Judiciary regulates the definitions and models underlying the classification into product groups and case categories.*

³⁴⁸ Pasal 2 (4) BFR: 4. *Major changes to the classification into product groups and case categories and to the underlying definitions and models require the permission of Our Minister*

Kecepatan dalam penanganan kasus telah dipandang penting, dan pengadilan telah berhasil mencapai lebih cepat bekerja proses daripada di masa lalu di Belanda.³⁴⁹ Sistem pembiayaan penting untuk independensi peradilan secara keseluruhan, tapi pasti lebih penting untuk posisi pengadilan individu dan hakim. Jumlah waktu yang dialokasikan untuk pertimbangan dan pengolahan kasus terbatas dan jelas ditentukan, dan ada sedikit ruang untuk penyesuaian oleh hakim tunggal. Indikator kinerja dan standar sekarang juga digunakan untuk penilaian dan promosi hakim individu.

Pada tahun 2009 ada kasus pemecatan seorang hakim oleh *Hoge Raad* dengan alasan bahwa hakim adalah "tidak layak", antara lain karena hakim khusus ini jatuh dikarenakan adanya dugaan pelanggaran etik.³⁵⁰ *Hoge Raad* menyatakan bahwa harus ada batas tinggi untuk pemberhentian pejabat peradilan; *"the instrument of dismissal on grounds of unfitness for judicial office may not be used in any way that may threaten the independence of the judiciary."*³⁵¹ *Hoge Raad* menekankan dalam konteks ini bahwa pemecatan itu tidak ada hubungannya dengan substansi keputusan hakim, tetapi hanya dengan kecepatan kerja, metode komunikasi, dan cara umum fungsi hakim yang bersangkutan di organisasi pengadilan.

Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman Tahun 2001, yang mulai berlaku pada 1 Januari 2002, juga memperkenalkan beberapa fungsi baru. Presiden pengadilan distrik sekarang lebih manajerial

³⁴⁹ P. Langbroek, *Bekostiging van de Rechterlijke Organisatie* (Financing the Judicial Organization), (Nederlands Juristenblad, 2007) hlm 3, berpendapat *"it would be preferable if the Council for the Judiciary were to propose a budget which would then be sent to Parliament - without any modifications - by the Minister of Justice. Parliament could then also decide on the "price per minute" of judicial work, on which the whole system of financing is currently based. As it is now, the "price per minute" is the result of negotiations between the Council for the Judiciary and the Ministry of Justice.*

³⁵⁰ Hoge Raad, 15 Desember 2009, LJN:BK6646. Roel de Lange menjelaskan bahwa *"The case concerned serious malfunctioning over a long period (dating back to 1997), partly due to an alcohol problem"*

³⁵¹ *Ibid*

daripada di masa lalu. Para anggota dewan manajemen pengadilan termasuk Presiden pengadilan ditunjuk untuk fungsi yang oleh pemerintah untuk jangka waktu enam tahun. Pemerintah dapat memberhentikan anggota dewan manajemen untuk ketidakmemenuhi syarat formil selain alasan kesehatan.³⁵² Dalam studi baru-baru ini yang dilakukan oleh Paul Bovend'Eert menulis bahwa konsep independensi peradilan cepat kehilangan maknanya jika tidak menghubungkan relasi konstitusional maupun legalitas antara kekuasaan kehakiman dan cabang kekuasaan negara lainnya.³⁵³ Perlindungan hukum merupakan faktor yang paling penting terhadap gangguan oleh badan-badan negara lainnya adalah berkenaan dengan pengangkatan hakim, ditetapkan dalam Konstitusi. Baik dalam hukum maupun dalam praktek apakah ada tanggung jawab peradilan secara keseluruhan atau anggotanya untuk setiap badan Negara atau pejabat. Oleh karena itu perlu juga ditentukan bahwa prinsip konstitusional tak tertulis bahwa hakim merupakan jabatan non-interferensi.³⁵⁴ Konstitusi Belanda tidak didasarkan pada gagasan kaku mengenai pemisahan kekuasaan. Konstitusi Belanda menganut desainnya sendiri mengenai pemisahan kekuasaan yang cenderung kabur dan tidak berkembang dengan baik dalam teks konstitusi maupun formula *checks and balances*.³⁵⁵ Dalam kaitannya berkaitan dengan kemerdekaan kekuasaan kehakiman dalam praktek dimungkinkan untuk legislatif untuk bereaksi terhadap keputusan pengadilan tertentu dengan mengesahkan hukum statuta baru atau memodifikasi hukum undang-undang.³⁵⁶

³⁵² Roel de Lange, *Judicial Independence in the Netherlands ...*, *Op. Cit.*, hlm. 250-251

³⁵³ *Ibid*

³⁵⁴ Dikenal juga dengan prinsip *Sub Iudice*, yakni prinsip yang secara tradisional mengatur hubungan antara politik dan peradilan. Di bawah prinsip bahwa, untuk periode di mana kasus tidak definitif diputuskan oleh pengadilan, politisi seharusnya menahan diri dari komentar

³⁵⁵ Roel de Lange, *Judicial Independence in the Netherlands ...*, *Op. Cit.*, hlm. 250-251

³⁵⁶ *Ibid*

Adanya kekuatan ini berlaku umum menjelaskan mengapa pengadilan pada gilirannya mereka memperhatikan sejarah legislatif, yaitu debat parlemen dan penentangannya pada ketentuan hukum tertentu. Ini bekerja dalam dua cara: *kesatu*, adalah bahwa jika pengadilan sedang mencari solusi untuk masalah hukum tertentu, mungkin menunda untuk legislatif jika proposal legislatif sudah obyek pembahasan parlemen; dan *kedua*, adalah bahwa jika ketentuan legislatif ditantang di pengadilan sebagai melanggar hukum internasional langsung diterapkan, pengadilan dapat mencoba untuk merekonstruksi maksud legislatif dan juga dapat merefleksikan keberlanjutan penyediaan perspektif hukum internasional.

Namun demikian, hal ini juga jelas bahwa ada prinsip konstitusional bahwa pengadilan harus dilindungi terhadap gangguan langsung dari badan legislatif atau eksekutif. Relatif berbicara peradilan lebih terpisah dari kekuasaan selain kekuasaan lainnya dipisahkan satu sama lain. Hal ini tercermin dalam Arts. 116 (4)³⁵⁷ dan 117 dari Konstitusi.³⁵⁸ Dalam prinsip ini, berkaitan dengan hubungan antara Departemen Kehakiman dan peradilan. Meskipun Dewan Kehakiman didirikan dengan maksud bahwa itu harus perantara dan penyangga antara peradilan dan Kementerian, dalam prakteknya memiliki hubungan kerja dengan Kementerian dan pertukaran begitu banyak informasi. Berdasarkan analisis di atas, masalah yang paling mendesak untuk independensi peradilan di

³⁵⁷ Pasal 116 (4) Konstitusi Belanda: *4. The supervision by members of the judiciary responsible for the administration of justice of the manner in which such members and the persons referred to in the previous paragraph fulfil their duties shall be regulated by Act of Parliament.*

³⁵⁸ Pasal 117 Konstitusi Belanda: *1. Members of the judiciary responsible for the administration of justice and the Procurator General at the Supreme Court shall be appointed for life by Royal Decree. 2. Such persons shall cease to hold office on resignation or on attaining an age to be determined by Act of Parliament. 3. In cases laid down by Act of Parliament such persons may be suspended or dismissed by a court that is part of the judiciary and designated by Act of Parliament. 4. Their legal status shall in other respects be regulated by Act of Parliament.*

Belanda adalah keterlibatan politik. Ada tekanan penting pada peradilan dengan cara komentar publik oleh Anggota Parlemen pada praktek hukuman, termasuk intervensi dengan mempengaruhi kehidupan pribadi hakim di luar peradilan.

3. Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman di Jerman

Isu Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman telah memainkan peran penting dalam membangun tatanan demokratik di Republik Federal Jerman sejak akhir *Reich* Ketiga.³⁵⁹ Konstitusi Jerman Tahun 1949 (*Grundgesetz*) yang mempunyai postur pengaturan hak asasi manusia yang ketat merupakan reaksi terhadap kediktatoran Nazi yang telah menggunakan cabang kekuasaan kehakiman untuk melegalkan kediktatoran tersebut.³⁶⁰ Untuk melindungi hak-hak mendasar di masa depan, konstitusi baru yang lahir pasca tahun 2009 mengatur mengenai pemisahan kekuasaan dan memberikan kekuasaan kehakiman fungsi pengawasan independen. Sejak itu, hakim telah dipercayakan dengan peran mengawal Undang-Undang Dasar, melalui hak konstitusional yang mungkin disimpangi oleh pemerintah.³⁶¹ *Judicial review* meluas tidak hanya berkaitan dengan hukum, akan tetapi masuk mengenai hak-hak dasar bahkan terhadap

³⁵⁹ G. Plathner, *Der Kampf um die richterliche Unabhangigkeit bis zum Jahr 1848* (Berlin: Breslau, 1935) hlm 4-6 atau referensi lainnya D. Simon, *Die Unabhangigkeit des Richters* (Berlin: Breslau, 1975), hlm. 2-3

³⁶⁰ H. Rottleuthner, *The Conformity of the Legal Staff*, (The Hague: Martinus Nijhoff, 1993), hlm. 441

³⁶¹ M. Kunnecke, *The Accountability and Independence of Judges: German Perspectives*, in: G. Canivet/M. Andenas/D. Fairgrieve, *Independence, Accountability and the Judiciary*, (London: Springer, 2006), hlm. 217; J. Bell, *Judiciaries within Europe* (London: Springer, 2006), hlm. 321

keputusan demokratis mayoritas di parlemen.³⁶² Dalam kinerja hakim, dan fungsi peradilanannya, mereka harus independen dan tunduk hanya kepada hukum. Prinsip dasar dari tatanan konstitusional Jerman secara resmi dilindungi oleh Undang-Undang Dasar.³⁶³ Terlepas dari jaminan konstitusional, independensi peradilan dilindungi oleh undang-undang yang mengatur lembaga

³⁶² Pasal 93 (1) Konstitusi Jerman: (1) *The Federal Constitutional Court shall rule: 1. on the interpretation of this Basic Law in the event of disputes concerning the extent of the rights and duties of a supreme federal body or of other parties vested with rights of their own by this Basic Law or by the rules of procedure of a supreme federal body; 2. in the event of disagreements or doubts concerning the formal or substantive compatibility of federal law or Land law with this Basic Law, or the compatibility of Land law with other federal law, on application of the Federal Government, of a Land government, or of one fourth of the Members of the Bundestag; 2a. in the event of disagreements whether a law meets the requirements of paragraph (2) of Article 72, on application of the Bundesrat or of the government or legislature of a Land; 3. in the event of disagreements concerning the rights and duties of the Federation and the Länder, especially in the execution of federal law by the Länder and in the exercise of federal oversight; 4. on other disputes involving public law between the Federation and the Länder, between different Länder, or within a Land, unless there is recourse to another court; 4a. on constitutional complaints, which may be filed by any person alleging that one of his basic rights or one of his rights under paragraph (4) of Article 20 or under Article 33, 38, 101, 103 or 104 has been infringed by public authority; 4b. on constitutional complaints filed by municipalities or associations of municipalities on the ground that their right to self-government under Article 28 has been infringed by a law; in the case of infringement by a Land law, however, only if the law cannot be challenged in the constitutional court of the Land; 4c. on constitutional complaints filed by associations concerning their non-recognition as political parties for an election to the Bundestag; 5. in the other instances provided for in this Basic Law.*

³⁶³ Pasal 97 Konstitusi Jerman: (1) *Judges shall be independent and subject only to the law. (2) Judges appointed permanently to full-time positions may be involuntarily dismissed, permanently or temporarily suspended, transferred or retired before the expiration of their term of office only by virtue of judicial decision and only for the reasons and in the manner specified by the laws. The legislature may set age limits for the retirement of judges appointed for life. In the event of changes in the structure of courts or in their districts, judges may be transferred to another court or removed from office, provided they retain their full salary.*

peradilan dan hukum acara.³⁶⁴ Undang-Undang Federal Jabatan Hakim (*Deutsches Richtergesetz, DRiG*) dan UU Kekuasaan Kehakiman (*Gerichtsverfassungsgesetz, GVG*) memberikan jaminan dasar untuk semua hakim.³⁶⁵ Mereka berlaku untuk hakim federal dan Negara Bagian secara sama karena terdapat sebuah sistem pengadilan yang terintegrasi di Jerman yang terdiri dari pengadilan negara bagian dan federal tergantung pada tingkat yurisdiksinya masing-masing.³⁶⁶ Sementara pengadilan tertinggi adalah pengadilan federal, pengadilan tingkat pertama dan pengadilan banding yang pengadilan negara bagian.³⁶⁷

Jaminan independensi peradilan sebagai aspek sentral dari aturan hukum diarahkan terhadap semua badan pemerintah, tetapi terutama terhadap puncak kekuasaan legislatif dan eksekutif.³⁶⁸ Menurut doktrin hukum yang umum di Jerman, kemerdekaan kekuasaan kehakiman memiliki tiga dimensi: (1) Kemerdekaan

³⁶⁴ Clarence J. Mann, *The Function of Judicial Decision in European Economic Integration*, (London: Stanford University Press, 2001), hlm. 461

³⁶⁵ Pasal 1 GVG: *Judicial power shall be exercised by independent courts that are subject only to the law.* Ayat 25 DRiG: *A judge shall be independent and subject only to the law.* Ketentuan serupa terulang tanpa perbedaan sedikit katapun dalam Pasal 97 (1) Konstitusi Jerman. Pasal 65 (2) Konstitusi Baden-Wurttemberg; Pasal 85 Konstitusi Bavarian; Pasal 63 (1) Konstitusi Berlin; Pasal 135 (1) Konstitusi Bremen; Pasal 62 (1) Konstitusi Hamburg ; Pasal 126 (2) Konstitusi Hessen ; Pasal 39 (3) Konstitusi Niedersachsen ; Pasal 121 Konstitusi Rheinland-Pfalz; Pasal 110 Konstitusi Saarland ; Pasal 36 (1) Konstitusi Schleswig-Holstein; Pasal 108 (1) Konstitusi Brandenburg; Pasal 76 (1) Konstitusi Mecklenburg-Vorpommern; Pasal 55 (2) Konstitusi Sachsen; Pasal 83 (2) Konstitusi Sachsen-Anhalt; Pasal 86 (2) Konstitusi Thuringen

³⁶⁶ N. Foster/S. Sule, *German Legal System and Laws*, (Berlin: Munich University, 2003) 201 dan E. Bottcher, *The Role of the Judiciary in Germany*, (German Law Journal Vol 5, 2004), hlm. 1317

³⁶⁷ Postur yang demikian itu yang kemudian diistilahkan oleh Kommers sebagai “*the court system is hierarchically integrated at the federal level*” [D. P. Kommers, *Autonomy versus Accountability: The German Judiciary*, in: P. H. Russell/D. M. O'Brien (eds.), *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from around the World*, (London: Cambridge University Press, 2001), hlm. 201-207

³⁶⁸ Kommers menjelaskan “*Whether it includes protection against interference by the public is controversial.*” [*Ibid*]

substantif mengharuskan hakim dalam proses pengambilan keputusan mereka terikat hanya oleh hukum, bukan oleh determinasi atau cara lain pengaruh pihak lain.³⁶⁹ Hakim harus bebas untuk membentuk pandangan mereka tentang manfaat dari masing-masing kasus.³⁷⁰ Sejumlah perlindungan hukum teliti berusaha untuk melindungi hakim terhadap tekanan yang dapat membahayakan kemerdekaan mereka.³⁷¹ (2) Kemerdekaan pribadi sebagai dimensi kedua melindungi hakim dalam kapasitas pribadi mereka terhadap intervensi eksternal yang sewenang-wenang.³⁷² Rotasi, mutasi,

³⁶⁹ Ayat 14 BverfGE: (1) *The First Senate of the Federal Constitutional Court shall be competent for judicial review proceedings (§ 13 nos. 6 and 11) in which the main issue is a provision's alleged incompatibility with fundamental rights or with the rights under Art. 33, 101, 103, and 104 of the Basic Law; it shall also be competent for constitutional complaints, with the exception of constitutional complaints pursuant to § 91 and those concerning electoral law. The same applies if a Land government files an application for judicial review (§ 13 no. 6) pursuant to sentence 1, together with an application pursuant to § 13 nos. 6a or 6b.* (2) *The Second Senate of the Federal Constitutional Court shall be competent in the cases referred to in § 13 nos. 1 to 5, 6a to 9, 11a, 12, and 14, as well as for judicial review proceedings and constitutional complaints not assigned to the First Senate.* (3) *In the cases referred to in § 13 nos. 10 and 13, the competence of the Senates shall be governed by the provisions of sections 1 and 2.* (4) *The Plenary of the Federal Constitutional Court may, effective from the beginning of the next judicial year, regulate the Senates' competences in a way that deviates from sections 1 to 3 if this becomes imperative due to a not merely temporary work overload in one of the Senates. This regulation shall also apply to pending proceedings in which an oral hearing or deliberations have not yet taken place. The respective order shall be published in the Federal Law Gazette.* (5) *Cases in which it is unclear which Senate is competent shall be decided by a committee consisting of the President, the Vice-President and four Justices, of which each Senate shall appoint two for the.* Terkait juga dengan Ayat 56 BverfGE: (1) *The Federal Constitutional Court shall declare in its judgment whether the Federal President is guilty of intentionally violating the Basic Law or a specific federal law.* (2) *In the event of a conviction, the Federal Constitutional Court may declare that the Federal President has forfeited his or her office. Such forfeiture shall take effect with the pronouncement of the judgment.*

³⁷⁰ D. P. Kommers, *Autonomy versus Accountability: The German Judiciary ...*, Op. Cit, hlm. 134

³⁷¹ J. Bell, *Judiciaries within Europe ...*, Op. Cit, hlm. 171

³⁷² Ayat 4 BVerfGE, (1) *The term of office of the Justices shall be twelve years, notwithstanding the age of retirement.* (2) *Immediate or subsequent re-election of Justices shall not be permissible.* (3) *A Justice shall reach retirement*

demosi membutuhkan keputusan pengadilan berdasarkan alasan hukum.³⁷³ Akhirnya dimensi ketiga, (3) Gagasan kemerdekaan struktural, sejauh ini kurang menonjol dalam hukum dan doktrin hukum di Jerman.³⁷⁴ Ini hanya melarang kombinasi fungsi yudikatif dan eksekutif atau legislatif³⁷⁵ sehingga hakim tidak diperbolehkan untuk menjalankan fungsi legislatif atau eksekutif pada saat yang sama fungsi peradilan.³⁷⁶ Di Jerman gagasan independensi peradilan yang mendasari Undang-Undang Dasar dan hukum yang relevan di peradilan menemukan ekspresinya dalam struktur peradilan bukanlah prinsip independensi mutlak. Hal ini bukan didasarkan

age at the end of the month in which he or she turns 68 years of age. (4) Upon expiration of their terms of office, the Justices shall continue to fulfil their functions until a successor is appointed; Ayat 26 BVerfGE, (1) The Federal Constitutional Court shall take the evidence necessary to establish the truth. Outside of oral hearings, it may assign this task to a member of the Court, or may ask another court to do so with regard to specific facts and individuals. (2) If so decided by a two-thirds majority of the members of the Court, the Court may refrain from requesting or using documents if their use would endanger national security.

³⁷³ Pasal 97 (2) Konstitusi Jerman: *Judges appointed permanently to full-time positions may be involuntarily dismissed, permanently or temporarily suspended, transferred or retired before the expiration of their term of office only by virtue of judicial decision and only for the reasons and in the manner specified by the laws. The legislature may set age limits for the retirement of judges appointed for life. In the event of changes in the structure of courts or in their districts, judges may be transferred to another court or removed from office, provided they retain their full salary.*

³⁷⁴ Menurut Kommers “*the legislative and executive branches have a role to play in influencing judicial structures.*” [D. P. Kommers, *Autonomy versus Accountability: The German Judiciary ...*, *Op. Cit.*, hlm. 140]

³⁷⁵ Pasal 97 Konstitusi menegaskan bahwa terdapat adanya pemisahan fungsi yustisial dengan fungsi administrasi di Kekuasaan Kehakikan

³⁷⁶ Ayat 4DriG: *(1) A judge shall not simultaneously perform duties of adjudicative and legislative or executive duties. (2) Besides duties of adjudication a judge may, however, 1. perform duties involving court administration, 2. perform other duties assigned by statute to the courts or judges, 3. undertake research and give instruction at a scientific institution of higher education, at a public teaching institution, or at an official teaching institution, 4. perform duties in matters concerned with examination, 5. act as chairman in conciliation agencies and in corresponding independent agencies within the meaning of section 104 sentence 2 of the Federal Personnel Representation Act (Bundespersonalvertretungsgesetz).*

pada konsep pemerintahan yang demokratis yang ditandai dengan saling *checks and balances*. Persyaratan akuntabilitas demokratis sesuai dengan peran penting pengadilan memainkan dalam hal *judicial review* dan pengaruhnya terhadap masalah politik. Bukannya struktural terisolasi dari cabang lain dari pemerintah peradilan demokratis, akan tetapi bertanggung jawab dengan cara seleksi peradilan dan peradilan secara umum.³⁷⁷ Terutama, kementerian Hukum di Jerman, yang bertanggung jawab untuk menghadapi parlemen, Kementerian juga memiliki tanggung jawab utama untuk administrasi peradilan termasuk pengangkatan hakim.³⁷⁸ Dalam rangka untuk mendamaikan akuntabilitas dengan kemerdekaan model kompleks, maka di Jerman tanggung jawab dibedakan hakim dan hak partisipatif telah dikembangkan.

Dengan latar belakang tren yang berkembang di Eropa untuk mendirikan dewan kehakiman dan reaksi terhadap rencana eksekutif untuk memperkenalkan prinsip-prinsip manajemen untuk meningkatkan efisiensi sistem peradilan. Karena bagaimanapun, asosiasi hakim telah menyerukan kemandirian administrasi peradilan di Jerman.³⁷⁹ Meskipun ada sedikit publik dan persepsi akademik yang independensi peradilan saat ini akan berada di bawah ancaman nyata yang mendesak, panggilan ini telah mendorong beberapa inisiatif politik untuk menantang administrasi menteri kehakiman

³⁷⁷ Pasal 20 (2) Konstitusi Jerman: (1) *The Federal Republic of Germany is a democratic and social federal state.* (2) *All state authority is derived from the people. It shall be exercised by the people through elections and other votes and through specific legislative, executive and judicial bodies.* (3) *The legislature shall be bound by the constitutional order, the executive and the judiciary by law and justice.* (4) *All Germans shall have the right to resist any person seeking to abolish this constitutional order, if no other remedy is available.*

³⁷⁸ Kommers menambahkan *political influence on the selection of federal judges is an important aspect of democratic governance.* [D. P. Kommers, *Autonomy versus Accountability: The German Judiciary ...*, *Op. Cit*, hlm. 140] argumen serupa terdapat pula dalam P.H. Russell/D.M. O'Brien, *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from around the World* (London: Hart Publishing, 2001).

³⁷⁹ Anja Seibert-Fohr, *Judicial Independence in the Germany*, (New York: Springer, 2007), hlm 447

dan mempertimbangkan diri administrasi sebagai alternatif yang potensial.³⁸⁰ Pasal 20, ayat 2 Undang-Undang Dasar menyatakan bahwa semua otoritas negara, termasuk kekuasaan kehakiman, harus berasal dari orang-orang dan dengan demikian memerlukan beberapa bentuk akuntabilitas demokratis.³⁸¹

Karena tingkat litigasi tinggi di Jerman yang termasuk dalam taraf atas seluruh dunia, maka jumlah hakim di Jerman tergolong tinggi³⁸² dan peradilan memainkan peran penting dalam masyarakat Jerman.³⁸³ Dengan semakin pentingnya hak-hak dasar peran formal birokrasi hakim, yang subordinasi kepada atasan mereka dan hanya harus menerapkan hukum, sejak 1949 berubah menjadi salah satu hal yang di promosikan sebagai sesuatu yang independen atas hak tersebut.³⁸⁴ Hakim memiliki status khusus yang berbeda dari layanan sipil dan melindungi mereka dari pengaruh pada fungsi adjudikasi mereka. Sementara semua pengadilan dipanggil untuk menegakkan hak-hak individu yang dijamin secara konstitusional Mahkamah Konstitusi Federal mempertahankan peran yang kuat dalam kewenangan pengujian konstitusionalitas.³⁸⁵

Struktur federal Jerman terdiri atas pemerintah federal dan negara bagian (*Lander*) yang kemudian berbagi kompetensi untuk

³⁸⁰ <http://www.schleswig-holstein.de/MJAE/DE/Service/Presse/PI/2008/08/1119mjaeJustiz2010.html> >

³⁸¹ Anja Seibert-Fohr, *Judicial Independence in the Germany.... Op. Cit.*, hlm 447

³⁸² According Anja Seibert-Fohr: *the latest figures published by the Federal Government there were 20.101 federal and state judges in October 2009. This means a ratio of about 18 judges at ordinary courts (for civil and criminal cases) per 100,000 habitants. There was a 4 % reduction in judicial posts between 2000 and 2006, which can be explained in part by a smaller number of cases in some jurisdictions. [Ibid, hlm. 448]*

³⁸³ E. Blankenberg, *Changes in political regimes and continuity of the rule of law in Germany*, in: H. Jacobs (ed.), *Courts, Law and Politics in Comparative Perspective*, (1996), hlm. 246

³⁸⁴ J. Bell, *Judiciaries within Europe* (London: Springer, 2006), hlm. 109

³⁸⁵ M. Kunnecke, *The Accountability and Independence of Judges: German Perspectives*, in: G. Canivet/M. Andenas/D. Fairgrieve, *Independence, Accountability and the Judiciary*, (London: Springer, 2006), hlm. 218

mengatur administrasi peradilan beserta yurisdiksinya.³⁸⁶ Sementara undang-undang federal menyediakan struktur seragam peradilan, prinsip-prinsip umum tentang status hakim, dan hukum acara umum, undang-undang negara melengkapi aturan-aturan ini dengan menetapkan ketentuan kerangka federal dan status hukum hakim negara.³⁸⁷ Karena hanya pengadilan tertinggi dari yurisdiksi yang berbeda federal, kebanyakan pengadilan di Republik Federal Jerman adalah pengadilan negara. Pengadilan federal dan Negara adalah peradilan yang spesial dikarenakan yurisdiksinya yang memang khusus.³⁸⁸ Terlepas dari pengadilan biasa yang berwenang untuk hal-hal perdata dan pidana, terdapat pula pengadilan terpisah untuk urusan administrasi, tenaga kerja, sosial dan pajak.³⁸⁹ Rencana baru-baru ini untuk alasan efisiensi untuk menggabungkan yurisdiksi untuk hal-hal administratif, sosial dan pajak di tingkat negara belum bertemu persetujuan politik yang diperlukan.³⁹⁰ Tapi selama dekade terakhir juga telah ada berbagai inisiatif lain untuk

³⁸⁶ Penelitian ini berfokus pada status hakim profesional dan karena itu tidak mempertimbangkan peran dan perlindungan hakim ad hoc. Menurut Mahkamah Konstitusi Federal setiap hakim, bahkan mereka tidak ditunjuk untuk hidup, mendapat perlindungan minimum kemerdekaan pribadi. Hakim dapat dihapus dari kantor sebelum berakhirnya masa jabatan mereka hanya atas dasar dari putusan peradilan mencapai atas dasar undang-undang. [Anja Seibert-Fohr, *Judicial Independence in the Germany ...*, *Op.Cit*, hlm. 449]

³⁸⁷ Pasal 1-45 dan 77-84 DRiG

³⁸⁸ H. Koch dan F. Diedrich, *Civil Procedure in Germany* (Berlin: Max Planck, 1998); P. L. Murray dan R. Sturmer, *German Civil Justice* (Matins Hijhoff, 2004).

³⁸⁹ D. P. Kommers, *Autonomy versus Accountability: The German Judiciary ...*, *Op. Cit*, hlm. 140

³⁹⁰ Pasal 95 (1) Konstitusi Jerman: (1) *The Federation shall establish the Federal Court of Justice, the Federal Administrative Court, the Federal Finance Court, the Federal Labour Court and the Federal Social Court as supreme courts of ordinary, administrative, financial, labour and social jurisdiction. (2) The judges of each of these courts shall be chosen jointly by the competent Federal Minister and a committee for the selection of judges consisting of the competent Land ministers and an equal number of members elected by the Bundestag. (3) A Joint Chamber of the courts specified in paragraph (1) of this Article shall be established to preserve the uniformity of decisions. Details shall be regulated by a federal law.*

menyederhanakan organisasi pengadilan, untuk merasionalisasi alur kerja dari pengadilan (misalnya merger dari sekretariat dan alur pendaftarannya), untuk mempertimbangkan metode kerja baru, dan kekuatan staf pengadilan telah melebar.

Kompetensi untuk administrasi peradilan di Jerman dibagi antara pemerintah federal untuk pengadilan federal dan pemerintah negara bagian untuk pengadilan negara di wilayah masing-masing. Meskipun terdapat beberapa varian akan tetapi terdapat skema umum dalam hal administrasi (biasanya oleh kementerian kehakiman) peradilan di seluruh Jerman. Undang-undang mengatur antara hal yang berhubungan dengan administrasi peradilan dan yang berkaitan dengan status hakim. Manajemen pengadilan dan peradilan adalah di tangan kementerian kompeten di bidang itu dan hakim di posisi manajerial di pengadilan. Sedangkan, anggaran peradilan dan administrasi pengadilan umum berada di bawah pengawasan kementerian kompeten, hakim memiliki kompetensi partisipatif atau konsultatif dalam hal-hal yang agak lebih erat terkait dengan adjudikasi, seperti keputusan tentang status hakim (promosi dan transfer), dan peran penting dalam disiplin peradilan.³⁹¹ Hanya berkenaan dengan hal-hal pengadilan umum administrasi (fasilitas pengadilan misalnya, catatan, surat menyurat dll) dan hal-hal non-yudisial adalah staf dari masing-masing pengadilan, termasuk presiden pengadilan, subordinasi untuk kementerian kompeten keadilan.³⁹² Keputusan akhir tentang legalitas tindakan disipliner terletak pada pengadilan administratif (*Dienstgerichte*). Aturan khusus juga berlaku untuk proses pengambilan keputusan pengadilan, yang secara eksklusif di tangan hakim. Hal-hal yang terkait dengan penanganan kasus, seperti alokasi kasus, pengambilan putusan secara eksklusif oleh hakim dan eksekutif tidak boleh mengganggu.

³⁹¹ Anja Seibert-Fohr, *Judicial Independence in the Germany ...*, *Op.Cit*, hlm. 451

³⁹² *Ibid*

Model Jerman yang memiliki kementerian yang erat kaitannya dengan fungsi kehakiman yakni Kementerian Kehakiman, merupakan konsep yang serupa dengan negara-negara seperti Austria dan Ceko,³⁹³ yang berbeda dari negara-negara tersebut adalah di Jerman, hakim memainkan peran yang lebih penting dalam administrasi peradilan. Kompetensi serupa yang di Amerika Serikat itu dilakukan oleh Dewan Yudisial³⁹⁴, maka masih serupa dengan kementerian kehakiman di Jerman. Namun demikian struktur birokrasi sejarah mensubordinasi lembaga peradilan untuk kementerian kehakiman telah berubah, memberikan peradilan yang lebih independen, tegas dan percaya diri. Ini umumnya kasus sehubungan dengan ajudikasi. Hal ini juga digunakan untuk menyangkal contoh di mana eksekutif mungkin telah mencoba untuk mempengaruhi peradilan, tetapi secara umum peradilan pengambilan keputusan dianggap independen dan hakim yang dianggap cukup kuat untuk mempertahankan kemerdekaan mereka terhadap manipulasi eksekutif. Tuntutan terkini oleh hakim adalah direalisasikannya secara *self-administration*, hal ini didasarkan pada ketakutan bahwa kompetensi administrasi bisa disalahgunakan oleh kementerian agar tidak langsung mempengaruhi substantif peradilan pengambilan keputusan.³⁹⁵

Untuk memahami model saat administrasi peradilan menteri atas dasar alasan konstitusionalnya adalah penting untuk mengulangi bahwa konsep Jerman pemisahan kekuasaan adalah salah satu bentuk *checks and balances*. hukum Dasar Jerman membedakan sesuai dengan sifat dari tugas yang relevan dengan tegas berkaitan

³⁹³ Zdenek Kuhn, *Judicial Administration Reforms in Central-Eastern Europe: Lessons to be Learned*, (New York: Springer, 2007), hlm. 603

³⁹⁴ Russel Wheeler, *Judicial Independence in the United States of America*, (New York: Springer, 2007), hlm. 521

³⁹⁵ Standard Eurobarometer 72 - Public Opinion in the European Union, Table of Results, Report, at 40 (2010), <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_anx_voll.pdf>.

dengan fungsi-fungsi kekuasaan kehakiman.³⁹⁶ Akan tetapi, sejak adanya keputusan tentang status hakim (termasuk pilihan peradilan) dan anggaran peradilan tidak dianggap adjudikasi maka hal tersebut tidak dalam kompetensi eksklusif dari cabang yudisial.³⁹⁷ Menurut Mahkamah Konstitusi Jerman, penarikan pengawasan disiplin pengadilan yang lebih rendah dari presiden pengadilan mempengaruhi independensi peradilan tidak substantif maupun pribadi dianggap tidak melanggar jaminan konstitusional yang relevan dalam Pasal 97 Undang-Undang Dasar.³⁹⁸ Berdasarkan pemahaman ini urusan administrasi tidak memerlukan otonomi peradilan. Meskipun pengadilan memiliki kompetensi konsultatif dalam keputusan administratif yang mungkin memiliki efek tidak langsung pada adjudikasi, maka menteri bertanggung jawab secara politik memainkan peran yang menentukan dalam pemilihan peradilan. Di beberapa negara kementerian bertindak bersama-sama dengan panitia seleksi peradilan yang terdiri dari anggota parlemen, hakim dan advokat. Risiko bahwa keputusan mengenai status hakim yang dianggap bersifat administratif dan dengan demikian untuk eksekutif untuk memutuskan mungkin secara tidak langsung mempengaruhi adjudikasi telah ditoleransi untuk kepentingan akuntabilitas demokratis.

Seperti disebutkan di atas, pemisahan Jerman model kekuasaan adalah salah satu hubungannya untuk merealisasikan *checks and balances*.³⁹⁹ Alih-alih mengisolasi berbagai cabang

³⁹⁶ Anja Seibert-Fohr, *Judicial Independence in the Germany ...*, *Op.Cit*, hlm. 452

³⁹⁷ *Ibid*

³⁹⁸ Ayat 38 BverfGE; (1) *After receiving the application, the Federal Constitutional Court may order a seizure or search pursuant to the provisions of the Code of Criminal Procedure.* (2) *The Federal Constitutional Court may order a preparatory investigation to prepare the oral hearing. The preparatory investigation shall be conducted by a Justice of the Senate that is not responsible for the principal proceedings.*

³⁹⁹ E. Blankenberg, *Changes in political regimes and continuity of the rule of law in Germany*, in: H. Jacobs (ed.), *Courts, Law and Politics in Comparative Perspective*, (1996), hlm. 246

pemerintahan kelembagaan, pendekatan fungsional berlaku yang meminta pemisahan peradilan dari kompetensi legislatif dan eksekutif. Pendekatan ini paling terlihat dalam administrasi peradilan, di mana eksekutif masih memegang peranan penting karena administrasi peradilan dianggap sebagai ranah eksekutif daripada fungsi peradilan sejatinya.⁴⁰⁰ Hakim dilarang menjalankan fungsi eksekutif atau legislatif pada saat yang sama fungsi peradilan.⁴⁰¹ Namun, mereka dapat berpartisipasi dalam peradilan, dalam pengajaran dan penelitian, dan sebagai ujian negara hukum tanpa perlu meninggalkan peran mereka sebagai hakim.⁴⁰²

Independensi peradilan di Jerman secara konstitusional dijamin dalam hal *vis-à-vis* dengan legislatif.⁴⁰³ Tapi ini tidak

⁴⁰⁰ Anja Seibert-Fohr, *Judicial Independence in the Germany ...*, *Op.Cit.*, hlm. 452

⁴⁰¹ Pasal 4 DRiG: (1) *A judge shall not simultaneously perform duties of adjudicative and legislative or executive duties.*"

⁴⁰² Pasal 4 (2) DRiG: (2) *Besides duties of adjudication a judge may, however, 1. perform duties involving court administration, 2. perform other duties assigned by statute to the courts or judges, 3. undertake research and give instruction at a scientific institution of higher education, at a public teaching institution, or at an official teaching institution, 4. perform duties in matters concerned with examination, 5. act as chairman in conciliation agencies and in corresponding independent agencies within the meaning of section 104 sentence 2 of the Federal Personnel Representation Act (Bundespersonalvertretungsgesetz).*

⁴⁰³ Ayat 12 BverfGE: *The Justices of the Federal Constitutional Court may at any time request to be discharged from office. The discharge shall be declared by the Federal President. 67 The Federal Constitutional Court shall declare in its decision whether the respondent's contested act or omission violates a provision of the Basic Law. It shall specify the exact provision. In the operative part of the decision, the Federal Constitutional Court may at the same time decide on a point of law that is relevant for interpreting the provision of the Basic Law on which the declaration referred to in sentence 1 depends., at 71 (1) Applicants and respondents may only be: 1. in public-law disputes between the Federation and the Laender pursuant to Art. 93 sec. 1 no. 4 of the Basic Law: the Federal Government and the Land governments; 2. in public-law disputes among Laender pursuant to Art. 93 sec. 1 no. 4 of the Basic Law: the Land governments; 3. in public-law disputes within a Land pursuant to Art. 93 sec. 1 no. 4 of the Basic Law: the highest organs of the Land and those parts of these organs that are vested with own rights by the organ's rules of procedure or by the Land constitution, if their rights or competences are directly affected by the dispute. (2) § 64 sec. 3 shall apply accordingly. Ayat 38 BverfGE: (1) After receiving the*

membebaskan peradilan dari kepatuhan dengan hukum. Sebagaimana diatur dalam Pasal 97 (1), hakim tunduk pada hukum. Hal ini disebabkan bahwa Parlemen dapat mengubah undang-undang.⁴⁰⁴ Namun, cabang legislatif mungkin tidak mengganggu kasus-kasus individual dengan memberlakukan undang-undang kasus khusus.⁴⁰⁵ Baik mungkin parlemen mengambil keputusan yang menempatkan hakim di bawah tekanan untuk memutuskan kasus salah satu cara atau cara yang lain.⁴⁰⁶ Meskipun anggota parlemen mungkin mengkritik keputusan pengadilan, ini harus dilakukan dengan hormat dan kesederhanaan. Panggilan untuk memboikot melaksanakan keputusan juga akan diizinkan. Ini, bagaimanapun, tidak berarti bahwa anggota parlemen akan dicegah dari mengkritik keputusan.⁴⁰⁷ Hakim tidak dicegah dari menjadi anggota partai politik sebagai masalah kebebasan berbicara.⁴⁰⁸ Tetapi mereka mungkin tidak berpartisipasi secara aktif dalam politik dan kepercayaan populer dalam independensi peradilan tidak

application, the Federal Constitutional Court may order a seizure or search pursuant to the provisions of the Code of Criminal Procedure. (2) The Federal Constitutional Court may order a preparatory investigation to prepare the oral hearing. The preparatory investigation shall be conducted by a Justice of the Senate that is not responsible for the principal proceedings, 1 (1) The Federal Constitutional Court shall be a federal court of justice, unaffiliated with, and independent of, all other constitutional organs. (2) The seat of the Federal Constitutional Court shall be Karlsruhe. (3) The Federal Constitutional Court shall establish rules of procedure, which shall be adopted by the Plenary, at 21 If a group of individuals initiates the proceedings, or if proceedings are initiated against such a group, the Federal Constitutional Court may order that the group exercise its rights, especially its right to attend hearings, by appointing one or more representatives.

⁴⁰⁴ E. Blankenberg, *Changes in political regimes and continuity of the rule of law in Germany*, in: Herbert Jacobs (ed.), *Courts, Law and Politics in Comparative Perspective*, (New York: Yale University Press, 1996), hlm. 246

⁴⁰⁵ Anja Seibert-Fohr, *Judicial Independence in the Germany ...*, *Op.Cit.*, hlm. 449

⁴⁰⁶ *Ibid*

⁴⁰⁷ *Ibid*

⁴⁰⁸ *Ibid*

dapat terancam.⁴⁰⁹ Jika mereka mencalonkan diri untuk jabatan politik mereka diberikan cuti tidak dibayar ketidakhadiran dan harus mengundurkan jika mereka terpilih ke parlemen atau menjabat di cabang kekuasaan eksekutif.⁴¹⁰

Menurut hukum konstitusi Jerman peradilan harus bebas dari gangguan apa pun oleh eksekutif dalam menjalankan fungsi peradilan.⁴¹¹ Petunjuk untuk memutuskan kasus salah satu cara atau yang lain,⁴¹² penerapan peraturan administrasi dengan maksud ini

⁴⁰⁹ Ayat 39 BverfG: *In and outside office a judge shall conduct himself, in relation also to political activity, in such a manner that confidence in his independence will not be endangered.*

⁴¹⁰ Section 36 BverfG. (1) *Where a judge consents to his nomination as a candidate for the election to the German Federal Parliament (Bundestag) or to the legislative body of a Land he shall, on application being made, be granted unpaid leave, being necessary in preparation for his election, during the last two months before election day. (2) Where a judge accepts election to the German Federal Parliament (Bundestag) or to the legislative body of a Land or where the judge is appointed, with his own consent, a member of the Federal Government or of the government of a Land, the right and the duty to hold judicial office shall cease without a court decision and in accordance with specific statutory provision.*

⁴¹¹ Ayat 3 BverfG: (1) *The Justices must be 40 years of age, be eligible for election to the Bundestag, and must have stated in writing that they are willing to become a member of the Federal Constitutional Court. (2) They must be eligible for judicial office pursuant to the German Judiciary Act or must have acquired, on or before 3 October 1990, the qualification of a Diplomjurist in the territory named in Art. 3 of the Unification Treaty and must be allowed, pursuant to the Unification Treaty, to work in a regulated legal profession. (3) They may not be members of the Bundestag, the Bundesrat, the Federal Government, or of any of the corresponding organs of a Land. Upon their appointment they shall cease to be members of such organs. (4) The office of a Justice shall preclude any other professional occupation save that of a professor of law at a German university. The judicial office at the Federal Constitutional Court shall take precedence over service as a professor.*

⁴¹² Ayat 14 BverfGE: (1) *The First Senate of the Federal Constitutional Court shall be competent for judicial review proceedings (§ 13 nos. 6 and 11) in which the main issue is a provision's alleged incompatibility with fundamental rights or with the rights under Art. 33, 101, 103, and 104 of the Basic Law; it shall also be competent for constitutional complaints, with the exception of constitutional complaints pursuant to § 91 and those concerning electoral law. The same applies if a Land government files an application for judicial review (§ 13 no. 6) pursuant to sentence 1, together with an application pursuant to § 13*

atau bentuk lain dari pengaruh,⁴¹³ seperti belitan organisasi, adalah sesuatu hal yang dilarang.⁴¹⁴ Anggota cabang eksekutif mungkin tidak sekaligus sebagai hakim. Beberapa hakim, bagaimanapun, bekerja di administrasi pengadilan; dan beberapa sementara ditugaskan ke Departemen Kehakiman.⁴¹⁵

Dugaan gangguan adjudikasi oleh cabang eksekutif sangat jarang.⁴¹⁶ Penghargaan tinggi untuk independensi peradilan yang biasanya dimiliki oleh semua bagian dari populasi dan cabang-cabang pemerintahan yang berbeda menyediakan untuk perlindungan efektif terhadap upaya untuk mengarahkan individu pengambilan keputusan. Menteri tidak menghormati kemerdekaan substantif harus menghadapi tuntutan kuat untuk pengunduran diri mereka. Kasus ini agak berbeda sehubungan dengan administrasi peradilan. Dalam konteks promosi, yang merupakan tanggung jawab utama dari kementerian kehakiman, afiliasi politik berperan.

nos. 6a or 6b. (2) The Second Senate of the Federal Constitutional Court shall be competent in the cases referred to in § 13 nos. 1 to 5, 6a to 9, 11a, 12, and 14, as well as for judicial review proceedings and constitutional complaints not assigned to the First Senate. (3) In the cases referred to in § 13 nos. 10 and 13, the competence of the Senates shall be governed by the provisions of sections 1 and 2. (4) The Plenary of the Federal Constitutional Court may, effective from the beginning of the next judicial year, regulate the Senates' competences in a way that deviates from sections 1 to 3 if this becomes imperative due to a not merely temporary work overload in one of the Senates. This regulation shall also apply to pending proceedings in which an oral hearing or deliberations have not yet taken place. The respective order shall be published in the Federal Law Gazette. (5) Cases in which it is unclear which Senate is competent shall be decided by a committee consisting of the President, the Vice-President and four Justices, of which each Senate shall appoint two for the duration of a judicial year. In the event of a tied vote, the presiding Justice shall have a casting vote., 56, at 69; BVerfGE 26, 186, at 198; BVerfGE 27, 312, at 322; BVerfGE 31, 137, at 140; BVerfGE 36, 174, at 185; BVerfGE 60, 175, at 214.

⁴¹³ Anja Seibert-Fohr, *Judicial Independence in the Germany ...*, Op.Cit, hlm. 455

⁴¹⁴ Anja Seibert-Fohr mengutarakan *but the merger of the ministry of justice and the ministry of the interior in Nordrhein-Westfalen was not considered to be impermissible by the competent court. [Ibid]*

⁴¹⁵ *Ibid*

⁴¹⁶ G. Canivet/M. Andenas/D. Fairgrieve, *Independence, Accountability and the Judiciary*, (London: Springer, 2006), hlm. 218

Sementara asosiasi hakim menganggap hal ini merugikan independensi peradilan karena dapat secara tidak langsung mempengaruhi peradilan pengambilan keputusan, lain banyak pendapat menganggap kompetensi ini sebagai elemen penting dari akuntabilitas demokratis.⁴¹⁷

Kemerdekaan substantif menurut Mahkamah Konstitusi Federal berlaku dalam cabang yudisial, juga.⁴¹⁸ Berdasarkan hukum perdata hakim tradisi Jerman tidak diwajibkan untuk mengikuti yurisprudensi pengadilan yang lebih tinggi. Risiko yang dihasilkan dari adanya keseragaman dalam adjudikasi dianggap sebagai konsekuensi yang perlu dari independensi peradilan.⁴¹⁹ Satu-satunya kontrol substantif diperbolehkan yang berusaha kesatuan dalam adjudikasi adalah bahwa dilaksanakan oleh pengadilan yang lebih tinggi di banding.⁴²⁰ Tapi tindakan disiplin yang menyinggung, konon salah pengambilan keputusan tidak diperbolehkan (kecuali dalam kasus-kasus ekstrim penyalahgunaan jelas hukum yang serius mengganggu hak untuk proses).⁴²¹ Hanya hakim yang kompeten harus memutuskan kasus ini atas dasar hukum yang berlaku. Hakim dilindungi terhadap intervensi internal yang kecuali ada mandat hukum untuk melakukan fungsi-fungsi peradilan tersebut.

⁴¹⁷ M. Kunnecke, *The Accountability and Independence of Judges: German Perspectives*, in: G. Canivet/M. Andenas/D. Fairgrieve, *Independence, Accountability and the Judiciary*, (London: Springer, 2006), hlm. 218.

⁴¹⁸ *Ibid*

⁴¹⁹ Ayat 87 BverfGE: (1) *Applications by the Bundesrat, the Federal Government, or by a Land government shall only be admissible if the Federal Constitutional Court's decision is relevant for the legality of an already executed or immediately forthcoming act by a federal organ, a federal authority, or of the Land organ or authority.* (2) *The application must show that the requirement of section 1 is met.*

⁴²⁰ Kommer mengutarakan “*With the trend of increasingly limiting appeals, however, the demands for professional judgments based on law increase for courts of first instance*” [D. P. Kommers, *Autonomy versus Accountability: The German Judiciary ...*, *Op. Cit*, hlm. 141]

⁴²¹ Anja Seibert-Fohr, *Judicial Independence in the Germany ...*, *Op.Cit*, hlm. 457

Misalnya, ketua pengadilan tidak dapat mengubah putusan hakim sendirian.⁴²² Baik mungkin dia menekan hakim untuk memutuskan kasus salah satu cara atau menggunakan cara yang lain.⁴²³ Dalam prakteknya ketua hakim yang kursi panel kolegial dalam pengadilan yang lebih tinggi memainkan peran penting dalam adjudikasi dari divisi yang relevan. Meskipun mereka mungkin tidak secara retrospektif mengubah keputusan oleh anggota divisi pengaruh mereka dalam proses pengambilan keputusan besar.⁴²⁴ Selanjutnya pengaruh tidak langsung dari presiden pengadilan dengan cara penilaian tidak boleh dianggap remeh. Karir hakim sering tergantung pada dukungan mereka. Meskipun penilaian tidak harus mengomentari kasus perorangan, hakim yang mencari promosi mungkin tergoda untuk menyesuaikan pengambilan keputusan mereka menurut pandangan presiden pengadilan mereka.⁴²⁵

Secara umum peradilan Jerman dianggap bebas dari pengaruh yang tidak semestinya pada pengambilan keputusan tersebut; kepercayaan populer di kemerdekaannya tinggi.⁴²⁶ Sebuah elemen pusat dari independensi peradilan adalah adanya masa jabatan seumur hidup. Dengan pengalaman peradilan Nazi dan ketidakpercayaan yang dihasilkan dari peradilan, pendiri Republik Federal Jerman mendorong adanya akuntabilitas peradilan, dan administrasi peradilan yang lebih otonom.

⁴²² *Ibid*

⁴²³ *Ibid*

⁴²⁴ *Ibid*

⁴²⁵ R. Lamprecht, *Vom Mythos der Unabhangigkeit, Uber das Dasein und Sosein der deutschen Richter*, (Berlin: Maxhoff, 1996), hlm. 157-207

⁴²⁶ O. Listhaug/M. Wiberg, *Confidence in Politics and Private Institutions* in: H.D. Listhaug/D. Fuchs (eds.), *Citizens and the State* (London: Stanford University Press, 1996), hlm. 221

BAB III

KEMERDEKAAN KEKUASAAN KEHAKIMAN SETELAH PERUBAHAN UUD 1945

Setelah dituangkannya makna jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 kedalam kebijakan turunannya dalam berbagai peraturan perundang-undangan sebagaimana diuraikan dalam Bab sebelumnya. Maka, peneliti hendak menguraikan berbagai implikasi yang ditimbulkan atas politik hukum kekuasaan kehakiman setelah perubahan UUD 1945. Penguraian implikasi sebagaimana dimaksud, akan menggunakan pemilahan yang serupa dengan penguraian bab sebelumnya yang dibagi kedalam tiga aspek yakni (i) institusional, (ii) personal dan (iii) akuntabilitas. Dalam hal penguraian perihal akuntabilitas, peneliti tidak memisahkan kedalam dua bentuk pemisahan seperti bab sebelumnya yakni (i) akuntabilitas institusional dan (ii) dan akuntabilitas personal dikarenakan dalam hasil penelitian, peneliti menemukan dalam hal implikasi berkenaan dengan akuntabilitas, penulis sulit memisahkan secara substansial perbedaan implikasi antar keduanya dikarenakan keterkaitan erat satu dengan lainnya.

A. Kemerdekaan Institusional

1. Satu Atap Menjadi Harga Mati

Sejak diterapkannya sistem Penyatuan di bawah Mahkamah Agung, maka secara jumlah, MA menjadi salah satu lembaga Negara terbesar di antara lembaga Negara yang lain. MA memiliki kantor hampir di setiap provinsi di Indonesia, yaitu kantor pengadilan tingkat banding serta kantor di hampir setiap kabupaten/kota di seluruh Indonesia, yaitu kantor pengadilan tingkat

pertama.⁴²⁷ Sementara dari sisi sumber daya manusia (SDM) juga mengalami penambahan yang sangat besar. Sebelumnya hanya terdiri dari hakim agung, panitera MA, dan pegawai sekretariat MA, tetapi sejak diberlakukan satu atap maka jumlah SDM yang dikelola MA bertambah menjadi hakim, panitera, dan pegawai sekretariat MA serta hakim, panitera, dan sekretariat di pengadilan tingkat banding dan pengadilan tingkat pertama di seluruh Indonesia.⁴²⁸

Masalah yang kemudian timbul lainnya yakni berkenaan dengan aspek regulatif. Setelah dilegalisasinya penyatuatan dengan terbitnya UU No 35 tahun 1999 Tentang Perubahan Undang-Undang No 14 Tahun 1970 Tentang Pokok-Pokok Kekuasaan kehakiman, maka segala upaya merealisasikan lainnya adalah membuat beragam Paket UU Kekuasaan Kehakiman pada medio 2004.⁴²⁹ Pengesahan Paket UU Kekuasaan kehakiman dapat disebut oleh peneliti sebagai Paket UU kekuasaan Kehakiman jilid pertama. Paket regulasi tersebut dimaksudkan untuk mempercepat proses pengalihan wewenang departemen yang mengelola aspek organisasi dan keuangan pengadilan kepada Mahkamah Agung, atau biasa dikenal dengan istilah penyatuan atap pengelolaan pengadilan.

Pembaruan peraturan perundang-undangan di bidang peradilan memang merupakan salah satu langkah yang perlu ditempuh untuk membangun kembali lembaga peradilan Indonesia. Sebagian permasalahan yang melingkupi kekuasaan kehakiman tidak dapat dilepaskan dari kelemahan berbagai peraturan yang sebelumnya gagal dalam menciptakan sistem yang kondusif untuk

⁴²⁷ Sebastiaan Pompe, *Judicial Reforms In Indonesia: Transparency, Accountability And Fighting Corruption*, (makalah yang dipresentasikan pada *the International Conference and Showcase on Judicial Reforms held at the Shangri-la Hotel, Makati City, Philippines on 28-30 November 2005*) hlm 8

⁴²⁸ *Ibid*, hlm 10

⁴²⁹ UU No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang mengganti sepenuhnya UU No. 14 tahun 1970 Tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, UU No. 5 tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, UU No. 8 tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum dan UU No. 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

melahirkan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bersih, kompeten dan efisien.⁴³⁰ Rifqi S. Assegaf mencatat beberapa sisi positif dari hadirnya Paket UU Kekuasaan Kehakiman jilid pertama tersebut, misalnya diaturnya pembatasan perkara yang dapat dimintakan kasasi, meskipun ketentuan batasannya sangat minim.⁴³¹ Selain itu, terdapat beberapa ketentuan yang memberikan penguatan kedudukan Pengadilan TUN. Hal ini tercermin dengan adanya pengaturan mengenai juru sita, adanya sanksi bagi pejabat yang tidak bersedia melaksanakan putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap dan penghapusan hak pihak ketiga untuk mengajukan gugatan perlawanan di PTUN.⁴³²

⁴³⁰ Rifqi Sjarief Assegaf, *Perubahan UU di Bidang Peradilan: Momentum Pembaruan yang disia-siakan*, (Jakarta: Dictum Edisi 2 Tahun 2004) hlm 95

⁴³¹ Pasal 45A UU No. 5 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung: (1) Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi mengadili perkara yang memenuhi syarat untuk diajukan kasasi, kecuali perkara yang oleh Undang-Undang ini dibatasi pengajuannya. (2) Perkara yang dikecualikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: a. putusan tentang praperadilan; b. perkara pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau diancam pidana denda; c. perkara tata usaha negara yang objek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan. (3) Permohonan kasasi terhadap perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) atau permohonan kasasi yang tidak memenuhi syarat-syarat formal, dinyatakan tidak dapat diterima dengan penetapan ketua pengadilan tingkat pertama dan berkas perkaranya tidak dikirimkan ke Mahkamah Agung. (4) Penetapan ketua pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak dapat diajukan upaya hukum. (5) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) diatur lebih lanjut oleh Mahkamah Agung.

⁴³² UU No. 9 tahun 2004 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 39A: Pada setiap Pengadilan Tata Usaha Negara ditetapkan adanya Jurusita dan Pasal 116: (1) Salinan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh Panitera Pengadilan setempat atas perintah Ketua Pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari. (2) Dalam hal 4 (empat) bulan setelah putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikirimkan, tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai

Namun tidak dapat dipungkiri bahwa masih banyak substansi yang seharusnya termuat dalam Paket UU tersebut, untuk membenahan kekuasaan kehakiman pasca runtuhnya orde baru. Bagi Rifqi S. Assegaf, banyak kejanggalan dan kekacauan berpikir dalam substansi yang diatur UU tersebut, misalnya ketidakjelasan konsep dan arah pembaruan peradilan yang ingin dituju, perihal adanya regulasi yang menempatkan kembali hakim sebagai Pegawai Negeri Sipil, pembengkakan organisasi MA, kemungkinan perpanjangan masa usia pensiun hakim agung tanpa pengaturan yang jelas, makin sulitnya persyaratan untuk menjadi hakim agung non karir, tidak dihapusnya kewenangan MA (dan badan peradilan lain) untuk mengawasi advokat⁴³³ dan beberapa hal lainnya.⁴³⁴ Selain itu, kualitas dan syi'ar pembahasannya pun sangat berbeda dengan masa awal pada saat Paket UU yang serupa dahulu dibahas, diganti dan diamandir pada medio tahun 1968- 1970 atau 1984-1986.⁴³⁵

kekuatan hukum lagi. (3) Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c, dan kemudian setelah 3 (tiga) bulan ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakannya, penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) agar Pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan Pengadilan tersebut. (4) Dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif. (5) Pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diumumkan pada media massa cetak setempat oleh Panitera sejak tidak terpenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3). selain dua pasal itu ketentuan yang menguatkan adalah adalah penghapusan Pasal 118 UU No 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

⁴³³ Padahal menurut UU No. 18 tentang Advokat, pengawasan terhadap advokat dilakukan oleh organisasi advokat sendiri.

⁴³⁴ Rifqi Sjarief Assegaf, *Perubahan UU di Bidang Peradilan....Op.Cit*, hlm 98

⁴³⁵ Sejarah perdebatan penyusunan UU No. 14 tahun 1970 dan UU No. 14 tahun 1985 dalam terurai dalam Sebastian Pompe, *The Indonesia Supreme Court:Op. Cit*, hlm 218-261 dan Daniel S Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesinambungan dan Perubahan*, (Jakarta: LP3ES, 1990)

Kabur konsep menjadi sisi yang nampak sebagai implikasi penyatuatapan menjadi fokus utama.⁴³⁶ Kekaburan konsep sebenarnya tercermin dalam menentukan pola hubungan yang tepat dalam rangka untuk menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman, di satu sisi dan memastikan akuntabilitasnya disisi lain sebagai bagian yang tidak dapat dipisahkan dari tujuan konsep penyatuan atap.⁴³⁷ Bagi beberapa pendapat Penyatuan atap berpotensi untuk

⁴³⁶ Menurut Rifqi, kondisi ini semakin diperburuk dengan tidak dibahasnya RUU Komisi Yudisial karena belum adanya amanat presiden untuk menunjuk perwakilan pemerintah yang akan menjadi *partner* DPR dalam pembahasannya. Seakan dalam pandangan DPR dan Pemerintah, masalah utama lembaga peradilan yang perlu dijawab dalam pembaruan UU di bidang peradilan hanyalah untuk menyesuaikan UU tersebut dengan perubahan UUD 1945 dan penyesuaian dengan rencana penyatuan atap. Karena itu, jika kita amati, mayoritas aturan yang dibuat hanya seputar pencantuman keberadaan lembaga-lembaga baru — yaitu Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial-, perluasan organisasi MA dan pemberian wewenang pada MA untuk mengelola aspek administrasi, organisasi dan keuangan pengadilan (penyatuan atap). Memang satu dua ada isu baru yang dimasukkan dalam keempat UU baru/perubahan UU tersebut, misalnya *dissenting opinion*, hakim *ad hoc* dan sebagainya. Namun hal tersebut hanya bersifat 'pelengkap penderita'. tidak ada *discourse* yang mendalam mengenai bangunan badan peradilan yang ideal. Misalnya apakah perlu semua perkara bisa dimintakan banding atau kasasi? Apakah sistem memutus perkara yang bersifat majelis perlu diterapkan untuk semua perkara atau boleh untuk perkara tertentu hakim tunggal? Bagaimana seharusnya hubungan antara badan peradilan yang ada dengan pengadilan khusus dan bagaimana pula seharusnya hubungan lembaga-lembaga quasi yudisial dengan pengadilan? Apakah perlu kembali diperkenalkan konsep pengadilan adat? Bagaimana seharusnya hubungan antara pengadilan dengan kepolisian, kejaksaan dan pengacara? Bagaimana memastikan ada akses yang luas bagi masyarakat untuk mendapatkan keadilan? Hal ini mengakibatkan perombakan sistem yang lebih mendasar tidak terjadi [Rifqi Sjarief Assegaf, *Perubahan UU di Bidang Peradilan....Op.Cit*, hlm 99]

⁴³⁷ Ran Hirschl menguraikan bahwa *whereas judicial empowerment through constitutionalization has a limited impact on advancing progressive notions of distributive justice, it has a transformative effect on political discourse. The global trend toward juristocracy, is part of a broader process whereby political and economic elites, while they profess support for democracy and sustained development, attempt to insulate policymaking from the vicissitudes of democratic politics.*[Ran Hirschl, *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, (Harvard: Harvard University Press, 2007) hlm 36]

melahirkan 'tirani yudikatif'.⁴³⁸ Karena untuk meminimalisir hal tersebut, idealnya batasan-batasan wewenang MA untuk mengelola pengadilan dibawahnya harus diperjelas. Misalnya perlu diatur dalam Paket UU Kekuasaan Kehakiman mengenai bagaimana seharusnya MA melakukan proses rekrutmen, mutasi serta promosi hakim; Bagaimana seharusnya hak masyarakat untuk dapat memperoleh informasi seputar pelaksanaan kekuasaan kehakiman dijamin; bagaimana seharusnya MA mempertanggungjawabkan penggunaan anggarannya; bagaimana seharusnya pola hubungan antara MA dengan Komisi Yudisial.

Absennya upaya untuk menjawab pernyataan-pertanyaan penting di atas dalam Paket UU kekuasaan kehakiman jilid pertama mengakibatkan sistem yang seharusnya mendukung proses penyatuan atap menjadi tidak diatur. Selain itu, tugas serta wewenang Komisi Yudisial sudah terpengkas sebelum UU-nya dibahas melalui Putusan MK. Hal yang semacam ini misalnya mengakibatkan pemberhentian hakim dan hakim agung masih harus melalui proses 'pengadilan' dalam Majelis Kehormatan Hakim/Hakim Agung⁴³⁹, dan bukan oleh Komisi Yudisial. Selain itu, didalam paket UU tersebut, memang tidak jelas pula bagaimana memposisikan peran Ketua MA dalam proses satu atap. Di satu sisi Ketua MA memiliki fungsi-fungsi selayaknya pejabat tata usaha negara (TUN) namun di sisi lain dalam hukum administrasi negara ia biasanya tidak diakui sebagai pejabat TUN. Mekanisme penyelesaian konflik antara hakim dengan Ketua MA juga tidak jelas. Ketua MA bisa memberhentikan seorang Ketua Pengadilan, namun jika pemberhentian tersebut dianggap melanggar hukum, siapa yang akan menyelesaikan sengketa tersebut? Pengadilan biasa

⁴³⁸ Naskah Akademisk dan Rancangan Undang-Undang Komisi Yudisial (Jakarta: MA, 2003) dan Tim Kerja Terpadu, *Pengkajian Pelaksanaan TAP MPR No. X/MPR/1998*, (Jakarta: Sekretarian Jenderal Mahkamah Agung, 2003) hlm 54.

⁴³⁹ A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, (Jakarta: ELSAM, 2004) hlm 34

jelas tidak akan bisa independen jika harus mengadili Ketua MA. Selain hal sebagaimana terurai diatas, Penyatuan Atap di Mahkamah Agung juga membawa Implikasi kelembagaan lainnya yakni membengkaknya struktur organisasi di Mahkamah Agung. Ada dua pasal dalam UU No. 5 tahun 2004 yang berpengaruh pada semakin besarnya organisasi MA yaitu penambahan jumlah Wakil Ketua MA dari satu orang menjadi dua orang⁴⁴⁰ dan penetapan jumlah hakim agung dari 'biasanya' maksimum 51 orang menjadi menjadi maksimum 60.⁴⁴¹ Penambahan Jabatan Wakil Ketua MA dan Ketua Muda tersebut sebenarnya tidak perlu karena selama ini pembagian peran antara Ketua MA dan Wakil Ketua MA saja tidak pernah jelas dan komunikasi antara mereka (dan Pimpinan MA lain) tidak baik. Akan jauh lebih efisien jika posisi Wakil Ketua MA dihapuskan atau seluruh posisi Ketua Muda ditingkatkan menjadi Wakil Ketua dengan menambahkan posisi untuk Wakil Ketua/Ketua Muda MA yang akan menangani pembinaan dan pengawasan hakim.

Pengaturan jumlah hakim agung maksimum 60 orang setelah lahirnya Paket UU Kekuasaan Kehakiman 2004 semakin memperparah keadaan. Asumsi bahwa penambahan tersebut diperlukan untuk menangani tumpukan perkara seolah-olah hanyalah alasan yang dicari-cari karena masalah utama terjadinya tumpukan perkara adalah karena tidak produktifnya sebagian hakim agung; sistem *management* perkara yang tidak efisien; rendahnya kualitas sebagian hakim agung; dan kelemahan lain yang menyebabkan jumlah perkara yang tidak pedu masuk ke MA, namun tetap masuk ke MA. Penambahan jumlah hakim agung tersebut akan menimbulkan beberapa ekses negatif antara lain: *Pertama*, MA semakin sulit untuk mengontrol kualitas kerja, kinerja dan integritas

⁴⁴⁰ Pasal 5 ayat (1) Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung: Pimpinan Mahkamah Agung terdiri atas seorang ketua, wakil ketua, dan beberapa orang ketua muda.

⁴⁴¹ Pasal 4 ayat (3) Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung: Jumlah hakim agung paling banyak 60 (enam puluh) orang.

hakim agung, hakim pengadilan di bawahnya dan pegawai MA serta memastikan konsistensi putusannya. *Kedua*, biaya yang dibutuhkan semakin besar sehingga perjuangan untuk peningkatan anggaran, gaji dan insentif lain menjadi lebih sulit *Ketiga*, komunikasi dan koordinasi antar bidang dalam organisasi menjadi semakin sulit *Keempat* semakin mendorong proses pengambilan keputusan yang hirarkis dan elitis.

Selain merujuk kepada beberapa implikasi pengaturan Paket UU Kekuasaan Kehakiman Jilid pertama sebagaimana terurai di atas, terdapat beberapa hal yang dicatat oleh Saldi Isra.⁴⁴² *Pertama*, penambahan kata atau frasa tertentu dalam menyebut kekuasaan kehakiman yang merdeka. Misalnya, Pasal 1 UU No 4 tahun 2004 menyatakan, kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia. Jika dibandingkan dengan Pasal 24 Ayat (1) UUD 1945, ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 UU No 4 Tahun 2004 jelas berbeda karena terjadi penambahan kata/frasa: “negara”, “berdasarkan Pancasila”, dan “demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia”. Kalau ditelusuri lebih jauh, bunyi Pasal 1 UU No 4 Tahun 2004 persis sama dengan bunyi Pasal 1 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (UU No 14 Tahun 1970). Yang berbeda hanya dalam memberikan penjelasan.⁴⁴³ Di samping tidak mudah untuk memaknai frasa

⁴⁴² Saldi Isra, *Urgensi Penyelesaian Revisi UU KY, MA dan MK Sebelum Pemilu 2009* (Makalah yang disampaikan dalam seminar “Negara Hukum dan Demokrasi: Sistem Peradilan dan Realitas Penegakkan Hukum”, diadakan oleh Komisi Yudisial, di Gedung Komisi Yudisial, Jakarta, 04 Februari 2009) hlm 5-6

⁴⁴³ Penjelasan Pasal 1 UU No 4 Tahun 2004 menyebutkan: Kekuasaan Kehakiman yang merdeka dalam ketentuan ini mengandung pengertian bahwa kekuasaan kehakiman bebas dari segala campur tangan pihak kekuasaan ekstra yudisial, kecuali dalam hal-hal sebagaimana disebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kebebasan dalam melaksanakan wewenang yudisial bersifat tidak mutlak karena tugas hakim adalah untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, sehingga putusannya

“berdasarkan Pancasila” dan “ demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia”, dengan tetap dipertahankan kata “negara” dalam Pasal 1 UU No 4 Tahun 2004 kekuasaan kehakiman yang merdeka tetap potensial dipengaruhi oleh pemerintah. Dalam teori tentang negara (*general theory of state*), Krabbe mengatakan bahwa kata “negara” sering diidentifikasikan dengan “pemerintah” apabila kata itu dipergunakan dalam pengertian “kekuasaan negara” atau “kemauan negara”.⁴⁴⁴ Sementara dalam praktik, sepanjang kekuasaan Orde Lama dan Orde Baru, pemerintah begitu dominan mempengaruhi kekuasaan kehakiman.⁴⁴⁵ Artinya, dengan tetap mempertahankan kata “negara” dalam UU No 4 Tahun 2004, pengaruh pemerintah masih sulit untuk dihindari dalam kekuasaan kehakiman.⁴⁴⁶

Kedua, dalam hal hubungan pengadilan dengan lembaga negara lainnya, Pasal 27 UU No 4 Tahun 2004 menyatakan bahwa ”Mahkamah Agung dapat memberi keterangan, pertimbangan, dan nasihat masalah hukum kepada lembaga negara dan lembaga pemerintahan apabila diminta.” Sekalipun bersifat fakultatif (karena “dapat”), adanya ruang bagi lembaga negara dan lembaga pemerintahan untuk meminta keterangan, pertimbangan, dan nasihat masalah hukum kepada MA dapat dikatakan menambah rumusan pemberian pertimbangan oleh MA yang terdapat dalam

mencerminkan rasa keadilan rakyat Indonesia. Sementara itu, Penjelasan Pasal 1 UU No 14 Tahun 1970 menyebutkan: Kekuasaan Kehakiman yang merdeka ini mengandung pengertian di dalamnya Kekuasaan Kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak kekuasaan Negara lainnya, dan kebebasan dari paksaan, direktiva atau rekomendasi yang datang dari pihak extra judicil, kecuali dalam hal-hal yang diijinkan oleh Undang-undang. Kebebasan dalam melaksanakan wewenang judicil tidaklah mutlak sifatnya, karena tugas dari pada Hakim adalah untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dengan jalan menafsirkan hukum dan mencari dasar-dasar serta azas-azas yang jadi landasannya, melalui perkara-perkara yang dihadapkan kepadanya, sehingga keputusannya mencerminkan perasaan keadilan Bangsa dan Rakyat Indonesia.

⁴⁴⁴ Saldi Isra, *Urgensi Penyelesaian Revisi UU KY, MA dan MK... Op. Cit*, hlm 6-7

⁴⁴⁵ *Ibid*

⁴⁴⁶ *Ibid*, hlm 9

konstitusi. Pasal 14 UUD 1945 secara limitatif menentukan, "Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung." Padahal, di kalangan MA sudah ada pandangan bahwa pemberian pertimbangan kepada lembaga negara lainnya dapat mengganggu independensi hakim dalam memutus perkara.⁴⁴⁷ Selain masalah intervensi, pelaksanaan pemberian pertimbangan tersebut dapat merendahkan wibawa MA. Hal itu dapat terjadi apabila pertimbangan hukum yang dibuat MA atas suatu hal diacuhkan oleh lembaga yang meminta atau pihak lain yang dirugikan. Hal ini sangat mungkin terjadi karena sifat pertimbangan hukum tersebut tidak mengikat.⁴⁴⁸ Oleh karenanya, jika fungsi ini dihapuskan, maka sedikit banyak pekerjaan MA, khususnya Ketua MA akan berkurang. Selama ini, mengingat cukup banyak permintaan dari berbagai pihak kepada MA untuk memberikan pertimbangan hukum atas suatu hal, permintaan pertimbangan hukum ini cukup membebani waktu dan pemikiran MA.⁴⁴⁹

⁴⁴⁷ Pandangan ini dapat dibaca dalam Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung 20013 yang menyatakan "Secara tidak langsung, pelaksanaan fungsi ini dapat mengganggu independensi hakim dalam memutus perkara. Hal tersebut akan terjadi jika permasalahan yang dimintakan pertimbangan hukum tersebut kemudian menjadi perkara di pengadilan. Ambil contoh, misalnya DPR meminta pertimbangan hukum ke MA apakah Badan Pemeriksa Keuangan berwenang untuk memeriksa keuangan suatu yayasan militer yang mendapat dana dari APBN. Jika MA memberikan pertimbangan hukum atas pertanyaan tersebut kemudian ada pihak yang menggugat yayasan militer ke pengadilan dengan berdasarakan kepada pertimbangan hukum MA, maka hakim yang memutus perkara akan terusik independensinya jika ia akan menafsirkan berbeda dengan pertimbangan hukum yang dibuat oleh MA tersebut". [Tim MA, *Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung*, (Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia bekerjasama dengan Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), The Asia Foundation, United State Agency for International Development (USAID), dan Partnership for Governance Reform In Indonesia (Partnership), 2003) hlm 18-19]

⁴⁴⁸ Rifqi Sjarief Assegaf, *Perubahan UU di Bidang Peradilan....Op.Cit*, hlm 101

⁴⁴⁹ *Ibid*, hlm 103

Kelemahan-kelemahan dalam Paket UU kekuasaan kehakiman jilid pertama sebagaimana dijelaskan di atas ditenggarai oleh Rifqy S. Assegaf sebagai buah dari proses penyusunan UU yang memang sejak awalnya sudah bermasalah. Rencana awalnya sangat ambisius, Namun keempat UU tersebut akan dibahas hanya dalam waktu beberapa hari saja.⁴⁵⁰ Target yang tidak masuk akan tersebut ternyata memang tidak terpenuhi karena prosesnya kemudian *molor* beberapa bulan. Namun penetapan waktu yang tidak masuk akal tersebut menunjukkan ketiadaan pemahaman DPR dan Pemerintah atas kompleksnya permasalahan yang ada.⁴⁵¹ Hal tersebut juga menunjukkan betapa tidak dianggap pentingnya proses pembahasan UU yang partisipatif, yang pasti membutuhkan waktu yang memadai.

Selain itu, tidak terlihat adanya kesungguhan dari DPR, Pemerintah, bahkan wakil MA sendiri, untuk menyusun UU yang benar-benar merefleksikan kebutuhan pengadilan. Beberapa hasil riset mendalam yang membahas mengenai hal-hal yang perlu dilakukan sehubungan dengan perubahan peraturan UU di bidang peradilan seperti Cetak Biru Pembaruan MA, Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pembinaan SDM Hakim dan Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pengelolaan Keuangan Pengadilan, sama sekali tidak dijadikan acuan.⁴⁵² Lebih jauh lagi, keberhasilan kalangan

⁴⁵⁰ Rifqi Sjarief Assegaf, *Judicial Reform In Indonesia, 1998-2006* dalam *Reforming Laws and Institutions in Indonesia: An Assessment*, (Tokyo: Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization, 2007) hlm 28

⁴⁵¹ Bahkan Menteri Kehakiman Yusril Ihza Mahendra dan beberapa anggota DPR menyatakan bahwa pembahasan RUU tersebut tidak sufit. [*Ibid*, hlm 30]

" Padahal dalam cetak bim-cetak biru tersebut banyak sekali memuat rekomendasi pembaruan yang perlu dibentukkan/diatur dalam UU di bidang peradilan. Bahkan hampir semua kritik yang dimuat dalam tulisan ini sudah dibahas dalam cetak biru tersebut. [Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung, *Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pembinaan Sumber Daya Manusia Hakim dan Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pengelolaan Keuangan Pengadilan*. (Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia bekerjasama dengan Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), The Asia Foundation, United

hakim untuk memasukkan beberapa pasal yang sesuai dengan kepentingan mereka dalam UU baru tersebut -misalnya memperbesar organisasi MA, mempersulit persyaratan hakim agung non karir dan memperpanjang usia pensiun hakim agung- kabarnya tidak lepas dari lobi IKAHI kepada anggota DPR. Bukan hanya lobi 'kata-kata', mereka juga diisukan memberikan sejumlah uang kepada para anggota DPR. Memang hakim dan pengadilan kabarnya dimintai sejumlah uang oleh IKAHI untuk mendukung proses amandemen dan penyusunan UU di bidang peradilan tersebut.⁴⁵³

Berdasarkan uraian sebagaimana diatas, nampak bahwa implikasi pasca penguangan kebijakan penyatuatapan peradilan di bawah MK adalah belum tersedianya konsep mengenai sistem organisasi, administrasi dan finansial yang dapat mengintegrasikan sistem di MA dan empat badan peradilan yang merdeka, bersih, kompeten dan efisien.⁴⁵⁴ Solusi yang dilakukan MA ternyata hanya bersifat menggabungkan organisasi yang ada di MA dan badan peradilan, bukan membangun sistem organisasi yang terintegrasi dan komprehensif sebagai konsekuensi diterapkannya sistem satu atap.⁴⁵⁵ Organisasi justru membengkak dan sistem manajemen perkara yang belum strategis mengakibatkan Paket UU Kekuasaan kehakiman jilid pertama ini masih belum mampu merealisasikan

State Agency for International Development (USAID), dan Partnership for Governance Reform In Indonesia (Partnership), 2003) hlm 20]

⁴⁵³ Menurut Rifqi S. Assegaf sepertinya praktek ini diketahui banyak hakim. Mungkin uang-uang tersebut diberikan dalam konteks 'uang rapat' atau 'uang transport' sebagaimana tahun 2002 pernah diberikan oleh petinggi-petinggi MA saat mengundang anggota DPR di Hotel Mandarin dalam rangka membahas RUU MA. Dan pemberian uang kepada para pembahas UU di bidang peradilan tersebut kabarnya bukan hanya dilakukan oleh hakim, namun juga Ikatan Panitera. Tudingan tersebut diutarakan seorang hakim kepada penulis sembari menjelaskan keberhasilan panitera untuk menggeser monopoli peran hakim sebagai panitera dan panitera pengganti di MA. Jika dalam UU No. 14 tahun 1985 untuk menjadi panitera di MA harus seorang hakim, dengan diundangkannya UU No. 5 tahun 2004 hanya panitera karir yang dapat diangkat menjadi panitera di MA. [Rifqi Sjarief Assegaf, *Judicial Reform In Indonesia*.....Op. cit, hlm 31]

⁴⁵⁴ *Ibid*, hlm 32

⁴⁵⁵ *Ibid*

tujuan lain dari pemberlakuan sistem satu atap, yaitu supaya pengelolaan badan peradilan dapat lebih merdeka, bersih, kompeten dan efisien.⁴⁵⁶

Semasa keberlakuan Paket UU Kekuasaan kehakiman jilid pertama, tidak dapat dipungkiri rangkaian pengaturannya memiliki kabur konsep khususnya berkaitan dengan hadirnya KY dalam pasca perubahan UUD 1945. Perlunya reformasi sistemik Paket UU Kekuasaan kehakiman jilid kedua dipantik oleh beberapa dua hal, yakni pertama, maka terdapat inkonsepsi bawaan dalam memaknai penyesuaian-penyesuaian pasca disahkan UU No 35 Tahun 1999 dan dinamika sistem kekuasaan kehakiman pasca perubahan UUD 1945 yang juga melahirkan MK dan KY baik sebagai pelaku kekuasaan kehakiman (MK) maupun penopang cabang kekuasaan kehakiman (KY). Selain itu, *Kedua*, terdapat Putusan MK No 005/PUU-IV/2006 yang memangkas kewenangan KY dalam melakukan pengawasan kepada para hakim dan memerintahkan perlunya sinkronasi kembali Paket UU Kekuasaan kehakiman. Dalam putusannya, MK menyatakan bahwa sejumlah pasal atau bagian pasal dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004, tentang KY dan pasal 34 ayat (3) Undang-Undang nomor 4 Tahun 2004, tentang Kekuasaan Kehakiman bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian pasal-pasal tersebut di atas tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Hal ini mengingat bahwa segala ketentuan UUKY yang menyangkut pengawasan terbukti menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*).⁴⁵⁷

⁴⁵⁶ Saldi Isra, *Urgensi Penyelesaian Revisi UU KY, MA dan MK... Op. Cit*, hlm 6-7

⁴⁵⁷ Secara lebih terinci MK berpendapat bahwa: (i) Perumusan Pasal 13 huruf b *juncto* Pasal 20 UUKY mengenai wewenang lain sebagai penjabaran dari Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 menggunakan rumusan yang berbeda sehingga menimbulkan masalah dalam penormaannya dalam UUKY yang menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*); (ii) UUKY terbukti tidak rinci mengatur mengenai prosedur pengawasan, tidak jelas dan tegas menentukan siapa subyek yang mengawasi, apa obyek yang diawasi, instrumen apa yang digunakan, serta bagaimana proses pengawasan itu dilaksanakan. Hal tidak jelas dan tidak rincinya pengaturan mengenai pengawasan dalam UUKY serta perbedaan dalam

Selanjutnya, dalam halaman 201 Putusan MK No 005/PUU-IV/2006 dinyatakan:⁴⁵⁸

“Untuk mengatasi akibat kekosongan hukum yang terlalu lama berkaitan dengan tugas KY, khususnya yang berkaitan dengan ketentuan mengenai pengawasan perilaku hakim, UUKY segera harus disempurnakan melalui proses perubahan undang-undang sebagaimana mestinya. Keinginan untuk mengadakan perubahan undang-undang ini telah pula dikemukakan berkali-kali secara terbuka baik oleh MA maupun oleh KY sendiri. Karena itu, Mahkamah Konstitusi juga merekomendasikan kepada DPR dan Presiden untuk segera mengambil langkah-langkah penyempurnaan UUKY. Bahkan, DPR dan Presiden dianjurkan pula untuk melakukan perbaikan-perbaikan yang bersifat integral dengan juga mengadakan perubahan dalam rangka harmonisasi dan sinkronisasi atas UUKK, UUMA, UUMK, dan undang-undang lain yang terkait dengan sistem peradilan terpadu.”

Dalam kaitanya dengan revisi UU KY, MA, dan MK, implikasi lain dari Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 munculnya kekosongan hukum mengenai pelaksanaan pengawasan hakim oleh KY. Dengan kejadian ini, pengawasan hakim kembali mengandalkan pengawasan internal. Padahal, selama ini, pengawasan internal dianggap tidak

rumusan kalimat seperti dimaksud pada butir (i) menyebabkan semua ketentuan UUKY tentang pengawasan menjadi kabur (*obscur*) dan menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) dalam pelaksanaannya; (iii) Konsepsi pengawasan yang terkandung dalam UUKY didasarkan atas paradigma konseptual yang tidak tepat, yaitu seolah-olah hubungan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial berada dalam pola hubungan *checks and balances* antarcabang kekuasaan dalam konteks ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), sehingga menimbulkan penafsiran yang juga tidak tepat, terutama dalam pelaksanaannya. Jika hal ini dibiarkan tanpa penyelesaian, ketegangan dan kekisruhan dalam pola hubungan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial akan terus berlangsung dan kebingungan dalam masyarakat pencari keadilan akan terus meningkat, yang pada gilirannya juga dapat mendelegitimasi kekuasaan kehakiman yang akan dapat menjadikannya semakin tidak dipercaya. [Putusan MK No 005/PUU-IV/2006]

⁴⁵⁸ *Ibid*, hlm 341

optimal dalam mengawasi praktik menyimpang hakim. Dalam konteks ini, sinergitas revisi ketiga Undang-undang tersebut, khususnya dalam hal menata-ulang masalah pengawasan, menjadi sebuah keharusan.⁴⁵⁹ Meskipun terdapat kondisi dimana terdapat keharusan melakukan revisi Paket UU Kekuasaan Kehakiman jilid pertama, namun untuk merealisasikan Paket UU yang baru dalam perencanaan dan pembahasannya “nyaris tak terdengar”.⁴⁶⁰ Paket UU Kekuasaan kehakiman Jilid dua, bahkan dalam prolegnas 2006-2009, seharusnya proses legislasi konsisten dengan Prolegnas yang sudah ditentukan sebagaimana disyaratkan UU Nomor 10 Tahun 2004.⁴⁶¹ Selain itu, jika alasannya adalah penyesuaian dengan sistem pengawasan dalam RUU KY yang ketika itu sedang disusun, namun justru pembahasan RUU KY tidak didahulukan untuk dibahas terlebih dahulu. IKAHI dalam pandangannya mengenai Perubahan Paket UU Kekuasaan Kehakiman khususnya berkenaan dengan organisasi penyatuatapan yang disampaikan pada Rapat Dengar Pendapat di Badan Legislasi DPR pada 27 Februari 2007 mengemukakan bahwa sistem organisasi dan manajemen peradilan pada MA tidak dapat disamakan dengan sistem organisasi dan manajemen Departemen, karena sistem organisasi dan manajemen MA dibentuk dengan maksud dan tujuan untuk mendukung kelancaran tugas-tugas teknis peradilan (kekuasaan kehakiman), sehingga pemisahan sistem organisasi dan manajemen antara

⁴⁵⁹ Salman Luthan, *Sinergitas Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung dalam Pembaruan Peradilan*, dalam *Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudial, 2012) hlm 305

⁴⁶⁰ Saldi Isra, *Urgensi Penyelesaian Revisi UU KY, MA dan MK... Op. Cit.*, hlm 6-7

⁴⁶¹ RUU yang dimaksud dalam Paket UU Kekuasaan Kehakiman jilid kedua antara lain: (1) RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, (2) RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, (3) RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan (4) RUU tentang pencabutan atas UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Sekretariat MA dan Panitera MA adalah tidak tepat.⁴⁶² oleh karena sistem organisasi dan manajemen peradilan pada MA tidak sama dengan sistem organisasi dan manajemen pada departemen-departemen, maka jabatan-jabatan kepaniteraan di MA harus diisi oleh para Hakim, karena MA adalah *judex iuris* yang membawahi empat lingkungan peradilan. Sedangkan para Hakim dari empat lingkungan peradilan tersebut, baik Hakim di tingkat pertama maupun Hakim di tingkat banding mempunyai kemampuan, keterampilan, dan pengetahuan di bidang teknis peradilan yang lebih mapan dibandingkan dengan para Panitera Pengadilan. Dan hal yang tidak pernah dikerjakan oleh Panitera adalah pengalaman bagaimana mengadili dan memutus perkara, yang hal itu hanya dimiliki oleh Hakim sebagai *judex factie* yang memutus dengan menerapkan hukum pula.⁴⁶³

Selain itu, IKAHI berpendapat terdapat diskriminasi oleh undang-undang terhadap pengaturan masa jabatan Hakim Agung dan Hakim Konstitusi, karena batas masa jabatan Hakim Konstitusi oleh Undang-Undang MK ditetapkan berakhir setelah yang bersangkutan berumur 67 tahun sedangkan masa jabatan Hakim Agung oleh Undang-Undang MA ditetapkan berakhir setelah yang bersangkutan berumur 65 tahun dan dapat diperpanjang sampai

⁴⁶² Tim Penyusun, *Risalah Komisi Yudisial: Cikal Bakal, Pelembagaan, dan Dinamika Wewenang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komsu Yudisial, 2013) hlm 136

⁴⁶³ IKAHI berpendapat sama halnya dengan jabatan-jabatan pada Kepaniteraan MA, oleh karena sistem organisasi dan manajemen pada MA tidak sama dengan sistem organisasi dan manajemen pada departemen-departemen, maka jabatan-jabatan pada Sekretariat MA dapat pula diisi oleh para Hakim, karena MA sebagai pemegang kekuasaan kehakiman menyelenggarakan segala urusan mengenai peradilan baik yang menyangkut teknis yudisial, organisasi, administrasi, dan finansial peradilan. Agar penyelenggaraan peradilan dapat dilakukan dengan benar dan saksama, MA membutuhkan tenaga para Hakim yang mempunyai pengalaman dalam menangani berbagai perkara di daerah untuk ditempatkan dan/atau diangkat sebagai Pejabat struktural pada unit-unit struktur organisasi sekretariat MA dengan pertimbangan bahwa kemampuan teknis penanganan perkara yang dimilikinya sangat dibutuhkan untuk mendukung kinerja di bidang peradilan yang ada pada MA. [*Ibid*, hlm 138]

dengan 67 tahun dengan syarat mempunyai prestasi kerja luar biasa serta sehat jasmani dan rohani, padahal dalam UUD 1945 Hakim Konstitusi dan Hakim Agung adalah sama-sama pemegang kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu, dalam pandangannya tersebut IKAHI mengusulkan masa jabatan Hakim Agung agar ditetapkan berakhir setelah yang bersangkutan berumur 70 tahun, dengan pertimbangan bahwa di beberapa negara lain masa jabatan Hakim Agung berakhir setelah yang bersangkutan berumur 70 tahun.⁴⁶⁴

Mengenai Pengawasan terhadap hakim bagi IKAHI, pelaksanaan tidak bertentangan dengan prinsip independensi pengadilan adalah Masalah teknis justisial dan tehnik administrasi pengawasannya menjadi wewenang MA, sedang masalah perilaku hakim sepanjang tidak bersifat tehnik justisial wewenang pengawasannya dilakukan oleh MA bersama dengan KY, sebab penelusuran atas pelanggaran perilaku hakim, tanpa hares berbenturan dengan independensi hakim, membutuhkan pemahaman dan pengalaman yang mendalam yang tidak dapat dilakukan sendirian oleh KY tanpa kerjasama dengan pengawasan internal di lingkungan MA. Untuk itu laporan pelanggaran perilaku hakim yang

⁴⁶⁴ Disamping itu pertimbangan kemampuan dan psikologis, Hakim yang telah meniti karier panjang di bidang kekuasaan kehakiman diharapkan telah mapan baik dari segi finansial maupun kehidupannya, anak-anak telah dewasa dan mandiri, tingkat kemampuan dan penguasaan hukum serta intuisi memutus perkara sudah dikuasai, dan secara psikis diharapkan telah mencapai tingkat kearifan sebagai Hakim. Sebagai konsekuensinya adalah ketentuan Pasal 11 ayat (1) huruf b dan (2) UU No.5 Tahun 2004 Tentang MA dihapuskan. Pasal 7 ayat (1) huruf d UU No.5 Tahun 2004 menjadi "berusia tidak lebih dari 60 tahun". Pasal 8 ayat (2) UU No.5 Tahun 2004 diberi penjelasan bahwa "calon Hakim Agung dipilih DPR dari nama calon yang diusulkan oleh KY, bahwa KY hanya mengusulkan dan melakukan seleksi administrasi tetapi tidak melakukan penilaian sebab penilaian ada pada kewenangan DPR". Pasal 12 ayat (2) UU No.5 Tahun 2004 diubah menjadi "usul pemberhentian sementara hanya berdasarkan rekomendasi Majelis Kehormatan Mahkamah Agung". Pasal 32 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5) UU No.5 Tahun 2004 tetap dan tidak perlu dirubah, sebab merupakan penjabaran dari Pasal 1.1 ayat (4) UU Kekuasaan kehakiman. Pasal 80 B UU No.5 Tahun 2004 dihapus. [*Ibid*, hlm 141]

diterima oleh KY seyogyanya KY melaporkan kepada MA untuk segera ditindak lanjuti oleh MA bersama dengan KY, sedangkan perilaku hakim yang bersifat teknis justisial pengawasannya dilakukan oleh MA sendiri.⁴⁶⁵

Terlepas masukan berkenaan dengan organisasi MA sebagaimana terurai diatas, uniknya Paket UU Kekuasaan Kehakiman yang hendak dirubah tersebut, tidak merupakan yang masuk prioritas pembahasan dalam Prolegnas 2006-2009, dari 230 RUU yang terdaftar dalam Prolegnas tersebut Paket UU Kekuasaan Kehakiman tidak disebutkan. Namun dalam Prolegnas Prioritas 2009 dan Prolegnas 2009 (perubahan) keempat RUU ini dicantumkan sebagai RUU yang tengah dalam pembahasan dan merupakan luncuran tahun 2008 bersama dengan RUU Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, RUU Komisi Yudisial dan RUU Mahkamah Konstitusi.⁴⁶⁶ Dari Paket UU tersebut, melihat kebutuhan untuk melakukan revisi terhadap ketiga RUU bidang peradilan, Peradilan Agama, TUN dan Umum, merupakan konsekuensi dari adanya penambahan beberapa fungsi Komisi Yudisial yang diatur dalam UU No.3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No.14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yaitu diperjelasnya tugas Komisi Yudisial sebagai pengawas eksternal Hakim atas perilaku Hakim.⁴⁶⁷

⁴⁶⁵ *Ibid*, hlm 151

⁴⁶⁶ Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Nomor : 02A/DPR RI/II/2008-2009, Tanggal 16 Desember 2008

⁴⁶⁷ Hasil penelitian *The Political and Economic Risk Consulting* (PERC) di Hongkong tahun 2008 menyatakan, peradilan di Indonesia adalah yang terburuk di Asia. Sebelumnya, hasil Transparansi Internasional Indonesia (TII) selama 5 tahun berturut-turut sejak 2004 menyatakan lembaga peradilan sebagai 5 lembaga terkorup di Indonesia. Survey *Kompas* tahun 2006 menyebutkan, 62% responden menilai MA bercitra buruk, 89,1 menyatakan keputusannya beraroma KKN, dan 70 persen menyatakan kinerjanya tidak memuaskan. Dalam laporan tahunan Komisi Ombudsman tahun 2005, lembaga yang paling banyak diadukan adalah pengadilan yaitu sebanyak 35 % dari 3902 pengaduan [Political & Economic Risk Consultancy, *Asian Intelligence: An Independent Fortnightly Report on Asian Business and Politics*, (Hong Kong: PERC.Ltd, 2008) hlm 14

Kewenangan-kewenangan ini memperjelas fungsi Komisi Yudisial yang ada dalam Pasal 24B Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Komisi Yudisial berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Sehingga proses pengawasan Hakim dilakukan oleh dua lembaga, pengawasan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung meliputi pelaksanaan tugas yudisial, administrasi, dan keuangan, sedangkan pengawasan yang menjadi kewenangan Komisi Yudisial adalah pengawasan atas perilaku hakim, termasuk Hakim Agung. Jika agenda revisi terhadap ketiga RUU bidang peradilan ini. Peradilan Agama, TUN dan Umum, dimaksudkan untuk melakukan harmonisasi terhadap semua undang-undang yang mengatur mengenai bidang peradilan khususnya dibidang pengawasan dan terkait dengan akuntabilitas personil peradilan, maka seharusnya RUU KY yang mengatur wewenang KY dalam pengawasan dibahas dan disahkan terlebih dahulu.

Sebagaimana diketahui bahwa serangkaian paket rancangan undang-undang tentang peradilan telah diundangkan menjadi undang-undang, antara lain: (1) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menggantikan UU No. 4 Tahun 2004 tentang kekuasaan Kehakiman, namun semua ketentuan yang merupakan peraturan pelaksana yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dinyatakan masih berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini. (2) UU No. 49 Tahun 2009 tentang Perubahan kedua atas UU No. 2 Tahun 1989 tentang Peradilan Umum; (3) UU No. 50 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama; dan (4) UU No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pada dasarnya dengan diundangkannya UU tersebut diatas tidak banyak merubah sistem peradilan Indonesia secara esensial khususnya berkenaan dengan sistem satu atap, hanya beberapa penekanan secara sistematis

ketentuan-ketentuan dari berbagai perundang-undangan yang telah ada dimasukkan dalam undang-undang tersebut, namun demikian terdapat beberapa ketentuan baru seperti dalam UU tentang Kekuasaan Kehakiman yang baru tersebut misalnya, mengatur ketentuan fungsi pengawasan Komisi Yudisial disebutkan sebagai pengawasan eksternal dalam rangka menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.⁴⁶⁸ dan dalam rangka menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim Komisi Yudisial dapat menganalisa putusan pengadilan untuk melakukan mutasi hakim.⁴⁶⁹ Hakim yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim diperiksa oleh Mahkamah Agung dan atau Komisi Yudisial.⁴⁷⁰ bahkan pada proses seleksi pengangkatan hakim dilakukan bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial.⁴⁷¹

⁴⁶⁸ Pasal 40 UU No 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman: (1) Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim dilakukan pengawasan eksternal oleh Komisi Yudisial. (2) Dalam melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Yudisial mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim berdasarkan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.

⁴⁶⁹ Pasal 42 UU No 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman: Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, Komisi Yudisial dapat menganalisis putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagai dasar rekomendasi untuk melakukan mutasi hakim.

⁴⁷⁰ Pasal 43 UU No 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman: Hakim yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim diperiksa oleh Mahkamah Agung dan/atau Komisi Yudisial.

⁴⁷¹ Pasal 14 A ayat 2 UU No 49 Tahun 2009 Tentang Peradilan Umum: (1) Pengangkatan hakim pengadilan negeri dilakukan melalui proses seleksi yang transparan, akuntabel, dan partisipatif. (2) Proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan negeri dilakukan bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai proses seleksi diatur bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial. Pasal 13A ayat 2 UU No 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama: (1) Pengangkatan hakim pengadilan agama dilakukan melalui proses seleksi yang transparan, akuntabel, dan partisipatif. (2) Proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan agama dilakukan bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai proses seleksi diatur oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial. dan Pasal 14A

Lahirnya Paket UU Kekuasaan Kehakiman jilid kedua yang semakin meneguhkan penyatuatan di bawah MA memberikan beberapa implikasi positif. Apabila merujuk kepada hasil penelitian Sosio-Legal KY tahun 2014 dikemukakan bahwa Beberapa hakim berpandangan bahwa secara umum ada kemajuan yang lebih baik pasca diberlakukannya sistem satu atap di Mahkamah Agung.⁴⁷² Di sisi yang lain, hakim lain juga berpendapat bahwa perubahan sistem menjadi satu atap membuat birokrasi menjadi lebih simple, misalnya dalam hal mengurus perizinan atau kenaikan pangkat tidak perlu ke banyak meja. Sistem administrasi jauh lebih baik, lebih fokus dan lebih terarah, serta tidak memakan waktu yang lama. Salah seorang hakim juga memuji bahwa kebijakan satu atap berkontribusi mempermudah sistem administrasi secara umum.⁴⁷³ Beberapa hakim juga berpendapat bahwa sistem satu atap juga memberikan dampak yang lebih baik dalam hal mekanisme mutasi/promosi.⁴⁷⁴ Hakim lain berpendapat bahwa dalam hal mutasi/promosi, Mahkamah Agung juga memberikan kesempatan bagi para hakim perempuan yang jauh dari suami untuk dapat ditempatkan di daerah yang dekat dengan suaminya, dengan cara mengajukan permohonan ke Dirjen Badilum.

ayat 2 UU No 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: (1) Pengangkatan hakim pengadilan tata usaha negara dilakukan melalui proses seleksi yang transparan, akuntabel, dan partisipatif. (2) Proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan tata usaha negara dilakukan bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai proses seleksi diatur bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial.

⁴⁷² Berdasarkan penelitian dengan sosio-legal oleh KY proses penyatuan atap yang berlangsung pada Mahkamah Agung relatif dapat memperbaiki keadaan, diantaranya dalam hal kesejahteraan hakim yang dirasakan lebih baik dengan adanya remunerasi. [Fajri Nur Syamsi, dkk, *Problematika Hakim Dalam Ranah Hukum, Pengadilan, Dan Masyarakat Di Indonesia: Studi Sosio-Legal*, (Jakarta: Sekretariat Komisi Yudisial, 2014) hlm 78]

⁴⁷³ Misalnya data dan dokumen setiap saat bisa diketahui melalui admin yang dimiliki oleh Hakim. [*Ibid*, hlm 80]

⁴⁷⁴ Dalam penelitian sosio-legal KY, bahwa ada kriteria tertentu dalam mekanisme mutasi/promosi misalnya kepangkatan/golongan, masa kerja, pengalaman, dan lain-lain. Selain itu, adanya sistem online dalam sistem mutasi juga sangat membantu para hakim sehingga para hakim bisa melakukan persiapan sebelumnya. [*Ibid*, hlm 82]

Di sisi lain, waktu penempatan seorang hakim di suatu daerah juga menjadi relatif lebih singkat dibandingkan ketika dua atap yang bisa mencapai 5-7 tahun, sekarang hanya sekitar 3-4 tahun.⁴⁷⁵

Dalam hal peningkatan kapasitas hakim, beberapa hakim juga merasakan perubahan yang lebih baik, misalnya kesempatan untuk mendapatkan diklat semakin terbuka.⁴⁷⁶ Dalam hal anggaran, menurut beberapa hakim satu atap memberikan dampak yang positif bagi anggaran yaitu bertambahnya alokasi anggaran untuk pengadilan.⁴⁷⁷ Dalam hal rekrutmen hakim, beberapa hakim mengatakan bahwa sistem rekrutmen pasca satu atap lebih transparan, lebih terarah dan profesional. Selain itu sekarang semua calon hakim (cakim) sudah pasti akan menjadi hakim karena seleksi dilakukan di awal fase, sedangkan dulu sebelum satu atap para cakim belum tentu akan menjadi hakim karena masih ada proses seleksi yang memungkinkan cakim tidak lulus dan kemudian dijadikan sebagai pegawai pengadilan seperti panitera.⁴⁷⁸

Dalam hal penempatan cakim, menurut beberapa hakim bahwa penempatan cakim jauh lebih bagus. Saat ini cakim harus ditempatkan di PN kelas 1, sedangkan dulu di kelas 2. Penempatan cakim di PN kelas 1 tersebut menurut beberapa hakim adalah hal yang bagus hal karena dapat mengasah kemampuan dan menambah

⁴⁷⁵ *Ibid*, hlm 83

⁴⁷⁶ Hakim diberikan pendidikan mulai dari calon hakim dan diikutsertakan dalam diklat dan seminar. [*ibid*, hlm 84]

⁴⁷⁷ Selain itu, secara administrasi keuangan sekarang anggaran bisa dikelola sendiri, sehingga dapat mempermudah dalam belanja modal, barang dan lain-lain. [*ibid*, hlm 85]

⁴⁷⁸ Hakim lain juga berpendapat bahwa mekanisme rekrutmen saat ini lebih baik karena sudah cukup selektif. Salah seorang hakim mengatakan bahwa sistem rekrutmen hakim sudah baik namun perlu ditingkatkan, ia memberikan masukan bahwa sebaiknya rekrutmen hakim juga dilakukan dengan melibatkan pihak yang bukan berlatar belakang hukum misalnya psikolog, karena menurutnya dengan melibatkan pihak lain dalam proses seleksi akan berpengaruh pada transparansi proses rekrutmen itu sendiri. Ia berpendapat bahwa rekrutmen sangat penting diperhatikan karena rekrutmen adalah awal dari segala sesuatu. [*Ibid*, hlm 86]

pengetahuan cakim dibanding jika ditempatkan di PN kelas 2.⁴⁷⁹ Dalam hal penegakan disiplin pegawai juga dirasakan semakin meningkat.⁴⁸⁰ Dalam hal pengawasan internal, beberapa hakim berpendapat bahwa saat ini pengawasan internal berjalan baik. Para hakim memiliki pertemuan bulanan, selain itu setiap 6 bulan sekali juga ada pengawasan dari Pengadilan Tinggi.⁴⁸¹ Dalam hal keamanan, salah satu sample pengadilan yang diteliti telah dilengkapi dengan 12 kamera CCTV yang dipasang di sejumlah tempat. Telah pula diterapkan akses terbatas ke ruangan hakim, ada tombol merah di setiap pintu menuju ke ruang hakim. Selain itu juga ada satpam dan *detector* dalam pintu masuk, meskipun belum ada *emergency exit* untuk para hakim agar tidak berpapasan dengan para pihak.⁴⁸² Meskipun terdapat beberapa implikasi positif sebagaimana dikemukakan diatas, Akan tetapi, bukan berarti tidak terdapat implikasi negatif pasca penyatuatan, beberapa hakim berpandangan bahwa meskipun pola mutasi/promosi pasca satu atap telah lebih baik dibanding dua atap, beberapa hakim lain justru berpendapat sebaliknya. Tidak adanya transparansi terkait permasalahan mutasi/promosi menjadi salah satu keluhan yang paling utama. Dalam beberapa kasus kadang ditemukan pola mutasi

⁴⁷⁹ Hakim lain juga berpendapat bahwa penempatan hakim saat ini sudah lebih baik karena tidak lagi menjadi sumber kolusi. Ia mengatakan bahwa dulu ketika masih dua atap harus membayar sejumlah uang tertentu, namun menurutnya sekarang setelah satu atap hal tersebut tidak ada lagi. [*Ibid*]

⁴⁸⁰ Salah seorang hakim berpendapat bahwa dengan adanya penyatuan atap, pengadilan-pengadilan secara rutin mulai melakukan absen dengan menggunakan finger print setiap pagi dan sore tiap harinya. Hal ini dikarenakan sistem reward and punishment berjalan dengan baik, sebagai contoh adalah adanya potongan 1 % dari uang remunerasi bagi yang datang terlambat atau pulang sebelum waktunya dan potongan 5% apabila tidak masuk kerja. [*Ibid*]

⁴⁸¹ Salah seorang hakim juga mengatakan bahwa pengawasan internal pengadilan sangat ketat, seperti hakim tidak boleh menerima telepon, hakim tidak boleh memeriksa saksi secara sekaligus tetapi harus satu persatu. Apabila ada laporan terkait hal-hal tersebut, maka hakim akan dipanggil oleh Pengadilan Tinggi. Selain itu dulu ketika masih dua atap, laporan-laporan dari masyarakat akan ditanggapi dalam waktu yang lama, namun sekarang jika ada laporan maka KPN dapat menanyakan langsung kepada hakim yang bersangkutan. [*Ibid*, 90]

⁴⁸² *Ibid*, hlm 91

yang tidak jelas. Dalam riset KY diuraikan bahwa idealnya harus terdapat parameter yang jelas dengan didasarkan pada kemampuan yuridis dan integritas hakim. Beberapa hakim berpendapat mutasi/promosi haruslah berdasarkan pada *fit and proper test* yang murni, agar menjadi adil. Mereka juga berpendapat bahwa perlu juga mempertimbangkan kesenioran agar pimpinan pengadilan tidak merasa sungkan apabila harus menegur hakim yang lebih junior darinya.⁴⁸³ Selain itu, beberapa hakim berpendapat bahwa meskipun kesejahteraan hakim meningkat dibandingkan dengan ketika masih dua atap, namun mereka mengatakan bahwa sebagai pejabat negara kesejahteraan hakim dirasa masih kurang. Namun demikian, kesejahteraan bukan hanya sebatas persoalan gaji. Keterbatasan sarana dan kurangnya dukungan teknis bagi pelaksanaan tugas-tugas Hakim seharusnya juga menjadi sebuah persoalan yang menjadi prioritas untuk diselesaikan dengan segera. Sarana dan prasarana merupakan salah satu faktor pendukung yang ikut mewarnai keberhasilan penegakan hukum.⁴⁸⁴

⁴⁸³ Salah seorang hakim mengatakan bahwa sebaiknya hakim yang idealis didorong untuk dipromosikan. Sementara hakim lain berpendapat bahwa terkait promosi hakim, seharusnya ada mekanisme penilaian secara periodik untuk mengetahui kapasitas dan kemampuan hakim sehingga hakim yang pintar dapat dipromosikan dan hakim yang kurang pintar tidak dengan mudah dipromosikan. Hakim lain berpendapat bahwa dalam sistem mutasi promosi diperlukan pola yang sistematis agar hakim tidak terlalu lama bertugas di satu tempat, hal tersebut diperlukan agar hakim tidak memiliki terlalu banyak teman atau musuh yang rentan bagi seorang hakim, sehingga dapat menjamin keamanan hakim di lingkungan tempatnya bertugas, selain itu juga untuk melindungi hakim dari konflik kepentingan. Hakim lain berpendapat bahwa ada hakim yang penugasannya hanya berputar-putar di salah satu pulau saja atau yang sering disebut “mutasi obat nyamuk”. Di sisi lain, menurut pengakuan salah seorang hakim bahwa ada seorang Terdakwa yang mempunyai “jaringan” bisa memindahkan hakim dan itu berhasil. Menurut beberapa hakim, dalam beberapa kasus kadang mutasi/promosi sangatlah tidak sistematis dan terkadang berdasarkan persoalan suka atau tidak suka. Selain itu hakim juga dibiarkan menjadi pengikut saja, meskipun ada Tim Promosi Mutasi (TPM). Hakim lain mengatakan bahwa ada pemindahan hakim yang sulit dimengerti, namun hal itu tidak bisa ditanyakan sehingga hakim dibiarkan bertanya-tanya. [*Ibid*]

⁴⁸⁴ Ada hakim yang menceritakan bahwa dia pernah punya pengalaman ditempatkan di wilayah yang belum mempunyai gedung pengadilan sehingga

Hakim lain mengatakan bahwa sebagai pejabat yang karena tugasnya harus sering berpindah-pindah tempat, tentu harus diperhatikan pula sarana yang mendukung seorang hakim untuk keperluan kepindahan.⁴⁸⁵ Oleh karena itu alangkah baiknya ketika hakim dipindahtugaskan ke tempat yang baru rumah dinas sudah siap dan ada perlengkapan yang cukup, sehingga ketika hakim harus pindah tugas tidak lagi harus memikirkan kebutuhan-kebutuhan tersebut dan bisa langsung bertugas dengan baik. Selain itu, Biaya transportasi yang mahal ketika ditempatkan di daerah yang jauh dengan keluarga juga menjadi permasalahan sendiri bagi para hakim, terlebih ketika ada anggota keluarga yang sakit namun mereka tidak bisa pulang karena kendala biaya transportasi yang mahal.⁴⁸⁶ Dalam hal kesehatan, beberapa hakim mengatakan sering kali Askes hakim di beberapa tempat tidak diakui sebagai pejabat Negara.⁴⁸⁷ Dalam hal pengelolaan keuangan, permasalahan yang menjadi keluhan beberapa hakim adalah kurangnya transparansi dan pengetahuan para hakim dalam hal keuangan misalnya dalam hal pendapatan atau hak yang seharusnya diterima oleh hakim. Meskipun Sekretaris MA telah membuat aturan bahwa Ketua Pengadilan tidak boleh mencampuri urusan keuangan, namun beberapa hakim berpendapat bahwa hakim seharusnya juga

harus berkantor (menumpang) di rumah camat. Hakim lain memberikan contoh pernah mengalami kesulitan ketika membutuhkan fasilitas berupa laptop dan transportasi. Di sisi lain banyak hakim yang mengeluhkan persoalan rumah dinas. Kurang layaknya kondisi rumah dinas menjadi keluhan utama, sehingga mereka harus mengeluarkan biaya renovasi secara pribadi. [*ibid*]

⁴⁸⁵ Menurutnya, memang disediakan biaya mutasi untuk seorang hakim yang dimutasi, tetapi tidak cukup, hal ini dikarenakan setiap pindah tugas, maka harus membeli barang-barang kebutuhan sehari-hari kembali. Barang-barang yang lama tidak mungkin dibawa, biasanya hanya dijual murah kepada tetangga. Tentu saja ini membutuhkan biaya yang sangat besar. [*Ibid*, hlm 92]

⁴⁸⁶ *Ibid*

⁴⁸⁷ Askes III B hakim ditempatkan di kelas III B, sama dengan Terdakwa. Menurutnya, seharusnya hakim di tempatkan di kelas yang berbeda guna menghindari pertemuan dengan para pihak. Selain itu juga diperoleh keluhan mengenai lambatnya pelayanan penanganan kesehatan dengan menggunakan Askes. [*Ibid*]

dilibatkan di dalam mengurus keuangan pengadilan.⁴⁸⁸ Hal lainnya ternyata meskipun beberapa hakim mengatakan bahwa sistem rekrutmen hakim saat ini sudah lebih baik, namun ada juga hakim yang mengatakan bahwa sistem rekrutmen pasca satu atap tidak lebih baik daripada dua atap. Menurutnya ada yang dikarenakan faktor kedekatan dan link, dari kalangan keluarga misalnya, meskipun menurutnya hal ini sulit untuk dibuktikan.

Beberapa hakim berpendapat bahwa dengan diberlakukannya sistem satu atap kini membuat pola kelembagaan menjadi bergeser. Saat ini dirasakan kemandirian kekuasaan kehakiman didudukkan sebagai kemandirian kelembagaan, dan hakim hanya didudukkan sebagai sub-sistem yang ada.⁴⁸⁹ Hal ini berbeda dengan *Bangalore Principle tentang judicial independence*, terdapat sebuah perbedaan mendasar antara SEMA No. 10 Tahun 2005 dengan *Bangalore Principel*, dimana SEMA No. 10 Tahun 2005 lebih mengutamakan kebebasan lembaga sedangkan *Bangalore Principles* mengutamakan kemerdekaan hakim secara personal dan lembaga. Dari beberapa uraian di atas, meskipun beberapa hakim berpendapat bahwa pasca penyatuan atap di Mahkamah Agung secara umum sudah lebih baik, namun beberapa hakim juga berpendapat bahwa dalam beberapa hal masih perlu untuk dibenahi, hal tersebut sangat penting diperhatikan agar penerapan sistem satu atap ini tidak menjadi sebuah hal yang sia-sia karena pada akhirnya bukan lagi eksekutif ataupun legislatif yang menjadi momok dalam urusan yudikatif, melainkan bergeser menjadi birokrasi internal Lembaga Mahkamah Agung sendiri yang pada akhirnya mengungkung prinsip kemandirian hakim.

Selain beberapa Implikasi negatif tersebut, ternyata Lahirnya Paket UU Kekuasaan Kehakiman jilid kedua tersebut tidak sepenuhnya mengatasi permasalahan berkenaan dengan potensi-potensi *judicial corruption* akibat pengorganisasian satu atap

⁴⁸⁸ *Ibid*

⁴⁸⁹ *Ibid*, hlm 95

peradilan di bawah MA yang bersifat ”bedol desa” tersebut.⁴⁹⁰ Sebagaimana dinyatakan dalam penelitian *Indonesian Corruption Watch* (ICW) Tahun 2002 yang diterbitkan kembali pada Tahun 2016, bahwa:⁴⁹¹

“Korupsi peradilan di Indonesia lebih populer disebut dengan mafia peradilan. Mafia dalam istilah ini bukan menunjuk pada kejahatan terorganisir seperti mafia Sisilia. Tetapi mafia merujuk pada konspirasi di antara aparat keadilan untuk mempermainkan hukum demi keuntungan pribadi. Meskipun sudah banyak media massa yang menulis soal mafia peradilan, bahkan melakukan investigasi lengkap, tetapi belum banyak penelitian yang dilakukan dalam persoalan ini. Kebanyakan penelitian tentang peradilan lebih menyoroti aspek kemandirian kekuasaan kehakiman. Ini dapat dimengerti karena pada masa pemerintahan Orde Baru, peradilan adalah bagian dari kekuasaan otoriter. Salah satu sumber yang bisa dijadikan sebagai pijakan awal untuk melihat korupsi peradilan adalah penelitian yang dilakukan oleh Bappenas dan World Bank. Dalam penelitian tersebut, Bappenas dan World Bank mengakui ada praktik korupsi di lingkungan peradilan. Secara khusus, laporan ini menyoroti korupsi yang dilakukan oleh panitera pada saat pendaftaran perkara. Responden penelitian tersebut menyatakan bahwa biaya pendaftaran yang harus dibayar oleh pencari keadilan dinilai cukup mahal. Dari penelitian tersebut juga diungkap praktik korupsi bagi para pihak untuk mendapatkan salinan putusan. Salinan putusan yang semestinya adalah hak para pihak hanya bisa didapatkan oleh para pihak setelah diharuskan untuk memberikan uang lebih kepada petugas di pengadilan. Tanpa uang, salinan-salinan putusan tidak akan segera diserahkan.”

⁴⁹⁰ Wasingatu Zakiyah, et.al, *Menyingkap Mafia Peradilan*, (Malang: Setara Press, 2016) hlm 16

⁴⁹¹ *Ibid*, hlm 17

Di dalam penelitiannya, ICW juga menjabarkan beberapa patologi korupsi peradilan yang telah menjadi pola dan seringkali terjadi sejak masa orde baru, seperti: (1) Calo Perkara, (2) Vonis yang tidak bisa dieksekusi, (3) Pemalsuan Vonis, (4) Pengaburan perkara, (5) Surat Sakti, sehingga menjadi gambaran dunia peradilan pada waktu itu adalah penyalahgunaan kekuasaan yang potensial terjadi dan tumbuh suburnya nepotisme serta korupsi dalam tubuh lembaga peradilan.⁴⁹² Apabila ditinjau lebih dalam, tujuan penyatuan atap sesungguhnya adalah untuk menghilangkan intervensi eksekutif, akan tetapi, ternyata menyisakan pekerjaan yang justru semakin menjadi, yaitu masalah mafia peradilan. Reformasi peradilan yang telah berlangsung selama 17 tahun belum memberikan perubahan signifikan pada integritas para hakim. Pada Januari-September 2016, tercatat setidaknya 28 aparat peradilan yang terdiri dari 23 hakim dan 5 pejabat pengadilan yang perkaranya terpublikasi media, dengan berbagai klasifikasi kasus seperti: mafia peradilan, pengaturan perkara, pertimbangan yang aneh, koneksi pejabat. Sementara data yang dirilis oleh *doinbusiness.org* pada tahun 2016, ranking *World Bank* tentang Indeks Kualitas Proses Peradilan Indonesia pada aspek bisnis menempatkan posisi nilai Indonesia pada 6.5 dari skala 0 s.d. 18, atau sekitar 36, 1 % dari proses peradilan yang ideal pada aspek bisnis.⁴⁹³

Dalam sistem satu atap tetap muncul beberapa persoalan. *Pertama*,⁴⁹⁴ dalam rumusan amendemen UUD 1945 pasca reformasi, tidak dirumuskan soal kemandirian hakim secara eksplisit. Hal yang diatur adalah kekuasaan kehakiman yang diserahkan kepada lembaga. Sebagian hakim memandang bahwa sebagai penjaga gerbang keadilan, merekapun masih harus memperjuangkan keadilan bagi dirinya sendiri. Kemandiriannya sebagai hakim seakan

⁴⁹² *Ibid*, hlm 20

⁴⁹³ Sukma Violeta, *Mengembangkan Shared Responsibility Demi Tegaknya Judicial Accountability*, dalam *Etika dan Budaya Hukum dalam Peradilan*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, 2017) hlm 257

⁴⁹⁴ *Ibid*, hlm 278

terkikis sejak amendemen Kedua UUD dengan melahirkan beberapa undang-undang dan kebijakan turunannya. Sementara itu, mereka merasa sering dipersalahkan oleh masyarakat yang berpendapat bahwa putusan mereka buruk dan bernuansa korupsi. Mereka juga diberi label-label yang tidak menguntungkan hakim. Namun, masyarakat tidak paham bahwa di balik sebutan penghormatan “Yang Mulia” dari para pencari keadilan, para hakim menghadapi banyak persoalan yang tersembunyi dalam hukum dan segala implikasinya yang membelenggu kebebasan mereka secara administratif. Tujuan amendemen UUD 1945 di atas kertas sebenarnya baik, yaitu mewujudkan kekuasaan kehakiman yang terbebas dari kekuasaan lain, sesuai dengan cita-cita *rechtstaat*. Namun, perumusan dengan meletakkan kekuasaan kehakiman lebih kepada institusi justru merefleksikan ketidakseimbangan antara kekuasaan institusi dan kebebasan hakim sebagai individu.

Hal itu pada akhirnya berimplikasi pada ketidakmaksimalan kinerja hakim melalui putusan-putusannya. Sesudah Perubahan UUD 1945, Pasal 24 ayat 1 mengemukakan “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Namun, dalam ayat berikutnya, dinyatakan “Kekuasaan kehakiman dilakukan 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”. Perubahan pasal tersebut justru menunjukkan bahwa kekuasaan kehakiman lebih diserahkan kepada struktur lembaga-lembaga pengadilan daripada individu hakim. Hal itu berimplikasi pada penempatan kekuasaan kehakiman lebih kepada ketua-ketua lembaga, yaitu Ketua Mahkamah Agung, Ketua Pengadilan Tinggi, Ketua Pengadilan Negeri, dan para pelaksananya; bukan kepada para hakim sebagai pribadi. Dalam hubungan semacam itu, ada relasi atasan-bawahan secara administratif yang mengaburkan posisi letak

kekuasaan kehakiman dan kemandirian hakim. Persoalan *kedua*,⁴⁹⁵ dalam sistem satu atap berkaitan dengan kemampuan Mahkamah Agung dalam menciptakan sistem rekrutmen, mutasi, promosi, dan pengawasan hakim yang transparan dan adil. Praktik kinerja Mahkamah Agung ternyata telah menyebabkan munculnya keraguan bahwa Mahkamah Agung hanya menggantikan tirani kekuasaan pemerintah. Beberapa persoalan tersebut menunjukkan bahwa sistem satu atap tidak sepenuhnya mampu menyeimbangkan konsepsi kemerdekaan dan akuntabilitas.

2. Kadar Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman Pengadilan Khusus

Sejak dimulai dengan pembentukan Pengadilan Khusus Niaga pada tahun 1998, disusul oleh Pengadilan Khusus Hak Asasi Manusia (HAM) pada tahun 2000, kemudian Pengadilan Syariah di Aceh, serta Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) pada September 2004, indikasi pembuat Undang-undang untuk mengamanatkan pembentukan pengadilan khusus semakin gencar. Hingga beberapa pengadilan khusus yang terbaru dan telah diniscayakan oleh pembuat Undang-undang adalah Pembentukan Pengadilan Khusus Hubungan Industrial dan Pengadilan Khusus Perikanan. Indikasi munculnya berbagai pengadilan khusus ini dapat dipastika karena tuntutan kepercayaan berbagai pihak yang semakin melemah terhadap pengadilan konvensional dalam menjalankan fungsinya.⁴⁹⁶

Parameter paling jelas adalah tingginya tingkat ketidakpuasan masyarakat terhadap putusan pengadilan yang seringkali dianggap bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat. Dalam kondisi ketidakpercayaan dan ketidakpuasan masyarakat yang tinggi, pengadilan khusus diharapkan menjadi jalan pintas yang akan mampu menjawab berbagai kelemahan pada pengadilan

⁴⁹⁵ *Ibid*, hlm 261

⁴⁹⁶ Dian Rositawati, *Belajar dari Pengalaman Pembentukan Pengadilan Khusus: Solusi Tanpa Pikir Panjang*, (Jakarta: Dictum Edisi 3, 2004) hlm 93

konvensional, antara lain: (1) kelemahan kompetensi dan kualitas hakim dalam penanganan perkara; (2) rendahnya integritas; (3) minimnya akuntabilitas dan transparansi di pengadilan serta problem-problem pengadilan lainnya.⁴⁹⁷ Namun demikian dalam prakteknya, ternyata pembentukan beberapa pengadilan khusus seperti Pengadilan Niaga dan Pengadilan Hak Asasi Manusia menuai berbagai kritik. Beberapa pengadilan khusus tersebut ternyata tidak mampu menjawab tantangan perubahan yang diharapkan oleh masyarakat bahkan dapat dikatakan tidak mampu menjalankan fungsinya dengan baik. Permasalahan yang dihadapi pengadilan-pengadilan khusus tersebut terjadi karena banyak faktor.

Kecenderungan pengambil kebijakan yang menyederhanakan masalah sangat jelas terlihat. Pembentukan pengadilan khusus seringkali tidak diimbangi dengan penyediaan sistem-sistem pendukung yang memadai sehingga tidak dapat menjawab permasalahan. Misalnya saja dalam hal penunjukan hakim *ad hoc* yang merupakan respon karena anggapan umum bahwa sebagian hakim karir yang bekerja pada pengadilan konvensional tidak memiliki integritas dan kualitas yang memadai.⁴⁹⁸ Padahal tidak akan pernah akan lahir hakim yang berintegritas dan berkualitas, jika untuk mendapatkannya hanya dilakukan dengan membuat aturan tentang "harus ada hakim dari luar karir" yang dianggap pasti berintegritas dan berkualitas, tanpa mengatur bagaimana ada proses seleksi yang baik sehingga siapapun dan dari manapun calon tersebut berasal, tetap akan dapat dijaring calon yang terbaik.⁴⁹⁹ Kelambatan dalam proses penyelesaian perkara direspon oleh pembuat Undang-undang dengan menetapkan jangka waktu yang pasti dalam penyelesaian perkara, namun tidak dipikirkan problem

⁴⁹⁷ Tim Pengarah Pengadilan Niaga dan Persiapan Pembentukan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, *Cetak Biru dan Rencana Aksi Pembentukan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: 2004), hlm 8

⁴⁹⁸ Dian Rositawati, *Belajar dari Pengalaman....Op. Cit*, hlm 94

⁴⁹⁹ Tim Pengarah Pengadilan Niaga dan Persiapan Pembentukan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, *Cetak Biru dan Rencana....Op. Cit*, hlm 10

kelembagaan yang meliputi sarana dan prasarana pendukung yang diperlukan untuk memenuhi batas waktu tersebut.⁵⁰⁰ Maka tujuan semula pembentukan pengadilan khusus untuk memperbaiki kelemahan pengadilan konvensional sangat sulit untuk terwujud. Karena tidak akan mungkin terwujud suatu pengadilan yang merdeka, imparial, kompeten dan efisien jika sama sekali tidak diatur mekanisme hukum acara yang rinci untuk memastikan hal tersebut. Apalagi tidak ada dukungan anggaran yang memadai, tidak ada gaji/tunjangan bagi para hakim dan pegawai pendukungnya atau tidak diatur mekanisme pertanggungjawaban pengadilan tersebut kepada publik.⁵⁰¹

Namun demikian, tidak sedikit terobosan yang berhasil dilakukan pengadilan khusus yang telah terbentuk. Pada awal pembentukannya hanya di Pengadilan Niaga terdapat kemudahan melihat papan pengumuman dengan agenda persidangan dalam minggu itu atau dapat menghadiri sidang yang (hampir) selalu terbuka untuk umum. Atau mendapatkan salinan putusan Pengadilan Niaga dari panitera dengan cukup mudah walaupun kini mulai timbul hambatan untuk mendapatkannya.⁵⁰² Berkat adanya Pengadilan Niaga pula konsep *dissenting opinion* mulai dijalankan, lembaga paksa badan diperkenalkan kembali, adanya laporan kegiatan pengadilan niaga sebagai implementasi dari prinsip akuntabilitas pengadilan dan seterusnya. Pengadilan Tipikor meskipun pada awalnya kesulitan berfungsi efektif, namun saat ini telah merekrut hakim-hakim *ad hoc*-nya melalui proses dan tahapan yang relatif transparan dan akuntabel walaupun masih terdapat

⁵⁰⁰ Astriyani, *Mencari Pengurus Hakim*, (Jakarta: Dictum, Edisi 9, 2014) hlm 53

⁵⁰¹ Arsil, *Pengadilan-Pengadilan Khusus di Indonesia*, (Jakarta: Dictum, Edisi 4, 2005) hlm 79

⁵⁰² Publik dapat mengakses putusan dan register kepailitan lewat Panitera Pengadilan Niaga di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dan memperbanyaknya. Tidak dapat dipungkiri bahwa masih ada pihak yang harus membayar uang. [Dian Rositawati, *Belajar dari Pengalaman....Op. Cit*, hlm 94]

beberapa kelemahan⁵⁰³ serta masih ada hakim terpilih yang dipertanyakan integritasnya.

Pro dan kontra mengenai pembentukan pengadilan khusus ini semakin gencar menjelang amanat Undang-undang untuk membentuk pengadilan khusus baru untuk menangani sengketa hubungan industrial dan sengketa perikanan. Mahkamah Agung sendiri menyatakan bahwa dirinya memerlukan waktu untuk dapat mempersiapkan pembentukan pengadilan khusus tersebut hingga melampaui batas waktu yang ditentukan oleh undang-undang.⁵⁰⁴ Implikasi yang nampak akibat pembentukan pengadilan khusus adalah berkenaan dengan kesiapan organisasi peradilan. Pengadilan Negeri Jakarta Pusat merupakan fokus tersendiri yang perlu dibahas jika membicarakan mengenai organisasi pengadilan khusus. Hal dikarenakan hampir sebagian besar pengadilan khusus pada saat ini berada dalam naungan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.

Pengadilan khusus tersebut adalah Pengadilan HAM, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pengadilan Niaga. Ilustrasi penanganan pengadilan khusus pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dapat memberikan gambaran bagaimana pengadilan khusus selama ini dikelola. Beban kerja Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang sekaligus merangkap Ketua Pengadilan Niaga/HAM/Tipikor merupakan titik lemah yang menjadikan Ketua Pengadilan Negeri menjadi sangat berat, baik dalam hal administrasi umum/perkara maupun bidang teknis yudisial. Sebab selain membawahi Pengadilan Negeri, ia juga membawahi pengadilan-pengadilan khusus lain yang bernaung di bawahnya.⁵⁰⁵ Untuk melaksanakan tugasnya, Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dibantu oleh seorang Wakil dan Panitera merangkap Sekretaris.

⁵⁰³ Meskipun UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan bahwa rekrutmen hakim (baik *ad hoc* maupun karir) harus dilakukan secara transparan dan partisipatif, namun demikian proses pemilihan hakim karir ternyata tidak melalui tahapan yang sama dengan pemilihan hakim *ad hoc* Tipikor. [Astriyani, *Mencari Pengurus Hakim.....Op.Cit*, hlm 54]

⁵⁰⁴ Dian Rositawati, *Belajar dari Pengalaman....Op. Cit*, hlm 95

⁵⁰⁵ *Ibid*

Sama halnya dengan Ketua Pengadilan, beban kerja Panitera/Sekretaris Pengadilan Negeri Jakarta Pusat saat ini cukup besar mengingat ada pengadilan-pengadilan khusus lainnya selain Pengadilan Niaga.⁵⁰⁶ Volume perkara yang masuk ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat cukup besar dan sebagian harus diselesaikan sesuai dengan jangka waktu yang ditentukan dalam undang-undang. Selain itu sarana dan prasarana yang memadai amat terbatas yang mampu difasilitasi oleh kepaniteraan sangat mempengaruhi kinerja dengan beban yang berat tersebut.

Selain, kemudian *culture* kepaniteraan yang kurang baik karena indikasi kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) merupakan kelemahan yang dikhawatirkan akan terjangkit juga pada fungsi kepaniteraan pengadilan khusus. Bila masalah beban kerja dan *culture* yang kurang menguntungkan di pengadilan umum tidak segera diatasi, maka dikhawatirkan juga kemungkinan gagalnya perkara di Pengadilan Tipikor untuk memenuhi batasan waktu maksimum pemeriksaan yaitu 90 (sembilan puluh) hari. Untuk mengatasi problem tersebut, pembuat Undang- undang yaitu DPR dan Pemerintah serta Mahkamah Agung perlu memikirkan konsekuensi yang harus dipenuhi dari tuntutan pembentukan pengadilan khusus tersebut yaitu DPR dan Pemerintah serta Mahkamah Agung perlu memikirkan konsekuensi yang harus dipenuhi dari tuntutan pembentukan pengadilan khusus tersebut dengan cara memenuhi standar kecukupan fasilitas dan sumber daya manusia sehingga pengadilan khusus ini dapat berjalan efektif.⁵⁰⁷

Problem organisasi secara spesifik dapat meninjau pembentukan pengadilan Tipikor. Keberadaan pengadilan ini pada awalnya “ditumpangkan” pada pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.⁵⁰⁸ Namun

⁵⁰⁶ Laporan Kegiatan 1998-2003 Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, (Jakarta: 2004) hlm 10

⁵⁰⁷ Dian Rositawati, *Belajar dari Pengalaman....Op. Cit*, hlm 95

⁵⁰⁸ Pasal 53 UU No 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi: “Dengan Undang-Undang ini dibentuk Pengadilan Tindak Pidana

kemudian keberadaannya dianggap inkonstitusional karena bertentangan dengan UUD 1945. Mahkamah Konstitusi (MK) dalam pertimbangannya menyatakan kehadiran pasal tersebut nyata-nyata telah menimbulkan dualisme penanganan perkara tindak pidana korupsi, yang berimplikasi pada terlanggarnya hak-hak konstitusional warga negara, khususnya para tersangka kasus korupsi.⁵⁰⁹ Akhirnya DPR baru mengesahkan RUU Pengadilan Tipikor pada 29 Agustus 2009. Disahkannya UU No 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) mengakhiri ketidakpastian masa depan pengadilan khusus tersebut. Namun seiring berjalannya waktu, berbagai persoalan mulai menghinggapi pengadilan tipikor. Bahkan cukup banyak pihak menilai keberadaan

Korupsi yang bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus tindak pidana korupsi yang penuntutannya diajukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.”

⁵⁰⁹ Putusan MK tersebut menuai banyak kritikan dan kekecewaan publik yang menganggap hal tersebut merupakan kemunduran terhadap upaya pemberantasan korupsi. Namun MK agaknya tidak ingin sembrono dan masih mempertimbangkan antara lain: (1) Akibat hukum atas kekuatan mengikat Pasal 53 UU KPK tersebut harus cukup memertimbangkan agar proses peradilan tindak pidana korupsi (Tipikor) atas pemeriksaan perkara yang sedang ditangani tidak terganggu atau tidak macet, apa lagi menimbulkan kekacauan hukum; (2) Putusan yang diambil oleh Mahkamah jangan sampai menyebabkan timbulnya ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) yang dapat mengakibatkan kekacauan dalam penanganan atau pemberantasan tindak pidana korupsi; (3) Putusan Mahkamah tersebut jangan sampai pula menimbulkan implikasi melemahnya semangat (*disinsentive*) pemberantasan korupsi yang telah menjadi musuh bersama bangsa dan masyarakat Indonesia; (4) Untuk melakukan penyempurnaan UU KPK dan penataan kelembagaan pengadilan khusus yang diperlukan untuk itu, tidak dapat diselesaikan seketika sehingga dibutuhkan waktu yang cukup. Sehingga MK memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk sesegera mungkin melakukan penyelarasan UU KPK dengan UUD 1945 dan membentuk undang-undang tentang pengadilan tipikor dalam kerangka pengadilan khusus. MK memberikan limitasi waktu selama maksimal 3 tahun sejak putusan dibacakan akan tetapi keberadaan pengadilan tipikor saat itu tetap memiliki kekuatan hukum mengikat sampai dibentuknya undang-undang yang baru. [Putusan MK Nomor: 012-016-019/PUU-IV/2006]

pengadilan tipikor justru menjadi titik lemah pemberantasan korupsi saat ini.⁵¹⁰

Kekeliruan pertama dalam UU Pengadilan Tipikor adalah memberikan kewenangan kepada ketua pengadilan untuk menentukan jumlah dan komposisi majelis hakim. Hal ini dapat ditemukan dalam Pasal 26 ayat (3) UU No. 46 Tahun 2009.⁵¹¹ Pasal ini ahistoris jika dikaitkan dengan asal muasal pembentukan pengadilan tipikor. Sudah menjadi rahasia umum bahwa publik teramat kecewa dengan kinerja pengadilan umum yang rawan suap dan banyak memberikan vonis bebas kepada para pelaku kejahatan korupsi. Hal itu disebabkan mudah diintervensinya para hakim maupun ketua pengadilan dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara korupsi. Jika mengacu kepada Pasal 26 ayat (3) UU No. 46 Tahun 2009, maka tidak berlebihan rasanya jika menyebut pengadilan tipikor hanya reinkarnasi wujud dari pengadilan umum. Peralnya, kontrol dan kuasa atas pengadilan tersebut tetap berada pada ketua pengadilan. Penentuan jumlah dan komposisi hakim akan mempengaruhi konstelasi majelis terhadap penanganan sebuah perkara.⁵¹² Pada awal berdirinya, pengadilan tipikor hanya dibentuk pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang wilayah hukumnya meliputi seluruh wilayah Indonesia. Pengadilan

⁵¹⁰ Donal Fariz, *Proyek Ambisius Pembentukan Pengadilan Tipikor*, dalam *Putih Hitam Pengadilan Khusus*, (Jakarta: Sekretariat Komisi Yudisial, 2013) hlm 214-215

⁵¹¹ Pasal 26 ayat (3) UU No. 46 Tahun 2009 Tentang Pengadilan Tipikor: “Penentuan mengenai jumlah dan komposisi majelis hakim sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh ketua pengadilan masing-masing atau Ketua Mahkamah Agung sesuai dengan tingkatan dan kepentingan pemeriksaan perkara kasus demi kasus”

⁵¹² Dalam *Kajian Indonesia Corruption Watch* (2012), ditemukan adanya kenyataan pembentukan majelis favorit dan majelis tidak favorit dalam penanganan kasus korupsi. Majelis favorit mengacu kepada komposisi majelis yang lemah dari segi kompetensi dan bisa di-lobby putusannya. Sementara sebaliknya, majelis hakim tidak favorit mengacu kepada komposisi majelis yang tidak disukai karena memiliki rekam jejak baik dalam memutus perkara korupsi atau paling tidak majelis ini tidak pernah mengeluarkan putusan kontroversial. [Donal Fariz, *Proyek Ambisius Pembentukan...Op.Cit*, hlm 216]

ini dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 59 Tahun 2004. Semua perkara korupsi yang masuk ke pengadilan tipikor dapat berasal dari wilayah manapun di seluruh Indonesia tanpa memandang dimana tempat terjadinya tindak pidana (*locus delicti*). Sehingga pada waktu itu, pengadilan tipikor melaksanakan konsep sentralisasi atau terpusat. Namun berdasarkan UU No 46 Tahun 2009, pengadilan tipikor yang awalnya sentralisasi berubah menjadi berbentuk desentralisasi karena dibentuk di seluruh ibu kota kabupaten/kota di seluruh Indonesia.⁵¹³

Problem terbesar dari pembentukan pengadilan tipikor di seluruh Indonesia terletak kepada kemampuan Mahkamah Agung untuk merealisasikan perintah undang-undang. Pemerintah dan DPR sepertinya mengabaikan potensi persoalan teknis yang akan muncul di kemudian hari akibat pemaksaan pembentukan pengadilan di seluruh Indonesia. Terlebih lagi undang-undang membatasi jangka pembentukannya hanya selama dua tahun saja.⁵¹⁴ Selain itu, seperti

⁵¹³ Pasal 3 UU No. 46 Tahun 2009 Tentang Pengadilan Tipikor: “Pengadilan Tindak Pidana Korupsi berkedudukan di setiap ibukota kabupaten/kota yang daerah hukumnya meliputi daerah hukum pengadilan negeri yang bersangkutan” Lebih lanjut dalam Pasal 35 UU No. 46 Tahun 2009 berbunyi: (1) Dengan Undang-Undang ini untuk pertama kali Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dibentuk pada setiap pengadilan negeri di ibu kota provinsi. (2) Daerah hukum Pengadilan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi daerah hukum provinsi yang bersangkutan. (3) Khusus untuk Daerah Khusus Ibu kota Jakarta, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dibentuk pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang daerah hukumnya meliputi daerah hukum provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta. (4) Pengadilan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) dibentuk paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

⁵¹⁴ Dari Pasal 3 dan Pasal 35 UU No 46 Tahun 2009 Tentang Pengadilan Tipikor nampak terlihat secara jelas konsep desentralisasi dengan menyebarkan pembentukan pengadilan tipikor di setiap ibukota kabupaten/kota yang ada di seluruh Indonesia. Namun skala prioritas diletakkan kepada pembangunan pengadilan tipikor di setiap ibukota provinsi sebanyak 33 provinsi selama dua tahun sejak Undang-Undang Pengadilan Tipikor diundangkan. Maka atas dasar itulah MA membentuk 32 pengadilan tipikor lain di masing-masing ibukota provinsi. Dasar pembentukannya antara lain: (1) SK Ketua MA Nomor:191/KMA/SK/ XII/2010 Tanggal 10 Desember 2010 untuk Pengadilan Tipikor pada Pengadilan Negeri Bandung, Semarang dan Surabaya; (2) SK Ketua

sudah diuraikan pada bagian sebelumnya, pembentukan pengadilan tipikor di setiap ibukota kabupaten/ kota akan membawa konsekuensi bagi proses seleksi hakim yang dilakukan. Dalam perumpamaan sederhana, kuantitas pengadilan akan berpengaruh pada kualitas para pengadil yang dipilih. Dengan menggunakan asumsi kebutuhan hakim tipikor per kabupaten/kota sebanyak 5 orang untuk satu majelis, maka dikalikan dengan jumlah kabupaten/kota di seluruh Indonesia dibutuhkan setidaknya 2510 hakim tipikor.⁵¹⁵ Hal ini tentu amat sulit untuk mencari para calon hakim dengan kualitas dan integritas baik untuk menjadi hakim tipikor. Sehingga jika dipaksakan, maka MA “terpaksa” menurunkan standar kualitas para calon hakim. Sebagai contoh, Khusus untuk seleksi hakim *ad hoc*, sesuai dengan ketentuan pasal 13 ayat (1) mengatur bahwa proses seleksi dilakukan oleh panitia seleksi yang melibatkan unsur Mahkamah Agung dan unsur masyarakat. Salah satu contohnya adalah pengalaman panitia seleksi yang pernah dibentuk pada tahun 2009 yang beranggotakan antara lain Djoko Sarwoko, Indrianto Seno Adji, Bambang Widjojanto, Soeharto dan Fahmi oleh Mahkamah Agung.⁵¹⁶ Berdasarkan praktik terjadi

MA Nomor:022/KMA/SK/ II/2011 Tanggal 7 Februari 2011 untuk Pengadilan Tipikor pada Pengadilan Negeri Medan, Padang, Pekanbaru, Palembang, Tanjung karang, Serang, Yogyakarta, Banjarmasin, Pontianak, Samarinda, Makassar, Mataram, Kupang, dan Jayapura dan (3) SK Ketua MA Nomor:153/KMA/SK/X/2011 Tanggal 11Oktober 2011 untuk Pengadilan Tipikor pada PN Banda Aceh, Tanjung Pinang, Jambi, Pangkal Pinang, Bengkulu, Palangkaraya, Mamuju, Palu, Kendari, Manado, Gorontalo, Denpasar, Ambon, Ternate, dan Manokwari

⁵¹⁵ Apabila menggunakan rasio jumlah kabupaten dan kota di Indonsia saat ini sebanyak 502 kabupaten/kota di Indonesia

⁵¹⁶ Panitia dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung No. 154 Tahun 2009. Menurut Djoko Sarwoko, proses seleksi hakim tipikor dimulai dari penentuan tempat seleksi dilakukan. Apabila pelamar lebih dari lima orang, pendaftaran diselenggarakan di pengadilan tinggi (PT) yang ditunjuk dan jika pelamar itu lulus seleksi administrasi dan jumlahnya di bawah lima orang, proses seleksi akan diselenggarakan di PT domisili pelamar. Jadi dari proses yang sudah pernah dilaksanakan sebelumnya, dari 33 propinsi, 30 PT jadi tempat pendaftaran, 22 PT jadi tempat seleksi. Selebihnya, 8 PT tidak memenuhi syarat atau pelamarnya di bawah empat orang. Misalnya, pelamar di Maluku Utara dipindahkan ke Makassar, yang dari Ambon ke Makassar.Dari seleksi yang

beberapa kendala antara lain: (1) Adanya keengganan para akademisi untuk mendaftar menjadi hakim tipikor.⁵¹⁷ (2) Proses seleksi diburu waktu⁵¹⁸, (3) Panitia seleksi kekurangan anggaran⁵¹⁹,

pertama didapat 26 orang yang diselenggarakan di tujuh PT di Palembang, Medan, Jakarta, Bandung, Semarang, Surabaya, dan Makassar. Seluruh proses seleksi menghabiskan waktu selama lima bulan. Pada tahap pertama, MA menyusun persiapan kepanitiaan yang dilanjutkan dengan pengumuman pendaftaran peserta seleksi yang memakan waktu satu bulan. Proses seleksi dilanjutkan dengan memeriksa kelengkapan bahan administratif yang kemudian dilakukan pengumuman kelulusan untuk mengikuti ujian tertulis. MA menetapkan seseorang yang lulus harus memiliki kemampuan di atas rata-rata di bidang hukum dengan passing grade 60. Kesemuanya itu dilakukan MA dalam waktu satu bulan yang diikuti dengan profile assessment. Setelah dinyatakan lulus para peserta seleksi mengikuti tahapan wawancara yang memastikan lulus atau tidak dalam proses seleksi. Setelah peserta dinyatakan lulus seleksi maka mereka diwajibkan mengikuti pelatihan selama dua minggu. Pelatihan tersebut menggabungkan antara hakim karier dan hakim ad hoc. [Feri Amsari dan Febri Diansyah, *Laporan Penelitian Tinjauan Hukum Seleksi Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, (Jakarta: 2012) hlm 51]

⁵¹⁷ Mayoritas seleksi hakim tipikor pada setiap proses seleksi dipenuhi para calon hakim dengan latar belakang advokat/ pengacara. Angka ini sangat kontras dengan para akademisi yang turut mendaftar. Walaupun dalam berbagai kesempatan panitia seleksi sudah jemput bola ke universitas-universitas di Indonesia, namun pada kenyataan hal tersebut belum membuahkan hasil yang signifikan. Keengganan ini terkait dengan ketentuan yang mensyaratkan mereka melepaskan jabatan struktural dan fungsional. Dalam pasal 16 UU Pengadilan Tipikor yang berbunyi “Selain larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15, Hakim Ad hoc yang memangku jabatan struktural dan/atau fungsional harus melepaskan jabatannya” Akibatnya para akademisi lebih memilih bertahan di kampus ketimbang. [Donal Fariz, *Proyek Ambisius Pembentukan....Op.Cit*, hlm 225]

⁵¹⁸ Dengan adanya limitasi waktu selama dua tahun untuk mengisi pos pengadilan tipikor di seluruh ibukota provinsi di Indonesia, MA terpaksa berkejaran dengan waktu untuk memenuhinya. Hal ini dilakukan demi memenuhi ketentuan undang-undang. Namun persoalan yang kemudian muncul, MA dihadapkan pada kondisi sulitnya mengajak dan menjaring orang-orang yang punya kualitas dan kemampuan khusus untuk dapat diangkat menjadi hakim ad hoc. Seperti yang disampaikan di atas, para akademisi atau bahkan hingga praktisi berkualitas enggan untuk mengikuti proses seleksi dan menjadi hakim tipikor dengan alasan yang beragam. Kondisi ini membuat MA pasrah dengan calon yang ada untuk mengejar target undang-undang. [*Ibid*, hlm 226]

⁵¹⁹ Anggaran selalu menjadi problem klasik dalam setiap seleksi baik jabatan komisioner-komisioner lembaga negara hingga posisi hakim sekalipun. Buruknya sistem penganggaran menjadi salah satu penyebab. Bahkan tidak hanya

(4) Proses rekam jejak tidak maksimal⁵²⁰, (5) Belum adanya kerjasama dengan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK).⁵²¹

Di sisi lain, untuk menjadi seorang hakim karier tipikor, para hakim melewati serangkaian proses seleksi yang disusun oleh MA. Namun mereka terlebih dulu harus mendapatkan sertifikasi kelayakan menjadi hakim pengadilan tipikor. Tim Seleksi memberikan sistem ranking kepada peserta yang berasal dari hakim karier. Apabila mereka merupakan hakim-hakim dengan ranking 1-20 (dalam hal tertentu hingga ranking 30) maka mereka

soal seleksi, publik tentu masih ingat manakala sejumlah pengadilan tipikor di daerah para hakimnya belum menerima gaji selama beberapa bulan karena anggaran belum cair. [*Ibid*]

⁵²⁰ Pada saat MA dihadapkan kondisi berkejar dengan waktu dan anggaran yang juga terbatas, maka risiko yang harus dihadapi adalah terpilihnya hakim yang bermasalah. Hal ini disebabkan proses rekam jejak atau tracking tidak dilakukan secara maksimal. Sehingga latar belakang seorang kandidat tidak diketahui secara benar. Sehingga akhirnya panel terpaksa hanya mengandalkan data curriculum vitae para calon hakim. Walaupun MA saat proses seleksi hakim tipikor gelombang pertama telah bekerjasama dengan Masyarakat Pemantau Peradilan Fakultas Hukum Universitas Indonesia (MAPPI FHUI), namun kerjasama itu hanya dilakukan satu kali saja. MA tidak melakukan hal yang sama pada proses-proses selanjutnya. Selain itu, masukan masyarakat yang selama ini diterima Panel pun tidak maksimal. Ada beberapa persoalan, selain karena lebih banyak faktor subjektif dalam memberikan penilaian, laporan masyarakat juga selama ini minim data penunjang. Sehingga proses verifikasi laporan sulit dilakukan secara benar dan tepat. Muara dari persoalan ini adalah terpilihnya hakim tipikor dengan catatan buruk di masa lalu. Misalnya terpilihnya Ramlan Comel, Hakim Tipikor Bandung yang pernah menjadi tersangka kasus korupsi. Hal ini tentu sangat memalukan sekaligus memperburuk citra pengadilan tipikor. [*Ibid*, hlm 227]

⁵²¹ MA secara kelembagaan sebenarnya bisa memanfaatkan keberadaan PPATK untuk membantu menelusuri para calon hakim tipikor. Sesuai dengan konteksnya, kerjasama yang dimaksud tentu berkaitan dengan laporan transaksi para calon hakim tipikor. Hal ini diyakini akan menjadi tambahan untuk mengetahui kekayaan dan transaksi keuangan para calon hakim. Namun disayangkan hal itu masih belum dilakukan. MA tampaknya hanya mengandalkan Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN) kepada Komisi Pemberantasan Korupsi. Padahal praktek yang selama ini terjadi, pengisian LHKPN seringkali terjadi manipulasi dan tidak sesuai dengan fakta yang sesungguhnya. [*Ibid*, hlm 228]

umumnya diluluskan sebagai hakim pengadilan tipikor. Rangkaing tersebut diperoleh dari pelatihan yang dilaksanakan oleh MA. Tidak semua hakim karier yang memiliki sertifikasi dan memiliki rangkaing yang bagus diloloskan sebagai hakim pengadilan tipikor. Terdapat penilaian lain, yaitu melalui penilaian kualitas putusannya. Beberapa hakim yang putusannya diduga bermasalah dan cenderung melepaskan terdakwa tanpa alasan yang jelas juga. tidak diluluskan sebagai hakim pengadilan tipikor.⁵²² Namun proses sertifikasi yang dilakukan oleh MA masih menjadi salah satu titik kritik publik. Oleh karena masih cenderung tertutup. MA hanya mengirimkan surat kepada ketua pengadilan negeri untuk mengirimkan calonnya untuk mengikuti seleksi tertulis, wawancara langsung, dan pembuatan makalah dan kemudian ditetapkan nama-nama terpilih. Nama-nama yang lulus akan diikutsertakan pelatihan hakim tipikor untuk memperoleh sertifikasi hakim karier pengadilan tipikor. Proses ini seolah “tidak terdeteksi” oleh publik. Sehingga publik sulit untuk memberikan masukan sekaligus kritik terhadap nama-nama yang akan memperoleh sertifikasi hakim tipikor.⁵²³

Pada akhirnya, salah satu realitas yang dihadapi pasca desentralisasi pengadilan tipikor adalah sulitnya mengawasi para hakim tipikor itu sendiri. Selain karena jumlahnya meningkat secara kuantitas, pengawasan yang sulit juga disebabkan oleh MA yang terlihat tidak memiliki redesign terhadap model pengawasan pengadilan khusus tersebut. Tentu akan sangat berbeda dalam mengawasi pengadilan umum dengan pengadilan tipikor. Pasalnya, mayoritas kasus yang diproses oleh pengadilan tipikor merupakan orang-orang yang memiliki pengaruh secara politik dan kekuasaan. Sehingga potensi mempengaruhi hakim dalam proses hukum tentu akan sangat kuat. Hal ini yang harus disadari oleh MA sebagai puncak kekuasaan kehakiman. Karena pengadilan tipikor di daerah sangat rawan diintervensi oleh elit lokal. Para elit lokal yang

⁵²² Feri Amsari dan Febri Diansyah, *Laporan Penelitian Tinjauan Hukum.....Op.Cit*, hlm 57

⁵²³ *Ibid*, hln 59

bermasalah dalam kasus korupsi acap kali menggunakan massa untuk melakukan intimidasi terhadap para hakim yang memeriksa kasus tertentu. Ujung-ujungnya hakim tidak independen dalam memutus perkara. Namun intervensi hanya satu permasalahan saja. Masalah nyata lain yang dihadapi adalah terlibatnya hakim tipikor dalam praktek korupsi. Hal ini sangat bahaya, karena praktik yang banyak terjadi di pengadilan umum turut berpindah kepada pengadilan khusus tersebut.⁵²⁴

Lain halnya dengan masalah yang dihadapi berkenaan dengan Pengadilan Hubungan Industrial (PHI), Sejak masih dalam rancangan undang-undang, UU No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial memang sudah mengundang banyak kritik.⁵²⁵ Kritik pada umumnya yang pertama adalah asumsi bahwa kesempatan untuk bekerja bagi buruh dianggap sudah ‘untung’ mengingat tingginya angka pengangguran di negeri ini. Untuk mendorong ekonomi dan karenanya membuka lapangan kerja, beberapa pelenturan di pasar kerja harus dilakukan dengan menyediakan regulasi yang lebih lentur untuk mempekerjakan dan memberhentikan buruh, dengan mekanisme penyelesaian perselisihan yang murah dan efisien.⁵²⁶ Kedua adalah

⁵²⁴ Kasus Hakim Kartini Marpaung (Hakim Pengadilan Tipikor Semarang) yang ditangkap dalam kasus suap oleh Komisi Pemberantasan Korupsi menjadi bukti tidak terbantahkan. [Donal Fariz, *Proyek Ambisius Pembentukan....Op.Cit*, hlm 233]

⁵²⁵ Kritik datang tidak hanya dari buruh dan serikat buruh atau lembaga swadaya masyarakat pendamping buruh, tetapi juga dari akademisi yang diminta oleh ILO untuk memberikan masukan. Berbagai serikat buruh, misalnya, mengatakan bahwa UU No. 2 Tahun 2004 telah disusun berdasar pada beberapa ‘asumsi yang salah’ [Surya Tjandra dan Jafar Suryomenggolo, *Dinamika Perumusan UU Ketenagakerjaan dan RUU Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial: Apa, Siapa dan Bagaimana*, (Jakarta: Unika Atma Jaya, 2004) hlm 18-20]

⁵²⁶ Asumsi ini dekat dengan yang disebut dengan kebijakan ‘*trade off between job security and job opportunity*’, yang dikembangkan oleh Pemerintah Indonesia sejak krisis ekonomi 1998. [Surya Tjandra dan Rani Hanggrahini, *Hukum perburuhan, desentralisasi, dan rekonstitusi rezim perburuhan baru*, (Jakarta: Trade Union Rights Centre, 2007) hlm 110]

asumsi bahwa sistem peradilan publik pada umumnya sudah bersih dan dapat dipercaya, padahal faktanya tidak demikian, dan praktik korupsi telah membusukkan sistem yang ada. Dan ketiga adalah asumsi bahwa buruh dan serikat buruh telah memiliki keterampilan legal yang cukup untuk berpartisipasi dalam proses litigasi di pengadilan, sementara pada kenyataannya banyak buruh dan serikat buruh tidak memahami mekanisme peradilan perdata yang rumit di pengadilan.

Semua hal sebagaimana terurai, pada akhirnya akan menghasilkan terpinggirkannya peran serikat buruh dalam proses penyelesaian perselisihan perburuhan, khususnya dengan dihapuskannya sistem Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat/Daerah (P4P/D), dan kebanyakan pengurus serikat buruh akan menjadi sibuk dengan penanganan kasus di PHI daripada mengorganisir anggotanya, yang seharusnya menjadi prioritas penting serikat buruh yang baru berkembang sejak reformasi.⁵²⁷ Masalah konseptual lain adalah apakah pengadilan punya kekuasaan untuk terlibat dalam kasus-kasus di mana para pihak melakukan aksi industrial seperti mogok atau penutupan perusahaan. Selanjutnya,

⁵²⁷ Sementara itu, beberapa sarjana hukum perburuhan, termasuk mereka yang disewa ILO untuk menilai rancangan undang-undang mengkhawatirkan karena kurangnya kejelasan konseptual dari rancangan tersebut. Misalnya dalam bagian yang mengatur negosiasi Bipartit tidak ada ketentuan yang secara khusus menegaskan bagaimana hasil yang disepakati dari negosiasi tersebut dilaksanakan, dan tidak juga secara khusus mensyaratkan adanya 'niat baik' (*good faith*) atau insentif negatif dalam bentuk konsekuensi untuk kegagalan melaksanakannya. Sementara klasifikasi perselisihan PHK sebagai kategori tersendiri telah menimbulkan kemungkinan kerancuan kewenangan di mana sebuah perselisihan yang datang dari PHK merupakan 'perselisihan hak' atau 'perselisihan PHK'. Masalah ini menurut mereka, perlu untuk diperhatikan secara hati-hati karena PHI akan mempunyai kewenangan 'pertama dan terakhir' untuk perselisihan hak tetapi tidak untuk perselisihan PHK yang masih bisa kasasi ke Mahkamah Agung. Selanjutnya berapa kekurangan lain dari rancangan undang-undang, seperti tidak jelasnya kekuasaan dari pengadilan untuk mengeluarkan perintah atau memerintahkan hukuman, yang tentunya penting untuk pengadilan berfungsi. [Dela Feby, Jafar Suryomengolo, Pashalina Nunik, et al, *Praktek pengadilan hubungan industrial: panduan bagi serikat buruh*, (Jakarta: Trade Union Rights Centre, 2007) hlm 23-24]

rancangan undang-undang juga setengah hati membatasi jenis-jenis perselisihan yang masuk dalam kewenangannya, dengan setidaknya lima jenis perselisihan tidak dimasukkan ke dalam rancangan undang-undang, yaitu, perselisihan antara serikat buruh dengan anggotanya, perselisihan antara buruh dengan pemerintah, perselisihan antara organisasi pengusaha, perselisihan antara organisasi pengusaha dengan anggotanya, dan perselisihan dalam hal pemagangan.⁵²⁸ Masalah lainnya dalam PHI adalah berkenaan dengan hukum acara. Kecuali dinyatakan secara khusus dalam UU No. 2 Tahun 2004, hukum acara yang berlaku di PHI adalah hukum acara perdata yang berlaku di pengadilan umum (pasal 57). Ditambah dengan UU No. 2 Tahun 2004 sendiri dan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung (MA) sebagai peraturan pelaksanaan dan administrasi perkara di saat transisi dari sistem P4 ke sistem PHI, maka dasar hukum prosedur beracara di PHI setidaknya ada empat jenis, yaitu:⁵²⁹ (1) *Het Herziene Indonesisch Reglement* (HIR) atau Reglemen Indonesia yang Diperbaharui (S.1848 no. 16; S.1941 no. 44), berlaku untuk daerah Jawa dan Madura. (2) *Rechtsreglement Buitengewesten* (RBg) atau Reglemen Daerah Seberang (S.1927 no. 227), berlaku untuk daerah luar Jawa dan Madura. (3) UU No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, dan (4) Keputusan Ketua MA No. KMA/034/SK/IV/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan UU No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, dan Keputusan Ketua MA No.

⁵²⁸ Banyak dari isu perselisihan perburuhan di dalam UU No. 2 Tahun 2004 ditetapkan melalui UU lainnya, khususnya UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Tetapi tidak ada satu isu pun yang diuraikan dalam UU No. 13 Tahun 2003, yang membuat perselisihan yang mungkin ini tidak jelas dapat diselesaikan di mana. Belum ada laporan terkait perselisihan antara organisasi pengusaha dengan anggotanya atau antar-organisasi pengusaha. Tetapi sudah ada laporan terkait perselisihan antara serikat buruh di Tangerang yang dibawa ke PHI. [Surya Tjandra, *Pengadilan Hubungan Industrial di Indonesia, Quo Vadis?* dalam *Putih Hitam Pengadilan Khusus*, (Jakarta: Sekretariat Komisi Yudisial, 2013) hlm 235-237]

⁵²⁹ Surya Tjandra dan Jafar Suryomenggolo, *Dinamika Perumusan.....Op. Cit*, hlm 45-48

KMA/035/SK/IV/2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Administrasi Perkara pada Pengadilan Hubungan Industrial, keduanya diterbitkan tanggal 19 April 2006.

Dalam praktiknya, ada variasi interpretasi yang cukup besar dalam konsistensi penerapan hukum acara perdata ini, antara satu PHI dengan PHI lainnya, bahkan antara satu majelis hakim dengan majelis hakim lainnya dalam satu PHI. Variasi ini biasanya tergantung pada komposisi hakim yang ada, baik hakim karier maupun hakim ad hoc. hakim karier cenderung taat pada Hukum Acara Perdata sebagaimana terdapat dalam HIR/RBg, sementara hakim ad hoc, khususnya yang dari unsur serikat buruh, kalau itu hanya akan merugikan buruh cenderung tidak masalah untuk melakukan 'penyesuaian'. Selain itu ada beberapa isu lain lagi, namun yang kiranya menjadi penting di sini adalah pertanyaan apakah hukum acara perdata yang 'murni' memang bisa begitu saja sepenuhnya diterapkan dalam hubungan perburuhan? Sebagaimana sudah sejak awal dibahas oleh para pendirinya sendiri, hukum perburuhan memang adalah upaya melampaui dikotomi hukum privat dan hukum publik.⁵³⁰

Masalah lainnya adalah berkenaan dengan biaya perkaranya yang dinyatakan gratis, tapi nyatanya mahal. Sesuai Pasal 58 UU No. 2 Tahun 2004, dalam proses litigasi di PHI penggugat yang gugatannya bernilai tidak lebih dari Rp 150 juta dibebaskan dari biaya perkara, termasuk biaya eksekusi.⁵³¹ Berdasar penafsiran

⁵³⁰ Dela Feby, Jafar Suryomengolo, Pashalina Nunik, et al, *Praktek pengadilan hubungan industrial.....Op.Cit*, hlm 70-71

⁵³¹ Menurut Surya Tjandra, atas wawancaranya Franky Tan, satu dari perwakilan buruh yang terlibat dalam 'Tim Kecil' sewaktu penyusunan UU, pengecualian dari biaya perkara untuk perkara bernilai maksimum Rp 150 juta adalah hasil dari kompromi selagi proses pembahasan UU No. 2/2004 yang tidak ada di dalam draft asli UU. Pada awalnya buruh meminta jumlah Rp 300 juta, berpendapat bahwa di bawah sistem sebelumnya dengan P4P/D tidak ada biaya sama sekali untuk semua perkara yang masuk ke sana. Nilai Rp 150 juta datang dari Menteri Tenaga Kerja pada waktu itu, Jacob Nuwa Wea, sebagai 'jalan tengah' dari yang dituntut buruh dan praktek yang lazim berlaku di pengadilan biasa. [*Ibid*]

interpretasi a contrario, jika sebuah gugatan bernilai lebih dari Rp 150 juta, maka ia dikenakan biaya. Masalah yang muncul di dalam prakteknya adalah bahwa nilai untuk gugatan bernilai di atas Rp 150 juta tidak secara eksplisit disebutkan dalam UU, sehingga diskriminasi dan kebingungan sering terjadi.⁵³² Selain biaya masalah waktu menjadi persoalan tersendiri. Sebagaimana ditentukan oleh pasal 103 dan 115 UU No. 2 Tahun 2004, Majelis Hakim PHI harus sudah mengeluarkan putusan paling lama 50 hari kerja sejak hari sidang pertama, sementara Majelis Hakim PHI di Mahkamah Agung harus melakukannya dalam waktu 30 hari kerja paling lama. Tetapi hampir semua pihak yang terlibat di PHI tampaknya kecewa dengan lamanya proses hingga mendapatkan putusan final di PHI, baik di PHI dan khusus di Mahkamah Agung. Meski pembatasan waktu sidang ditentukan UU No. 2 Tahun 2004, pada praktiknya dari awal perkara disidangkan hingga mencapai putusan sering melampaui batas waktu tersebut, baik di PHI maupun Mahkamah Agung.⁵³³

⁵³² Menurut Petunjuk Teknis untuk Pelaksanaan UU No. 2 Tahun 2004 yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung, jumlah tersebut akan diatur oleh Ketua PHI (ex officio Ketua Pengadilan Negeri), yang sering mengakibatkan perbedaan penafsiran antara PHI di wilayah berbeda. Sementara untuk kasus yang bernilai kurang dari Rp 150 juta, yang seharusnya dibebaskan dari biaya perkara, di dalam observasi lapangan menunjukkan bahwa tetap saja ada biaya yang bervariasi antara Rp 1 juta hingga Rp 1,5 juta, tergantung pada siapa yang mengajukan gugatan tersebut. Bahkan seorang pengacara dari sebuah kantor hukum di Jakarta mengklaim bahwa ia telah membayar biaya perkara Rp 1,8 juta untuk satu perkara yang ditanganinya di PHI, meski perkara tersebut bernilai di bawah Rp 150 juta, semata karena ia mewakili pengusaha. [Hary Djatmiko, *Problematis Sengketa Pajak dalam Peradilan Pajak*, dalam *Putih Hitam Pengadilan Khusus*, (Jakarta: Sekretariat Komisi Yudisial, 2013) hlm 241-242]

⁵³³ Meski proses penanganan perkara di PHI relatif sesuai jadwal 50 hari kerja, masalahnya adalah setelah putusan dibuat dan salah satu pihak berperkara meminta kasasi. Sebagaimana ditulis oleh seorang hakim ad hoc di PHI Tanjung Pinang, Kepulauan Riau, setelah permohonan kasasi pemohon kasasi harus menunggu setidaknya empat bulan sebelum dokumennya dikirim oleh PHI Tanjung Pinang ke Mahkamah Agung Bahkan, ia mencatat, pernah terjadi satu kasus di PHI Tanjung Pinang yang dokumennya baru dikirim ke Mahkamah Agung setelah satu setengah tahun. Alasannya adalah karena kurangnya jumlah Panitera Pengganti di PHI Tanjung Pinang, ditambah oleh keengganan dari Panitera Pengganti yang sudah ada untuk menangani perkara PHI. Mereka

Permasalahan juga dihadapi oleh pengadilan pajak. problematik yang telah terjadi sejak keberadaan badan peradilan pajak terhadap implementasi peraturan perundangundangan di bidang perpajakan atau peraturan perundangan lainnya yang berlaku antara lain, *pertama* adalah bahwa sengketa Pajak yang seharusnya menjadi kewenangan secara absolut oleh Pengadilan Pajak. Namun sejak berlakunya dan efektifnya UU No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka terdapat kendala implementasi, dengan keberadaan ketentuan dalam Penjelasan Pasal 48 UU PTUN disebutkan bahwa Putusan Majelis Pertimbangan Pajak (MPP) merupakan putusan Tata Usaha Negara yang diajukan banding/gugatan ke lembaga peradilan lain (PTTUN), tetapi dalam praktiknya putusannya tidak dapat dieksekusi baik oleh Pengadilan Pajak maupun Direktorat Jenderal Pajak.⁵³⁴

Kedua, Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Pajak atau Pengadilan Pajak merupakan putusan akhir dan bersifat tetap dan bukan merupakan keputusan Tata Usaha Negara (pada saat BPSP), tetapi dalam praktik putusannya masih ada yang diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sampai ke Mahkamah Agung dan dalam mengadili Mahkamah Agung telah memutuskan untuk Tidak Dapat Diterima. *Ketiga*, Keberadaan dan kedudukan Pengadilan Pajak adalah konstitusional yang telah dibuktikan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi atas perkara Nomor 004/PUU-11/2004 tanggal 13 Desember 2004, dalam pertimbangan Pokok Perkara dinyatakan bahwa Pengadilan Pajak termasuk dalam lingkup peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung

menangani perkara PHI hanya menambah beban, dan biaya, dari beban untuk kerja rutin mereka di Pengadilan Negeri. 'Pergi ke PHI, yang berlokasi jauh dari Pengadilan Negeri di mana mereka bekerja saban paginya, membutuhkan biaya tambahan untuk transportasi; sementara tidak ada subsidi dari Pengadilan Negeri untuk itu.' [Surya Tjandra, *Pengadilan Hubungan Industrial di Indonesia..... Op.Cit*, hlm 240-242]

⁵³⁴ Dewi Kania Sugiharti, *Perkembangan Peradilan Pajak di Indonesia*, (Jakarta: Refika Aditama, Bandung, 2005) hlm 51-52

sebagaimana diamanatkan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945. Di samping itu, secara konstitusional, seharusnya persoalan pajak pada hakikatnya adalah persoalan terhadap pemenuhan kewajiban kenegaraan atau kewajiban warga negara (*Staatsburgerpflicht*) sebagaimana diatur dalam pasal 23A UUD 1945, tetapi kewajiban itu bukan semata-mata kewajiban tanpa hak, melainkan kewajiban itu timbul justru karena ada *Staatsburgerrecht*-nya (hak warga negara).⁵³⁵ Keempat, secara yuridis susunan dan kedudukannya telah dipertegas dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak yang berbunyi: (1) Pembinaan teknis peradilan bagi Pengadilan Pajak dilakukan oleh Mahkamah Agung. (2) Pembinaan organisasi, administrasi dan keuangan bagi Pengadilan Pajak dilakukan oleh Departemen Keuangan. (3) Pembinaan sebagaimana tersebut di atas, tidak boleh mengurangi kebebasan Hakim dalam memeriksa dan memutus sengketa pajak. Ketentuan ini jelas mengingkari konstelasi satu atap Mahkamah Agung, sehingga kadar kemerdekaan kekuasaan kehakiman menjadi “khusus”.

Selain itu, Pengadilan niaga dalam perjalanannya menghadapi permasalahan yang pada pokoknya surutnya kepercayaan terhadap eksistensi pengadilan niaga itu sendiri. Beberapa faktornya adalah (1) Tidak Puas atas Hasil Putusan;⁵³⁶ (2)

⁵³⁵ *Ibid*, hlm 54

⁵³⁶ Berkenaan dengan ketidakpuasan hal ini disebabkan meskipun Dalam hukum acara perkara kepailitan terdapat terobosan waktu berperkara yang sangat cepat. Dari waktu yang biasanya dua sampai dengan empat tahun berperkara melalui Pengadilan Negeri (dari gugatan di Pengadilan Negeri sampai dengan upaya khusus Peninjauan Kembali di Mahkamah Agung), turun drastis menjadi 154 hari. Namun dalam beberapa kasus, para hakim niaga, khususnya majelis hakim tingkat Mahkamah Agung tampaknya kurang memperhatikan jangka waktu tersebut, seperti dalam beberapa putusan, majelis hakim kasasi ataupun Peninjauan Kembali memberikan putusan pailit melebihi jangka waktu yang telah ditetapkan, tanpa akibat hukum apapun. Dengan demikian, berdasarkan sedemikian kasus, para pemohon tidak puas atas hasil putusan dimana tanpa menghasilkan akibat hukum apapun namun membutuhkan waktu yang lama yang melampaui batas yang ditentukan dalam Undang-Undang Kepailitan. Contohnya adalah, kasus Bank Niaga Tbk. Cs lawan Dharmala Agrifood Tbk. No.

Hasil Putusan Tidak Mencerminkan asas Keadilan;⁵³⁷ (3) Prosedur yang Berbelit-belit,⁵³⁸ dan (4) preferensi dipilihnya sarana ADR atau

7/K/N/1998. Dalam perkara ini Majelis Hakim Kasasi memutuskan permohonan kasasi tersebut dalam waktu 40 hari. Jawaban majelis hakim terhadap keberatan yang diajukan pemohon kasasi terhadap ketidakdisiplinan waktu tersebut adalah: “Bahwa keberatan ini tidak dapat dibenarkan karena tidak ada sanksi hukum yang menentukan bahwa putusan menjadi tidak sah, batal atau dapat dibatalkan apabila putusan kasasi diucapkan melampaui jangka waktu 30 hari...” [Maahdi Syahbandir, *Eksistensi Pengadilan Pajak dalam Sistem Peradilan di Indonesia Dalam Kaitannya Dengan Negara Hukum*, (Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, 2005) hlm 412-410]

⁵³⁷ Berkenaan dengan putusan yang tidak mencerminkan rasa keadilan maka terurai dalam Putusan-putusan Pengadilan Niaga dan Mahkamah Agung dalam perkara kepailitan ternyata mencerminkan inkonsistensi dalam penerapan hukum kepailitan, yang pada akhirnya melahirkan ketidakpastian hukum. Sampai saat ini Pengadilan Niaga belum mampu melakukan paksaan terhadap debitur yang tidak mematuhi putusan pengadilan, sehingga banyak debitur yang lepas dari jerat kepailitan. Pasal 84 Undang-Undang Kepailitan yang memungkinkan dilakukannya *Gijzelling* (lembaga paksa) terhadap debitur, sampai saat ini tidak dapat dilaksanakan. Berbagai alasan dikemukakan atas ketidaksediaan pengadilan untuk mengaktifkan pasal 84 tersebut. Akibatnya sampai saat ini para pencari keadilan semakin tidak percaya bahwa status pailit debitur akan membuat kreditor lebih mudah meminta pelunasan tagihannya dari aset debitur yang dipailitkan. Selain itu, Pasal 10 Undang-Undang Kepailitan memungkinkan diletakkannya sita jaminan terhadap sebagian atau seluruh kekayaan kreditor. Prosedur permintaan dan penetapan sita jaminan dalam kepailitan memang mengacu pada ketentuan pasal 10 Undang-Undang Kepailitan. Dalam prakteknya, pemohon pailit biasanya memang meminta kepada Pengadilan Niaga terhadap kekayaan Termohon pailit diletakkan sita jaminan. Namun dalam prakteknya pula, permintaan sita jaminan tersebut tidak pernah dikabulkan oleh Pengadilan Niaga. Karena, pertama, acara pemeriksaan di Pengadilan Niaga berlangsung dengan acara sumir (sederhana) dan waktunya singkat (dalam 30 hari harus sudah ada putusan). Tanpa prosedur sita jaminan saja, proses persidangan dan pemeriksaan perkara kepailitan sudah sangat “mepet” waktunya. Kedua, hakekat dari pernyataan pailit sendiri adalah sitaan umum terhadap harta benda debitur yang ada sekarang maupun di masa yang akan datang. Oleh karena itu, tanpa meminta sita jaminan pun, apabila debitur dinyatakan pailit maka otomatis pernyataan tersebut merupakan sitaan umum dan tidak perlu lagi meminta sita jaminan ke pengadilan negeri. Jadi permohonan pailit yang disertai permintaan sita jaminan selama ini tidak pernah ada yang dikabulkan oleh Majelis Pengadilan Niaga karena mereka beranggapan seandainya nanti debitur dinyatakan pailit, maka otomatis seluruh harta benda debitur menjadi sitaan umum yang digunakan untuk melunasi utangnya kepada kreditor-krediturnya. Permohonan sita jaminan dalam proses kepailitan adalah sebelum putusan pailit di jatuhkan. *Ratio legis* (logika ketentuan) dari norma ini

Pengadilan Negeri.⁵³⁹ Berbagai problem kelembagaan di atas tidak dapat dilepaskan juga dari problem anggaran yang merundung pengadilan selama ini Hingga kini pengajuan anggaran Pengadilan khusus masih menjadi satu dengan pengadilan negeri. Anggaran yang diterima selama ini oleh pengadilan Dalam Kajian *Indonesia Corruption Watch* (2012), ditemukan adanya kenyataan pembentukan majelis favorit dan majelis tidak favorit dalam penanganan kasus korupsi. Majelis favorit mengacu kepada komposisi majelis yang lemah dari segi kompetensi dan bisa di lobby putusnya. Sementara sebaliknya, majelis hakim tidak favorit mengacu kepada komposisi majelis yang tidak disukai karena memiliki rekam jejak baik dalam memutus perkara korupsi atau

adalah agar dalam proses kepailitan sebelum putusan dijatuhkan harta yang dimiliki debitor pailit tidak dialihkan atau ditransaksikan. Akan tetapi dalam prakteknya, pada saat dilakukan sita jaminan, seluruh harta yang dimiliki debitor sudah tidak ada semua, karena kemungkinan sudah dialihkan atau ditransaksikan, sehingga hal tersebut bisa merugikan kreditor nantinya. Oleh karena itu, pada perkembangannya sekarang ini, masyarakat jarang mengajukan perkara kepailitan. Undang-undang Kepailitan dirasa sudah tidak dapat mengakomodir persoalan-persoalan berkaitan dengan kepailitan lagi. [Galang Asmara, *Peradilan Pajak Dan Lembaga Penyanderaan (Gijzeling) Dalam Hukum Pajak di Indonesia*, (Yogyakarta: Laks Bang Pressindo, 2006) hlm 110-111]

⁵³⁸ Seperti tertera dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang yang mewajibkan bantuan seorang ahli hukum/ penasihat hukum untuk beracara di muka pengadilan Niaga, dengan pertimbangan bahwa proses pemeriksaan kepailitan memerlukan pengetahuan hukum dan kecakapan teknis. Dengan demikian terlihat bahwa permasalahan yang dihadapi terkait kepailitan atau yang termasuk dalam kompetensi absolut Pengadilan Niaga itu sangat kompleks. Dengan demikian tidak menutup kemungkinan untuk menjadikan prosedurnya menjadi berbelit-belit (misal: penyiapan surat-surat yang banyak) sehingga membuat susah pemohon. [Ismail Rumadan, *Eksistensi Peradilan Pajak dalam Sistem Peradilan di Indonesia*, (Jakarta: Jurnal Hukum dan Peradilan Vol 1 No. 1 Tahun 2012) hlm 36-37]

⁵³⁹ Kemungkinan terkecil dari penyebab surutnya eksistensi Pengadilan Niaga adalah akan dipilihnya ADR atau Pengadilan Negeri sebagai pengganti Pengadilan Niaga karena berbagai ketidakpuasan yang ada dalam Pengadilan Niaga seperti tersebut diatas. Dengan harapan jika tidak melalui Pengadilan Niaga maka masih terdapat banyak upaya hukum yang akan diupayakan, namun Kemungkinan yang terakhir ini kecil karena perkara kepailitan dan HaKI merupakan wewenang penuh Pengadilan Niaga. [*Ibid*, hlm 39]

paling tidak majelis ini tidak pernah mengeluarkan putusan kontroversial. pengadilan khusus lainnya.⁵⁴⁰ Pengadilan khusus tidak memiliki akses pengajuan anggaran sendiri yang sesuai dengan kebutuhan operasionalnya. Selain itu minimnya anggaran untuk operasional pengadilan negeri menyebabkan terjadinya subsidi silang yang tidak dapat dihindari antara pengadilan negeri dan pengadilan khusus. Seringkali dana operasional tersebut dipergunakan untuk hal-hal yang sifatnya sangat substansial namun tidak dapat dipenuhi karena minimnya anggaran, misalnya untuk pembayaran listrik, pembelian kertas, perbaikan AC dan hal-hal sejenis lainnya.⁵⁴¹ Dana yang tadinya dialokasikan untuk kebutuhan pengadilan khusus seringkali terpaksa digunakan oleh pengadilan negeri sehingga menyebabkan pengadilan khusus, dalam hal ini Pengadilan Niaga dan HAM menjadi kurang maksimal untuk dapat mencapai kinerja khusus seperti yang diinginkan karena adanya keterbatasan anggaran.⁵⁴²

Bagi Dian Rosita tidak dapat dinafikan kemungkinan terjadinya kebocoran penggunaan anggaran di sana sini, namun demikian berdasarkan pengalaman dalam pengajuan anggaran pengadilan-pengadilan lain sebelumnya, selalu anggaran yang diterima pengadilan lebih kecil dari anggaran yang diajukan.⁵⁴³ Hal ini jelas menghambat pelaksanaan fungsi lembaga peradilan secara optimal. Karena itu, pada masa mendatang diperlukan adanya perhatian khusus kepada kebutuhan anggaran pengadilan khusus sehingga dapat menjalankan fungsinya secara optimal sebagai pengadilan khusus dalam lingkup pengadilan negeri.⁵⁴⁴ Selain itu ke depan diperlukan suatu mekanisme untuk memastikan agar bila terjadi pemotongan usulan anggaran pengadilan, maka harus

⁵⁴⁰ Tim Pengarah Pengadilan Niaga dan Persiapan Pembentukan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, *Cetak Biru dan Rencana....Op. Cit*, hlm 16

⁵⁴¹ Dian Rositawati, *Belajar dari Pengalaman....Op. Cit*, hlm 101

⁵⁴² *Ibid*, hlm 102

⁵⁴³ *Ibid*

⁵⁴⁴ *Ibid*, hlm 110

dilakukan setelah mendengar penjelasan dari pengadilan.⁵⁴⁵ Dengan demikian pengadilan dapat memberikan penjelasan dan argumentasi mengenai beban kerja dan kebutuhan riil dalam pelaksanaan fungsinya seperti tertera dalam usulan anggaran yang telah diajukan.

Selain itu permasalahan lain adalah berkenaan dengan Personel atau sumber daya manusia di pengadilan khusus, terutama hakim. Hakim yang independen, berkualitas dan berintegritas diharapkan dapat memberikan putusan yang mencerminkan rasa keadilan masyarakat sesuai dengan hukum. Hakim demikian hanya dapat dilahirkan melalui suatu proses rekrutmen yang mengedepankan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi dan obyektivitas serta diikuti dengan adanya jaminan terhadap independensinya, pelatihan berkelanjutan dan pengawasan yang baik. Namun demikian pelaksanaan rekrutmen hakim selama ini, termasuk rekrutmen Hakim Pengadilan Niaga dan Pengadilan HAM, masih memiliki kelemahan-kelemahan. Beberapa kelemahan tersebut diantaranya adalah:⁵⁴⁶ (1) proses rekrutmen yang masih cenderung tertutup; (2) waktu rekrutmen yang singkat sehingga proses penelusuran *track record* calon kurang maksimal; (3) partisipasi masyarakat untuk mendukung proses tersebut tidak optimal; dan (4) tidak adanya parameter yang obyektif dan terukur untuk menilai pemenuhan kriteria-kriteria yang disyaratkan dan sebagainya. Tanpa adanya tahapan rekrutmen yang mencerminkan prinsip-prinsip rekrutmen yang baik tersebut maka mustahil dapat dihasilkan hakim-hakim pengadilan khusus yang diharapkan lebih baik kualitas dan integritasnya dibandingkan hakim pengadilan konvensional.

Pelajaran utama dari pembentukan pengadilan khusus yang telah ada selama ini adalah bahwa peraturan dan terlebih pengadilan baru, tidak dengan sendirinya akan menuntaskan permasalahan

⁵⁴⁵ *Ibid*, hlm 112

⁵⁴⁶ Yosep Adi Prasetyo, *Problematika Pengadilan HAM*, dalam *Putih Hitam Pengadilan Khusus*, (Jakarta: Sekretariat Komisi Yudisial, 2013) hlm 241-242

masyarakat yang mendasari pembentukannya. Sebaik apapun materi Undang-undang maupun sistem peradilan yang dibentuk pasd akan mengundang masalah dalam pelaksanaannya, misalnya soal infrastruktur, keuangan, rekrutmen sumber daya manusia, menyiapkan pra-kondisi yang dibutuhkan dan lain-lain. Yang terpenting adalah menciptakan mekanisme yang diperlukan untuk memastikan penyelesaian masalah itu secara efektif dan efisien. Tanpa mekanisme ini, maka masalah tinggal masalah dan pelaksanaan produk hukum maupun pengadilan tersebut akan morat-marit.

3. Disintegrasi pelembagaan *Judicial Review*

Salah satu bentuk jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman adalah ketika kekuasaan kehakiman diberikan kekuasaan untuk melakukan pengujian konstitusionalitas suatu peraturan perundang-undangan terhadap konstitusi. Karena selain untuk menunjukkan bahwa kekuasaan kehakiman dalam suatu negara memiliki kemerdekaan dalam mengadili perbuatan atau peristiwa untuk ditentukan hukumnya, tetapi kekuasaan kehakiman dapat juga mengadili hukumnya (undang-undang) apabila dianggap bertentangan dengan nilai-nilai konstitusi ataupun hak asasi manusia yang ditentukan dalam konstitusi.⁵⁴⁷

Sejak kembali ke UUD 1945 dengan rezim demokrasi dipimpin pada orde lama, dan demokrasi Pancasila pada Orde baru kewenangan untuk menguji materiil maupun formil suatu peraturan perundang-undangan mengalami beberapa kendala. Selain kendala (i) konfigurasi politik yang tidak menghendaki agar produk hukum untuk dapat dikontrol dan diadili, terdapat pula alasan (ii) adanya kekacauan konsepsional yang meliputi; (a) adanya pertentangan konstruksi yuridis, dan (b) disharmonisasi peraturan perundang-undangan sehingga tidak memudahkan mengoprasionalisasi

⁵⁴⁷ Robert Lowry Clinton, *Marbury Vs Madison and Judicial Review*, (Kansas: University Press of Kansas, 1989), hlm. 211-214

kekuasaan menguji materiil maupun formil. Namun, pasca perubahan UUD 1945, dibentuklah suatu peradilan yang mempunyai kewenangan untuk melakukan *constitutional review* terhadap undang-undang yakni MK dan kewenangan melakukan *legality review* terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang.⁵⁴⁸ Ide pembentukan MK khususnya disadari sebagai suatu konsekuensi logis terhadap hilangnya supremasi MPR yang beralih kepada supremasi konstitusi.⁵⁴⁹

Konstelasi model pengujian perundang-undangan yang dipilih UUD adalah dengan memisahkan kewenangan antara MA dan MK dalam pengujian UU. Model pengujian ini lazim digunakan oleh MK Austria. MK Austria sendiri merupakan MK pertama yang

⁵⁴⁸ Pada dasarnya, ada tiga bentuk pengujian peraturan perundang-undangan, yaitu (i) *judicial review*; (ii) *political review*; dan (iii) sistem gabungan keduanya. Political review adalah pengujian yang dilakukan oleh lembaga negara yang mengeluarkan peraturan atau kebijakan itu sendiri. Contoh bentuk pengujian ini adalah legislative review, yaitu pengujian yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bilamana DPR menganggap Undang-Undang yang saat ini berlaku perlu diubah/direvisi. Selain itu, ada juga executive review yang dilakukan pemerintah. Misalnya, peraturan daerah yang dikeluarkan pemerintah daerah diuji oleh pemerintah pusat, dalam hal ini Kementerian Hukum dan HAM, untuk menilai kesesuaian peraturan daerah tersebut dengan peraturan perundang-undangan lain. Bentuk ini tergolong sebagai executive review, karena baik pemerintah daerah maupun Kementerian yang melakukannya merupakan bagian dari pemerintah/eksekutif. Namun, baik legislative review maupun executive review yang dilakukan di Indonesia bukanlah bentuk pengujian khusus terhadap konstitusi. Batu uji legislative review dan executive review yang dilakukan di Indonesia adalah peraturan perundang-undangan yang secara hirarkhi berada di atasnya maupun berdasarkan pertimbangan politis, misalnya atas perubahan kebijakan untuk menyesuaikan dengan semangat zaman yang ada. [Bisariyadi, *Persoalan Judicial Review Dalam "Dua Atap"* (Jember: Makalah dalam Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4, di Fakultas Hukum Universitas Jember, 2017) hlm 3]

⁵⁴⁹ Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara menjadikan MPR lah satu-satunya yang menjadi lembaga penafsir konstitusi. Namun pasca perubahan lembaga penafsir konstitusi beralih kepada pelaksana kekuasaan kehakiman yakni Mahkamah Konstitusi. Perubahan dari lembaga politik ke lembaga kekuasaan kehakiman ini menunjukkan bahwa adanya pergeseran *the supreme of the state* yang sebelumnya supremasi lembaga perwakilan menjadi supremasi konstitusi. [Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Dasar tentang Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Makalah yang tidak diterbitkan dan tanpa tahun]

dibentuk secara kelembagaan untuk melakukan Pengujian UU. Model pengujian UU sendiri pada awalnya tidak lahir dari pembentukan MK melainkan sebuah kewenangan yang “ditemukan” oleh MA di Amerika Serikat, sehingga model yang demikian itu lazim disebut sebagai model “dua atap”.⁵⁵⁰

Selain menguji UU, Tugas utama pengadilan adalah melakukan harmonisasi hukum-hukum yang berlaku di masyarakat. Prinsip utama yang terkandung dalam konstitusi haruslah tercermin dalam aturan-aturan yang lebih rinci dalam peraturan perundang-undangan dibawahnya. Akan tetapi, dengan model pengujian dalam “dua atap” yang diadopsi oleh sistem hukum di Indonesia maka akan terdapat kesulitan dalam melakukan harmonisasi pengujian peraturan perundang-undangan. Dalam praktek, pengujian sebuah Undang-Undang acapkali bersinggungan dengan peraturan perundang-undangan dibawahnya karena materi muatan UU mendelegasikan untuk mengatur lebih rinci dalam peraturan perundang-undangan dibawahnya. Paling tidak ada 2 (dua) pola pendekatan dimana pengujian UU berhubungan dengan peraturan perundang-undangan dibawahnya, yaitu (i) MK menunda menjatuhkan putusan konstiusionalitas atas sebuah UU seraya menunggu aturan yang lebih rinci dalam peraturan pelaksanaan UU tersebut, sebagaimana Putusan dalam pengujian UU Sumber Daya Air; dan (ii) Putusan MK berdampak pada perlunya perubahan peraturan perundang-undangan dibawahnya, misalnya pada putusan pengujian UU Pajak Daerah.

Putusan perkara pengujian UU No 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air adalah salah satu ilustrasi atas kebutuhan sinkronisasi peraturan perundang-undangan sebagai dampak dari pemeriksaan perkara pengujian UU di MK.⁵⁵¹ Materi muatan dalam

⁵⁵⁰ Ibnu Sina Chandranegara, *Perbandingan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Lembaga Sejenisnya di Tiga Negara: Indonesia, Austria dan Perancis*, (Jakarta; Al Qisth Law Review Vol 1 No 2017) hlm 7-10

⁵⁵¹ Materi Pengujian UU SDA menjadi contoh yang relevan dikarenakan latar belakang keterkaitannya dengan bidang ekonomi dan kesejahteraan. Terdapat

UU SDA banyak memberikan delegasi kepada Peraturan Pemerintah untuk mengatur secara rinci pemanfaatan hak guna pakai air diluar dari hak atas air yang menjadi kewenangan pemerintah. Oleh karenanya, dalam putusan pengujian UU SDA yang dikeluarkan pertama kali,⁵⁵² MK berpendapat bahwa secara umum materi muatan UU SDA telah dianggap cukup menghormati, melindungi dan memenuhi hak atas air. MK hanya memberikan rambu-rambu yang harus ditaati oleh pembuat kebijakan agar dalam menyusun peraturan pelaksanaannya, pemerintah harus memperhatikan rambu-rambu tersebut. Konsekuensinya, bila dalam peraturan pelaksanaan ditafsirkan berbeda dengan penafsiran MK maka UU SDA dapat diajukan pengujian kembali (*conditionally constitutional*).⁵⁵³

Delapan tahun setelah putusan dibacakan, UU SDA kembali diajukan pengujian kembali.⁵⁵⁴ Dalam pemeriksaan perkara tersebut, MK mempertimbangkan enam peraturan pemerintah yang menjadi peraturan pelaksanaan dari UU SDA.⁵⁵⁵ Kesimpulannya, MK

sejumlah perkara pengujian UU yang memerlukan sinkronisasi peraturan perundang-undangan, baik dibidang politik, pendidikan dan pemilihan umum. Salah satu penelitian yang mengkaji mengenai dampak putusan pengujian UU di MK atas perlunya harmonisasi peraturan perundang-undangan yakni pengujian UU SDA [Ibnu Sina Chandranegara dan Yance Arizona, *Jihad Berkonstitusi: Muhammadiyah Dan Perjuangan Konstitusional Melawan Komodifikasi Air*, (Jakarta: Jurnal Wacana 36/XVIII/2016)] dan [Moh Mahrus Ali, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, Syukri Asy'ari, *Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional Bersyarat Serta Memuat Norma Baru*, (Jakarta: Jurnal Konstitusi, Vol 12, No 3, 2015), hlm 631-662]

⁵⁵² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Nomor 008/PUU-III/2005, dibacakan dalam sidang terbuka pada tanggal 19 Juli 2005

⁵⁵³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Nomor 008/PUU-III/2005, hlm 459

⁵⁵⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 dibacakan dalam sidang terbuka pada tanggal 18 Februari 2015

⁵⁵⁵ Peraturan pelaksana UU SDA yang dipertimbangkan MK berupa Peraturan Pemerintah (PP), yaitu: (1) PP No 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum; (2) PP No 20 Tahun 2006 tentang Irigasi; (3) PP No 42 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air; (4) PP No 43 Tahun 2008 tentang Air Tanah; (5) PP No 38 Tahun 2011 tentang Sungai; dan (6) PP No 73 Tahun 2013 tentang Rawa.

menilai bahwa peraturan pelaksana yang menjadi turunan dari UU SDA melanggar rambu-rambu yang ditetapkan oleh MK dalam putusan terdahulu oleh karenanya putusan MK membatalkan keberlakuan UU SDA secara keseluruhan. Dampak putusan MK ini sangatlah signifikan mengubah konstelasi kebijakan mengenai pemanfaatan air di Indonesia. Banyak program-program, baik lingkup domestik hingga kerjasama internasional, dalam rangka manajemen pemanfaatan air menjadi terhenti.⁵⁵⁶ Paling tidak, bagi badan-badan hukum yang mengoperasikan proyek pengadaan air bersih sebagai bagian dari kemitraan sektor publik dan privat (*public-private partnership*) serta 94 perusahaan air minum yang tergabung dalam Asosiasi Perusahaan Air Minum dalam Kemasan Indonesia (Aspadin) harus melakukan jeda operasional sebab UU SDA lama (UU No 11 tahun 1974) yang dihidupkan kembali oleh putusan MK sebagai pengganti sementara dari UU SDA yang dibatalkan MK tidak mengatur mengenai pemanfaatan air untuk kepentingan komersil. UU No 11 Tahun 1974 menganut paradigma *welfare state* dengan mengatur bahwa komersialisasi penggunaan air dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bersama merupakan tanggung jawab negara dan harus dilakukan oleh negara, dalam hal ini pemerintah pusat dan daerah.⁵⁵⁷ Selaras dengan dampak dari dikeluarkannya putusan UU SDA adalah imbas putusan dalam pengujian konstitusionalitas mengenai pajak golf.⁵⁵⁸ Dalam putusan tersebut, MK berpendapat bahwa "...pengenaan pajak hiburan atas objek pajak jasa penyelenggaraan sarana olahraga golf potensial dikenai pajak ganda yang bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang adil".⁵⁵⁹ Dalam rangka sinkronisasi putusan dengan praktek pungutan pajak yang dilakukan melalui peraturan

⁵⁵⁶ Mohamad Mova AlAfghani, "*Court Decision Brings Water Governance reforms to a halt*", dalam Bisariyadi, *Persoalan Judicial Review*.....*Op.Cit*, hlm 8

⁵⁵⁷ Nila Ardhanie, "What Next after the Water Law Annulled", dalam *Ibid*

⁵⁵⁸ Putusan Nomor 52/PUU-IX/2011

⁵⁵⁹ *Ibid.*, para [3.20]

daerah, pemerintah mengeluarkan himbauan kepada seluruh pemerintah daerah untuk mengubah peraturan daerah terkait disesuaikan dengan putusan MK.⁵⁶⁰

Beberapa Pemerintah Daerah mematuhi Putusan MK dengan menghentikan pemungutan Pajak Hiburan atas permainan golf.⁵⁶¹ Hal yang sama juga terjadi ketika MK memutus mengenai penentuan tarif retribusi daerah akan pengendalian menara telekomunikasi.⁵⁶² Pemerintah menetapkan tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi maksimal 2% dari Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP). Ketentuan ini menyebabkan pemerintah daerah mematok harga tertinggi yaitu mencapai batas maksimal 2% tanpa perhitungan yang jelas. Menurut pandangan MK

“Dalam pengenaan pajak, hal yang tidak bisa dihitung, dan penerapannya akan sulit seharusnya tidak menjadi sebuah objek pungutan, karena akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Sebagai konsekuensi dari kebijakan yang telah diambil, Pemerintah seharusnya dapat menemukan formula yang tepat untuk menetapkan tarif retribusi. Formula demikian dapat diatur dalam peraturan yang lebih teknis”⁵⁶³

Sebagai tindak lanjut putusan MK, pemerintah menghimbau pemerintah daerah untuk mengubah peraturan daerah yang mengatur

⁵⁶⁰ Surat Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia Nomor S-576/MK.7/2012 tanggal 24 September 2012 perihal Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-IX/2011 yang ditujukan kepada Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Bupati/Walikota se-Indonesia

⁵⁶¹ Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 5 tahun 2013; Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 13 Tahun 2013; Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 3 Tahun 2015; Peraturan Daerah Kabupaten Sikka Nomor 1 Tahun 2017; Peraturan Daerah Kabupaten Bogor Nomor 2 Tahun 2016

⁵⁶² Putusan Nomor 46/PUU-XII/2014

⁵⁶³ Ibid., Para [3.19]

penetapan tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi.⁵⁶⁴ Selanjutnya, pemerintah menetapkan formulasi perhitungan tarif retribusi dalam bentuk surat edaran.⁵⁶⁵

Selain itu, Putusan No. 102/PUU-VII/2009, MK telah melakukan pengujian terhadap pasal berkenaan dengan Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang dijadikan dasar untuk seseorang dijadikan sebagai daftar pemilih dalam pelaksanaan pemilu dalam konteks kasus ini adalah pemilu pilpres tahun 2009. Namun, ketentuan pasal yang diujikan didalam perkara *a quo* ternyata penerapannya merugikan banyak hak konstitusional warga negara, dikarenakan banyak kekacauan dalam pendataan DPT tersebut. Pada akhirnya MK memutuskan bahwa pasal yang berkenaan dengan DPT tersebut adalah *conditionally constitutional* sepanjang diartikan bahwa tidak terdaftar dalam daftar pemilih tetap (DPT) tetap bisa menggunakan hak pilihnya dengan syarat dan cara sebagai berikut.⁵⁶⁶

1. Selain warga negara Indoensia yang terdaftar dalam DPT warga negara Indonesia yang belum terdaftar dalam DPT dapat menggunakan hak pilihnya dengan menunjukkan Kartu Tanda Penduduk/KTP yang masih berlaku/Paspor yang masih berlaku bagi warga negara Indonesia yang berada diluar negeri;
2. Warga negara Indonesia yang menggunakan KTP harus dilengkapi dengan Kartu Keluarga/KK atau nama sejenisnya;
3. Penggunaan hak pilih bagi warga negara Indonesia yang menggunakan KTP yang masih berlaku hanya dapat digunakan di tempat pemungutan suara? TPS yang berada di

⁵⁶⁴ Surat Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Nomor S-349/PK/2015 tanggal 9 Juni 2015 perihal Perhitungan Tarif Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi terkait Putusan Mahkamah Konstitusi.

⁵⁶⁵ Surat Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Nomor S-743/PK/2015 tanggal 18 November 2015 perihal Perhitungan Tarif Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.

⁵⁶⁶ Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009

- RT/RW atau nama sejenisnya sesuai dengan alamat yang tertera dalam KTP-nya;
4. Warga negara Indonesia sebagaimana disebutkan dalam angka tiga diatas, sebelum menggunakan hak pilihnya, terlebih dahulu mendaftarkan di pada KPPS setempat;
 5. Warga negara Indoensia, yang menggunakan hak pilihnya dengan KTP/Paspor dilakukan pada 1 (satu) jam sebelum selesainya pemungutan suara diTPS/ TPS luar negeri.

Putusan MK tersebut tentu berpihak kepada warga negara Indonesia, karena dengan putusan tersebut, MK telah mengembalikan Hak Konstitusional warga negara Indonesia yaitu prinsip persamaan kesempatan (*equal opportunity principal*) sebagaimana pada pasal 27 ayat 1 dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Putusan tersebut sebagaimana dalam UUD NRI Tahun 1945 yang mencerminkan asas demokrasi, Pasal 27 ayat 1 bukan hanya menjamin persamaan kedudukan dalam hukum saja, tetapi juga persamaan hak dan kewajiban dalam politik dan sosial.⁵⁶⁷ Akan tetapi putusan MK tersebut merumuskan hal-hal yang sangat teknis yang bahkan lebih merepresentasikan regulasi dalam tataran petunjuk pelaksanaan (juklak) atau petunjuk teknis (juknis) yang sesungguhnya dapat dikeluarkan oleh penyelenggara pemilu. Apabila, ditinjau dari prakti Putusan MK yang demikian itu nampak bahwa MK akan menjadi valid jenis putusan yang demikian itu, apabila dikonstelasikan bahwa MK berwenang menguji seluruh peraturan perundang-undangan.

Dalam pengujian UU SDA, Putusan MK merefleksikan kreativitas majelis hakim untuk menunda keberlakuannya dan menetapkan rambu-rambu konstitusional bagi pembuat kebijakan. Langkah dinilai merupakan langkah strategis dengan pertimbangan bahwa putusan MK hanya mengikat pada level Undang-Undang.

⁵⁶⁷ Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, (Jakarta: UI-Press, 1995) hlm 132

Oleh karenanya, agar putusan MK memiliki pengaruh bagi pembuat kebijakan, maka MK menyusun prinsip-prinsip dasar yang harus termuat dalam peraturan pelaksana UU SDA. Begitu pula dengan beberapa putusan yang berkenaan dengan pajak daerah yang telah dibahas diatas. Akan berbeda hasilnya, bilamana mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan itu berada pada satu atap. Majelis hakim MK tidak perlu melakukan terobosan-terobosan dengan menyusun rambu-rambu konstitusional namun secara langsung dapat memeriksa peraturan perundangundangan yang terkait secara vertikal dari Undang-Undang hingga Peraturan Daerah. Hal serupa nampak dalam Putusan No Putusan No. 102/PUU-VII/2009 yang merepresentasikan bahwa MK tidak hanya sekedar “menguji” melainkan juga “mengadili”. Sehingga bentuk putusan yang menelurkan norma regulatif yang operasional dalam putusan merupakan hal yang lumrah apabila kewenangan MK adalah menguji seluruh peraturan perundang-undangan.

Akibat konstentasi model dua atap tersebut, muncul anggapan bahwa kekuasaan *judicial review* telah berlebihan dan cenderung masuk ke ranah perumus kebijakan hukum, MK kerap kali mendapatkan kritik yang tajam mengenai *judicial activism* yang dilakukan, dikarenakan putusan yang dihasilkan kerap kali melampaui batas kewenangan MK sendiri ataupun dapat disebut *ultra petita*.⁵⁶⁸ Masalah *ultra petita* yang dilakukan oleh MK ini menjadi suatu titik sorot terhadap perkembangan dalam setiap pengujian perundang-undang yang dilakukan oleh pengujian UU

⁵⁶⁸ Satyabrata Sinha mengemukakan bahwa *judicial activism* memiliki sisi “hitam” dan sisi “putih”. Satyabrata Sinha mengemukakan bahwa *judicial activism* dapat dimaknai berbeda dikarenakan perkembangannya dan tumbuhnya ide tersebut, juga dipengaruhi oleh efek dari administrasi publik, dan pengetahuan lain dalam kehidupan sosial. Bahkan oleh Sinha dikatakan bahwa dua sisi itu seringkali saling berseberangan, suatu saat putusan hakim melalui *judicial activism* dapat disebut *judicial creativity* namun disaat yang lain dapat pula dikatakan sebagai *judicial terrorism*. Kreatif dikarenakan mampu menemukan ruang keadilan dari terkungkungnya bunyi pasal-pasal produk perundang-undangan. Disebut teroris dikarenakan putusan tersebut menciptakan ketakutan terhadap para pencari keadilan. [Robert Lowry Clinton, *Marbury Vs Madison ...*, *Op. Cit.*, hlm. 81]

oleh MK. Di dalam pelaksanaan kekuasaannya MK telah beberapa kali memutuskan perkara pengujian konstitusional yang bercorak *ultra petita*, yakni perkara No. 001-021-022/PUU-I/2003, No. 066/PUU-II/2004, Putusan No.072-073/PUU-II/2004, Putusan No. 006/PUU-IV/2006, Putusan No. 5/PUU-V/2007, Putusan No. 102/PUU-VII/2009, Putusan No. 133/PUU-VII/2009, Putusan No. 138/PUU-VII/2009, Putusan No. 01/PUU-VIII/2010 dan Putusan No. 65/PUU-VIII/2010. Beberapa putusan tersebut selain berkarakter *ultra petita*, putusan tersebut bahkan telah merubah makna dari Undang-Undang Dasar.⁵⁶⁹ Putusan-putusan tersebut

⁵⁶⁹ Sebagai contoh, pada perkara Nomor: 008/PUU-II/2004 mengenai uji konstitusional UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945 terdapat penafsiran MK yang merubah secara tidak langsung text UUD 1945 itu sendiri. Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena hendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, ‘serta mampu secara rohani dan jasmani’ untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden” Kalimat ‘mampu secara rohani dan jasmani’ didefinisikan oleh MK dengan tafsir; ‘bahwasanya calon Presiden dan Wakil Presiden harus dalam kondisi sehat secara rohani dan jasmani dalam melaksanakan tugas dan kewajiban kenegaraan dimaksud’. Secara textual tentu saja terdapat perbedaan yang sangat jauh antara kata ‘mampu secara rohani dan jasmani dengan ‘harus dalam kondisi sehat’ secara rohani dan jasmani. Melalui Putusan ini MK telah melakukan perubahan secara textual meaning dari Pasal 6 ayat (1) UUD 1945. Dalam perkara No. 005/PUU-IV/2006 mengenai uji konstitusionalitas UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial terhadap UUD 1945, Hakim Konstitusi memberikan penafsiran terhadap makna hakim yang dicantumkan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945. MK dalam amarnya tidak memasukkan Hakim Konstitusi sebagai bagian dari kata ‘hakim’ dalam ketentuan Pasal 24B UUD 1945. Sebaliknya menurut putusan MK tersebut Hakim Agung merupakan bagian dari Pasal 24B UUD 1945. Putusan MK tersebut secara tidak langsung telah merubah bunyi Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 dari berbunyi (original meaning): “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”, menjadi bermakna (textual meaning): “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, kecuali Hakim Konstitusi”. Perkara yang menjadi pertentangan adalah pada putusan MK dengan Nomor Registrasi: 2 -3/PUU-V/2007 mengenai uji konstitusionalitas Pasal 80 ayat

juga memiliki permasalahan jika dilihat dari sudut perundang-undangan, yaitu *pertama*, bagaimana kedudukan putusan tersebut dalam hierarki perundang-undangan Indonesia dan *kedua*, bagaimana kekuatan hukum putusan-putusan yang merubah makna norma UUD. Dari beberapa putusan MK di atas, dapat dikelompokkan dua jenis putusan dalam proses uji konstitusional. *Pertama*, putusan yang menimbulkan makna baru terhadap *text* UUD 1945. *Kedua*, putusan yang menyebabkan batalnya pasal-pasal atau seluruh ketentuan UU itu sendiri. Menurut Refly Harun posisi tafsir konstitusi yang memberi makna pada UUD pada dasarnya lebih tinggi dari UU karenanya fungsi tafsir tersebut hampir sama dengan penjelasan dari UUD. Deny Indrayana berpendapat bahwa dalam hal tafsir MK memberikan makna baru terhadap UUD maka putusan tersebut tidak dapat disamakan dengan penjelasan UUD 1945, fungsinya hanyalah sebagai sebuah tafsir semata. Senada dengan Denny Indrayana, Zainal Arifin Mochtar juga tidak ‘berani’ terlalu jauh mengklasifikasikan putusan MK dalam hal memberikan makna yang berbeda dengan UUD. Walaupun Denny Indrayana dan Zainal Arifin Mochtar juga mengakui bahwa tafsir MK tersebut berlaku mengikat kepada seluruh elemen di bawah ketentuan konstitusi. Sedangkan dalam hal putusan MK merubah atau membatalkan suatu bagian atau keseluruhan dari UU, maka Refly

(1), Pasal 80 ayat (2) huruf (a), Pasal 80 ayat (3) huruf (a), Pasal 81 ayat (3) huruf (a), Pasal 82 ayat (10) huruf (a), Pasal 82 ayat (2) huruf (a) dan Pasal 82 ayat (3) huruf (a) dari UU No. 22 Tahun 1997 tentang Narkotika yang mengatur mengenai Tindak Pidana Mati (death penalty/capital punishment). Pada perkara ini MK menafsirkan *text* Pasal 28A dan Pasal 28I UUD 1945 dengan memberikan pengertian lain dari *original intent* pasal-pasal tersebut. Sehingga MK berpendapat bahwa hukuman mati merupakan pembatasan yang ditetapkan UU No. 22 Tahun 1997 demi menegakkan ketertiban umum. MK memberikan *textual meaning* terhadap ketentuan Pasal 28A dan Pasal 28I tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 28J UUD 1945.

Harun, Deny Indrayana, dan Zainal Arifin Mochtar sepakat bahwa putusan itu berlaku sebagaimana UU.⁵⁷⁰

Atas perdebatan yang menghinggapi, maka tampak seolah-olah kekuasaan kehakiman menjamin kemerdekaannya sendiri dengan seringkali memutus perkara pengujian konstitusionalitas yang melebihi apa yang dimohonkan atau bahkan memberikan perintah (*judicial order*) sehingga makna *constitutional review* dianggap menjadi kabur. Oleh karenanya kehadiran UU No. 8 Tahun 2011 mempunyai kehendak untuk memutus pertentangan dan kontroversi tersebut. UU yang diinisiasi oleh DPR ini mempunyai arah politik hukum untuk membatasi praktik kekuasaan MK yang dianggap melampaui batas.⁵⁷¹ Namun tidak butuh lama UU berlaku, pada akhirnya UU tersebut diuji melalui Perkara No. 49/PUU-IX/2011, yang menarik adalah atas permohonan pengujian tersebut MK menyatakan berwenang menguji UU No. 8 Tahun 2011 dan bahkan mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian. Posisi yang demikian menunjukkan bahwa MK mengadili UU yang mengikat pada organnya sendiri. Terlepas dari buruknya pembentukan dan perumusan UU tersebut, namun posisi MK yang mampu mengadili UU mengenai MK sendiri adalah bentuk penjaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman oleh kekuasaan kehakiman sendiri. Bahwa keberadaan Pasal 50A UU MK yang jelas mengidap pertentangan internal (*contradiction in terminis*) dengan Pasal 51A ayat (3)⁵⁷² dan Pasal 57 ayat (2a) dengan Pasal 45A⁵⁷³

⁵⁷⁰ Saldi Isra, *et. al*, *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan Di Mahkamah Konstitusi: Dari Berpikir Tekstual ke Hukum Progresif*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MK-RI, 2010), hlm. 177-178

⁵⁷¹ Ketentuan Pasal 50A dan Pasal 57 ayat (2a) menunjukkan bahwa pembentuk UU diselimuti kemarahan dalam penyusunan UU No. 8 Tahun 2011. Ketentuan yang pada pokoknya mengatur bahwa MK dilarang menguji UU dengan batu ujinya adalah UU dan MK dilarang melakukan putusan yang melampaui apa yang dimohonkan dan memuat ketentuan yang memerintahkan adalah salah satu ketentuan pokok yang mempunyai maksud untuk membatasi kekuasaan MK dalam melakukan pengujian konstitusionalitas UU.

⁵⁷² Pasal 51 Ayat (3) UU No. 8 Tahun 2011: “Dalam hal permohonan pengujian berupa permohonan pengujian formil, pemeriksaan dan putusan yang

UU No. 8 Tahun 2011. Bahwa memang apabila merujuk kepada doktrin sesungguhnya, hakim diberikan kewenangan untuk membentuk UU apabila terjadi kekhilafan pembentukan (formil) maupun muatan pasal-pasalnya (materiil). Hal itu juga dikemukakan oleh Douglas E. Edlin dalam perspektif *common law* bahwa kewajiban hakim untuk menerapkan hukum, namun apabila hukum tersebut tidak adil (*unjust*) maka hakim kemudian dapat mengabaikan hukum itu dengan membentuk hukum yang lebih baik. Namun, posisi yang demikian ini menunjukkan kemerdekaan kekuasaan kehakiman sesungguhnya dapat dijamin oleh kekuasaan kehakiman itu sendiri apabila kekuasaan kehakiman diberikan kekuasaan *me-review* peraturan perundang-undangan. Selain dapat mengawal politik hukum *judicial review* juga dapat dimaknai memberikan arahan politik hukum apabila dalam melakukan *review* kekuasaan kehakiman juga memberikan *judicial order* dalam pertimbangan penjatuhan putusannya.

Dalam beberapa pendapat, dengan menangani perkara yang menyangkut kepentingan dirinya sendiri, MK telah mempertaruhkan obyektivitas dalam memeriksa dan memutuskan sebuah perkara. Jika merujuk pada asas ini, maka hakim konstitusi harus mengundurkan diri dari kedudukannya untuk memeriksa perkara ini karena memiliki kepentingan langsung terhadap perkara yang tak lain memeriksa tentang dirinya sendiri karena uji materiil tersebut terhadap Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi.⁵⁷⁴ Dalil-

dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan.”

⁵⁷³ Pasal 45A UU No. 8 Tahun 2011: “Putusan Mahkamah Konstitusi tidak boleh memuat amar putusan yang tidak diminta oleh pemohon atau melebihi Permohonan pemohon, kecuali terhadap hal tertentu yang terkait dengan pokok Permohonan”.

⁵⁷⁴ Asas ini diatur dalam Pasal 374 (1) HIR, Pasal 702 (1) RBG, dan pasal 17 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dalam pasal 17 tersebut khususnya ayat (5) *menyatakan seorang hakim atau panitera wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila ia mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung dengan perkara yang sedang diperiksa, baik atas kehendaknya sendiri maupun atas permintaan pihak yang berperkara.*

dalil Mahkamah Konstitusi yang berdalih dalam pertimbangannya berhak untuk memeriksa dan memutus perkara ini dengan memosisikan diri sebagai *the guardian of constitution*, sehingga apabila terdapat undang-undang yang berisi atau terbentuk bertentangan dengan konstitusi (*unconstitutional*), maka Mahkamah Konstitusi dapat menganulirnya dengan membatalkan keberadaan undang-undang tersebut secara menyeluruh ataupun per pasalnya, seharusnya dikesampingkan untuk menghormati asas hukum *nemo iudex in causa sua*.⁵⁷⁵ Konstruksi yang demikian itu, merefleksikan bahwa Kemerdekaan kekuasaan kehakiman tidak bisa dilepaskan dengan sistem pengawasan yang komprehensif khususnya pengawasan eksternal maupun norma hukum yang membatasi kewenangannya itu sendiri sebagai penjabaran

Berdasarkan ketentuan tersebut, seharusnya hakim konstitusi harus secara arif mengundurkan diri untuk menangani perkara nomor 49/PUU- IX/2011 karena permohonan yang diajukan oleh pemohon berkaitan dengan hakim konstitusi sendiri. Hakim konstitusi memiliki kepentingan langsung dengan pokok perkara.

⁵⁷⁵ Pengujian yang menyangkut dirinya itu sendiri dianggap telah melanggar kode etik bagi seorang hakim yang berlaku universal, *nemo iudex in causa sua*, dimana seorang hakim memiliki kewajiban mengundurkan diri apabila menangani perkara yang menyangkut dirinya. Meskipun Mahkamah Konstitusi berdalih untuk menyelamatkan konstitusi, namun pelanggaran terhadap asas hukum tersebut tidak bisa dibenarkan bahkan melanggar esensi dari negara hukum. Alasan pembenar itulah mendorong Mahkamah Konstitusi menjelma menjadi lembaga yang memiliki kewenangan besar yang dilegitimasi *final and binding* tanpa ada kekuatan yang perlu mengawasi. Hal ini seyogianya yang tidak dibenarkan dalam salah satu esensi negara hukum yaitu *checks and balances*. Putusan tersebut juga mendorong Mahkamah Konstitusi berjalan tanpa pengawasan secara eksternal. Padahal, pengawasan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam konsepsi negara hukum. Pengawasan tersebut diharapkan menjadi koridor legal formal bagi Mahkamah Konstitusi justru dikebiri oleh Mahkamah Konstitusi sendiri. Dengan dalih independensi, Mahkamah Konstitusi masuk pada ranah-ranah yang berbenturan dengan asas hukum yang berlaku secara umum. Independensi kekuasaan kehakiman memang menjadi "syarat sah"nya negara hukum. Namun, independensi bukanlah harga "mati" tapi memiliki batasan-batasan yang ditentukan melalui hukum sehingga tidak menjadi dalil memperjual belikan hukum dan keadilan. [Nur Agus Susanto, Tirani Konstitusional, (Jakarta: Jurnal Yudisial Vol. 6 No. 3 Desember 2013) hlm 284 – 303]

kemerdekaan kekuasaan institusional.⁵⁷⁶ Pelembagaan *judicial review* dengan model “dua atap” juga membawa masalah bawaan lainnya yakni berkenaan dengan hukum acara. hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan kemudian diatur secara tersendiri, baik oleh Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi. Hukum acara *judicial review* di Mahkamah Konstitusi, diatur dalam UU MK, kemudian berdasarkan delegasi kewenangan untuk mengatur sendiri segala hal berkenaan dengan pelaksanaan tugasnya, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi.⁵⁷⁷ Sementara itu, hukum acara *judicial review* di MA, hanya diatur secara khusus dalam PERMA⁵⁷⁸. Akibat dari formulasi pengaturan yang terpisah dan sektoral ini, hukum acara *judicial review* di MK dan MA memiliki perbedaan antara satu dengan yang lain. Hal ini jelas memberikan beberapa permasalahan yakni, pertama, Perbedaan persidangan. Hukum acara pengujian UU di MK, dilakukan melalui serangkaian proses persidangan yang bersifat terbuka untuk umum.⁵⁷⁹ Rangkaian proses persidangan ini, dimulai dari Pemeriksaan Pendahuluan, Pemeriksaan Persidangan, Pembuktian, sampai kepada Pembacaan Putusan.⁵⁸⁰ Prosedur berupa rangkaian persidangan ini, tidak akan kita temukan dalam ketentuan hukum acara *judicial review* di MA. Proses peradilan di MA dalam

⁵⁷⁶ Suparman. Marzuki, *Kekuasaan Kehakiman: Independensi, Akuntabilitas dan Pengawasan Hakim*, dalam *Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, 2012) hlm

⁵⁷⁷ Hukum Acara Pengujian Undang-Undang diatur dalam diatur tambahan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

⁵⁷⁸ Hukum Acara Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undanga terhadap Undang-Undangan diatur lebih dalam Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil

⁵⁷⁹ Pasal 40 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi: Sidang Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum, kecuali rapat permusyawaratan hakim.

⁵⁸⁰ Ketentuan Persidangan dalam UU MK juncto Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tetang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

perkara uji materi peraturan perundang-undangan di bawah UU bersifat tertutup dan sepihak. Peran pemohon sebatas pada mengajukan berkas permohonan, selanjutnya proses jalannya sidang tidak lagi melibatkan pihak lain, selain Majelis Hakim yang ditetapkan oleh Ketua Muda Bidang Tata Usaha Negara.⁵⁸¹ Hal ini menunjukkan bahwa PERMA No. 1 Tahun 2011 tidak mengenal asas *audi et alteram partem*. Tanpa persidangan yang terbuka, pemohon sama sekali tidak diberikan kesempatan untuk menyampaikan keberatan untuk mengelaborasi argumentasinya, terutama untuk meyakinkan hakim mengenai urgensi permohonan yang sedang diajukan.

Dengan demikian pula, Pemohon tidak berkesempatan menghadirkan ahli dan saksi untuk didengarkan keterangannya di persidangan guna memperkuat argumentasi permohonan. Padahal, akan sangat baik apabila dalam proses persidangan uji materi tersebut, selain sifatnya terbuka untuk umum, Majelis Hakim Agung juga mengundang pihak-pihak yang bersengketa, pihak terkait, termasuk saksi atau ahli seperti halnya dalam persidangan di MK. Dengan demikian, salah paham atau salah implementasi hukum dapat dihindari. Hal demikian sesungguhnya merupakan kerugian tersendiri bagi Majelis Hakim Agung yang sedang menangani perkara, karena tidak mendapatkan *input* berupa perspektif atau cara pandang lain terhadap isu hukum perkara yang sedang ditangani. Padahal, betapapun Majelis Hakim Agung harus dipandang mampu mengadili perkara dengan isu hukum apapun, tetapi menerima *input* berupa perspektif atau cara pandang lain bukanlah sesuatu larangan,

⁵⁸¹ Pasal 4 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung No 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materi: Panitera Mahkamah Agung menyampaikan kepada Ketua Mahkamah Agung untuk menetapkan Majelis Hakim Agung, setelah lengkap berkas permohonan keberatan Pasal 4 ayat (5) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materi: Penetapan Majelis sebagaimana dimaksud ayat (4) dilaksanakan oleh Ketua Muda Bidang Tata Usaha Negara atas nama Ketua Mahkamah Agung

malah sebaliknya, akan sangat positif dalam rangka menguatkan argumentasi hukum dan keyakinannya pada saat memutus nanti.⁵⁸²

Kedua, yakni ketidakjelasan waktu. Mekanisme beperkara di lembaga peradilan memerlukan kejelasan dan kepastian, yang menyangkut prosedur. Prosedur meliputi tahapan dan persyaratan yang dibutuhkan dalam beperkara. Dengan demikian, masyarakat dapat merencanakan langkah dan menyiapkan persyaratan yang dibutuhkan untuk dapat mengikuti seluruh rangkaian proses pengadilan. Masyarakat juga harus mengetahui batasan-batasan waktu yang dibutuhkan dalam setiap tahapan yang harus dilalui. Ketidaktahuan batasan waktu dapat menimbulkan ketidakadilan karena seseorang karena ketidaktahuannya mungkin melewatkan suatu tahapan yang harus dilalui sehingga putusan pengadilan merugikan yang bersangkutan.⁵⁸³ Dalam PERMA Nomor. 1 Tahun 2011, sama sekali tidak diatur batas waktu berkenaan dengan tahapan beracara, yang dimulai dari tahapan pengajuan keberatan, sampai pada pembacaan putusan. Hal ini menyebabkan proses beracara menjadi tidak ideal dan tidak ada kepastian. Padahal, seyogyanya hukum acara itu mengatur prosedur bagi pengadilan sebagai sarana bagi warga negara dalam memperjuangkan haknya melalui jalur *judicial review*. Sehingga adanya pengaturan mengenai batas waktu persidangan menjadi penting untuk kemudian menjamin, pemenuhan hak setiap warga negara yang merasa dirugikan oleh keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Hal ini berbanding terbalik dengan praktik *judicial review* di MK, dimana tahapan prosedur beracara diatur secara tegas. Pengajuan permohonan dan perbaikan permohonan di MK, diatur secara tegas, yakni 7 (tujuh) hari.⁵⁸⁴

⁵⁸² Taufiqurahman Syahruri et.al, *Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan HAM RI, 2014) hlm. 64

⁵⁸³ *Ibid.*

⁵⁸⁴ Pasal 6 Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang: (1) Permohonan diajukan kepada Mahkamah melalui Kepaniteraan. (2) Proses pemeriksaan

Selanjutnya penjadwalan sidang pertama juga ditentukan paling lama 14 (empat belas) hari setelah permohonan dinyatakan lengkap dan dicatat di buku registrasi perkara.⁵⁸⁵ Adanya

kelengkapan administrasi permohonan bersifat terbuka yang dapat diselenggarakan melalui forum konsultasi oleh calon Pemohon dengan Panitera. (3) Petugas Kepaniteraan wajib memeriksa kelengkapan alat bukti yang mendukung permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) sekurang-kurangnya berupa: a. Bukti diri Pemohon sesuai dengan kualifikasi sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yaitu: 1. foto kopi identitas diri berupa KTP dalam hal Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia, 2. bukti keberadaan masyarakat hukum adat menurut UU dalam hal Pemohon adalah masyarakat hukum adat, 3. akta pendirian dan pengesahan badan hukum baik publik maupun privat dalam hal Pemohon adalah badan hukum, 4. peraturan perundang-undangan pembentukan lembaga negara yang bersangkutan dalam hal Pemohon adalah lembaga negara; b. Bukti surat atau tulisan yang berkaitan dengan alasan permohonan; c. Daftar calon ahli dan/atau saksi disertai pernyataan singkat tentang hal-hal yang akan diterangkan terkait dengan alasan permohonan, serta pernyataan bersedia menghadiri persidangan, dalam hal Pemohon bermaksud mengajukan ahli dan/atau saksi; d. Daftar bukti-bukti lain yang dapat berupa informasi yang disimpan dalam atau dikirim melalui media elektronik, bila dipandang perlu. (4) Apabila berkas permohonan dinilai telah lengkap, berkas permohonan dinyatakan diterima oleh Petugas Kepaniteraan dengan memberikan Akta Penerimaan Berkas Perkara kepada Pemohon. (5) Apabila permohonan belum lengkap, Panitera Mahkamah memberitahukan kepada Pemohon tentang kelengkapan permohonan yang harus dipenuhi, dan Pemohon harus sudah melengkapinya dalam waktu selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak diterimanya Akta Pemberitahuan Kekuranglengkapan Berkas. (6) Apabila kelengkapan permohonan sebagaimana dimaksud ayat (7) tidak dipenuhi, maka Panitera menerbitkan akta yang menyatakan bahwa permohonan tersebut tidak diregistrasi dalam BRPK dan diberitahukan kepada Pemohon disertai dengan pengembalian berkas permohonan. (7) Permohonan pengujian undang-undang diajukan tanpa dibebani biaya perkara.

⁵⁸⁵ Pasal 8 Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang: (1) Panitera menyampaikan berkas perkara yang sudah diregistrasi kepada Ketua Mahkamah untuk menetapkan susunan Panel Hakim yang memeriksa perkara tersebut, setelah terlebih dahulu Panitera menetapkan Panitera Pengganti. (2) Ketua Panel Hakim menetapkan hari sidang pertama dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam BRPK. (3) Penetapan hari sidang sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diberitahukan kepada Pemohon dan diumumkan kepada masyarakat. (4) Pengumuman sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dilakukan dengan menempelkan pada papan pengumuman yang khusus dibuat untuk itu dan dalam situs Mahkamah Konstitusi

keterbukaan dan keaktifan dari lembaga peradilan dalam memberikan informasi berkenaan dengan tahapan persidangan, tentu saja memberikan kesempatan bagi setiap warga negara dalam mempersiapkan segala sesuatunya, untuk menghadapi persidangan.

Ketiga, Pengenaan biaya dalam pengajuan permohonan. Sama halnya dengan kejelasan dan kepastian prosedur dan waktu, masyarakat juga harus mengetahui dengan jelas biaya yang dibutuhkan untuk mengikuti setiap proses pengadilan dan mendapat layanan administrasi lembaga peradilan. Kejelasan tersebut diperlukan karena harus diakui, nihil atau minimnya informasi mengenai besarnya biaya yang harus dibayar selama ini telah melahirkan ketakutan tersendiri bagi masyarakat. Tanpa kejelasan soal biaya, yang muncul di masyarakat ialah jangan-jangan untuk memperjuangkan keadilan di lembaga peradilan masyarakat akan dikenai biaya yang memberatkan.⁵⁸⁶ Dalam Pasal 2 ayat (4) PERMA Nomor 1 Tahun 2011 ditentukan bahwa pengajuan permohonan *judicial review* di MA harus membayar permohonan.⁵⁸⁷ Adanya ketentuan pengenaan biaya pengajuan permohonan ini, tidak akan kita temukan dalam praktek *judicial review* di MK.⁵⁸⁸ Adanya perbedaan ini memang membingungkan, terlebih sebagaimana dikemukakan di awal, bahwa *judicial review* di MA tidak mengenal proses persidangan sebagaimana di Mahkamah Konstitusi.

(www.mahkamahkonstitusi.go.id), serta disampaikan kepada media cetak dan elektronik.

⁵⁸⁶ Taufiqurahman Syahruri et.al, *Problematika Pengujian Peraturan.....Op.Cit.*, hlm. 66

⁵⁸⁷ Pasal 2 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung No 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil: Pemohon membayar biaya permohonan keberatan yang besarnya akan diatur tersendiri.

⁵⁸⁸ Pasal 9 UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi : Anggaran Mahkamah Konstitusi dibebankan pada mata anggaran tersendiri dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. juncto Pasal 6 ayat (7) Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Pengujian Undang-Undang: Permohonan pengujian undang-undang diajukan tanpa dibebani biaya perkara

Keempat, tidak seragamnya berkenaan dengan pembacaan putusan. Dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2011, dalam BAB IV tentang Putusan, hanya mengatur bahwa MA akan mengabulkan permohonan keberatan apabila suatu peraturan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau sebaliknya, menolak permohonan keberatan jika permohonan keberatan tidak beralasan. Terhadap permohonan keberatan yang dikabulkan, MA dalam putusannya menyatakan peraturan tersebut tidak sah atau tidak berlaku untuk umum, serta memerintahkan kepada instansi yang bersangkutan untuk mencabutnya.⁵⁸⁹ Begitu sederhananya pengaturan tentang Putusan dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2011, juga tidak mengakomodir hal-hal esensial berkenaan dengan Putusan itu sendiri. Pembacaan Putusan dilakukan dalam ruang tertutup di gedung MA dengan pintu yang hanya sedikit saja dibuka. Usai diputus, putusan tidak segera diumumkan ke publik. Banyak putusan *judicial review* MA diketahui publik berbulan-bulan setelah diputuskan. Walaupun memiliki laman resmi MA, berkas putusan *judicial review* acapkali baru diunduh berbulan-bulan setelah diputus. Hal ini berbeda dengan di MK.

Putusan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Usai diputus, serta merta putusan *judicial review* itu diserahkan ke para pihak. Tak sampai 10 menit, putusan sudah bisa dilihat di *website* MK dan bisa diunduh di seluruh penjuru dunia.⁵⁹⁰ Hal lainnya yang sebenarnya sangat substansial, adalah ketentuan dalam Pasal 6 ayat (2) PERMA Nomor 1 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa setelah

⁵⁸⁹ Pasal 6 ayat Peraturan Mahkamah Agung No 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil. “(1) Dalam Hal ini Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan keberatan itu beralasan, karena peraturan perundang-undangan itu tersebut bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan yang lebih tinggi, Mahkamah Agung mengabulkan permohonan tersebut. (2) Mahkamah Agung dalam Putusannya menyatakan bahwa Peraturan Perundang-undangan yang dimohonkan keberatan itu sebagai sah atau tidak berlaku umum, serta memerintahkan instansi yang bersangkutan untuk mencabutnya”

⁵⁹⁰Taufiqurahman Syahruri et.al, *Problematika Pengujian Peraturan.....Op.Cit.*, hlm. 65

peraturan yang dimohonkan keberatan dinyatakan tidak sah dan tidak berlaku umum, maka hal ini ditindaklanjuti dengan perintah pencabutan peraturan tersebut oleh instansi terkait. Pelaksanaan Putusan ini, diberikat tenggat selama 90 hari sejak diputuskan. Pasal 8 ayat (2) Perma 1/2011 membuka celah putusannya tidak dilaksanakan selama 90 hari saja sejak putusan dikirimkan kepada Badan atau Pejabat Pembuat TUN (peraturan perundang-undangan). Hal ini berbanding terbalik dengan Putusan di MK, dimana Putusan dalam perkara pengujian undang-undang mempunyai kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum.⁵⁹¹

Selain 5 aspek berkenaan dengan perbedaan mekanisme hukum acara judicial review antara MA dan MK diatas, maka satu aspek lagi yang dalam hemat penulis, memiliki posisi yang penting berkenaan dengan hukum acara, yakni pembuktian, khususnya berkenaan alat bukti dan beban pembuktian itu sendiri. Dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2011, tidak akan kita temukan ketentuan berkenaan dengan pembuktian, baik tentang jenis alat bukti dan pemeriksaan alatbukti itu sendiri. Dinamika pembuktian di MK, meliputi; alat bukti, yang ditentukan secara limitatif dalam Pasal 36 (1) UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi; yakni berupa; surat atau tulisan, keterangan saksi, keterangan ahli, keterangan para pihak, petunjuk, alat bukti lain, berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima atau yang serupa dengan itu. Alat bukti surat, atau tertulis, adalah segala dokumen yang bersifat tertulis, berisi huruf, tanda, baca, kata, anak kalimat atau kalimat, termasuk gambar, bagan, atau hal hal yang memberikan pengertian tertentu, mengenai sesuatu hal, yang tertuang di atas

⁵⁹¹ Pasal 47 UU No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi: Putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum juncto Pasal 39 Peraturan Mahkamah Konstitusi No 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang: Putusan Mahkamah memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam Sidang Pleno terbuka untuk umum.

kertas, ataupun bahan bahan lainnya, yang bukan kertas. Salah satu bukti surat adalah dokumen resmi, seperti undang undang, lembaran negara dan tambahan berita negara. Lembaran daerah dan tambahan berita daerah. Risalah risalah dan arsip. Surat atau akte otentik. Surat resmi lainnya yang dibuat oleh pejabat umum. Dibuat dan dibubuhi tanda tangan pejabat dan petugas yang bersangkutan. Dokumen tertulis yang bersifat resmi.⁵⁹² Pembuktian sebagai titik sentral dalam proses peradilan, sudah sepatutnya diatur secara memadai dalam hukum acara. Tidak diaturnya ketentuan tentang pembuktian dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2011, menunjukkan bahwa hukum acara yang berlaku dalam perkara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang di Mahkamah Agung, sangat tidak memadai, terutama jika dibandingkan dengan hukum acara pengujian undang-undang terhadap undang undang dasar di Mahkamah Konstitusi.

ketidak seragam asas beracara. Secara umum, terdapat beberapa asas yang berlaku dalam hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan, yakni⁵⁹³: (1) *Ius Curia Novit* (Hakim tidak boleh menolak perkara dengan dalih tidak ada hukumnya); (2) Persidangan Terbuka untuk Umum; (3) Independen dan Imparsial; (3) Peradilan Cepat, Sederhana, dan Biaya Ringan; (5) *Audi Et Alteram Partem* (Hak didengar secara seimbang); (6) Hakim Aktif dalam Persidangan; (7) *Presumptio Iustae Causa* (Praduga Keabsahan). Jika dibandingkan, kesemua asas-asas hukum acara *judicial review* diatas, kesemuanya akan ditemukan dalam hukum acara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Kesemua asas hukum acara *judicial review* diatas, seharusnya diakomodir dalam hukum acara *judicial review* di Mahkamah Agung. Namun nyatanya, tidak semuanya diakomodirnya asas-asas ini, dapat kita

⁵⁹² Jimly Asshiddigie. *Hukum Acara Pengujian Undang Undang* (Jakarta: Konpress, 2006), hlm. 201

⁵⁹³ Taufiqurahman Syahruri et.al, *Problematika Pengujian Peraturan.....Op.Cit.*, hlm. 58

lihat dalam prosedur hukum acara yang tertuang dalam PERMA No 1 Tahun 2011.

Menurut Jimly Asshiddiqie, pembagian tugas berkenaan dengan *judicial review* peraturan perundang-undangan antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, adalah sama sekali tidak ideal, karena dapat menimbulkan perbedaan atau putusan yang saling bertentangan antara Putusan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.⁵⁹⁴ Lebih lanjut Ni'matul Huda mengemukakan, terdapat empat alasan yang menyebabkan pemisahan pengujian peraturan tersebut menjadi tidak ideal.⁵⁹⁵ *Pertama*, pemberian kewenangan pengujian (*judicial review*) materi undang-undang terhadap undang-undang dasar kepada MK menegaskan hanya sebagian tambahan perumusan terhadap materi UUD secara mudah dan tambal sulam, seakan-akan konsepsi hak uji materiil peraturan yang ada di tangan MA tidak turut berpengaruh dengan hak uji yang diberikan kepada MK. Perumusan demikian terkesan seakan kurang didasarkan atas pendalaman konseptual berkenaan dengan konsepsi uji itu sendiri secara konprehensif. *Kedua*, pemisahan kewenangan itu masuk akal untuk dilakukan jika sistem kekuasaan dianut masih didasarkan atas dasar prinsip pembagian kekuasaan dan bukan prinsip kekuasaan yang mengutamakan *checks and balances* sebagaimana yang dianut oleh UUD 1945 mengalami perubahan pertama dan kedua, UUD 1945 telah resmi dan tegas menganut prinsip pemisahan kekuasaan horizontal. Oleh karena itu, pemisahan antara materi undang-undang dan materi peraturan di bawah undang-undang tidak seharusnya dilakukan lagi. *Ketiga*, dalam praktik pelaksanaannya nanti, secara hipotesis dapat timbul pertentangan substantif antara Putusan MA dengan putusan MK.

⁵⁹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. (Jakarta: Konpress, 2006), hlm. 239

⁵⁹⁵ Ni'matul Huda, "Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Bawah Satu Atap Mahkamah Konstitusi". dalam Ismail Hassani dan Dri Utari, *Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga*. (Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2013), hlm. 492

Keempat, jika kewenangan pengujian materi peraturan di bawah UUD sepenuhnya diberikan kepada MK, tentu beban MA dapat dikurangi.

Jika ditelaah, maka terdapat setidaknya 3 (tiga) hal mendasar yang membedakan pengujian peraturan perundang-undangan atau *judicial review* di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, yakni sebagai berikut:

1. Pengujian yang dilakukan di Mahkamah Agung, sebatas pada menguji Peraturan Perundang-Undangian di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang,⁵⁹⁶ Adapaun pengujian yang dilakukan di Mahkamah Konstitusi adalah Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar⁵⁹⁷;
2. Pengujian yang dilakukan di Mahkamah Agung sebatas pada uji materill, sedangkan Pengujian di Mahkamah Konstitusi meliputi Uji Materil dan Uji Formiil⁵⁹⁸; dan,
3. Mekanisme hukum acara yang berlaku dalam praktik *judicial review* di MA dan MK berbeda satu dengan lainnya.

Menurut pandangan peneliti, adanya perbedaan ini turut membawa dampak bagi antusiasme masyarakat dalam mengajukan *judicial review* di MK dan MA. Hal ini terutama berkenaan dengan perbedaan mekanisme hukum acara yang berlaku. Hal ini disebabkan meskipun sama-sama melaksanakan pengujian norma peraturan perundang-undangan (*judicial review*) namun terdapat

⁵⁹⁶Kewenangan MA ini, diberikan langsung oleh Pasal 24A UUD 1945. [Jimly Asshiddiqie, Model-Model Pengujian Konstitusionalitas Di Berbagai Negara, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 7.]

⁵⁹⁷Kewenangan MK ini diberikan langsung oleh Pasal 24 C UUD 1945. Masih menurut Jimly Asshiddiqie, pengujian oleh Mahkamah Konstitusi ini merupakan pengujian konstitusionalitas (*constitutional review*), yakni menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. *Ibid.*,

⁵⁹⁸ Yang dimaksud dengan uji materil adalah pengujian materi muatan suatu norma hukum terhadap norma hukum lain yang lebih tinggi, sedangkan pengujian formil adalah pengujian berkenaan dengan proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. [Sri Soemantri, *Hak Uji Materi di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1998) hlm 20]

kesenjangan terkait antusiasme publik dalam memperjuangkan hak-hak konstitusionalnya yang dianggap dilanggar oleh berlakunya suatu peraturan perundang-undangan di MK dan MA. Kurun 2015, MK mengadili 220 perkara judicial review, 140 perkara di antaranya adalah perkara baru. Apabila dihitung mundur sejak tahun 2012 tren pengujian UU ke MK cenderung naik yaitu pada 2012 sebanyak 118 perkara, pada 2013 sebanyak 109 perkara, pada 2014 sebanyak 140 perkara. Hal ini berbeda dengan perkara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU di MA yang untuk tahun 2015 sebanyak 72 perkara.⁵⁹⁹

Kesenjangan yang kontras ini, dapat diartikan 2 (dua). *Pertama*, adanya perbedaan kualitas regulasi, yakni kualitas regulasi peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang jauh lebih baik jika dibandingkan dengan kualitas undang-undang itu sendiri. *Kedua*, masalahnya adalah pada mekanisme *judicial review*, dalam hal ini mekanisme *judicial review* yang ada di Mahkamah Agung tidak memadai. Hal ini mengakibatkan rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat dan sehingga antusiasme masyarakat jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan antusiasme di Mahkamah Konstitusi. Padahal, jika dibandingkan jumlah antara Undang-Undang dengan Peraturan Perundang-Undang dibawah Undang-Undang (Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota), jauh lebih banyak jumlah Peraturan Perundang-Undang dibawah Undang-Undang. Sehingga menjadi kontras, ketika jumlah dan variasi regulasi yang begitu banyak, justru sepi dari mekanisme *judicial review*, sementara Undang-Undang sebagai batu uji seluruh regulasi itu, banyak sekali jumlahnya yang di eksaminasi di Mahkamah Konstitusi. Disamping lebih banyak secara jumlah regulasi, pada kenyataanya problematika yang ditimbulkan oleh materi muatan suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, juga

⁵⁹⁹ Taufiqurahman Syahruri et.al, *Problematika Pengujian Peraturan.....Op.Cit.*, hlm. 69

memiliki jumlah yang jauh lebih banyak jika dibandingkan dengan problematika yang ditimbulkan oleh materi muatan suatu undang-undang. Sebagai contoh, pada bulan juni 2016, Kementrian Dalam Negeri membatalkan dan/atau merevisi 3.143 Perda, yang dianggap bermasalah karena menghambat pembangunan dan birokrasi yang berbelit.⁶⁰⁰ Namun dalam perkembangan kemudian, kewenangan Menteri Dalam Negeri sebagai bentuk pengendalian eksekutif terhadap norma hukum (*executive review*), kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusannya Nomor 56/PUU-XIV/2016.

Fenomena diatas menunjukkan, bahwa antusiasme masyarakat dalam mengajukan *judicial review* di MK dan MA tidaklah berbanding lurus dengan kualitas regulasi yang ada. Artinya, sekalipun masyarakat lebih banyak mengajukan *judicial review* di MK, tidak bisa disimpulkan bahwa kualitas regulasi di bawah Undang-Undang yang menjadi kewenangan MA, sudah lebih baik jika dibandingkan dengan kualitas Undang-Undang itu sendiri. Terlebih dengan dibatalkannya mekanisme *executive review* oleh Mahkamah Konstitusi, maka problematika materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, akan semakin sulit diatasi, mengingat terlalu sedikitnya minat masyarakat dalam mengajukan *judicial review* di MA. Sebagai kesimpulan awal maka dapat dikatakan bahwa problematika yang ada bukan saja pada hukum materiil, melainkan juga pada hukum formil.

B. Kemerdekaan Personal

1. Status Hakim sebagai Pejabat Negara

Momentum reformasi dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia tahun 1998 telah membawa berbagai perubahan, diantaranya perubahan yang terkait dengan masalah peradilan.

⁶⁰⁰Data Perda yang dibatalkan/direvisi ini dapat diakses pada: [http://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal_perda_21_juni_2016.pdf]

Apabila pada masa sebelumnya, berdasarkan UU No 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang menempatkan lembaga peradilan berada di bawah dua atap, yaitu di bawah Pemerintah dan di bawah Mahkamah Agung. Secara finansial dan administratif berada di bawah Pemerintah dalam hal ini Departemen terkait, sedangkan secara teknis justisial berada di bawah Mahkamah Agung. Dualisme pembinaan pengadilan beserta aparaturnya tersebut dinilai sebagai pelemahan terhadap pelaksanaan prinsip independensi judisial. Karena menyangkut administratif dan finansial menempatkan lembaga pengadilan beserta aparaturnya berada di bawah kekuasaan eksekutif.⁶⁰¹

Tonggak reformasi telah menancapkan ide dan gagasan besar terkait dengan upaya untuk mengkhiri adanya dualisme pembinaan hakim dan pengadilan oleh lembaga peradilan dan pemerintah dan berupaya untuk mewujudkan prinsip independensi judisial melalui perubahan undang undang kekuasaan kehakiman yang mengarah terbentuknya sistem satu atap kekuasaan kehakiman (*one roof system*). UU No 14 tahun 1970 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman kemudian diubah dengan UU No 35 tahun 1999 tentang Kekuasaan Kehakiman. Selanjutnya undang undang tersebut dicabut dan digantikan dengan UU No 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dengan berlakunya UU No 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman mulai dijalankan proses transisi peralihan kewenangan pembinaan terhadap hakim dan pengadilan, yang semula sebagian diantaranya berada di tangan Pemerintah dalam hal ini Menteri atau Kementerian yang terkait, menjadi beralih sepenuhnya ke tangan Mahkamah Agung.

Peristiwa transisi kewenangan tersebut dikenal sebagai peralihan pembinaan dari pembinaan dua atap menjadi satu atap, atau dikenal sebagai Penyatuan atap pembinaan dan pengadilan dibawah Mahkamah Agung (*one roof system*). Apabila sebelumnya

⁶⁰¹ J. Djohansyah, *Reformasi Mahkamah Agung Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*, (Jakarta: Kesaint Blanc, 2008), hlm 136

pembinaan hakim sebagai Pegawai Negeri Sipil dilakukan oleh Menteri terkait, namun sejak berlakunya UU No 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman telah mengalami perubahan, dimana pembinaan hakim dilakukan oleh Ketua Mahkamah Agung. Sejak saat itu Menteri tidak lagi memiliki wewenang untuk melakukan pembinaan terhadap hakim dan pengadilan.⁶⁰² Adapun khusus untuk pembinaan terhadap hakim dan Pengadilan Militer hingga saat ini masih bersifat dua atap, yaitu secara teknis justisial berada di bawah Mahkamah Agung, sedangkan secara administratif dan personil masih berada di Kementerian Pertahanan dan Keamanan.⁶⁰³

Perubahan peraturan serta peralihan kewenangan pembinaan terhadap hakim menjadi di bawah satu atap Mahkamah Agung ternyata dalam kenyataannya tidak terlalu banyak membawa perubahan yang berarti, boleh dikatakan hanya sekedar hilangnya kewenangan Menteri dalam melakukan pembinaan terhadap hakim. Hal tersebut disebabkan oleh karena sistem kepegawaian hakim masih tetap mengacu pada Peraturan Pemerintah No41 Tahun 2001 tentang Kenaikan Jabatan dan Pangkat Hakim yang memperlakukan hakim sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS). Status dan kedudukan hakim pada satu pihak telah dinyatakan sebagai pejabat negara namun pada pihak yang lain menyangkut masalah kenaikan jabatan dan kepangkatan hakim masih tetap disamakan dengan PNS. Sesungguhnya, keberadaan status pejabat negara pada umumnya terdapat dalam konstruksi sistem kepegawaian.⁶⁰⁴ Selain itu juga dalam sistem keprotokoleran negara, berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 7 UU No 9 Tahun 2010 tentang Keprotokolan, yang mengatur dan telah mendefinisikan pengertian pejabat negara adalah pimpinan

⁶⁰² Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Menurut UU No 4 Tahun 2004*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007) hlm 14

⁶⁰³ Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2005) hlm 41-43

⁶⁰⁴ Pasal 1 angka (4) UU No 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian: "pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Dasar 1945 dan pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang .

dan anggota lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Pejabat Negara yang secara tegas ditentukan dalam Undang-Undang.⁶⁰⁵ Pada konteks regulasi tersebut di atas nampak telah jelas bahwa Hakim Agung pada Mahkamah Agung dan Hakim pada badan peradilan di bawahnya termasuk sebagai pejabat negara meskipun tidak dijamin secara eksplisit dalam UUD 1945. Kendati demikian dalam prakteknya terdapat perbedaan dengan Hakim Konstitusi yang kedudukannya sebagai pejabat negara diatur dalam UUD 1945, sedangkan Hakim Agung maupun para hakim dari badan peradilan di bawahnya tidak secara eksplisit diatur dalam UUD 1945, melainkan diatur dalam ketentuan setingkat undang-undang.

Dalam konteks penegasan dan pengelompokan status hakim sebagai pejabat negara, hadirnya UU No 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara nampak lebih maju apabila dibandingkan pada periode sebelumnya yaitu periode berlakunya Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang menyebut hakim sebagai pejabat negara "tertentu". Terlebih lagi jika dibandingkan dengan masa sebelumnya lagi yaitu pada saat berlakunya UU No 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang notabene menggolongkan hakim sebagai pegawai negeri sipil tingkat pusat. Sebagaimana hal tersebut diatur dalam Penjelasan ketentuan Pasal 2 huruf a UU No 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian bahwa pegawai negeri sipil

⁶⁰⁵ Kedudukan hakim sebagai pejabat negara setelah reformasi diatur di dalam ketentuan Pasal 121 huruf e UU No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang menyatakan bahwa: "Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung serta Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim pada semua badan peradilan kecuali Hakim *ad hoc* adalah Pejabat Negara . Dengan rumusan ketentuan tersebut di atas terkandung makna bahwa seluruh Hakim karir dari semua lingkungan badan peradilan di bawah Mahkamah Agung telah diakui sebagai pejabat negara. Status hakim sebagai Pejabat Negara ini tidak diberlakukan terhadap Hakim *ad hoc*.

pusat yang menyelenggarakan tugas negara lainnya, seperti hakim pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi dan lain-lain.

Berdasarkan ketiga konsepsi menyangkut tentang kedudukan hakim dalam UU ASN dan kepegawaian sebelumnya, pada dasarnya sesungguhnya masih dalam konstruksi sistem kepegawaian negara. Perlu diingat juga bahwa selain konstruksi sistem kepegawaian negara, status pejabat negara-nya hakim juga dapat dilihat dari konstruksi kekuasaan kehakiman yang notabene merupakan organnya hakim. Jadi dapat dikatakan bahwa konstruksi UU ASN pada dasarnya merupakan "*lex generalis*". Dalam konteks "*lex specialis*"nya terdapat pada payung hukum pengaturan dalam undang-undang yang mengatur tentang pokok-pokok kekuasaan kehakiman. UU ASN telah menyatakan hakim sebagai pejabat negara dan UU No 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian juga telah menyebutnya sebagai pejabat negara tertentu, namun ternyata di lain pihak, norma undang-undang yang menyangkut tentang kekuasaan kehakiman yang berlaku pada saat ini menggunakan penyebutan secara berbeda. UU No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman mendefinisikan hakim sebagai pejabat negara yang melakukan kekuasaan kehakiman.⁶⁰⁶ Apabila ditinjau dari sisi *ratio legis* tentu pembentuk undang-undang memiliki maksud dan tujuan tertentu dengan menyebutkan secara tegas tentang aspek kekhususan dari kedudukan pejabat negaranya hakim tersebut.

Hal tersebut dapat kiranya diasumsikan bahwa kedudukan yang sebagai pejabat negara dalam jabatan hakim berdasarkan UU ASN masih dalam konstruksi *umum* atau dalam sistem kepegawaian negara.⁶⁰⁷ Bahkan, secara khusus pengaturan terhadap kedudukan

⁶⁰⁶ Pasal 19 UU No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman: "Hakim dan Hakim Konstitusi adalah pejabat negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam undang-undang."

⁶⁰⁷ Siti Nurjannah, *Mewujudkan Visi Ma Tentang Badan Peradilan Yang Agung Melalui Undang-Undang Jabatan Hakim*, (Jakarta: Jurnal Hukum dan Peradilan Vol 4, No 1, 2015) hlm 65-66

terhadap hakim sebagai pejabat negara ditambahkan dengan frasa yang berbunyi yang “melakukan kekuasaan kehakiman”. Secara implisit ketentuan ini hendak memberikan penegasan tentang kekhususan dan identifikasi yang berbeda pada kedudukan hakim dibandingkan dengan status pejabat negara pada umumnya. Apabila ditinjau dari konteks waktu diberlakukannya, pejabat negara yang melakukan kekuasaan kehakiman dalam rangka pelaksanaan kebijakan satu atap yang notabene identifikasinya dihubungkan dengan asas kemandirian dalam bingkai kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Hal ini mendapatkan pembenaran dari segi historis undang-undang yang mengatur tentang kekuasaan kehakiman yang pernah berlaku pada masa UU No 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan kehakiman dengan telah mengidentifikasi kekhususan tersebut ketika menyebutkan status hakim sebagai pejabat yang melakukan kekuasaan kehakiman.⁶⁰⁸

Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa frasa yang melakukan kekuasaan kehakiman" dalam status pejabat negara-nya hakim dalam UU No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman ini pada dasarnya merupakan bawaan yang berasal dari pengaturan dalam UU No 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Secara redaksional, undang-undang sebelumnya tidak melekatkan frasa negara dalam jabatan hakim, sehingga hakim dapat diartikan sebagai pejabat yang melakukan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam undang-undang. Perbedaan tentang kedua definisi dari rezim undang-undang kekuasaan kehakiman yang berbeda tersebut, ternyata mempunyai dampak pengaturan dan manajerial jabatan hakim secara berbeda pula. Hal ini dapat dilihat dari pengaturan lanjutannya dalam perundang-undangan lingkungan peradilan dari masing-masing rezim undang-undang kekuasaan kehakiman tersebut. Dibandingkan antara pengaturan manajemen jabatan hakim antara UU No 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum yang berada

⁶⁰⁸ Pasal 31 UU No 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman: “hakim adalah pejabat yang melakukan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam undang-undang”.

dalam rezim UU No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dibandingkan dengan UU No 8 Tahun 2004 tentang Peradilan Umum yang berada dalam rezim UU No 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Frasa "negara" terdapat dalam jabatan hakim dalam rezim kekuasaan kehakiman 2009 sehingga ditetapkan secara eksplisit sebagai pejabat negara, telah mengubah sistem manajemen jabatan hakim baik dalam aspek rekrutmen, pengangkatan, pengawasan, promosi mutasi dan pemberhentian, serta hak dan fasilitas hakim yang berbeda dibandingkan dengan⁶⁰⁹ rezim kekuasaan kehakiman 2004.

Berdasarkan konstentasi regulasi pasca penyatuan atap pembinaan Hakim dan badan peradilan di bawah satu atap Mahkamah Agung ternyata masih menyisakan berbagai permasalahan terkait dengan status jabatan hakim. Permasalahan tersebut antara lain;⁶¹⁰ *Pertama*, masalah definisi atau jenis jabatan yang disandang Hakim. Konsep dan pengertian tentang apa yang dimaksud pejabat negara tersebut masih menjadi bahan perdebatan tersendiri. Definisi pejabat negara masih belum sepenuhnya jelas, baik dari segi normatif maupun dari segi implementatif. Meskipun sudah ditegaskan dalam UU ASN sebagai pejabat negara. Definisi jabatan Hakim sebagai pejabat negara ini, merubah definisi jabatan Hakim sebelumnya yaitu sebagai pejabat negara tertentu.⁶¹¹ Dalam beberapa Undang-Undang lainnya Hakim mendefinisikan secara berbeda misalnya disebut sebagai penyelenggara negara⁶¹² hingga pejabat negara yang melakukan kekuasaan kehakiman.⁶¹³ Pada akhirnya

⁶⁰⁹ Taufiqurrohman Syahuri, *Hakim Pasca UU Aparatur Sipil Negara*, (Makalah dalam Diskusi yang Diselenggarakan oleh Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) bersama Forum Diskusi Hakim Indonesia (FDHI), 25 Januari 2014.) hlm 4-5

⁶¹⁰ Budi Suhariyanto, *Pengkajian Tentang Kedudukan Hakim Sebagai Pejabat Negara*, (Jakarta: Puslitbang Hukum Dan Keadilan Badan Litbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung, 2015) hlm 127

⁶¹¹ UU No 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

⁶¹² UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

⁶¹³ UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

membawa konsekuensi konsekuensi atas perbedaan definisi jabatan Hakim. Hal ini jelas berpengaruh terhadap penentuan pola rekrutmen, sistem kepangkatan, sistem penilaian kinerja, fasilitasi hak jabatan⁶¹⁴, promosi dan mutasi serta pensiunan yang notabene sebagian mengikuti pejabat negara sementara di bagian lain diterapkan masih menggunakan sistem layaknya PNS.

Selain itu, Implikasi berkenaan dengan kesejahteraan hakim sesungguhnya adalah buah dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 UU No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dalam ketentuannya dinyatakan bahwa kesejahteraan hakim adalah hak-hak yang melekat kepada jabatan hakim yakni gaji pokok, tunjangan (jabatan dan khusus), biaya dinas, pensiun, rumah jabatan milik negara, jaminan kesehatan, sarana transportasi milik negara dan jaminan keamanan. Apabila ditinjau dari rumusan Pasal 48 UU No. 48 Tahun 2009 tersebut, sekilas terdapat jaminan yang tegas atas keamanan dan kesejahteraan hakim. Namun, sebenarnya terdapat ketidakjelasan dalam rumusan di atas yang membuat pemenuhan keduanya terkendala. Permasalahannya terletak pada ayat kedua dalam Pasal 48 UU No. 48 tahun 2009 yang hanya menyebutkan bahwa jaminan keamanan dan kesejahteraan tersebut diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tanpa kejelasan apa bentuk peraturan perundang-undangan yang dimaksud. Ketidakjelasan bentuk peraturan perundang-undangan yang didelegasikan menyebabkan ketidakjelasan institusi mana yang bertanggungjawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban untuk membuat aturan pelaksana dari Pasal 48 UU No. 48 Tahun 2009 tersebut. Apakah menjadi tanggung jawab Presiden (Perpres), Pemerintah (PP), Menteri (Permen)? Atau Mahkamah Agung (Perma)? Ketidakjelasan pendelegasian kewenangan tersebut sudah tentu mengakibatkan tak ada satu pun instansi yang merasa bertanggung jawab untuk membuat pengaturan lebih lanjut.

⁶¹⁴ Hak Jabatan yang terdiri dari gaji, tunjangan, jaminan kesejahteraan, keamanan, protokoler dan lain-lain

Sesungguhnya anggaran untuk pembiayaan pegawai yang memegang fungsi kekuasaan kehakiman yang dipegang oleh Mahkamah Agung cukup besar yakni sekitar tiga triliun apabila merujuk tahun 2011 berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 Tentang APBN 2011. Akan tetapi, mengapa dalam kenyatannya, hakim masih saja mengeluhkan pendapatan yang minim?. Menurut Dimas Prasidi Ada dua permasalahan besar yakni: (1) membengkaknya jumlah pegawai dalam institusi Mahkamah Agung serta badan peradilan dibawahnya.⁶¹⁵ (2) tidak jelasnya status hakim sejak kekuasaan kehakiman (Mahkamah Agung) menjadi satu atap.⁶¹⁶ Dua masalah ini terus-menerus menjadi sumber masalah

⁶¹⁵ Saat ini pegawai negeri yang bekerja di institusi Mahkamah Agung serta badan-badan peradilan dibawahnya berjumlah sekitar 30.000 orang pegawai non teknis dan sekitar 7.000 orang hakim. Problem utamanya ada dalam proses seleksi. Saat ini, alur seleksi untuk menjadi seorang hakim tidak sepenuhnya pada Mahkamah Agung. Proses seleksi dimulai dari usulan Mahkamah Agung kepada pemerintah atas adanya kebutuhan tertentu untuk kemudian pemerintah memberikan persetujuan atas formasi yang dibutuhkan tersebut. Setelah disetujui, Mahkamah Agung baru dapat melaksanakan proses seleksi calon hakim. Proses ini adalah alur proses berdasarkan UU No 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Padahal, undang-undang ini diberlakukan pada saat proses rekrutmen pegawai Mahkamah Agung masih berada dalam wewenang Departemen Kehakiman. Saat itu, PNS di Mahkamah Agung adalah PNS organik Departemen Kehakiman. Proses seleksi dengan alur ini tentu saja sudah tidak sesuai dengan kondisi sekarang. Saat ini, penentuan kapan proses rekrutmen masih berada di MenPAN, padahal sejak satu atap kebutuhan riil badan peradilan tentulah berada di Mahkamah Agung. Akibatnya, proses rekrutmen tidak berbanding lurus dengan kebutuhan Mahkamah Agung. Saat ini, PNS calon hakim yang tidak lulus menjadi hakim maka akan menjadi PNS pada Mahkamah Agung. Banyaknya PNS-PNS yang tidak lulus sebagai hakim ini memberikan kontribusi kepada membengkaknya kebutuhan pembayaran upah pegawai di Mahkamah Agung. [Dimas Prasidi, *Simpang Siur Status Hakim*, Tempo Edisi 30 April 2012]

⁶¹⁶ Sejak tahun 1999, semua hal yang terkait administrasi badan peradilan menjadi wewenang Mahkamah Agung. Sebelumnya, wewenang tersebut berada dalam lingkup tugas Departemen Kehakiman, artinya institusi peradilan hanya menjalankan tugas memeriksa dan mengadili sedangkan “urusan perut” para pegawai pengadilan dan pengadil ada di tangan Departemen Kehakiman. Sejak satu atap, urusan perut ini berpindah ke Mahkamah Agung secara sporadis yang sudah berlangsung pada satu dekade terakhir. Sejak itu pula, status hakim berubah menjadi pejabat negara berdasarkan Pasal 11 UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian. Namun, perubahan sporadis ini tidak diikuti dengan penyesuaian

besar di MA. Kesejahteraan hakim yang tidak layak memperbesar potensi sifat koruptif. Kondisi ini memunculkan tuduhan liar, pemerintah memang membuat kondisi peradilan yang statusnya simpang siur seperti ini dalam rangka melemahkan fungsi kekuasaan kehakiman sehingga dapat disetir kembali seperti jaman orde baru. Atau, telah terjadi pembiaran oleh eksekutif dan legislatif terhadap yudikatif mengenai keberlangsungan hidup lembaga yudikatif. Efek puncak dari fenomena ini adalah jatuhnya martabat dan kehormatan hakim.⁶¹⁷

Kedua, masalah rekrutmen Hakim yang dikaitkan dengan status jabatan hakim yang belum konsisten. Sejak diberlakukannya UU No. 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum, UU No. 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama, serta UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang secara tegas menyatakan bahwa rekrutmen hakim dari pegawai negeri sipil telah dihapuskan. Ketentuan tersebut juga menimbulkan berbagai konsekuensi yuridis yang cukup problematik dan dilematis sifatnya. Suwardi mengemukakan beberapa permasalahan menyangkut hal pola dan proses rekrutmen Hakim diantaranya:⁶¹⁸

- (1) Apakah statusnya apabila seseorang telah dinyatakan lolos seleksi administrasi dalam rekrutmen Hakim?
- (2) Bagaimana melakukan uji kompetensi dan psikotest selama mengikuti pelatihan sebelum yang bersangkutan secara resmi diangkat menjadi Hakim?

peraturan perundang-undangan yang terkait dengan urusan administrasi para pegawainya, maka akibatnya status pegawai dan hakim menjadi simpang siur. [*ibid*]

⁶¹⁷ Siti Nurjannah, *Mewujudkan Visi MA.....Op. Cit, hlm 70*

⁶¹⁸ Suwardi, *Rekrutmen dan Pembinaan Hakim: Tantangan, Kendala dan Konsepnya*, Makalah dalam Diskusi yang Diselenggarakan oleh Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) bersama Forum Diskusi Hakim Indonesia (FDHI) 9 September 2014

- (3) Apakah selama mengikuti pendidikan dan pelatihan bagi para calon hakim yang bersangkutan sudah berhak untuk menerima gaji atau tunjangan?
- (4) Apabila dinyatakan telah berhak menerima gaji dan tunjangan maka pertanyaannya adalah yang bersangkutan dalam kapasitasnya sebagai apa (pegawai negeri ataukah sebagai apa)?
- (5) Sebab yang bersangkutan bukan sebagai pegawai negeri, juga bukan sebagai pejabat negara karena yang bersangkutan belum mendapatkan pengangkatan sebagai hakim?
- (6) Apabila yang bersangkutan dinyatakan telah lulus dari kegiatan pendidikan dan pelatihan calon hakim dan kemudian diangkat secara resmi sebagai hakim sehingga pada saat itu juga menduduki jabatan sebagai pejabat negara, pertanyaannya adalah bagaimana menentukan sistem penggajian dan tunjangannya? Karena dalam kenyataannya gaji dan tunjangannya masih mengacu pada sistem penggajian sesuai dengan ketentuan tentang pegawai negeri sipil.

Selain beberapa masalah rekrutmen dari perspektif calon Hakim diatas, masalah kelembagaan yang mengatur kewenangan pengadaan atau seleksi calon Hakim juga belum terkonstruksi secara normatif dan implementatif. UU No 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum, UU No 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama, dan UU No 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara telah diatur mengenai proses seleksi hakim pada masing-masing lingkungan peradilan tersebut bahwa proses seleksi dilakukan bersama oleh Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung, yang selanjutnya diatur bersama oleh Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung. Namun, menurut Taufiqurrohman Syahuri sampai saat ini peraturan bersama Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung tentang seleksi Hakim tersebut belum dibentuk. Idealnya peraturan bersama ini mengatur secara rinci metode seleksi hakim dan formula sistem yang tepat

untuk seleksi hakim. Penyusunan peraturan bersama ini sebaiknya disusun dengan segera, sebab kekosongan peraturan tersebut mengakibatkan tertundanya proses rekrutmen/seleksi hakim yang pada akhirnya kebutuhan lowongan hakim tidak dapat dipenuhi. Selain itu, apabila ketentuan tentang seleksi ini tidak ditindaklanjuti, bukan tidak mungkin proses pengangkatan hakim akan cacat secara formil (karena tidak sesuai dengan ketentuan UU).⁶¹⁹

Ketiga, masalah sistem kepangkatan Hakim. mengingat di dalamnya juga menyangkut sistem dan jenjang kepangkatan hakim sebagaimana layaknya PNS. Ternyata, setelah hakim ditetapkan sebagai pejabat negara, jenjang kepangkatan Hakim masih harus tetap mengikuti pola sebagaimana PNS yang dimulai dari golongan kepangkatan III-A, III-B, III-C, III-D, IVA, IV-B, IV-C, IV-D, dan IV-E. sedangkan perlu adanya perumusan model penggolongan kepangkatan tersendiri yang berlaku secara khusus bagi Hakim berdasarkan peraturan Perundang-undangan tersendiri merupakan kebutuhan yang belum terkonsep sejak perubahan UUD 1945.

⁶¹⁹ Lebih lanjut Taufiqurrohman Syahruri mengemukakan: *first, accountability for the performance of Supreme Court judges and institutions is the implementation of the principle of checks and balances against the idea of judicial institutions on the dilemma of the concept of independence of judicial power. Accountability is useful in order to eliminate the risk of the independence of judges with no limit of potential irregularities and ethical behavior. Second, the experience of supervision of the judge in the old order to reach only the professionalism of the judge in deciding the case, does not concern the conduct of judges. Third, if the judge found to have violated the Code of Ethics and Code of Conduct, Judge, sanctions in the form of fixed dismissal and dismissal with pension rights remain with respect, the Judicial Commission suggest to the Honorary Assembly of Judges. Fourth, within the framework of checks and balances and the limitation of power, the authority sanctioning the form of dismissal remains with the pension rights and the dismissal remains with respect to the domain of the Judicial Commission with the Supreme Court in the form of Honorary Assembly of Judges (MKH) as a forum for self-defense Justice Party. Fifth, the achievement of the Judicial Commission is not the number of judges who were fired, but the task of the Judicial Commission to restore the spirit of independence of judicial power to conform to the spirit to uphold law and justice. [Taufiqurrohman Syahruri, *The Role Of Judicial Commission In Supervising The Judges Against The Dilemma Of The Judicial Independence*, (Istanbul: Law & Justice Review, Volume:IV, Issue:1, June 2013) hlm 84]*

Selama peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang model penggolongan dan kepangkatan tersendiri bagi hakim sebagaimana dimaksud belum berlaku, maka hal tersebut sama halnya dengan melakukan pembiaran yang akan secara terus menerus melestarikan permasalahan-permasalahan ketidakjelasan sistem dan pola kepangkatan, penggolongan serta pembinaan hakim. Padahal di satu pihak sudah ditegaskan bahwa hakim adalah pejabat negara, namun mengapa di pihak lain masih tetap menggunakan sistem dan pola kepangkatan pegawai negeri sipil.

Keempat, masalah sistem penilaian kinerja Hakim. Saat ini meskipun telah tertegaskan sebagai pejabat negara, namun dalam sistem penilaian kinerja Hakim masih mengikuti PNS. Jika sebelumnya Hakim dinilai kinerjanya dalam bentuk Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3), setelah diberlakukan UU ASN berubah menjadi Sasaran Kinerja Pegawai (SKP).⁶²⁰ Kedua sistem penilaian kinerja bagi PNS tersebut senyatanya kurang relevan secara substantif jika diterapkan kepada Hakim yang notabene pejabat negara. Selain itu secara prosedural dimana Atasan Hakim memegang kuasa penilaian tersebut secara langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi independensi Hakim dalam melaksanakan tugas judisialnya jika terdapat konflik kepentingan diantara mereka. Irfan Fachruddin berpendapat bahwa pada saat ini DP3 belum dapat dijadikan pegangan dalam mempertimbangkan seorang Hakim menjadi unsur pimpinan.⁶²¹ Hal ini jelas menunjukkan bahwa penilaian kinerja bukan mencerminkan jabatan hakim sebagaimana diatur dalam perundang-undangan. Hal ini jelas mendudukan kinerja hakim berbasiskan kinerja pemerintahan yang

⁶²⁰ Irfan Fachruddin, *Merumuskan Model Ideal Sistem Promosi dan Mutasi Aparatur Peradilan di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Badan Litbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung, 2011), hlm.84.

⁶²¹ Budi Suhariyanto, *Model Ideal Sistem Promosi dan Mutasi Aparatur Peradilan*, (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Badan Litbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung, 2013) hlm 76

jelas keduanya tidak bisa disamakan secara fungsinya dan mengakibatkan potensi adanya konflik kepentingan.

Kelima, masalah pensiunan. Meskipun Hakim telah dikategorikan sebagai pejabat negara, namun pensiunannya tidak dilaksanakan selayaknya seorang pejabat negara, melainkan masih menggunakan sistem pensiunan PNS. Hal ini dibuktikan dengan masih dirujuknya Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2012 tentang Hak Keuangan dan Fasilitas Hakim Yang Berada Di Bawah Mahkamah Agung Hakim diberikan hak pensiun sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan di bidang pensiun pegawai negeri sipil. Berdasarkan ketentuan tersebut seolah masih menyuguhkan sebuah kenyataan normatif dan implementatif bahwa jabatan organik Hakim sebagiannya masih PNS, oleh karena itu status calon Hakim sebelum pengangkatannya dan setelah purna baktinya adalah PNS. Dalam konteks ini pensiunan Hakim menjadi kontra produktif dan inkonsisten dengan status pejabat negaranya sebagaimana yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan beberapa masalah jabatan Hakim tersebut yang seakan berada dalam dua status yang sama-sama belum tepat, antara Pejabat Negara dan PNS ataukah sejatinya statusnya adalah PNS yang ditemplei dengan beberapa predikat yaitu pejabat negara, penyelenggara negara, dan pejabat negara yang melakukan kekuasaan kehakiman.⁶²² Dapat dikatakan bahwa sampai saat ini status dan kedudukan hakim berada di area abu-abu (*grey area*) beserta segala kompleksitas dan akibat hukumnya. Karena itulah perlu dilakukan upaya untuk redefinisi dan rekonstruksi jabatan Hakim.

⁶²² Ansyahrul, *Keunikan Status Hakim Dibandingkan Dengan Pegawai Negeri Sipil*, Makalah disampaikan dalam diskusi publik “Desain Status Hakim” yang diselenggarakan oleh Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) bertempat di Hotel Century Park Jakarta pada tanggal 5 Desember 2014, hlm.7

2. Sinkronisasi Pengisian dan Pemberhentian Jabatan Hakim

Berdasarkan risalah (*memorie van toelichting*) pembentukan UUD 1945 khususnya sidang Badan Penyidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) maupun risalah dalam Perubahan UUD 1945 pasca reformasi dimaklumi bahwa tidak terdapat pengkajian mendalam tentang pola pengisian jabatan hakim, terutama dalam hal seleksi hakim. Jika dikaitkan dengan kehendak Perubahan UUD 1945, maka proses seleksi hakim yang ideal adalah proses seleksi hakim (dalam hal ini hakim agung) yang dilakukan oleh sebuah lembaga khusus.⁶²³ Pengangkatan hakim melalui lembaga khusus (umumnya disebut *judicial councils*) terjadi di beberapa negara, seperti Prancis, Italia, Irak dan Argentina.⁶²⁴ Tom Ginsburg

⁶²³Mekanisme seleksi hakim agung yang dianut oleh UUD 1945, secara eksplisit tidak dicantumkan dalam UUD 1945. Namun satu-satunya lembaga yang kemudian dilibatkan dalam proses seleksi adalah Komisi Yudisial, sebagaimana dimaktubkan dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 bahwa Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung..." Perekrutan hakim agung berasal dari 2 (dua) jalur, yakni hakim karier dan hakim *non* karier. Perihal syarat tersebut termaktub dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan kedua Undang-Undang Mahkamah Agung, adapun persyaratannya yaitu:⁶²³ a. hakim karier: (i) warga negara Indonesia; (ii) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; (iii) berijazah magister di bidang hukum dengan dasar sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum; (iv) berusia sekurang-kurangnya 45 (empat puluh lima) tahun; (v) mampu secara rohani dan jasmani untuk menjalankan tugas dan kewajiban; (vi) berpengalaman paling sedikit 20 (dua puluh) tahun menjadi hakim, termasuk paling sedikit 3 (tiga) tahun menjadi hakim tinggi; dan (vii) tidak pernah dijatuhi sanksi pemberhentian sementara akibat melakukan pelanggaran kode etik dan/atau pedoman perilaku hakim. b. non karier: (i) memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada huruf (a) angka (1), angka (2), angka (4), dan angka 5; (ii) berpengalaman dalam profesi hukum dan/atau akademisi hukum paling sedikit 20 (dua puluh) tahun; (iii) berijazah doktor dan magister di bidang hukum dengan dasar sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum; dan (iv) tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

⁶²⁴ Rebecca Bill Chavez mengemukakan *The French-Italian model has been exported to Latin America and other developing countries example: France, Italy, Iraq, Argentina.* [Rebecca Bill Chavez, *The Appointment and Removal*

menjelaskan bahwa keberadaan *judicial councils* bertujuan untuk menjauhkan kekuasaan kehakiman dari "tangan-tangan" politik, Demi terciptanya peradilan yang mandiri dan akuntabel. Ruang kekuasaan kehakiman yang perlu dijauhkan dari kepentingan politik adalah: (1) fungsi pengangkatan; (2) promosi; dan (3) penindakan hakim.⁶²⁵

Hadirnya Komisi Yudisial seolah menjadi puncak harapan para *justice seeker* dalam mengawal proses peradilan melalui hakimnya. Komisi Yudisial mempunyai wewenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga, menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Kewenangan ini secara otomatis berfungsi untuk menjamin perekrutan hakim agung yang kredibel, dan menjaga kontinuitas hakim- hakim yang bertugas di lapangan, untuk tetap berpegang teguh pada nilai-nilai moralitasnya sebagai seorang hakim yang patut memiliki integritas dan kepribadian tidak tercela, jujur, adil, serta menjunjung tinggi nilai-nilai profesionalisme. Adanya ketentuan tersebut diharapkan adanya hubungan kausalitas yang timbul, dan membawa konsekuensi logis agar warga negara maupun para *justice seeker* di luar struktur resmi lembaga peradilan, dapat berpartisipasi mulai dari proses rekrutmen, kinerja, sampai dengan kemungkinan pemberhentian hakim (*impeachment of judge*). Namun setelah hampir melewati fase selama satu dekade lebih, *political will* yang di usung awal-awal reformasi tersebut banyak menuai kebuntuan. Khususnya dalam hal pengangkatan dan pemberhentian hakim di Indonesia. Dalam hal pengangkatan hakim, landasan konstitusional dan level undang-undang seolah-olah mengatur secara terpisah sistem pengangkatan hakim karier, hakim

Process for Judges in Argentina: The Role of Judicial Councils and Impeachment Juries in Promoting Judicial Independence, (Cambridge: Cambridge University Press, 2007) hlm 49]

⁶²⁵ Saldi Isra, Keterangan Ahli dalam Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisil Jakarta: Keterangan di Depan Persidangan pada tanggal 16 Mei 2013.

agung, dan hakim konstitusi. Lebih satu dekade ternyata praktik ini menyisakan sejumlah masalah dan berjalan secara tidak linear (*non integrated judiciary system*).⁶²⁶

Akan tetapi, mekanisme seleksi yang dilakukan oleh Komisi Yudisial dapat dikatakan lebih baik dari mekanisme sebelumnya. Hal ini disebabkan beberapa hal: Pertama, proses seleksi telah dilakukan secara transparan dan akuntabel. Transparansi dan akuntabilitas dapat dilihat dalam berbagai tahap. Misalnya, proses seleksi banyak diiklankan di berbagai media massa. Hal ini dilakukan melalui pengumuman nama-nama calon, latar belakang mereka, tahapan dalam proses perekrutan, dan kriteria yang digunakan. Pengungkapan informasi ini membuat masyarakat lebih mudah untuk mengamati calon hakim agung dan mengamati proses seleksi. Kedua, adanya partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat diatur dalam UU Komisi Yudisial. Sebagai contoh, Pasal 17 ayat 3 mengatakan bahwa masyarakat memiliki hak untuk memberikan informasi atau pendapat tentang calon hakim agung. Selain itu, partisipasi masyarakat juga dapat dilakukan selama proses seleksi. Yang dimulai dari tahap pertama hingga terakhir. Masyarakat dapat berpartisipasi dalam setiap tahapan seleksi.

⁶²⁶ Misalnya dalam hal sistem pengangkatan hakim karier. Belum lama ini, undang-undang paket kekuasaan kehakiman harus berujung uji materi di Mahkamah Konstitusi. Hal ini terkait dengan penolakan jajaran hakim Mahkamah Agung yang resisten terhadap keterlibatan Komisi Yudisial dalam pengangkatan hakim karier. Semakin diperburuk ketika MK mengabulkan seluruh permohonan IKAHI. MK menyatakan bahwa keterlibatan KY dapat mengganggu tatanan independensi peradilan. Dalam hal pengangkatan hakim agung pun demikian. Bangunan relasi kekuasaan yang melibatkan KY, DPR, dan Presiden harus kembali di luruskan oleh MK. Melalui putusan MK, relasi antara KY-DPR dan Presiden kembali dirumuskan dengan meminimalisir peran DPR dalam memilih hakim agung. Imbasnya DPR tidak lagi mempunyai peran dalam "memilih" calon hakim agung yang diajukan oleh KY, melainkan hanya dalam hal menyetujui atau tidak (*right to confirm*). Putusan MK Nomor 27-PUU/XI/2013. [Oce Madril, *Mekanisme Pemilihan Hakim Agung Pasca Reformasi*, dalam, Feri Amsari, *Pengisian Jabatan Hakim Agung dan Hakim Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2015) hlm 28-29]

Misalnya, dalam pengajuan calon hakim agung, memberikan informasi yang relevan tentang calon dan memantau proses seleksi.

Ketiga, membuka kesempatan bagi hakim karier dan non-karier. Calon hakim karier dan non-karier diberi kesempatan yang sama untuk mengikuti seleksi. Tidak ada diskriminasi. Siapa pun bisa menjadi hakim agung jika memenuhi persyaratan. Ini adalah bagian dari prinsip non-diskriminatif yang diterapkan dalam proses seleksi. Situasi ini membuat proses seleksi lebih kompetitif. Mereka yang memiliki kualitas akan terpilih. Kualitas calon akan menjadi faktor penentu utama. Keempat, komisi menjunjung tinggi objektivitas dan profesionalisme. Dalam proses seleksi, komisi memiliki standar tertentu, seperti dalam memastikan kualitas calon, cara berpikir dan perspektif kandidat pada isu-isu hukum tertentu. Mengenai integritas calon, komisi akan menilai jejak rekam kandidat dan mengevaluasi aset yang dimiliki kandidat. Komisi juga melibatkan konsultan sumber daya manusia profesional dalam menilai profil masing-masing calon. Terakhir, penempatan hakim pada posisi yang tepat. Keahlian dan kualifikasi dari hakim yang dipilih harus selaras dengan apa yang dibutuhkan oleh Mahkamah Agung dan kasus-kasus yang mesti diselesaikan oleh MA. Jika MA butuh hakim pidana, maka calon yang akan dipilih adalah calon yang memiliki keahlian dalam bidang hukum pidana.

Seleksi yang dilakukan oleh Komisi Yudisial juga telah mampu mencegah campur tangan politik dalam proses seleksi hakim agung. Pemilihan calon hakim agung bukan berdasarkan pertimbangan politik. Dengan demikian, politisasi pada proses seleksi dapat dihindari. Hal ini dapat dilakukan karena Komisi Yudisial adalah lembaga independen dalam melaksanakan tugas dan bebas dari intervensi kekuatan mana pun. Memang masih ada dugaan bahwa anggota Komisi Yudisial memiliki preferensi tertentu dalam menentukan pilihan akhir. Dan ada juga dugaan bahwa pengaruh politik bisa masuk pada proses seleksi di KY. Namun, setidaknya melalui banyak tahapan proses seleksi yang melibatkan pihak luar, dan dengan menerapkan prinsip transparansi,

akuntabilitas dan partisipasi publik, masuknya pengaruh apa pun dapat dihindari.

Pasca reformasi sendiri, KY menjadi institusi yang menyaring calon sebelum mereka dicalonkan ke DPR. Daftar calon yang diajukan oleh Komisi Yudisial bersifat mengikat, yang berarti bahwa DPR harus dan hanya bisa memilih di antara daftar bakal calon yang diajukan oleh Komisi Yudisial. Dengan model seperti ini, DPR tidak bisa berbuat banyak untuk memengaruhi proses seleksi. Karena peran DPR sangat minim, yaitu, hanya memilih berdasarkan calon yang telah disaring oleh Komisi Yudisial. Hal ini dapat meminimalkan politisasi dalam pemilihan hakim agung. Meskipun kemungkinan itu masih ada, potensi politisasi telah diminimalkan. Kemudian, Presiden tidak memiliki hak dalam proses seleksi. Presiden sebenarnya berada di luar mekanisme seleksi. Perannya sebagai kepala negara hanya mengangkat calon terpilih. Jadi, dapat disimpulkan bahwa peran Komisi Yudisial dalam pemilihan hakim agung sangat strategis dan penting. Inilah yang membedakan antara model Komisi Yudisial dengan mekanisme lama di mana intervensi politik sangat kuat di setiap tahap proses seleksi hakim agung. Pada masa rezim Soekarno dan Soeharto, proses seleksi hakim penuh dengan campur tangan pemerintah.

Namun demikian, masih ada beberapa masalah yang berkaitan dengan proses seleksi yang dilakukan oleh Komisi Yudisial. Pertama, ketidakpastian informasi dari Mahkamah Agung. Hal ini mengakibatkan keterlambatan proses pemilihan hakim. Kedua, ketentuan undang-undang yang mengharuskan komisi untuk mencalonkan 3 calon untuk setiap 1 lowongan membuka peluang untuk politisasi di Parlemen karena Parlemen diberikan banyak pilihan. Ketiga, masih kurangnya calon yang memiliki kualitas dan integritas yang baik. Banyak calon potensial di tingkat pusat dan daerah enggan untuk berpartisipasi dalam seleksi karena menganggap proses seleksi belum tentu dilakukan berdasarkan sistem merit, terutama di DPR. Keengganan kandidat berkualitas baik untuk mengikuti seleksi sebagian besar disebabkan oleh peran

besar DPR dalam proses pemilihan. Kandidat yang memenuhi syarat biasanya menghindari proses politik di DPR. Selain itu, ada persepsi yang kuat bahwa calon yang memiliki kualitas dan integritas yang baik justru tidak disukai oleh DPR. Keempat, ada juga kesulitan untuk menemukan kandidat yang memenuhi syarat sesuai dengan standar yang ditetapkan oleh Komisi Yudisial. Secara umum, hanya sedikit calon yang memenuhi standar. Pada akhirnya, Komisi Yudisial terpaksa untuk menurunkan standar tinggi (atau kriteria tinggi yang ditetapkan dalam seleksi).⁶²⁷ Kelima, masih kuatnya tekanan dari pihak luar. Tak bisa dipungkiri bahwa masih ada upaya campur tangan dalam proses seleksi dengan memengaruhi hasil seleksi agar calon tertentu diloloskan. Hal itu dapat terjadi melalui atau tekanan tertentu, bahkan sampai ke dugaan suap.⁶²⁸ Tekanan atau pendekatan semacam ini bisa datang dari pihak yang berkepentingan dalam pengangkatan hakim agung, misalnya, Mahkamah Agung itu sendiri, pemerintah, parlemen, partai politik dan elit politik.⁶²⁹

Di antara banyak kelemahan tersebut di atas, kritik paling banyak diarahkan pada peran DPR. DPR dinilai sering kali memilih calon yang kurang kredibel. Kepentingan politik sering muncul selama proses pemilihan di DPR. Campur tangan politik memang hampir tak terelakkan karena DPR adalah lembaga politik, tapi bukan tidak mungkin bahwa intervensi ini dapat dicegah dengan membatasi DPR agar tidak memilih calon yang kontroversial. Akan tetapi, permasalahan tersebut mampu diluruskan oleh MK melalui

⁶²⁷ Misalnya pada tahun 2006 di mana ada 6 lowongan hakim. Sesuai dengan UU, Komisi Yudisial mencalonkan 18 nama ke DPR. Namun, komisi hanya bisa mengirimkan 6 kandidat karena standar seleksi yang tinggi. Dan DPR menolak untuk memilih dan meminta komisi untuk tetap mengirimkan 18 nama calon. Akhirnya, komisi menurunkan standar kualitas. Kejadian ini hanyalah salah satu contoh bagaimana sulitnya menemukan hakim yang benar-benar berkualitas. Dan fenomena ini hampir terjadi setiap tahun.

⁶²⁸ Oce Madril, *Mekanisme Pemilihan Hakim Agung Pasca.....Op.Cit*, hlm 30

⁶²⁹ *Ibid*, hlm 32

*Putusan 27/PUU-XI/2013 yang membatalkan kewenangan DPR untuk “memilih” dan hanya mendudukan kewenangan “persetujuan”.*⁶³⁰ *Semenjak saat itu, KY hanya akan mengirimkan 1*

⁶³⁰ Pengaturan lebih lanjut perihal pengangkatan hakim agung yang dimaksud adalah UU No 3 Tahun 2009 jo. UU No 5 Tahun 2004 jo. UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU MA). Mekanisme pengangkatan hakim agung dalam UU MA terdapat dalam Pasal 8 Ayat (2) yang menyebutkan bahwa: “Calon hakim agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dari nama calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial.” Kemudian, dalam Ayat (3)-nya disebutkan jika: “Calon hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat 1 (satu) orang dari 3 (tiga) nama calon untuk setiap lowongan.” Ketentuan pengusulan calon hakim agung oleh KY sebanyak 1 orang dari 3 calon untuk setiap lowongan ini juga diatur dalam Pasal 18 Ayat (4) Undang-undang Nomor 18 Tahun 2011 jo. Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, yang selengkapnya berbunyi: “Dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak berakhirnya seleksi uji kelayakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Yudisial menetapkan dan mengajukan 3 (tiga) calon hakim agung kepada DPR untuk setiap 1 (satu) lowongan hakim agung dengan tembusan disampaikan kepada Presiden.” Maka, dari beberapa ketentuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa, calon hakim agung dipilih oleh DPR sebanyak 1 (satu) orang dari 3 (tiga) nama calon yang diajukan komisi yudisial. Dengan demikian, pemberian persetujuan oleh DPR terhadap calon hakim agung dalam UUD 1945 kemudian diterjemahkan oleh UU MA dan UU KY sebagai pemilihan oleh DPR dengan kuota tertentu. Adanya ketidakonsistenan proses pengangkatan hakim agung tersebut, berdampak pada kesalahprahaan praktik di DPR dalam proses pengangkatan calon hakim agung. Mendasarkan pada kuota yang tercantum dalam UU MA dan KY, maka DPR beranggapan, mereka dapat melakukan penilaian terhadap keunggulan antara calon yang satu dengan calon yang lain. Hal demikian dijadikan argumen untuk memilih satu orang diantara 3 orang kandidat yang diusulkan KY untuk menempati 1 kursi hakim agung. Hal ini dilakukan DPR untuk melakukan serangkaian uji kompetensi atau kapasitas dan integritas dengan melakukan penelusuran rekam jejak. Proses yang sebenarnya sudah lebih dahulu dilakukan KY pada saat penjurangan calon hakim agung untuk diusulkan ke DPR. Asumsinya, mereka yang diajukan ke DPR adalah orang-orang terpilih yang telah lolos uji kompetensi dan integritas. Terlebih jika melihat praktik *fit and proper test* yang dilakukan Komisi III DPR terhadap calon hakim agung, mekanisme pengangkatan hakim agung semakin tidak proporsional. Tatkala para calon yang merupakan orang-orang yang sudah berpengalaman dalam bidang hukum selama 15 tahun dengan latar belakang pendidikan Strata 3 (S3) dan para hakim tinggi, diuji oleh anggota DPR yang hanya berijazah S2 atau S1 ilmu hukum, bahkan dari disiplin ilmu non-hukum berkenaan materi-materi yang berkaitan dengan teknis hukum.

*nama calon hakim agung untuk setiap 1 lowongan yang tersedia kepada DPR untuk mendapat persetujuan.*⁶³¹ Namun dalam praktiknya Putusan MK tersebut mengalami pembangkangan terhadap apa yang sudah diputuskan oleh MK, dan DPR tidak mengindahkan amar putusan, sehingga lembaga perwakilan ini tetap saja melaksanakan *fit and proper test* dan wawancara terhadap calon hakim agung pasca putusan MK dilahirkan. KY sebagai lembaga pengusul calon hakim agung telah melakukan perubahan terhadap ketentuan lama tentang seleksi calon hakim agung dengan melahirkan Peraturan Komisi Yudisial Nomor 1 Tahun 2014⁶³² yang didasarkan pada adanya putusan MK.

⁶³¹ Secara yuridis, penjabaran hak konfirmasi parlemen dalam pengangkatan pejabat publik tersebut dapat ditelusuri dari UUD 1945 dan juga beberapa peraturan perundangundangan yang mengatur masing-masing lembaga. Paling tidak, dari rumusan norma dalam UUD 1945, sedikitnya terdapat 4 (empat) bentuk pola atau metode penangkatan pejabat publik yang melibatkan peran DPR, yakni dengan cara “pertimbangan”, “dipilih”, “persetujuan”, dan “diajukan”. Pertimbangan, persetujuan dan pemilihan bisa dikatakan DPR memiliki peran yang menentukan pejabat publik bisa atau tidak menempati jabatan tersebut. Pertimbangan dilakukan dalam pengangkatan duta maupun konsul (Pasal 13 Ayat 2), pemilihan untuk pengangkatan anggota BPK (Pasal 23F Ayat 1), persetujuan dilakukan terhadap pengangkatan hakim agung (Pasal 24A Ayat 3) dan anggota komisi yudisial (Pasal 24B Ayat 3). Khusus untuk mekanisme pengajuan atau “diajukan”, DPR bukan sebagai lembaga penentu, melainkan hanya sebatas mengajukan calon yang nantinya akan ditetapkan oleh lembaga lain, dalam hal ini terkait dengan pengangkatan hakim konstitusi (Pasal 24C ayat 3). Pada prinsipnya, keempat bentuk pengangkatan tersebut adalah proses penilaian secara politik para calon-calon pejabat publik yang hendak menduduki institusi publik. Pengaturan pengangkatan pejabat publik dalam UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) tidak jauh berbeda dengan yang dicantumkan dalam UUD 1945. Dalam Pasal 7113 perihal tugas dan kewenangan DPR, disebutkan kewenangan DPR untuk memberikan “pertimbangan” dalam hal pengangkatan duta dan konsul, “pemilihan” dalam pengangkatan anggota BPK dan hakim konstitusi, serta memberikan “persetujuan” terhadap pengangkatan anggota Komisi Yudisial dan Hakim Agung.

⁶³²Sebelumnya berlaku Peraturan KY Nomor 2 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Yudisial Nomor 7 Tahun 2011 tentang Tata Cara Seleksi Calon Hakim Agung dan Peraturan Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pedoman Penentuan Kelayakan Calon Hakim Agung.

Tercatat sudah 2 (dua) kali KY melakukan seleksi calon hakim agung pasca putusan MK dilahirkan. *Pertama*, didasarkan surat dari Wakil Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Bidang Non Yudisial Nomor 02/ WKMA/I/2014 tanggal 30 Januari 2014 perihal pengisian kekosongan jabatan hakim agung dan untuk memenuhi jumlah kebutuhan hakim agung, KY telah melakukan seleksi calon hakim agung. Adapun jumlah kekosongan calon hakim agung sebanyak 10 orang, dengan komposisi kamar agama sebanyak 2 orang, kamar perdata sebanyak 3 orang, kamar pidana sebanyak 2 orang dan kamar tata usaha negara sebanyak 3 orang.⁶³³ *Kedua*, didasarkan surat dari Wakil Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Bidang Non Yudisial Nomor 40/WKMA/I 1/2014 tanggal 24 November 2014, KY menyelenggarakan seleksi calon hakim agung dengan komposisi 1 hakim agung kamar agama, 2 hakim agung kamar perdata, 2 hakim agung kamar tata usaha negara, dan 2 hakim agung kamar pidana, 1 hakim agung kamar militer.⁶³⁴

Tahap seleksi calon hakim agung tahun 2014 dan 2015 sama, yakni dimulai dari pendaftaran, seleksi administrasi, seleksi ujian kelayakan yang terdiri: seleksi kualitas, kesehatan, dan kepribadian. Seleksi kualitas merupakan tahap II pada proses seleksi calon hakim agung yang meliputi: karya tulis, penyelesaian kasus hukum, penyelesaian kasus kode etik dan pedoman perilaku hakim, serta karya profesi.⁶³⁵ Terhadap proses seleksi calon hakim agung yang dilakukan oleh KY sebanyak 2 kali tersebut, gelombang pertama telah menghasilkan calon hakim agung sebanyak 5 (lima) orang yang diputuskan dalam rapat pleno tanggal 17 Juli 2014 dari jumlah pelamar sebanyak 64 orang. Pada gelombang kedua telah menghasilkan calon hakim agung sebanyak 6 (enam) orang yang

⁶³³Komisi Yudisial, *Laporan Pelaksanaan Seleksi Calon Hakim Agung Tahun 2014-2015*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, 2016) hlm 18-19

⁶³⁴ *Ibid*

⁶³⁵ Peraturan KY Nomor 1 Tahun 2014 tentang Seleksi Calon hakim agung tanggal 24 April 2014.

diputuskan dalam rapat pleno tanggal 26 Mei 2015 dari jumlah pelamar sebanyak 86 orang. Terhadap 5 (lima) orang calon hakim agung yang lolos gelombang pertama yang terdiri: Amran Suadi WK KPTA Surabaya, Purwosusilo Dirjen Badilag/ Hakim MA-RI, Sudrajad Dimiyati WK PT Pontianak, Muslich Bambang Luqmono, Hakim Tinggi Jayapura dan Is Sudaryono Ketua PT TUN Medan, semuanya mengikuti *fit and proper test* dan membuat makalah di DPR. DPR kemudian hanya meloloskan 4 (empat) orang calon hakim agung yang dinyatakan memenuhi syarat oleh KY, Muslich Bambang Lukmono Hakim Tinggi Jayapura dinyatakan tidak lulus oleh DPR, hal ini membuktikan bahwa DPR melakukan seleksi atau dengan kata lain tidak tunduk dengan hasil seleksi KY. Kejadian serupa berulang kembali saat calon hakim agung gelombang kedua dinyatakan lulus seleksi oleh KY, yang terdiri: Suhardjono HK PT Surabaya, Wahidin Hakim PT Bandung, Sunarto Kepala Badan Pengawas MA-RI, Maria Anna Samyati KPT Sulawesi Tengah, A. Mukti Arto WK PTA Jambi dan Yosran Hakim PT TUN Surabaya. Sikap DPR berbeda, karena semua calon hakim agung versi KY diloloskan.

Berdasarkan beberapa hal diatas, sikap DPR yang melakukan semacam seleksi versi mereka sendiri, merupakan suatu tindakan pembangkangan terhadap putusan MK, selain itu memperlihatkan sikap ego dan rasa sombong kelembagaan yang berlebihan⁶³⁶, hal ini dapat merusak usaha-usaha yang menuju terciptanya negara hukum dan *system check and balance*. Lain halnya jika DPR hanya menyatakan tidak setuju terhadap seorang atau keseluruhan dari calon hakim agung versi seleksi KY, pendirian seperti itu dimungkinkan dan sesuai amar putusan KY.

⁶³⁶ Tjatur Sapto Edy menyatakan: “Meskipun kewenangannya sudah berubah, akan tetapi DPR RI tetap menggunakan system *fit and proper tes* untuk menentukan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial kepada DPR, dan seterusnya.” [Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, *Notulensi Pembekalan Seleksi Calon Hakim Agung* (SCHA), Jumat 2 Mei 2014 di Auditorium B Balitbang Kumdil MA-RI Megamendung Bogor]

Setelah menyatakan suatu (pasal) undang-undang batal (*null and void*) dan tidak berlaku lagi, karena bertentangan dengan UUD1945, adakalanya MK dapat memberi jangka waktu tertentu agar undang-undang tersebut diperbaiki. Contohnya Undang-Undang KPK tentang pembentukan pengadilan tipikor diberikan waktu 3 (tiga) tahun untuk merevisi undang-undang tersebut. Akan tetapi, Beda hal dengan putusan dalam perkara ini, rumusan 2 undang-undang MA dan KY diberikan langsung dinyatakan redaksi yang seharusnya berlaku di dalam amar putusan, sehingga nilai konstitutif putusan MK disini lebih kuat dan kompleks. Sifat konstitutif putusan MK berarti melahirkan suatu keadaan hukum atau menciptakan satu hukum baru. Putusan MK yang menyatakan suatu undang-undang dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh MK tidak dapat digunakan lagi sebagai dasar hukum.⁶³⁷ Persoalannya adalah kenapa lembaga DPR masih bersikeras dan kukuh dalam pendirian yang salah?. Pola yang demikian ini memang kerap terjadi dalam beberapa putusan MK.⁶³⁸

⁶³⁷Ibnu Sina Chandranegara, *Penafsiran Hakim Atas Undang-Undang Yang Merubah Undang-Undang Dasar* dalam Dwi Utari Christina R dan Ismail Hasani, *Masa Depan Mahkamah Konstitusi RI*, Pustala Masyarakat Setara Desember 2013, him 429

⁶³⁸ Keluhan atas ketidakpatuhan terhadap amar putusan MK sudah menjadi rahasia umum, para pihak yang melecehkan putusan MK diketahui merupakan lembaga pihak yang tahu hukum, namun mempunyai kepentingan tertentu. Dalih yang diajukan untuk "mengelak dan tidak mematuhi" guna melaksanakan putusan MK yang bermacam-macam, namun kita akan lebih mengetahui alasan yang dibuat-buat dan tidak dapat diterima akal sehat. Ironisnya resistensi terhadap putusan MK datang dari pihak yang seharusnya menjadi suri teladan dalam ketaatan hukum seperti Mahkamah Agung dan Dewan Perwakilan Rakyat. Sebagai contoh, Mahkamah Agung dan DPR merupakan lembaga yang teridentifikasi pihak yang mangkir terhadap beberapa putusan MK, seperti putusan Nomor 101/PUU-VII/2009 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 ten tang Advokat. Pasal 4 ayat (1) dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sampai sekarang Pengadilan Tinggi tidak mau mengambil sumpah para calon advokat dari organisasi selain Peradi, walaupun sudah dinyatakan secara tegas dalam putusan MK, bahwa Peradi bukanlah satu-satunya organisasi advokat di tanah air. [Ilhamdi Taufik, *Implikasi Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat Terhadap Keberadaan*

Oleh karena itu, sinkronisasi kewenangan pengangkatan hakim agung memang sejatinya perlu pembenahan.

Tabel 11. Pelaksanaan Seleksi Calon hakim Agung Tahun 2006-2015

Tahun	Lowongan Hakim Agung	Jumlah Calon Hakim Agung yang Lolos ke DPR	Jumlah Calon Hakim Agung yang menjadi Hakim Agung	Catatan Penting
2006	6	6	Belum ada	<ul style="list-style-type: none"> - Komisi Yudisial hanya menyerahkan 6 nama dari seharusnya 18 nama (3 kali dari lowongan yang dibutuhkan) ke DPR, - DPR tidak melakukan <i>fit and proper test</i> pada tahun 2006 karena menunggu Komisi Yudisial menyeleksi 12 nama lagi.
2007	Melanjutkan seleksi tahun 2006	12	Gabungan dari seleksi tahun 2006 dan 2007, berjumlah 6 orang	<ul style="list-style-type: none"> - DPR melakukan <i>fit and proper test</i> gabungan untuk CHA hasil seleksi Komisi Yudisial tahun 2006 dan 2007

Organisasi Advokat di Indonesia, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang, Tesis 2012.] dan Putusan MK Nomor 92/ PUU-X/2012 tanggal 21 Februari 2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD3, MK memutuskan kedudukan DPD setara dengan DPR dan Presiden berhak terlibat dalam pengajuan dan pembahasan RUU terkait kedaerahan, seperti otonom, perimbangan keuangan, hubungan pusat dan daerah dan pengelolaan sumber daya alam. Nasibnya juga sama, DPR ngotot dengan tidak mengindahkan isi putusan MK tersebut, ini dapat dilihat dalam praktik Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 yang baru. DPD tidak dilibatkan dalam proses penetapan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) [Ilhamdi Taufik, *DPD dan Penyempurnaan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Padang: makalah *Focus Group Discussion* (FGD) Review RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kerja sama DPD RI dengan Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang 15 Juni 2015 di Auditorium Universitas Andalas) hlm 4]

Tahun	Lowongan Hakim Agung	Jumlah Calon Hakim Agung yang Lolos ke DPR	Jumlah Calon Hakim Agung yang menjadi Hakim Agung	Catatan Penting
2008	6	18	6	<ul style="list-style-type: none"> - Terdapat 2 periode seleksi CHA. - Periode I, Komisi Yudisial menyerahkan nama CHA ke DPR sesuai ketentuan (3 kali dari lowongan). - Pada Periode II, Komisi Yudisial hanya bisa menyerahkan 6 nama dari seharusnya 24 nama CHA ke DPR (3 kali lowongan yang dibutuhkan). - DPR tidak melakukan <i>fit and proper test</i> pada Periode II karena menunggu Komisi Yudisial melengkapi jumlah CHA sesuai ketentuan.
	6	6	Belum ada	
2009	Melanjutkan seleksi tahun 2008 Periode II	15	Gabungan dari seleksi tahun 2008 Periode II dan 2009, berjumlah 6 orang	<ul style="list-style-type: none"> - DPR melakukan <i>fit and proper test</i> gabungan untuk CHA hasil seleksi Komisi Yudisial tahun 2008 Periode II dan 2009. - Dari 21 nama CHA, DPR memilih 1 nama yang menjadi hakim agung pada seleksi tahun 2008 Periode II dan 5 nama pada hasil seleksi tahun 2009.
2010	Melanjutkan seleksi sebelum untuk melengkapi 2 lowongan	6	2	<ul style="list-style-type: none"> - Komisi Yudisial menyerahkan nama CHA ke DPR sesuai ketentuan (3 kali lowongan lowongan).
2011	10	18	6	<ul style="list-style-type: none"> - DPR tetap melakukan <i>fit and proper test</i> meskipun Komisi Yudisial hanya menyerahkan 18 nama dari seharusnya 30 nama CHA (3 kali dari lowongan yang

Tahun	Lowongan Hakim Agung	Jumlah Calon Hakim Agung yang Lolos ke DPR	Jumlah Calon Hakim Agung yang menjadi Hakim Agung	Catatan Penting
				dibutuhkan).
2012	5	12	Belum ada	<ul style="list-style-type: none"> - Terdapat 2 periode seleksi CHA. - Pada Periode I, Komisi Yudisial hanya menyerahkan 12 nama dari seharusnya 15 nama CHA ke DPR (3 kali dari lowongan yang dibutuhkan). - DPR tidak melakukan <i>fit and proper test</i> pada Periode I karena menunggu Komisi Yudisial melengkapi jumlah CHA sesuai ketentuan. - Pada Periode II, Komisi Yudisial hanya menyerahkan 12 nama dari seharusnya 15 nama CHA ke DPR (3 kali dari lowongan yang dibutuhkan). - DPR melakukan <i>fit and proper test</i> terhadap 24 nama CHA (12 nama dari Periode I dan 12 nama dari Periode II).
	5 (4 atas permintaan Mahkamah Agung dan 1 untuk melengkapi kekurangan periode tahun 2012)	12	8	
2013	7 (6 atas permintaan Mahkamah Agung dan 1 untuk melengkapi kekurangan periode II tahun 2012)	12	4	<ul style="list-style-type: none"> - Komisi Yudisial hanya menyerahkan 12 nama dari seharusnya 21 nama CHA ke DPR (3 kali dari lowongan yang dibutuhkan). - Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-XI/20013 mengenai uji materiil UU 3/2009 dan UU 18/2011 terhadap UUD NRI 1945, Komisi Yudisial tidak lagi menyerahkan 3 kali dari lowongan hakim agung yang dibutuhkan ke DPR
	Melanjutkan	3	0	

Tahun	Lowongan Hakim Agung	Jumlah Calon Hakim Agung yang Lolos ke DPR	Jumlah Calon Hakim Agung yang menjadi Hakim Agung	Catatan Penting
	seleksi sebelumnya untuk melengkapi 3 lowongan			(1:3). Komisi Yudisial menetapkan dan mengajukan ! CHA kepada DPR untuk setiap 1 lowongan hakim agung. - DPR tidak lagi memilih 1 dari 3 nama. DPR hanya menyetujui atau menolak CHA yang diserahkan Komisi Yudisial. - Pada Periode II ini, ketiga CHA yang diserahkan Komisi Yudisial ke DPR ditolak semua.
2014	10 dengan komposisi: - 2 Hakim Agung Kamar Agama - 3 Hakim Agung Kamar Perdata - 3Hakim Agung Kamar TUN - 2 Hajim Agung kamar Pidana	5 dengan komposisi: - 3 CHA Kamar Agama - 1 CHA Kamar Perdata - 1 CHA Kamar TUN	4 dengan komposisi: - 2 Hakim Agung Kamar Agama - 1 Hakim Agung Kamar Perdata - 1 Hakim Agung Kamar TUN	- Mahkamah Agung mengirimkan permintaan hakim agung dengan komposisi sesuai kebutuhan sistem kamar di Mahkamah Agung. - Seleksi CHA tahun 2014 adalah seleksi pertama yang menerapkan sistem kamar. - Komisi Yudisial hanya menyerahkan 5 nama ke DPR dari seharusnya 10 nama CHA. - Dari 5 CHA yang diserahkan ke DPR, DPR hanya menyetujui 4 menjadi hakim agung.
2015	8 dengan komposisi: - 1 Hakim Agung Kamar Agama - 2 Hakim Agung Kamar Perdata - 2 Hakim Agung Kamar Tun - 2 Hakim	6 dengan komposisi: - 1 CHA Kamar Agama - 2 CHA Kamar Perdata - 1 CHA Kamar TUN - 2 CHA	6 dengan komposisi: - 1 Hakim Agung Kamar Agama - 2 Hakim Agung Kamar Perdata - 1 Hakim Agung Kamar	- Komisi Yudisial hanya menyerahkan 6 nama ke DPR dari seharusnya 8 nama CHA. - DPR menyetujui semua CHA yang diserahkan Komisi Yudisial.

Tahun	Lowongan Hakim Agung	Jumlah Calon Hakim Agung yang Lolos ke DPR	Jumlah Calon Hakim Agung yang menjadi Hakim Agung	Catatan Penting
	Agung Kamar Pidana - 1 Hakim Agung Kamar Militer	Kamar Pidana	TUN - 2 Hakim Agung Kamar Pidana	

Terkait rekrutmen calon hakim terdapat dinamika pengaturannya dalam undang-undang maupun syarat-syarat dan prosedurnya. Pada pokoknya dalam berbagai ketentuan melibatkan komisi yudisial dalam rekrutmen calon hakim. Pertama, UU No 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, yang menentukan bahwa proses seleksi diatur bersama oleh MA dan KY.⁶³⁹ *Kedua*, UU No 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, yang menentukan bahwa proses seleksi diatur bersama oleh MA dan KY.⁶⁴⁰ *Ketiga*, selain itu, UU No 51 Tahun

⁶³⁹ ketentuan Pasal 14 ayat (1) mengatur bahwa untuk dapat diangkat sebagai hakim pengadilan negeri seseorang harus memenuhi syarat sebagai berikut : (a), warga negara Indonesia; (b).bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; (c). setia kepada Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (d). sarjana hukum; (e). Lulus pendidikan hakim; (f). mampu secara rohani dan jasmani untuk menjalankan tugas dan kewajiban; (g). berwibawa, jujur, adil dan berkelakuan tidak tercela; (h). berusia paling rendah 25 (duapuluhlima) tahun dan paling tinggi 40 tahun; dan (i). tidak pernah dijatuhi pidana penjara karena melakukan kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Ketentuan Pasal 14A ayat (1) mengatur bahwa pengangkatan hakim pengadilan negeri dilakukan melalui proses seleksi yang transparan, akuntabel dan partisipatif. Pada ayat (2)nya mengatur bahwa proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan negeri dilakukan bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial, sedangkan ayat (3) mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai proses seleksi diatur bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial.

⁶⁴⁰ ketentuan Pasal 13 ayat (1) mengatur bahwa untuk dapat diangkat sebagai hakim pengadilan agama, seseorang harus memenuhi syarat sebagai

2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menentukan bahwa proses seleksi diatur bersama oleh MA dan KY.⁶⁴¹ *Keempat*, UU No 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer,⁶⁴² Berlainan halnya dengan

berikut : (a), warga negara Indonesia; (b).beragama Islam; (c). bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; (d). setia kepada Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (e). sarjana syariah, sarjana hukum Islam atau sarjana hukum yang menguasai hukum Islam; (f). Lulus pendidikan hakim; (g). mampu secara rohani dan jasmani untuk menjalankan tugas dan kewajiban; (h). berwibawa, jujur, adil dan berkelakuan tidak tercela; (i). berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun dan paling tinggi 40 (empat puluh) tahun; dan (j). tidak pernah dijatuhi pidana penjara karena melakukan kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Ketentuan Pasal 13A ayat (1) mengatur bahwa pengangkatan hakim pengadilan agama dilakukan melalui proses seleksi yang transparan, akuntabel dan partisipatif. Pada ayat (2) mengatur bahwa proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan agama dilakukan bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial, sedangkan ayat (3) mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai proses seleksi diatur bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial.

⁶⁴¹ ketentuan Pasal 14 ayat (1) mengatur bahwa untuk dapat diangkat sebagai hakim pengadilan tata usaha negara, seseorang harus memenuhi syarat sebagai berikut : (a), warga negara Indonesia; (b).bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; (c). setia kepada Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (d). sarjana hukum; (e). Lulus pendidikan hakim; (f). berwibawa, jujur, adil dan berkelakuan tidak tercela; (g). berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun dan paling tinggi 40 (empat puluh) tahun; (h). mampu secara rohani dan jasmani untuk menjalankan tugas dan kewajiban; dan (i). tidak pernah dijatuhi pidana penjara karena melakukan kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Ketentuan Pasal 14A ayat (1) mengatur bahwa pengangkatan hakim pengadilan tata usaha negara dilakukan melalui proses seleksi yang transparan, akuntabel dan partisipatif. Pada ayat (2) mengatur bahwa proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan negeri dilakukan bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial, sedangkan ayat (3) mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai proses seleksi diatur bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial.

⁶⁴² ketentuan Pasal 18 mengatur bahwa untuk dapat diangkat menjadi Hakim Militer, seorang prajurit harus memenuhi syarat: (a), bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; (b). setia dan taat kepada Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945; (c). tidak terlibat partai atau organisasi terlarang; (d). paling rendah berpangkat Kapten dan berijazah sarjana hukum; (e). berpengalaman di bidang peradilan dan/atau hukum; dan (f). berwibawa, jujur, adil dan berkelakuan tidak tercela. Ketentuan Pasal 21 mengatur bahwa hakim sebagaimana dimaksud Pasal 18, Pasal 19, dan Pasal 20 diangkat dan diberhentikan oleh Presiden selaku Kepala Negara atas usul Panglima berdasarkan persetujuan Ketua Mahkamah Agung.

seleksi calon hakim dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama dan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang dilakukan bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial sebagaimana ketentuan undang-undang tersebut di atas, namun seleksi calon hakim dalam lingkungan Peradilan Militer dilakukan oleh Panglima berdasarkan persetujuan Ketua Mahkamah Agung.⁶⁴³ Calon hakim militer diseleksi di lingkungan prajurit dengan pangkat serendah-rendahnya Kapten dan apabila dinyatakan lulus selanjutnya diusulkan kepada Presiden oleh Panglima atas persetujuan Ketua Mahkamah Agung. Tidak terdapat pengaturan tentang keterlibatan KY. Hal tersebut dapat dipahami mengingat UU No 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer bahkan dibuat jauh sebelum lahirnya UU No 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, sehingga tidak mengakomodir prinsip prinsip yang terdapat di dalam UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang berlaku pada saat itu.

Selain itu, dalam UU No 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, UU No 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, serta UU No 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tidak lagi dipersyaratkan pengangkatan calon hakim

⁶⁴³ Terdapat perubahan rekrutmen/seleksi hakim militer dari semula diselenggarakan oleh Mabes TNI menjadi diselenggarakan oleh Mahkamah Agung RI, dalam hal ini oleh Direktorat Jenderal Militer dan Tata Usaha Negara (Ditjen Mil dan Tun). [Pasal 21 UU No 31 Tahun 1997 Tentang Peradilan Militer [**Pasal 21:** Hakim sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, Pasal 19, dan Pasal 20 diangkat dan diberhentikan oleh Presiden selaku Kepala Negara atas usul Panglima berdasarkan persetujuan Ketua Mahkamah Agung]. Pada tahun 2014 Ditjen Mil dan Tun membentuk panitia rekrutmen hakim militer dengan bekerjasama membentuk tim independen untuk menyeleksi calon hakim militer, sementara Mabes TNI menyediakan calon hakim militer, hasilnya 40 calon hakim militer dinyatakan lulus dan kemudian 40 calon hakim militer tersebut mengikuti pendidikan dan latihan hakim militer terpadu di Pusdiklat Mahkamah Agung RI, setelah lulus diktat calon hakim militer tersebut oleh Mahkamah Agung diusulkan kepada Presiden untuk ditetapkan sebagai hakim militer.

harus berasal dari PNS. Artinya adalah calon hakim yang mengikuti seleksi dapat berasal dari bukan PNS atau berasal dari PNS pada pengadilan maupun yang berasal dari kalangan umum yaitu *fresh graduate*, berasal dari kalangan swasta atau profesi lain yang memiliki latar belakang kekarjanaan di bidang hukum sesuai dengan yang dipersyaratkan, sepanjang yang bersangkutan dinyatakan lulus dalam rangkaian proses seleksi rekrutmen sebagai calon hakim. Dicabutnya ketentuan yang mensyaratkan bahwa calon hakim harus berasal dari kalangan PNS ini pada dasarnya merupakan konsekuensi logis dari penegasan bahwa jabatan hakim telah ditetapkan sebagai pejabat negara oleh rezim UU No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Mengingat kekhususan pada lingkungan Peradilan Militer maka dipersyaratkan bahwa calon hakim militer adalah berasal dari prajurit yang memiliki pangkat serendah-rendahnya adalah Kapten. Dengan demikian untuk dapat diangkat menjadi hakim militer tertutup dari mereka yang bukan prajurit maupun yang berasal dari luar lingkungan Tentara Nasional Indonesia. Hal yang menarik dalam persyaratan menjadi hakim militer adalah prajurit yang telah memiliki pangkat serendah-rendahnya adalah Kapten. Seorang prajurit yang telah memiliki pangkat Kapten diasumsikan telah memiliki kematangan, baik secara kepribadian maupun kompetensi, sehingga karenanya menjadi persyaratan minimal kepangkatan untuk dapat diangkat menjadi hakim militer. Dengan perkataan lain, seorang hakim militer dinilai telah memiliki jam terbang pengalaman di bidang hukum militer. Berlainan halnya dengan hakim di lingkungan peradilan umum, peradilan agama dan peradilan tata usaha negara, yang setelah dinyatakan lulus seleksi penerimaan sebagai calon hakim dan selanjutnya mengikuti dan lulus dalam pendidikan dan pelatihan calon hakim kemudian dapat diangkat menjadi hakim dan menjalankan tugas peradilan. Sudah barang tentu dari segi kematangan kepribadian, emosionalitas maupun pangalamannya berbeda satu sama lain.

Pelibatan lembaga negara lain di luar Mahkamah Agung, dalam hal ini Komisi Yudisial, dalam hal proses seleksi pengangkatan hakim di lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama maupun lingkungan peradilan tata usaha negara merupakan suatu konsekuensi logis dari penegasan kedudukan hakim sebagai pejabat negara. Rekrutmen hakim sebagai pejabat negara sudah barang tentu sangatlah berbeda dengan rekrutmen PNS pada umumnya. Keterlibatan Komisi Yudisial dalam proses rekrutmen calon hakim di lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, maupun lingkungan peradilan tata usaha negara yang diamanatkan oleh undang-undang tersebut dalam perkembangannya telah menimbulkan persoalan tersendiri.

Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial mengalami kesulitan dalam merumuskan hal-hal teknis menyangkut tentang batas kewenangan masing masing terkait dengan rekrutmen calon hakim. Masing-masing lembaga merasa paling berwenang, atau setidaknya tidaknya memiliki porsi wewenang yang lebih besar dalam melakukan rekrutmen calon hakim, dibandingkan dengan lembaga yang lain. Akibatnya tidak kunjung berhasil dirumuskan solusi bersama menyangkut teknis rekrutmen calon hakim. Terjadi kevakuman rekrutmen calon hakim sejak tahun 2010 sampai dengan 2016. Menyikapi masalah tersebut kemudian Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) mengajukan permohonan uji materiil terhadap peraturan Peraturan Perundangan yang mengatur keterlibatan Komisi Yudisial dalam proses seleksi calon hakim.

Pada akhirnya Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 43/PUU XII1/2015 tanggal 7 Oktober 2015 menyatakan bahwa ketentuan Pasal 14A ayat (2) dan aya (3) UU No 49 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum, Pasal 13A (2) dan ayat (3) UU No 50 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama serta Pasal 14A ayat (2) dan ayat (3) UU No 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No 5 Tahun 1986

Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagai inkonstitusional dan tidak memiliki kekuatan mengikat karena bertentangan dengan Pasal 24 ayat (1), Pasal 24 ayat (1) dan Pasal 28 d ayat (1) UUD 1945. Dalam pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dinilai bahwa keterlibatan KY dalam proses seleksi hakim dinilai sebagai suatu kelembagaan yang merusak *checks and balances*. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya tersebut menghapus kata "bersama" dan frasa "Komisi Yudisial dalam ketentuan Pasal 14A ayat (2) dan ayat 3 UU No 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum, Pasal 13A ayat (2) dan (3) UU No 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama, dan Pasal 14A ayat (2) dan ayat (2) UU No51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut maka kewenangan untuk melakukan seleksi terhadap calon hakim akan diatur sepenuhnya Mahkamah Agung. Dengan perkataan lain, Mahkamah Konstitusi memberikan wewenang penuh kepada Mahkamah Agung bagaimana akan mengatur lanjut masalah rekrutmen calon hakim. Tindak lanjut dari putusan **Mahkamah Konstitusi** tersebut, Mahkamah Agung menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung No 6 Tahun 2016 tentang Penyusunan dan Penetapan Kebutuhan Pengadaan Tenaga Hakim. Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung tersebut maka **rekrutmen** terhadap calon hakim yang dilakukan secara mandiri oleh Mahkamah tanpa keterlibatan Komisi Yudisial. Keterlibatan dan kewenangan Komisi Yudisial untuk melakukan rekrutmen calon hakim bersama sama dengan Mahkamah Agung telah diamputasi berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No 43/PUU XIII/2015. Kewenangan Komisi Yudisial hanya sebatas melakukan pengawasan yang bersifat eksternal terhadap pribadi hakim dengan berpedoman pada Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim. Itupun pengawasan hanya menyangkut masalah etik, dan tidak terhadap hal hal yang bersifat teknis yustisial. Mengingat telah terjadi kevakuman dalam rekrutmen calon hakim selama 6 tahun, mulai tahun 2010 sampai

dengan tahun 2016 sehingga begitu banyak hakim yang sudah pensiun, mengundurkan diri meninggal dunia tidak tersedia penggantinya. Menurut Siti Noordjanah Hal tersebut sangat merugikan hak hakim untuk mendapatkan promosi dan mutasi dari pengadilan di tempat semula ke pengadilan di tempat yang baru dalam rangka *tour of duty* karena apabila hal itu dilakukan pada saat itu maka jelas akan mengakibatkan terjadinya kekurangan hakim di berbagai pengadilan, terutama di pengadilan tingkat pertama.⁶⁴⁴ Dalam kondisi seperti itu, maka untuk mencegah agar jangan terjadi kekurangan hakim di suatu pengadilan tingkat pertama, maka dilakukan suatu kebijakan berupa penundaan mutasi atau tetap melakukan mutasi namun hanya yang mutasi bersifat horizontal diantara pengadilan dalam kelas yang sama. Perjalanan karir hakim tingkat pertama menjadi terhambat dalam situasi yang demikian itu. Untuk mengakhiri kondisi yang demikian itu, maka mau tidak mau harus segera dilakukan rekrutmen calon hakim yang baru. Berdasarkan Perma tersebut akan dilakukan rekrutmen calon hakim dalam jumlah yang banyak. Hal tersebut untuk menggantikan para hakim yang sudah pensiun, meninggal dunia, atau mengundurkan diri, namun yang secara prinsip adalah untuk melakukan proses regenerasi hakim menjamin sustainabilitas lembaga peradilan.⁶⁴⁵

Hal berbeda justru dikemukakan oleh Dian Rositawati yang mengemukakan bahwa dalam organisasi satu atap potensi intervensi independensi justru muncul dari dalam birokrasi peradilan karena sistem administrasi, organisasi dan keuangan terpusat di MA. Disinilah peran Komisi Yudisial sebagai mekanisme *checks and balances* dan akuntabilitas menjadi penting. Dalam berbagai teori independensi, seleksi hakim adalah faktor kunci. Berbagai Negara yang menganut sistem rekrutmen tertutup atau sistem karir (seperti Indonesia), mulai menyadari bahwa tekanan dari organisasi

⁶⁴⁴ Irfan Fachruddin, *Merumuskan Model Ideal Sistem Promosi dan Mutasi Aparatur Peradilan di Indonesia.....Op. Cit*, hlm 85

⁶⁴⁵ Dian Rositawati, *Strategi Menuju Perbaikan Rekrutmen Pejabat Pengadilan*, (Jakarta: Jentera, Vol 9 Tahun 2005) hlm 48-49

peradilan akan lebih besar, daripada Negara yang menggunakan sistem rekrutmen hakim terbuka. Oleh karena itu praktek internasional mendorong proses rekrutmen hakim yang lebih terbuka dan akuntabel antara lain dengan pelibatan komisi independen. Jerman, Austria dan Belanda adalah contoh Negara dengan sistem rekrutmen karir yang melibatkan Komisi Yudisial dalam rekrutmen hakim tingkat pertama. Sistem satu atap yang memberi otonomi pada pengadilan untuk mengelola dirinya sendiri merupakan model independensi peradilan yang sangat jarang dianut karena memiliki potensi masalah akuntabilitas yang besar. Namun alih-alih mendorong kemandirian peradilan yang bertanggung jawab melalui distribusi kewenangan yang tepat, MK justru mengambil alih argumentasi pemohon dan menyatakan bahwa keterlibatan KY dalam seleksi hakim adalah intervensi terhadap kemandirian pengadilan.⁶⁴⁶ Oleh karena itu baginya, pasca putusan MK, amanat paket UU Peradilan yang meminta agar pengangkatan hakim tingkat pertama harus dilakukan secara transparan, akuntabel, dan partisipatif, akan menjadi tantangan yang besar. Sistem organisasi satu atap di satu sisi memang telah menjauhkan intervensi eksternal, dalam hal ini Pemerintah, yang pernah terjadi di masa lalu. Namun dalam praktiknya, organisasi satu atap memiliki potensi permasalahan independensi yang berbeda. Sistem organisasi yang tersentralisasi rentan terhadap permasalahan independensi personal dan kelembagaan.⁶⁴⁷

Berkaitan dengan pengisian jabatan hakim konstitusi, maka tinjauan berkenaan dengan sejarah pengaturan seleksi hakim konstitusi harus dimulai dari risalah proses empat kali perubahan UUD 1945 yang berlangsung sejak 1999 sampai dengan 2002 hingga salah satu hasilnya melahirkan Pasal 24C ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UUD 1945 sebagai hasil perubahan ketiga UUD 1945. Dalam konteks hakim konstitusi, ada 3 persoalan utama

⁶⁴⁶ *Ibid*, hlm 50

⁶⁴⁷ *Ibid*, hlm 51

yang menjadi topik perdebatan PAH I MPR RI saat itu, yakni jumlah syarat, dan proses pengisian/rekrutmen hakim konstitusi.⁶⁴⁸ Berdasarkan 3 isu krusial ini, hanya yang menyangkut jumlah saja yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, sedangkan mengenai syarat dan proses rekrutmen hakim konstitusi diatur dalam rancangan undang-undang. Argumentasi jumlah 9 orang adalah agar persidangan bisa singkat cepat tetapi representatif sehingga diharapkan dalam sidang MK, semua masalah selesai dalam satu kali sidang.⁶⁴⁹ Komposisi asal pengajuan calon hakim konstitusi

⁶⁴⁸Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VI Kekuasaan Kehakiman*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm 392.

⁶⁴⁹Pataniari Siahaan mengemukakan “Kemudian ada hal yang masih perlu kami klarifikasi mengenai masalah penegakan hukum dan kehakiman. Kami terus terang belum mendengar, belum melihat jelas di sini. Sebetulnya alasan Tim Ahli mencantumkan Mahkamah Konstitusi apa dasar pemikiran sebenarnya, ini kami pikir perlu kita samakan dulu, kenapa? Karena rumusan-rumusan yang ada pada Lampiran Tap IX itu setiap fraksi jelas kenapa mesti ada Mahkamah Konstitusi. Kebetulan di sini karena langsung rumusan kita tidak tangkap apa alasannya. Kami ingin sampaikan di sini menyelesaikan masalah-masalah yang terkait dengan Konstitusi, yang tidak mungkin tertangani oleh lembaga lembaga peradilan biasa. Hal-hal apa sajakah itu? Karena masalah Konstitusi ataupun masalah-masalah politik tentu menyangkut masalah-masalah politik. Seyogianya dalam Mahkamah Konstitusi tidak boleh ada lagi rumusan-rumusan yang akan diatur undang-undang, harus sangat spesifik dan jelas apa saja kewenangan Mahkamah Konstitusi itu. Kalau sepakati tiga-tiga kalau empat-empat. Misalnya hal-hal apa saja pengalaman kita. Mungkin menentukan hasil pemilu supaya tidak menjadi Presiden memutuskan. Pak Gafar saya pikir ingat persis masa hasil pemilu menjadi Keppres, misalnya. Inikan bagian daripada Mahkamah Konstitusi. Yang kedua, kalau terjadi pelanggaran terhadap Undang-Undang Partai Politik, siapa yang akan mengambil keputusan? Apakah Mahkamah Agung? Kalau menurut kami kurang tepat. Mungkin ini bagian daripada Mahkamah Konstitusi. Hal-hal ini menurut kami perlu dimasukkan secara spesifik dalam Mahkamah Konstitusi dalam alur pemikiran kenapa kita bikin Mahkamah Konstitusi tersebut. Kemudian begitu besarnya kekuasaan Mahkamah Kontitusi, seyogyanya ada masa jabatannya. Kalau Presiden saja ada masa tugasnya, kemudian DPR ada, masa yang namanya grand juri seperti ini tidak ada masa tugasnya dan sebagainya. Dan yang kami harapkan sebetulnya juga ada pikiran dari para Tim Ahli mengenai impeachment, tidak hanya terhadap Presiden, Pak. Terhadap berbagai pejabat publik seharusnya juga ada mekanisme sistem kontrol. Kenapa? Karena mereka mendapatkan kekuasaan tersebut bukanlah warisan Bapaknya atau karena dia beli,

merupakan simbolisasi keterwakilan perimbangan kekuasaan (yaitu yudikatif, legislatif, dan eksekutif) sehingga setiap kekuasaan terwakili dalam keanggotaan MK dengan jumlah yang sama, yaitu 3 orang.⁶⁵⁰ Selain itu, PAH I MPR RI juga berpandangan bahwa MA, DPR, dan Presiden masing-masing lebih baik diberikan eksklusivitas mengenai cara pemilihan hakim konstitusi sebab nantinya dasar putusan MK adalah konstitusi sehingga siapa yang mengangkat menjadi tidak relevan.⁶⁵¹ Menurut Jimly Asshiddiqie, Republik Indonesia dapat dikatakan merupakan negara ke-78 yang tercatat

itu adalah warisan adalah kekuasaan diserahkan oleh rakyat melalui lembaga-lembaga kenegaraan. Seyogyanya rakyat mempunyai mekanisme untuk mengontrol dan bisa melakukan checks and balances. Jadi tidak perlu harus tunggu lima tahun. Ini kami pikir sebagian usul juga, mohon bisa ditampung oleh Tim Ahli dalam rangka memberi masukan pada kami mengenai masalah Mahkamah Konstitusi ini. Ini kira-kira berbagai hal yang, mohon maaf kalau ini sudah disampaikan pada pertemuan tanggal sepuluh, tapi semoga ini bisa menjadi pertimbangan daripada Bapak Tim Ahli untuk melengkapi bahan-bahan kami. Dan masalah terminologi kami mohon pengertian dari Tim Ahli. Seyogyanya kita tidak menggunakan istilah-istilah yang berkembang pada saat lima-enam tahun ke belakang ini hanya oleh karena adanya abuse of power oleh orde baru selama tiga puluh tahun.”[*Ibid*, hlm 500]

⁶⁵⁰ lebih lanjut Hamdan Zoelva mengemukakan bahwa "... Anggota MK adalah warga negara yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan Indonesia, dan mereka harus memiliki pandangan jauh ke depan tentang negara, berintegritas tinggi, dan tidak diragukan komitmennya dan pengabdianya terhadap bangsa dan negara". [*Ibid*, hlm 504] Menurut peneliti meskipun dalam kesempatan itu Hamdan Zoelva (masih) mengusulkan agar Keanggotaan MK diangkat dan diberhentikan oleh MPR berdasarkan usulan setiap cabang kekuasaan.

⁶⁵¹Harjono mengemukakan "Kemudian Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi ada persoalan-persoalan yang menyangkut rekrutmen hakim. Kita sudah sepakat bahwa Mahkamah Konstitusi itu mempunyai suatu tugas yang punya ciri khas yang beda dengan Mahkamah Agung, dengan rumusan yang sudah kita buat pada 24(a) ayat 2 itu sebetulnya saya lihat kewenangan utamanya Mahkamah Konstitusi kalau kita bandingkan juga dengan Mahkamah Konstitusi yang lain adalah yang menyangkut pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dan memutuskan perselisihan kewenangan kompetensi antar Lembaga, itu sebetulnya utamanya. Karena dua persoalan ini, itu diputuskan dengan hanya melakukan persidangan melihat hukumnya, tidak ada fakta. Mahkamah Konstitusi hanya melihat mana Undang-Undanganya, kemudian undang-undang itu dipelajari lalu ditotok dengan Undang-Undang Dasar apakah di situ ada pertentangan atau tidak terhadap Peraturan-Peraturan di bawah Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang." [*Ibid*, hlm 556]

mengadopsikan gagasan pembentukan MK dan menjadi negara pertama yang membentuk MK pada abad ke-21.⁶⁵² Untuk generasi pertama ditetapkanlah Mohammad Laica Marzuki, Soedarsono, dan Maruarar Siahaan (pilihan MA), Jimly Asshiddiqie, Achmad Roestandi dan I Dewa Gede Palguna (pilihan DPR), serta Ahmad Syarifuddin Natabaya, Abdul Mukhtie Fajar, dan Harjono (pilihan Presiden Megawati Soekarnoputri) sebagai hakim konstitusi dengan Keppres No, 147/M Tahun 2003⁶⁵³ pada tanggal 15 Agustus 2003 (2 hari setelah diundangkannya UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi) dan selanjutnya para hakim konstitusi tersebut mengucapkan sumpah jabatan sebagai hakim konstitusi di Istana negara pada tanggal 16 Agustus 2003. Para hakim konstitusi generasi pertama ini (khususnya yang dipilih oleh Presiden dan MA) dipilih melalui mekanisme yang relatif sederhana.⁶⁵⁴ Prinsip-prinsip transparan, partisipatif, objektif, dan akuntabel sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 19 dan Pasal 20 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi pada masa itu tampaknya memang belum dapat sepenuhnya diterapkan mengingat keterbatasan waktu karena Aturan Peralihan Pasal III UUD NRI Tahun 1945 mengatur

⁶⁵² Jimly Asshiddiqie & Mustafa Fakhri, *Mahkamah Konstitusi, Kompilasi Ketentuan Konstitusi, Undang-Undang, dan Peraturan di 78 Negara*, (Jakarta: Pusat Studi HTN FHUI & Asosiasi Pengajar HTN dan HAN, 2007) hlm 7

⁶⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konpres, 2007) hlm 66-67

⁶⁵⁴ Hal ini dapat dilihat misalnya dari testimoni A. Mukhtie Fajar: "...suatu hari Awal Agustus 2003...tiba-tiba ponselku berdering, ternyata dari stafnya Prof. Yusril Iza Mahendra, yakni Abdul Wahid, S.H. yang bekas mahasiswaku di FH Unibraw. Inti Pembicaraannya ialah bahwa Pak Yusril (Menteri Hukum & Perundang-undangan) minta aku mendaftar menjadi hakim konstitusi yang segera akan dibentuk sesuai dengan amanat UUD 1945, yakni sebelum 17 Agustus 2003. Aku diminta mengirim CV dan syarat-syarat yang diperlukan via fax hari itu juga. Surat undangan pelantikanku sebagai hakim konstitusi ternyata dikirim ke rumah kakakku, Mas Malik Fajar (Menteri pendidikan Nasional) tanggal 16 Agustus 2003...." [A. Mukhtie Fajar, *Sang Penggembala: hidup dan Pemikiran Hukum A. Mukhtie Fajar (hakim konstitusi periode 2003-2008)*, cet. Pertama, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2008, hlm 44-45]

bahwa "Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung". Pengaturan mengenai syarat kualitatif⁶⁵⁵ dan kuantitatif⁶⁵⁶ untuk dapat diangkat sebagai hakim konstitusi dalam UU No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi juga relatif masih sederhana. "Usia pensiun" hakim konstitusi saat itu berdasarkan Pasal 23 ayat (1) huruf c UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi adalah 67 tahun. Berdasarkan komposisi majelis hakim generasi pertama terlihat bahwa latar belakang hakim konstitusi pilihan Presiden dan DPR relatif lebih beragam (akademisi, birokrat, politisi, dan militer) ketimbang MA yang memilih dari "kalangan internalnya", yakni 1 orang hakim agung dan 2 orang hakim tinggi untuk menjadi hakim konstitusi pilihan MA.

"Tradisi" MA untuk selalu memilih calon hakim konstitusi dari kalangan internal terus berlanjut⁶⁵⁷ sehingga sampai saat ini hampir seluruh hakim konstitusi yang berasal dari "jalur MA" adalah hakim tinggi (peradilan umum, peradilan agama, dan peradilan TUN),⁶⁵⁸ kecuali Laica Marzuki yang saat itu menjabat sebagai hakim agung. Tata cara seleksi, pemilihan, dan pengajuan calon

⁶⁵⁵Memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, dan negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan.

⁶⁵⁶WNI, berpendidikan sarjana hukum, berusia sekurang-kurangnya 40 (empat puluh) tahun pada saat pengangkatan, tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan, dan mempunyai pengalaman kerja di bidang hukum sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) tahun.

⁶⁵⁷Hingga saat disertasi ini ditulis, pasca generasi pertama hakim konstitusi tercatat nama-nama hakim konstitusi yang berasal dari "jalur MA" yakni: Muhammad Alim (Ketua PT Sulawesi Tenggara), Ahmad Fadlil Sumadi (Hakim PTA DKI Jakarta/Sekretaris Ketua MA/Panitera MK), Anwar Usman (Kepala Biro Kepegawaian MA), Arsyad Sanusi (Ketua PT Sulawesi Selatan), Suhartoyo (Hakim Tinggi PT Bali), dan anahan M.P. Sitompul (Ketua PT Bangka Belitung).

⁶⁵⁸Hakim dan hakim agung dari lingkungan peradilan militer saja yang tampaknya belum diberikan "jatah" menjadi hakim konstitusi oleh MA.

hakim konstitusi dari "jalur MA" juga relatif sepi dari perhatian publik. Masyarakat pada umumnya dan para penggiat hukum konstitusi khususnya lebih tertarik dan berfokus untuk melakukan kajian, kritik, dan bahkan terlibat sebagai panitia seleksi calon hakim konstitusi dari "jalur DPR" atau "jalur Presiden" yang memang relatif lebih *sexy* secara politis. Saat memilih 3 orang calon hakim konstitusi generasi pertama dari "jalur DPR", Komisi II DPR menerapkan model mekanisme seleksi bertahap⁶⁵⁹ hingga terpilihlah Jimly Asshiddiqie, Achmad Roestand dan I Dewa Gede Palguna sebagai calon hakim konstitusi pilihan DPR dalam rapat paripurna DPR. "Tradisi" mekanisme seleksi bertahap ini terus dilanjutkan oleh DPR, bahkan saat memilih Wahiduddin Adams dan Aswanto sebagai calon hakim konstitusi, DPR menggunakan model mekanisme seleksi bertahap yang dimodifikasi dengan terlebih dahulu melakukan *fit and proper test* bersama antara Komisi III DPR dan tim pakar yang dibentuk oleh Komisi III DPR.

Dari "jalur Presiden", terpilihnya calon hakim konstitusi generasi pertama tidaklah melalui proses mekanisme seleksi bertahap sebagaimana yang dilakukan oleh DPR. Presiden Megawati Soekarnoputri pada masa itu terlihat betul sangat mempercayai usulan "orang dekat" beliau. Meskipun figur calon hakim konstitusi yang diajukan Presiden Megawati Soekarnoputri saat itu memenuhi syarat dan relatif tidak terdapat respon negatif di masyarakat, baik secara integritas maupun kapabilitas, namun sulit dipungkiri bahwa Ahmad Syarifuddin Natabaya⁶⁶⁰, A. Mukhtie Fadjar,⁶⁶¹ dan

⁶⁵⁹Mulai dari (i) pengesahan tata tertib, mekanisme, dan jadwal acara, (ii) penjurangan nama-nama bakal calon hakim konstitusi, (iii) usulan nama ke Komisi II DPR RI, (iv) penelitian administratif, (v) pengumuman nama-nama calon hakim konstitusi yang lolos seleksi, (vi) penjurangan masukan masyarakat kepada Komisi II DPR RI, (vii) dilakukan proses *fit and proper test* (dari 27 nama yang masuk, hanya 14 nama yang dilakukan *fit and proper test* oleh Komisi II DPR RI), (viii) pemilihan dengan mekanisme *voting*, dan (ix) hasil *voting* (Proses ini disarikan dari pengalaman Pribadi Hamdan Zoelva dalam [Rita Triani Budiarti, *Pergulatan Konstitusi Hamdan Zoelva*, (Jakarta: Konpress, 2015), hlm 9-11]

⁶⁶⁰Kepala BPHN yang notabene merupakan staf Yusril Ihza Mahendra yang saat itu menjabat sebagai Menteri Hukum dan Perundang-undangan

Harjono⁶⁶² merupakan nama-nama yang mendapat rekomendasi khusus dan dukungan kuat dari "ring 1 Istana negara" sebelum dipilih oleh Presiden Megawati Soekarnoputri untuk menjadi calon hakim konstitusi dari "jalur Presiden". Hakim konstitusi generasi pertama yang paling awal memenuhi syarat pemberhentian sebagaimana yang diatur dalam Pasal 23 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi adalah Achmad Roestandi yang memasuki usia pensiun (67 tahun) tanggal 1 Maret 2008⁶⁶³. Selanjutnya, tanggal 14 Maret 2008, Komisi III DPR, setelah melalui mekanisme seleksi bertahap hingga berakhir dengan *voting*,⁶⁶⁴ memilih 3 orang calon hakim konstitusi pilihan DPR yakni Moh. Mahfud MD. (38 suara), Jimly Asshiddiqie (37 suara), dan Akil Mochtar (32 suara) untuk mengisi kekosongan posisi yang ditinggalkan Achmad Roestandi dan mengantisipasi habisnya masa jabatan hakim konstitusi generasi pertama tanggal 16 Agustus 2008. Setelah Jimly Asshiddiqie mengundurkan diri dalam masa jabatannya yang kedua, Komisi III DPR bersepakat memilih

⁶⁶¹Adik kandung Malik Fadjar yang saat itu menjabat sebagai Menteri Pendidikan Nasional.

⁶⁶²Yang diminta secara khusus oleh Presiden Megawati Soekarnoputri untuk Menjadi hakim konstitusi dari "jalur Presiden", meskipun yang bersangkutan sebelumnya juga dicalonkan oleh DPR untuk menjadi hakim konstitusi dari "jalur DPR". [Reza Fikri Febriansyah, *Realita, Kendala, dan Cita-Cita dalam Seleksi Hakim Konstitusi*, dalam Feri Amsari, *Pengisian Jabatan Hakim Konstitusi dan Hakim Agung*, (Jakarta: Radjawali Press, 2016) hlm 245]

⁶⁶³Berdasarkan Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dikenal 2 (dua) macam alasan dan mekanisme pemberhentian hakim konstitusi, yakni "pemberhentian dengan hormat" dan "pemberhentian dengan tidak hormat". Selain itu diatur pula kondisi yang mengharuskan seorang hakim konstitusi untuk diberhentikan sementara.

⁶⁶⁴Dalam proses voting tersebut, kandidat lain beserta perolehan suaranya adalah: Harjono (15), Deddy Ismatullah (9), Taufikurrahman Syahuri (3), Chairul Amin (2), Samsul Wahidin (2), YusufFanre (2), Budiman Sinaga (1), Lafat Akbar 91); Ronny Bako (1), dan Munir Fuadi (1), sedangkan lainnya tidak mendapatkan suara sama sekali. [Fajar Laksono Soeroso, *Mekanisme Pencalonan Hakim Konstitusi yang Berwibawa dan Bermartabat*, dalam Feri Amsari, *Pengisian Jabatan Hakim Konstitusi dan Hakim Agung*, (Jakarta: Radjawali Press, 2016) hlm 429]

Harjono sebagai calon hakim konstitusi pilihan DPR tanpa melalui mekanisme seleksi bertahap mengingat Harjono merupakan peraih suara terbanyak keempat (15 suara) dalam *fit and proper test* sebelumnya. Setelah Mahfud MD. berakhir masa jabatannya dan tidak bersedia dipilih kembali, Komisi III DPR memilih Arief Hidayat melalui mekanisme seleksi bertahap hingga *voting* dan Arief Hidayat memperoleh 42 suara.⁶⁶⁵ Saat masa jabatan Harjono berakhir dan M. Akil Mochtar diberhentikan dengan tidak hormat, DPR kemudian memilih Wahiduddin Adams dan Aswanto sebagai calon hakim konstitusi melalui mekanisme *voting* setelah dilakukannya/*zt and proper test* bersama antara Komisi III DPR dan tim pakar yang dibentuk oleh Komisi III DPR.⁶⁶⁶

Hakim konstitusi generasi pertama yang kemudian juga menyusul untuk memasuki usia pensiun adalah Laica Marzuki (9 Mei 2008) dan Soedarsono (5 Juni 2008). MA selanjutnya memilih Arsyad Sanusi sebagai pengganti Laica Marzuki, Muhammad Alim sebagai pengganti Soedarsono, serta memilih kembali Maruarar Siahaan pasca 16 Agustus 2008. Arsyad Sanusi kemudian mengundurkan diri di tengah masa jabatannya dan digantikan oleh Anwar Usman. Muhammad Alim dipilih kembali oleh MA hingga memasuki usia pensiun dan digantikan oleh Manahan M.P Sitompul. Adapun pasca Maruarar Siahaan memasuki usia pensiun, MA memilih Ahmad Fadlil Sumadi sebagai penggantinya hingga berakhir masa jabatannya dan selanjutnya digantikan oleh Suhartoyo.

Hakim konstitusi generasi pertama yang berasal dari "jalur Presiden" tidak ada yang memasuki usia pensiun 67 tahun, melainkan berakhir masa jabatannya secara bersamaan yakni terhitung sejak tanggal 16 Agustus 2008. Untuk

⁶⁶⁵Hasil akhir voting ini: Arief Hidayat (42 suara), Sugianto (5 suara) dan Djafar Albram (1 suara)

⁶⁶⁶Hasil akhir voting ini: Wahiduddin Adams (46 suara), Aswanto (23 suara) Atip Latipulhayat (19 suara) Ni'matui Huda (12 suara) serta kandidat lainn memperoleh suara.

mengimplementasikan prinsip transparan, partisipatif, objektif, dan akuntabel sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 dan Pasal 20 UU No. 24 Tahun 2003 jo. UU No. 8 tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pada saat itu menerapkan mekanisme seleksi bertahap dengan menunjuk Adnan Buyung Nasution (Anggota Dewan Pertimbangan Presiden) sebagai ketua panitia seleksi. Panitia seleksi ini akhirnya menyampaikan 15 nama calon hakim konstitusi⁶⁶⁷ untuk dipilih 3 (tiga) orang sesuai dengan kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh Presiden hingga terpilihlah A. Mukhtie Fadjar (untuk periode kedua), Achmad Sodiki, dan Maria Farida Indrati sebagai hakim konstitusi pilihan Presiden SBY Saat A. Mukhtie Fadjar memasuki usia pensiun, Presiden SBY memilih Hamdan Zoelva sebagai calon hakim konstitusi tanpa melibatkan panitia seleksi,⁶⁶⁸ begitu pula saat Presiden SBY memilih Patrialis Akbar untuk menggantikan Achmad Sodiki dan memilih kembali Maria Farida Indrati sebagai hakim konstitusi untuk periode kedua.⁶⁶⁹ Saat masa jabatan Hamdan Zoelva

⁶⁶⁷Ke-15 nama calon hakim konstitusi itu adalah Abdul Mukhtie Fadjar, Achmad Sodiki, Maria Farida Indrati, Satya Arinanto, Indriyanto Senoadji, Hakristuti Harkrisnowo, Achmad Ali, Aminuddin Ilmar, Amzulian Rifai, Atip Latipulhayat, Rudi Rizky, Latief Fariqun, Dwi Andayani Budisetyowati, Fajrul Falaakh, dan Ningrum Sirait

⁶⁶⁸Sebagaimana testimoni Hamdan Zoelva: "...tidak sampai seminggu sebelum Pelantikan, saya mengirimkan curriculum vitae. Saya juga membuat surat pernyataan berhenti dari partai politik, karena saat itu saya masih menjabat sebagai Wakil Ketua Umum Partai Bulan Bintang (PBB). Selain itu, saya juga menyatakan mundur sebagai advokat. Sebelum itu, saya juga diminta bertemu dengan Menteri Sekretaris Negara Sudi Silalahi serta Menkopolkukam Djoko Suyanto. Rupanya pertemuan itu dalam rangka "tanya-tanya" atau semacam fit and proper test.. Akhirnya saya mengucapkan sumpah sebagai hakim konstitusi pada 7 Januari 2010..." [Rita Triani Budiarti, *Pergulatan Konstitusi Hamdan Zoelva*.....*Op. Cit*, hlm 58]

⁶⁶⁹Pada periode ini, SBY secara terang-terangan melakukan penunjukan langsung Patrialis Akbar yang akan menggantikan Achmad Sodiki dan perpanjangan Maria Farida atas usulan kementerian hukum dan HAM. Pada saat itu, Patrialis Akbar merupakan kader Partai Amanat Nasional (PAN). Masyarakat mempertanyakan kredibilitas Patrialis Akbar, karena dilihat dari rekam jejak (*track record*) nya bahwa Patrialis Akbar memiliki kinerja yang buruk. Ketidakberhasilannya terlihat dari sejumlah kebijakan/langkah Patrialis Akbar saat

sebagai hakim konstitusi berakhir, Indonesia telah memiliki Presiden yang baru yakni Presiden Joko Widodo yang kemudian memilih I Dewa Gede Palguna sebagai hakim konstitusi pilihan Presiden menggantikan Hamdan Zoelva setelah melalui mekanisme seleksi bertahap yang dilakukan oleh Panitia Seleksi yang diketuai oleh Saldi Isra.⁶⁷⁰ Pada tahun 2017, tragedi operasi tangkap tangan hakim konstitusi kedua kalinya pasca Akil Mochtar tahun 2013 terulang saat Patrialis Akbar diduga menerima suap dalam perkara pengujian undang-undang menyatakan mengundurkan diri. Atas hal tersebut, maka Panitia Seleksi yang diketuai oleh Harjono menyerahkan 3 nama berdasarkan peringkat seleksi kepada Presiden.⁶⁷¹ Presiden pun memilih Saldi Isra sebagai Hakim Konstitusi yang mengisi posisi kosong Patrialis Akbar. Lintasan sejarah hasil proses seleksi hakim konstitusi secara konstitusional sejak pertama kali hingga saat ini dapat diringkas dalam tabel berikut ini:

Tabel Hakim-Hakim Konstitusi Berdasarkan Lembaga Pengusulnya

Jalur Mahkamah Agung		
Laica Marzuki (pensiun)	Arsyad Sanusi (mengundurkan diri)	Anwar Usman
Soedarsono (pensiun)	Muhammad Alim (dua periode)	Manahan M.P. Sitompul
Maruarar Siahaan (dua Periode)	Ahmad Fadlil Sumadi (masa jabatan berakhir)	Suhartoyo

menjabat sebagai Menteri Hukum dan HAM yang kontroversial dan tidak sejalan dengan semangat pemberantasan korupsi, seperti obral remisi dan pembebasan bersyarat terhadap koruptor. Kekecewaan masyarakat atas pengangkatan langsung Patrialis Akbar dan Maria Farida terlihat ketika Koalisi Masyarakat Sipil Selamatkan MK mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara terkait Keputusan Presiden tentang penunjukan langsung Patrialis Akbar dan Maria Farida sebagaimana yang tertera dalam Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 2013, karena pelaksanaan seleksi tidak transparan, partisipatif, objektif dan akuntabel. [Reza Fikri Febriansyah, *Realita, Kendala, dan Cita-Cita dalam Seleksi Hakim.....Op. Cit*, hlm 247]

⁶⁷⁰ Saldi Isra, *Upaya Menyelamatkan MK*, Kompas, 08 Februari 2017

⁶⁷¹ Peringkat Pertama Saldi Isra, Peringkat kedua Bernard L. Tanya, dan Peringkat ketiga adalah Wicipto Setiadi

Jalur DPR		
Jimly Asshiddiqie (dua periode, mengundurkan diri pada periode kedua)	Harjono (masa jabatan berakhir)	Wahiduddin Adams
Achmad Roestandii (pensiun)	Moh. Mahfud MD (masa jabatan berakhir)	Arief Hidayat
I Dewa Gede Palguna (masa jabatan berakhir)	M. Akil Mohtar (diberhentikan tidak hormat)	Aswanto
Jalur Presiden		
H.A.S Natabaya (masa jabatan berakhir)	Achmad Sodiki (pensiun)	Patrialis Akbar (mengundurkan diri)
Abdul Mukhtie Fadjar (dua periode, pensiun sebelum periode kedua berakhir)	Hamdan Zoelva (masa jabatan berakhir)	I Dewa Gede Palguna
Harjono (masa jabatan berakhir)	Maria Farida Indrati	Saldi Isra

Berdasarkan uraian dan pemetaan sebagaimana terurai diatas menunjukkan bahwa seleksi hakim konstitusi selama ini banyak yang tidak memenuhi prinsip yang telah dimandatkan oleh UU MK. Berdasarkan Pasal 19 UU MK, pencalonan hakim konstitusi memang harus memenuhi prinsip transparan dan partisipatif. Walaupun tata cara seleksi, pemilihan, dan pengajuannya diatur oleh masing-masing lembaga yang berwenang, namun Pasal 20 ayat (2) UU MK juga menegaskan bahwa pemilihan tersebut harus dilaksanakan secara objektif dan akuntabel. Namun pada praktiknya, tidak ada keseragaman mekanisme di antara Presiden, DPR, dan MA sebagai lembaga negara pengusul saat menyeleksi calon hakim konstitusi.

Dalam beberapa kesempatan, hakim konstitusi dipilih berdasarkan mekanisme penunjukan langsung. Terdapat juga pemilihan yang dilakukan oleh tim internal secara tertutup. Kedua mekanisme tersebut tentunya tidak sejalan dengan prinsip transparan dan partisipatif, sehingga objektivitas dan akuntabilitas prosesnya

menjadi dipertanyakan oleh publik. Kelemahan mekanisme seleksi hakim konstitusi tersebut sebenarnya telah menjadi perhatian serius setelah tertangkapnya Hakim Konstitusi Akil Mochtar pada Oktober 2013. Para Ketua lembaga negara, termasuk DPR dan MA, diminta masukannya oleh Presiden SBY yang kala itu sedang menjabat. Hasilnya, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2013 dikeluarkan sebagai respons atas desakan masyarakat. Salah satu maksudnya yaitu untuk memperbaiki mekanisme seleksi hakim konstitusi. Menurut ketentuan dalam Pasal 18A–Pasal 18C Perppu tersebut, lembaga negara pengusul mengajukan calon hakim konstitusi kepada panel ahli yang dibentuk oleh Komisi Yudisial. Panel tersebut akan melakukan uji kelayakan dan kepatutan bagi para calon hakim konstitusi. Tidak memakan waktu lama, Perppu ini kemudian disetujui oleh DPR menjadi UU Nomor 4 tahun 2014. Artinya, baik presiden maupun DPR pada dasarnya telah menyetujui pola rekrutmen hakim konstitusi yang demikian.

Akan tetapi, MK ternyata membatalkan secara keseluruhan UU tersebut. Pertimbangannya, seleksi calon hakim konstitusi oleh panel ahli telah mengurangi, bahkan mengambil alih kewenangan konstitusional yang diberikan UUD 1945 kepada presiden, DPR dan MA. Selain itu, dengan hanya satu panel ahli dikhawatirkan akan terpilih hakim konstitusi dengan standar dan latar belakang yang sama. Padahal menurut MK, keragaman latar belakang justru diperlukan di antara para hakim konstitusi. Dengan kata lain, MK menghindari adanya unsur favoritisme dan popularisme dalam seleksi calon hakim konstitusi.⁶⁷² Oleh karena itu masalah yang masih dihadapi dalam pengusulan hakim konstitusi menjadi kompleks dikarenakan masih belum tersusunnya keseragaman konsep dan mekanisme yang transparan dan partisipatif berkenaan pengisian jabatan hakim konstitusi.

⁶⁷² Putusan Nomor 1-2/PUU-XII/2014, hlm. 109-110

C. Implikasi Akuntabilitas Institusional dan Personal

1. Keterbukaan Akses Terhadap Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman

Apabila belajar dari pola akuntabilitas pengadilan pada masa sebelum perubahan UUD 1945, maka pengadilan lebih diidentikan sebagai lembaga yang tertutup terhadap segala informasi yang dikelolanya. MA diposisikan sebagai bunker yang tertutup dengan segala eksklusifitasnya.⁶⁷³ Oleh karena itu setelah reformasi, MA sebagai pelaku Kekuasaan kehakiman yang membawahi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara, bersama dengan MK membuat beberapa langkah strategis, yaitu, *Pertama*, Pada tahun 2003 Mahkamah Agung mengambil langkah untuk merencanakan penyusunan aturan khusus mengenai hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang dikelola pengadilan. Langkah ini kemudian di konkritkan dengan penyusunan Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung Tahun 2003 . Dalam Cetak Biru tersebut terdapat rekomendasi bahwa “DPR dan Presiden serta Mahkamah Agung perlu membuat aturan yang memudahkan masyarakat untuk mengakses informasi, termasuk putusan pengadilan”.⁶⁷⁴ Dari rekomendasi tersebut, dengan proses yang cukup panjang lahirlah SK KMA 144/2007.

Kedua, dikeluarkannya SK KMA 144/2007 memberikan jaminan terhadap pemenuhan hak masyarakat untuk mengakses informasi yang dikelola pengadilan dan mengatur pedoman pelaksanaannya. Dengan dikeluarkannya SK KMA 144/2007 menandakan bahwa Mahkamah Agung mempunyai standar pengelolaan dan pelayanan publik tersendiri, bahkan menjadi catatan sejarah bahwa Mahkamah Agung sebagai salah satu lembaga yang pertama kali mengeluarkan aturan mengenai keterbukaan informasi

⁶⁷³ Harifin A. Tumpa, *Meningkatkan Peradilan Tingkat Banding sebagai Kawal Mahkamah Agung*, (Jakarta: Pidato Sambutan Rakernas Mahkamah Agung dan Pengadilan Seluruh Indonesia 18-22 September 2011) hlm 18

⁶⁷⁴ Tim MA, *Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung....Op. Cit*, hlm 77

publik jauh sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.⁶⁷⁵ Hal ini perlu diapresiasi mengingat bahwa pengadilan selangkah lebih maju dalam memberikan jalan bagi pemenuhan hak untuk memperoleh informasi. *Ketiga* pada tahun 2007 Mahkamah Agung juga ditunjuk sebagai salah satu lembaga Negara yang melaksanakan *pilot project* reformasi birokrasi dengan beberapa program *Quick Wins* Reformasi Birokrasi yaitu (1) transparansi putusan; (2) manajemen informasi teknologi; (3) pelatihan kode etik hakim; (4) pendapatan Negara bukan pajak; dan (5) manajemen Sumber Daya Manusia.⁶⁷⁶

Keempat, Setelah SK KMA 144/2007 ditetapkan, terbit peraturan perundang-undangan lain yang mengatur pelaksanaan keterbukaan informasi, yaitu Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik. Peraturan-peraturan tersebut harus dijadikan pedoman pelayanan informasi oleh seluruh Badan Publik termasuk pengadilan, oleh karena itu Mahkamah Agung merasa perlu untuk menetapkan suatu Pedoman Pelayanan Informasi di Pengadilan sebagai pengganti SK KMA 144/2007, yaitu ditetapkannya Surat Keputusan Mahkamah Agung Nomor 1-144/KMA/SK/I/2011 tentang Pedoman Pelayanan Informasi di Pengadilan. Dikeluarkannya SK KMA 1-144/2010 ini dengan maksud untuk menyesuaikan pelayanan informasi yang ada di pengadilan.⁶⁷⁷ Dan, *kelima*, Mahkamah Agung terus berupaya memperbaiki kualitas peradilan dengan melakukan reformasi gelombang kedua. Reformasi ini ditandai dengan dibentuknya Tim

⁶⁷⁵ Asep Nursobah, *Pemanfaatan Teknologi Informasi Untuk Mendorong Percepatan Penyelesaian Perkara Di Mahkamah Agung* (Jakarta: Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol 4, No 2 2015) hlm 323-324

⁶⁷⁶ *Ibid*, hlm 324-325

⁶⁷⁷ *Ibid*, hlm 326

Reformasi Birokrasi MA yang paralel dengan Tim Pembaharuan Peradilan SK KMA Nomor 71 KMA/SK/III/2011.⁶⁷⁸

Hal ini dilakukan sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 dan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 tentang Roadmap Reformasi Birokrasi. Pada masa ini Reformasi Birokrasi di setiap lembaga peradilan meliputi 8 area yang merupakan program lompatan Mahkamah Agung agar tercapainya pelayanan publik sesuai arah target program *Quick Wins*. Delapan area tersebut meliputi (1) Pola Pikir dan Budaya Kerja (Manajemen Perubahan), (2) Penataan Perundang-undangan (PUU), (3) Penataan dan Penguatan Organisasi, (4) Penataan Tata Laksana, (5) Penataan Sistem Manajemen SDM Aparatur, (6) Penguatan Pengawasan, (7) Penguatan Akuntabilitas Kerja, (8) Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik.⁶⁷⁹ Langkah-langkah strategis tersebut cukup efektif untuk membawa perubahan dalam lingkungan peradilan, khususnya dalam rangka meningkatkan aksesibilitas informasi peradilan. Mahkamah Agung dalam laporan tahunnya menyebutkan bahwa telah mengembangkan sekitar 250 laman pengadilan di Indonesia yang mencakup informasi profil pengadilan, alur perkara, biaya perkara, dan laporan keuangan pengadilan. Selain itu juga Mahkamah Agung mengembangkan meja informasi beserta panduan teknis pelayanan untuk pengadilan tingkat pertama dan banding.⁶⁸⁰

Pada prakteknya, situs resmi Mahkamah Agung yang beralamat di <https://www.mahkamahagung.go.id/> telah mengumumkan informasi-informasi publik yang sesuai dengan fungsi mereka, seperti info perkembangan perkara, informasi

⁶⁷⁸ *Ibid*

⁶⁷⁹ Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010 - 2025

⁶⁸⁰ Aria Suyudi, Haemiwan Z. Fathony, et.al, *Pemetaan Implementasi Teknologi Informasi Pada Lembaga Penegak Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: Laporan Penelitian ini Dikerjakan oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) atas Dukungan NLRP 2010) hlm, 13

putusan, jaringan dokumentasi dan informasi hukum, serta organisasi internal Mahkamah Agung. Secara umum, dapat dikatakan kehadiran situs resmi Mahkamah Agung telah membuka akses masyarakat untuk mendapatkan informasi perkembangan perkara dan salinan putusan. Akan tetapi, hal tersebut masih dirasakan belum cukup untuk memuaskan rasa haus publik atas informasi peradilan.⁶⁸¹ Misalnya Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia Fakultas Hukum UI (MaPPI FH UI) melakukan survey terhadap implementasi pelayanan hukum dan pelayanan publik pada tahun 2014 dan 2016. Survei tersebut bertujuan mengidentifikasi apakah pengadilan telah memberikan hak yang sama dan dengan kualitas yang terbaik terhadap masyarakat dalam mengakses layanan di pengadilan.⁶⁸²

Perhatian lain yang perlu diberikan kepada tingkat ketepatan waktu pemuktahiran database putusan dan informasi perkara yang tangani, serta ketersediaan informasi terkait ringkasan kinerja, laporan keuangan, pelayanan informasi yang diamanatkan oleh UU No 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik. Meskipun Mahkamah Agung telah menunjukkan progres yang baik dalam pelayanan informasi publik secara elektronik melalui situs resmi mereka, sayangnya hal ini tidak diikuti oleh lingkungan pengadilan negeri dan tinggi di bawahnya. Tidak semua pengadilan negeri menyediakan sistem informasi penelusuran perkembangan perkara pada situs resmi mereka.⁶⁸³ Salah satu permasalahan lain

⁶⁸¹ Muhammad Faiz Aziz Mega Hapsari Ramadhani Muhamad Asmuni, et al, *Sebuah Penilaian Atas Website Pengadilan*, (Jakarta: PT Tatanusa, 2011) hlm 60-62

⁶⁸² Choky Risda Ramadhan, et al, *Keterbukaan Informasi Pengadilan*, (Jakarta: Laporan Penelitian Mappi FH UI, 2014) hlm iii-iv

⁶⁸³ Saat ini, terdapat 370 pengadilan negeri yang telah mengintegrasikan direktori putusan mereka pada situs resmi Mahkamah Agung. Terkait hal ini, Mahkamah Agung menyatakan bahwa pada tahun 2014 jumlah pengadilan yang mempublikasikan putusan di direktori Mahkamah Agung mencapai 95,86%, 33 pengadilan belum mempublikasikan putusan, dibandingkan tahun 2013 dimana ada 126 pengadilan yang belum mempublikasikan putusan. Namun jumlah putusan pengadilan negeri yang tersedia pada situs Mahkamah Agung ini sangat

yang tidak kunjung selesai dalam administrasi persidangan di pengadilan ialah mengenai jadwal sidang.⁶⁸⁴ Selain itu, terdapat perbedaan perlakuan yang diberikan petugas pengadilan terhadap pemohon informasi. Masyarakat awam hukum cenderung mendapatkan informasi lebih terbatas dibanding pemohon informasi dari lembaga tertentu. Misalnya, di PN Palu terdapat jurang sebesar 51 persen untuk ketersediaan informasi bagi masyarakat awam (13 persen) dibanding dengan ketersediaan informasi untuk LSM (64 persen).⁶⁸⁵

Lebih lanjut saat ini masih ditemukan kesulitan mengakses putusan pengadilan. Survei menunjukkan sebanyak 45,61 persen pemohon hanya diberikan akses putusan yang sudah berkekuatan hukum tetap (BHT) dan hanya 29 persen permohonan yang mendapatkan akses untuk kedua jenis putusan (BHT dan belum), serta sebanyak 24,56 persen permohonan salinan putusan yang ditolak. Padahal seharusnya seluruh putusan dan penetapan pengadilan baik yang telah berkekuatan hukum tetap maupun yang belum termasuk

terbatas. Hal ini menimbulkan kesulitan bagi publik untuk memahami pertimbangan hukum yang digunakan oleh hakim mulai dari Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung dalam memutus suatu perkara. Selain itu persoalan lainnya adalah ketiadaan relasi antar putusan dalam satu kasus. Misalnya sulit untuk melihat perkembangan suatu kasus karena lokasi penyimpanan putusnya tidak diintegrasikan Hal ini berbeda dengan instruksi Surat Keputusan Mahkamah Agung RI No. 1- 144/KMA/SK/2011 tentang Pedoman Pelayanan Informasi di Pengadilan, ditegaskan bahwa PPID pada setiap pengadilan wajib mengumumkan putusan dan penetapan pengadilan selambat-lambatnya dua minggu sejak putusan dan penetapan tersebut dibacakan dalam sidang terbuka untuk umum. Sedangkan informasi mengenai buku register perkara, statistik perkara, tahapan dan proses penanganan perkara merupakan informasi yang wajib disediakan setiap saat oleh pengadilan dan dapat diakses oleh publik. [Anggara, Supriyadi Widodo Eddyono, Wahyudi Djafar, et. al, *Keterbukaan Informasi pada Lembaga Peradilan: Review Lima Tahun Berlakunya Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik*, (Jakarta, Institute for Criminal Justice Reform, 2016) hlm 8]

⁶⁸⁴ Pada praktiknya, masih ditemukan pengadilan yang tidak memiliki jadwal sidang (21,43%) dan pengadilan yang tidak memperbarui jadwal sidangnya yaitu 8,93%. Lebih spesifik, di pengadilan negeri yang di survey oleh, semuanya tidak memiliki jam jadwal sidang (Tahun 2016). [*Ibid*]

⁶⁸⁵ *Ibid*, hlm 10

dalam jenis informasi yang wajib tersedia dan dapat diakses oleh publik.⁶⁸⁶ Survey serupa juga pernah dilakukan oleh Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK). Temuan dari penelitian tersebut menyatakan bahwa akses terhadap informasi di pengadilan masih tergolong sulit.⁶⁸⁷ Dengan adanya temuan-temuan

⁶⁸⁶ Pasal 18 UU No. 14 Tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik: 1) Tidak termasuk dalam kategori informasi yang dikecualikan adalah informasi berikut: a. putusan badan peradilan; b. penetapan, keputusan, peraturan, surat edaran, ataupun bentuk kebijakan lain, baik yang tidak berlaku mengikat maupun mengikat ke dalam ataupun ke luar serta pertimbangan lembaga penegak hukum; c. surat perintah penghentian penyidikan atau penuntutan; d. rencana pengeluaran tahunan lembaga penegak hukum; e. laporan keuangan tahunan lembaga penegak hukum; f. laporan hasil pengembalian uang hasil korupsi; dan/atau g. informasi lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2). (2) Tidak termasuk informasi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf g dan huruf h, antara lain apabila: a. pihak yang rahasianya diungkap memberikan persetujuan tertulis; dan/atau b. pengungkapan berkaitan dengan posisi seseorang dalam jabatan-jabatan publik. (3) Dalam hal kepentingan pemeriksaan perkara pidana di pengadilan, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Jaksa Agung, Ketua Mahkamah Agung, Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi, dan/atau Pimpinan Lembaga Negara Penegak Hukum lainnya yang diberi kewenangan oleh Undang-Undang dapat membuka informasi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf i, dan huruf j. (4) Pembukaan informasi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan cara mengajukan permintaan izin kepada Presiden. (5) Permintaan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) untuk kepentingan pemeriksaan perkara perdata yang berkaitan dengan keuangan atau kekayaan negara di pengadilan, permintaan izin diajukan oleh Jaksa Agung sebagai pengacara negara kepada Presiden. (6) Izin tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) diberikan oleh Presiden kepada Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Jaksa Agung, Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi, Pimpinan Lembaga Negara Penegak Hukum lainnya, atau Ketua Mahkamah Agung. (7) Dengan mempertimbangkan kepentingan pertahanan dan keamanan negara dan kepentingan umum, Presiden dapat menolak permintaan informasi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ayat (4), dan ayat (5).

⁶⁸⁷ Meskipun kedua SK KMA menjamin keterbukaan informasi pengadilan, pada kenyataannya akses publik terhadap informasi yang dikelola pengadilan belum maksimal. Leip dalam temuannya untuk mengadakan program Pengolahan data Peradilan, bahwa saat meminta data perkara ke beberapa Dirjen Badan Peradilan Mahkamah Agung, ada kesan “dipingpong” dari satu pihak ke pihak lain. Tidak ada kejelasan siapa Petugas Informasi yang seharusnya

tersebut, menunjukkan bahwa sulitnya akses akan informasi publik di peradilan dianggap tidak mencerminkan prinsip-prinsip pelayanan informasi yang cepat, tepat waktu dan biaya ringan sebagaimana diatur dalam Pasal 21 UU Keterbukaan Informasi Publik.⁶⁸⁸

Salah satu implikasi yang baik dari lahirnya SK KMA 144/2007 adalah penyediaan meja informasi. Penyediaan meja informasi di setiap pengadilan merupakan langkah pembaruan yang memberikan dampak positif dalam beberapa hal, antara lain: 1) memperkecil kesempatan pihak yang berperkara bertemu dengan hakim maupun panitera; 2) memudahkan pihak yang berperkara dan pengguna pengadilan bila ingin mencari dan mendapatkan salinan putusan; dan 3) menekan biaya karena situs Mahkamah Agung bisa diakses dari mana saja.⁶⁸⁹ Selain Meja Informasi yang terdapat di Mahkamah Agung, pengadilan-pengadilan juga memiliki Meja

mengurus permohonan informasi seperti itu. Data statistik perkara yang diminta termasuk dalam kategori informasi yang wajib tersedia setiap saat dan dapat diakses publik tetapi mengalami kesulitan di awal untuk mengaksesnya. Selain itu, juga harus mengajukan surat permohonan data perkara padahal seharusnya tidak perlu mengajukan surat permohonan tetapi hanya mengisi formulir permohonan. Belum semua personil pengadilan memahami makna keterbukaan yang termaktub dalam kedua SK KMA tersebut. Tidak dapat dipungkiri Pegawai Pengadilan masih menerima atau bahkan meminta sejumlah uang kepada Pemohon Informasi. Dalam banyak kejadian, para mahasiswa meminta salinan putusan pengadilan untuk tujuan akademis dan mereka dimintakan uang di luar biaya penggandaan (fotokopi). Demi bisa mendapatkan salinan putusan, mahasiswa pun membayar “uang pelicin tersebut” kepada pegawai pengadilan. Kejadian semacam ini akan terus berulang ketika keterbukaan informasi pengadilan hanya menjadi jargon. [Hendro Luhulima, *Mendorong Keterbukaan di Lingkungan Peradilan*, dalam *Open Government Indonesia*, 26 July 2017]

⁶⁸⁸ Pasal 21 No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik: Mekanisme untuk memperoleh Informasi Publik didasarkan pada prinsip cepat, tepat waktu, dan biaya ringan.

⁶⁸⁹ Pada tahun 2013, jumlah pengunjung meja informasi di Mahkamah Agung mencapai 7.512 pengunjung atau 2 kali lebih banyak dibanding pengunjung pada 2012 yang mencapai 3.934. Informasi yang paling sering dicari oleh pengguna meja informasi adalah tentang “informasi perkara” sebanyak 6.500 pengunjung, “informasi pengaduan perkara” sebanyak 725 pengunjung dan untuk alasan lain-lain sebanyak 287 pengunjung (12 %). [Liza Fahrihah, *Mendorong Keterbukaan Informasi di Pengadilan*, dalam *Bunga Rampai Kisah Masyarakat Sipil Melawan Korupsi*, (Jakarta: LeIP, 2014) hlm 45]

Informasi sebagai pintu terdepan pelayanan informasi di pengadilan.⁶⁹⁰ Secara fisik, keberadaan Meja Informasi memang bisa dilihat secara nyata. Namun, fungsi Meja Informasi secara substansial belum terlihat. Meja Informasi belum dapat menjadi pintu terdepan pelayanan informasi di pengadilan. Meja Informasi beserta Petugasnya dinilai belum informatif dan belum berfungsi dengan baik. Sebagai contoh, terdapat kejadian di beberapa pengadilan dimana Meja Informasi tidak membantu dalam menanggapi permohonan permintaan salinan putusan pengadilan.

Secara umum terdapat beberapa implikasi yang diaturnya mengenai akuntabilitas institusional yang ternyata masih membawa masalah, hal tersebut antara lain, *pertama*, pemahaman mengenai keterbukaan informasi di pengadilan. Pemahaman biasanya identik dengan prestasi. Pemahaman berbanding lurus dengan prestasi yang akan didapatkan. Pemahaman berasal dari kata paham yang mempunyai arti mengerti benar, sedangkan pemahaman merupakan proses perbuatan cara memahami. Pemahaman akan keterbukaan informasi publik merupakan salah satu faktor utama untuk mendorong terlaksananya keterbukaan informasi publik. Sebagai pimpinan pengadilan, sudah seharusnya ketua pengadilan (dan wakil ketua pengadilan) memahami (dan melaksanakan) keterbukaan informasi publik di pengadilan. Hal ini merupakan wujud komitmen dari pelaksanaan Blue print Mahkamah Agung (MA) untuk meningkatkan akuntabilitas.⁶⁹¹

Dalam riset Mappi FH-UI menemukan bahwa hampir semua ketua pengadilan negeri (PN), ketua pengadilan agama (PA) dan ketua pengadilan tata usaha negara (PTUN) mengetahui jalur permohonan informasi di pengadilan. Permohonan informasi diajukan melalui meja informasi yang kemudian dilanjutkan ke masing-masing penanggung jawab informasi dan dokumentasi/PPID

⁶⁹⁰ Hingga akhir tahun 2013, tercatat 398 pengadilan seluruh Indonesia telah memiliki Meja Informasi. [*Ibid*, hlm 46]

⁶⁹¹ Tim Penyusun, *Cetak Biru Pembaruan Peradilan 2010-2035*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung, 2010) hlm. 78.

(atau melalui PPID terlebih dahulu bila diperlukan). Akan tetapi pada prakteknya, tidak semua meja informasi yang berada di depan pintu masuk pengadilan diisi oleh petugas informasi. Contohnya di PTUN Jambi, pegawai pengadilan yang diposisikan di meja informasi bukanlah petugas informasi. Kemudian contoh lainnya ditemukan di PN Mataram, meja informasi hanya berisi sebuah komputer. Akan tetapi masih terdapat kekurangan pada penugasan petugas informasi (yang berada di meja informasi). Hampir semua petugas informasi di pengadilan hanya menjadi penunjuk arah bagi pemohon informasi.⁶⁹² Kata “wajib membantu” yang terdapat di dalam SK KMA diartikan (kebanyakan) ketua pengadilan sebatas menunjukkan arah bagi pemohon informasi untuk mendapatkan informasi.⁶⁹³ Terkait penunjukkan pegawai pengadilan sebagai pelaksana pelayanan informasi sebagaimana tertera di dalam SK KMA⁶⁹⁴, masih banyak pengadilan yang tidak tepat dalam menerapkannya. Ada beberapa pengadilan yang menunjuk panmud hukum menjadi PPID Di PA Banjarmasin, PPID dan PI dijabat oleh satu orang dan berada langsung di bawah panmud hukum. Selain salah menetapkan struktur pelaksana pelayanan informasi, ada juga pimpinan pengadilan yang sepertinya belum memahami pelaksanaan keterbukaan informasi di pengadilannya. Sebagai contohnya, PN Palu.⁶⁹⁵

Terdapat juga pengadilan yang sudah tepat dalam menyusun struktur pelaksana pelayanan informasi. Seperti di PN Jambi, PPID dijabat oleh panitera/sekretaris (pansek), kemudian penanggung

⁶⁹² Dari hasil wawancara hanya Ketua PN Jambi yang menugaskan petugas informasi sebagaimana mestinya²⁶. Petugas informasi ditugaskan untuk membantu pemohon informasi untuk mendapatkan informasi yang diinginkan. Sisanya, petugas informasi yang berada di meja informasi hanya menjadi penunjuk arah bagi pemohon informasi. Padahal petugas informasi adalah corong pengadilan dalam memberikan informasi. [Choky Risda Ramadhan, et al, *Keterbukaan Informasi Pengadilan....Op.Cit*, hlm 60]

⁶⁹³ *Ibid*, hlm 61

⁶⁹⁴ *Ibid*

⁶⁹⁵ *Ibid*

jawab informasi dijabat oleh pimpinan unit kerja dan petugas informasi dijabat oleh pegawai pengadilan. Bahkan petugas informasi bukan hanya satu orang, melainkan satu tim yang terdiri dari beberapa pegawai pengadilan dan pegawai honorer. Tim ini juga bertugas mengelola website pengadilan. Sehingga kriteria untuk menjadi petugas informasi di PN Jambi selain mengerti tugas pokok, dan fungsi (tupoksi) pengadilan juga harus memahami informasi dan teknologi (IT).⁶⁹⁶ Selain itu ada juga pengadilan yang menetapkan struktur pelayanan informasi dengan bentuk lain, yakni di PN Ambon. Di PN Ambon struktur pelaksana pelayanan informasi ditetapkan dalam bentuk Tim Pengelola dan Penerbitan Produk Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH). Pembentukan tim diawali karena tidak adanya Pansek di pengadilan, sehingga jabatan PPID kosong. Tim JDIH mengabsorpsi tugas-tugas pelayanan informasi yang ada di SK-KMA 1-144. Keberadaan tim bertujuan untuk mengumpulkan data pengadilan untuk disatukan dalam wadah yang sama. Selain itu tim ini juga bertugas untuk mengelola website pengadilan.⁶⁹⁷

Kedua sosialisasi keterbukaan informasi di pengadilan. Sosialisasi keterbukaan informasi publik pada masyarakat memiliki fungsi penting dalam implementasi keterbukaan informasi di pengadilan. Melalui sosialisasi, pengadilan memperkenalkan perannya sebagai penyedia berbagai informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat untuk mengakses keadilan. Selain itu pengadilan juga dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang jenis-jenis informasi yang tersedia di pengadilan dan alur proses permohonan informasi di pengadilan. Dengan memahami hal-hal tersebut, masyarakat akan menjadi lebih nyaman dan tidak segan meminta informasi di pengadilan. Hal ini akan menjadikan tujuan keterbukaan informasi publik tercapai. Dari penelitian tersebut diketahui bahwa tidak ada satupun responden yang menyatakan

⁶⁹⁶ *Ibid*, hlm 63

⁶⁹⁷ *Ibid*

pengadilan tempat ia bertugas pernah mengadakan kegiatan khusus untuk sosialisasi keterbukaan informasi kepada masyarakat secara langsung. Sejauh ini, sosialisasi hanya dilakukan untuk kalangan internal pengadilan saja dan masyarakat yang sedang berperkara di pengadilan. Hal ini terjadi karena pengadilan tidak memiliki dana (dan waktu) yang cukup untuk mengadakan sosialisasi tersebut. Alasan lainnya adalah tugas pengadilan untuk melakukan sosialisasi kepada masyarakat sudah dipindahkan ke Kementerian Hukum dan HAM.⁶⁹⁸

Ketiga, keterbatasan sumber daya manusia. Sumber Daya Manusia (SDM) di pengadilan merupakan salah satu faktor pendukung implementasi SK KMA 1-144/2011. Anggaran memadai tidak akan berarti tanpa SDM yang mumpuni, sebaliknya, SDM melimpah tidak berarti tanpa ada anggaran yang memadai. Dua unsur tersebut saling menopang untuk menyukseskan implementasi SK KMA 1-144/2011 di setiap pengadilan di bawah Mahkamah Agung. Beberapa pengadilan memiliki kendala hal, yaitu: (1) minimnya jumlah SDM; (2) kurang terampilnya SDM, (3) pegawai pengelola informasi dan dokumentasi berstatus honorer; (4) tidak ada atau tidak tepatnya pelatihan keterbukaan informasi publik yang diberikan oleh MA.⁶⁹⁹ Untuk mengatasi kurangnya SDM pengelola informasi dan dokumentasi, ada dua solusi yang pada umumnya diterapkan pengadilan: memberi tugas tambahan pada pejabat/pegawai yang ada dan merekrut tenaga honorer. Solusi pertama seringkali menjadikan pejabat/ pegawai yang diberikan tugas tambahan menjadi tidak fokus dalam menjalankan tugas

⁶⁹⁸ *Ibid*, hlm 64

⁶⁹⁹ Hal ini terjadi di PN Pekanbaru, PA Pekanbaru, PTUN Pekanbaru, PN Palu, PTUN Palu, PN Padang, PTUN Padang, PN Mataram, PA Mataram, PTUN Mataram, PN Manado, PA Manado, PTUN Manado, PN Jambi, PA Jambi, PTUN Jambi, PN Banjarmasin, PA Banjarmasin, PTUN Banjarmasin, PA Bandung, dan PTUN Bandung. [*Ibid*, hlm 65]

utamanya.⁷⁰⁰ Merekrut tenaga honorer untuk mengelola informasi dan dokumentasi di pengadilan bukan tanpa masalah. Perekrutan tenaga honorer sangat bergantung pada anggaran yang seringkali tidak cukup atau sangat terbatas. Selain itu, tenaga honorer tidak terikat pada sumpah jabatan (karena tidak berstatus sebagai PNS) dan dapat berpindah tempat kerja dengan mudah. Hal ini menjadikan tenaga honorer dipandang bukan sebagai investasi jangka panjang sehingga tidak diberikan pelatihan-pelatihan untuk meningkatkan kemampuan. Selain itu kurang terampilnya SDM pengelola informasi dan dokumentasi menghambat implementasi keterbukaan publik di pengadilan.⁷⁰¹ Hal lain yang diakui menghambat implementasi keterbukaan informasi publik adalah tidak ada/ tidak tepatnya sasaran pelatihan keterbukaan informasi publik yang diberikan MA.⁷⁰²

Selain pemahaman dan SDM, fasilitas juga merupakan faktor pendukung dalam implementasi Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 1-144/2011 tentang Pedoman Pelayanan Informasi di Pengadilan (SK KMA 1-144/2011). Fasilitas yang baik akan mampu menunjang stuktur pengadilan untuk mengolah serta membagikan

⁷⁰⁰ Sebagai contoh di PTUN Manado, seorang panitera pengganti jarang bersidang karena sibuk mengurus Sistem administrasi perkara tata usaha negara (SIADTUN). [*Ibid*, hlm 66]

⁷⁰¹ Kendala ini dialami oleh PTUN Pekanbaru, PN Mataram, PN Manado, PTUN Jambi, PN Banjarmasin, PA Banjarmasin, PN Bandung dan PA Bandung. Mayoritas mengatakan pengadilan tempat ia bekerja tidak memiliki SDM yang terampil dalam bidang IT. [*Ibid*, hlm 66]

⁷⁰² Hal ini dialami oleh PN Palu, PTUN Palu, PA Mataram, PN Jambi, PA Jambi, PTUN Jambi, PN Banjarmasin, PTUN Banjarmasin, PTUN Bandung. Sebagai contoh di PTUN Jambi, narasumber mengatakan pelatihan yang diadakan MA justru diberikan pada hakim-hakim di pengadilan, bukan kepada pegawai yang akan melaksanakan teknis SK KMA 1-144/2011 tersebut. Narasumber di PN Bandung mengatakan pelatihan tidak diberikan pada tenaga IT, yang justru sangat berperan dalam keterbukaan informasi publik di pengadilan. Pelatihan yang tidak tepat sasaran akan menjadikan pelatihan yang diberikan MA menjadi sia-sia karena tidak dapat langsung meningkatkan kemampuan orang-orang yang menjalankan teknis keterbukaan informasi publik di pengadilan. [*Ibid*, hlm 67]

informasi publik ke masyarakat secara lebih mudah, cepat, dan akurat.

Keempat, adalah minimnya fasilitas informasi publik. Seperti halnya dengan pemahaman dan permasalahan SDM, permasalahan fasilitas menjadi aspek yang menjadi penyebab minimnya implementasi informasi publik. Terkait fasilitas, dapat disimpulkan terdapat empat masalah yang pada umumnya dialami oleh pengadilan sampel. Masalah tersebut yaitu: (1) jaringan internet bermasalah, (2) tidak tersedia meja informasi, (3) tidak tersedia atau kurangnya perangkat computer, dan (4) server bermasalah. Selain itu terdapat masalah lain yang diantaranya adalah telepon dan fax bermasalah, terdapat *bugs* dalam aplikasi SIADTUN, tidak adanya form permohonan informasi, dan tidak ada petunjuk mengenai biaya perkara.⁷⁰³ Masalah lainnya, beberapa pengadilan tidak memiliki meja informasi yang dapat dengan mudah diakses oleh pemohon informasi.⁷⁰⁴

2. Komisi Yudisial Setengah Hati

⁷⁰³ Pengadilan yang mengalami permasalahan jaringan internet adalah PA Ambon, PN Ambon, PTUN Ambon, PN Mataram, PA Mataram, PTUN Manado, PN Jambi, PA Jambi, PTUN Jambi, PN Banjarmasin, PA Banjarmasin, PTUN Banjarmasin, dan PA Bandung. Selain itu, beberapa pengadilan (PN Ambon, PA Pekanbaru, PA Manado, PTUN Jambi, PN Bandung, dan PTUN Bandung) kekurangan atau tidak memiliki perangkat komputer sebagai sarana bagi masyarakat untuk mengakses informasi pengadilan. Pengadilan yang mengalami permasalahan jaringan internet adalah PA Ambon, PN Ambon, PTUN Ambon, PN Mataram, PA Mataram, PTUN Manado, PN Jambi, PA Jambi, PTUN Jambi, PN Banjarmasin, PA Banjarmasin, PTUN Banjarmasin, dan PA Bandung. Selain itu, beberapa pengadilan (PN Ambon, PA Pekanbaru, PA Manado, PTUN Jambi, PN Bandung, dan PTUN Bandung) kekurangan atau tidak memiliki perangkat komputer sebagai sarana bagi masyarakat untuk mengakses informasi pengadilan. Keterbatasan kemampuan server juga menjadi kendala di beberapa pengadilan. Hal ini dialami oleh PN Pekanbaru, PA Pekanbaru, PTUN Pekanbaru, PTUN Palu, PN Mataram, PN Manado, dan PN Bandung. Server bermasalah menjadikan petugas pengadilan tidak dapat meng-upload informasi publik agar dapat diakses masyarakat. *Ibid*, hlm 68]

⁷⁰⁴ Pengadilan tersebut yaitu PN Ambon, PA Mataram, PN Jambi, PA Jambi, PN Banjarmasin, dan PTUN Banjarmasin. [*Ibid*, hlm 70]

Salah satu faktor pendukung desain pendukung terealisasinya kemerdekaan kekuasaan kehakiman sangat penting adalah adanya sistem pengawasan terhadap hakim. Kemerdekaan tanpa adanya akuntabilitas, hanya akan mendorong terjadinya tirani yudisial. Hal ini disebabkan kewenangan yang begitu besar yang melekat pada diri hakim sebagai pelaku kekuasaan kehakiman agar kewenangannya tidak disalahgunakan.⁷⁰⁵

Dalam praktek orde lama dan orde baru berkenaan dengan sistem pengawasan kekuasaan kehakiman dilakukan secara represif melalui kekuasaan eksekutif langsung sebagaimana yang tampak pada UU No. 19 Tahun 1964, dan UU No. 13 Tahun 1965 atau konsep pengawasan kekuasaan kehakiman melalui eksekutif secara tidak langsung sebagaimana yang terkandung dalam UU No. 14 Tahun 1970 dan UU No.14 Tahun 1985, ternyata telah memposisikan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang tidak

⁷⁰⁵ Hakim sebagai profesi yang mulia memegang kekuasaan yang sangat besar, sakral, dan suci. Hakim di Indonesia bahkan bisa menjadi penentu akhir hidup mati seseorang melalui putusan pengadilan mengingat masih eksisnya pidana mati sebagai pidana pokok. Hakim dalam putusannya bisa mengalihkan hak seseorang, mengadili sengketa warga negara, dan mengadili sengketa warga negara dan negara. Kekuasaan demikian sering dikiasikan sebagai sang pengadil wakil Tuhan di bumi. Namun, hakim tetaplah seorang manusia yang tidak lepas dari kesalahan. Baik kesalahan yang disengaja maupun kesalahan karena kelalaian. Menyadari hal tersebut, dibentuklah lembaga banding untuk melakukan koreksi atas putusan hakim. [Zainal Arifin Muchtar, *Sistem Peradilan yang Transparan dan Akuntabel.....Op. Cit*, hlm. 289]. Hakim sebagai realisasi dari pelaksanaan hukum sejatinya kerap dilekatkan sebagai kekuasaan yang dapat menyimpang meskipun kepatuhan atas putusannya adalah bentuk ketaat terhadap hukum. Lima ratus tahun sebelum Masehi Trasymachus ketika berdebat dengan Socrates mengenai keadilan, "... hukum, tidak lain kecuali kepentingan mereka yang kuat". Pandangan miring tentang hukum dikemukakan pula oleh Machiavelli, "... hukum menjadi wahana bagi kepentingan yang memiliki kekuasaan, sementara bagi kaum tanpa kekuasaan, hukum menjadi tidak berdaya untuk membelanya" Demikian halnya, lebih dari empat ratus tahun sebelum Masehi Plato mengemukakan bahwa "hukum adalah jaring laba-laba yang hanya mampu menjerat yang lemah tetapi akan robek jika menjerat yang kaya dan kuat. Di sisi lain, kaum Sofist berpendapat bahwa bahwa hukum merupakan hak dari penguasa. [Ilzamudin Ma'mur dan Mufti Ali, Lima Puluh Filosof Dunia Yang Menggerakkan (Jakarta: Raja Grafindo, 2001), hlm. 61-63]

otonom. Selain menjadikan kekuasaan kehakiman pada era yang demikian itu terbelenggu, namun juga menjadikan pelaksanaan kekuasaan kehakiman hanya berorientasi pada kepentingan ideologi politik maupun tatanan dan format politik yang dibangun oleh rezim yang berkuasa.

Dalam tampilan konfigurasi politik yang demokratis, khususnya setelah jatuhnya rezim orde baru dan perubahan UUD 1945 mampu difinalisasi, maka konsep mengenai kekuasaan kehakiman yang bertanggung jawab menjadi jelas bentuknya setelah dihidirkannya KY dalam sistem ketatanegaraan. Sebagaimana diamanahkan melalui Pasal 24B UUD 1945. Melalui UU No 48 Tahun 2009 mengatur dua model pengawasan hakim. *Pertama*, pengawasan internal atas tingkah laku hakim yang dilakukan oleh Mahkamah Agung.⁷⁰⁶ *Kedua*, pengawasan eksternal yang dilakukan oleh Komisi Yudisial.⁷⁰⁷ Dua sistem pengawasan dipilih sebagai penyempurnaan sistem pengawasan internal yang dianggap memiliki keterbatasan. Efektivitas pengawasan internal dianggap tidak optimal karena ketiadaan sistem pengawasan yang jelas, semangat korps yang keliru, dan minimnya transparansi. Dua model sistem pengawasan diharapkan dapat semakin menjamin independensi dan akuntabilitas kekuasaan kehakiman.⁷⁰⁸ Pentingnya pengawasan kekuasaan kehakiman ini memang menjadi perdebatan sengit dalam pembahasan mengenai kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Disatu sisi pengharapan kepada kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang merdeka dikarenakan apabila kekuasaan kehakiman lemah, maka akan dengan mudah dipolitisasi. Sedangkan disisi lain, apabila kekuasaan kehakiman “terlalu independen” justru malah akan

⁷⁰⁶ Pasal 39 ayat (3) UU No 48 tahun 2009: Pengawasan internal atas tingkah laku hakim dilakukan oleh Mahkamah Agung.

⁷⁰⁷ Pasal 40 ayat (1) UU No 48 tahun 2009: Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim dilakukan pengawasan eksternal oleh Komisi Yudisial.

⁷⁰⁸ Zainal Arifin Muchtar, *Sistem Peradilan yang Transparan dan Akuntabel.....Op. Cit*, hlm 250

melakukan politisasi.⁷⁰⁹ Oleh karena itu, penyeimbangan antara kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan akuntabilitas adalah keharusan.⁷¹⁰

⁷⁰⁹ Nuno Garoupa dan Tom Ginsburg mengemukakan: *This brief survey illustrates that it is clearly impossible to eliminate political pressure on the judiciary. While adequate institutions might minimize the problems of a politicized judiciary and enhance judicial independence, increasing the powers and independence enjoyed by judges risks creating the opposite problem of over-judicializing public policy, since judicial decisions have an important impact on politics and government. It is our view that the periodic reforms of judicial appointments and management that we observe within and across countries reflect a dialectic tension between the need to de-politicize the judiciary and the trend toward judicializing politics. Independence is needed to provide the benefits of judicial decision-making; once given independence, judges are useful for resolving a wider range of more important disputes. As the judiciary begins to take over functions from democratic processes, however, the pressure for greater accountability mounts. When judges have little influence over public policy and politics, concerns over independence tend to dominate, and reformers may push for a move from a politically dependent, weak judiciary to a strong, self-regulated judiciary. This shift gives rise to a judiciary that has some control over its own affairs. Frequently, though not inevitably, judges use this independence to increase their influence over public policy, perhaps because of exogenous events. However, once politics is judicialized in a significant way, pressures arise for greater political accountability. The judiciary remains strong but is subject to more oversight and control. Sometimes these pressures for more accountability can lead to assaults on judicial independence, particularly if a small group of principals is able to control the process of supervision. In such circumstances, a politically accountable, strong judiciary may revert back to a politically dependent, weak judiciary, as in a rising authoritarian regime. This dynamic framework provides a tool for understanding the various institutional adjustments observed in different countries. Institutional configurations can be stable for long periods of time, and judiciaries need not shift their location in the framework. What we believe, however, is that there is a potential cycling among different models of judicial governance, and hence changes in the nature of the pressures that judiciaries face in particular configurations. We expect that judicial councils, in particular, will develop reforms to respond to different pressures for accountability and independence.* [Nuno Garoupa dan Tom Ginsburg, *The Comparative Law and Economics of Judicial Councils*, (California: Berkeley Journal of International Law, Vol 27 No 1, 2009) hlm 54-56]

⁷¹⁰ Lebih Lanjut, Nuno Garoupa dan Tom Ginsburg menjelaskan: *The role and importance of the judicial council depend very much on the institutional setup in place. Depending on the preferences and empowerment of the judiciary, the monitoring activity of the council can be more or less extensive. Take performance measurement, for example. First, apart from the technicalities of*

Pengawasan internal dan eksternal sebenarnya adalah manifestasi Pasal 24 ayat (2) UUD Tahun 1945 mengatur bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya. Sudah tentu badan peradilan di bawah Mahkamah Agung pengawasannya juga dilakukan oleh Mahkamah Agung. Pengaturan lebih lanjut norma ini dimuat dalam UU No 48 tahun 2009 Pasal 39 Ayat (1) yang menyatakan bahwa pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan pada semua badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung dilakukan oleh Mahkamah Agung. Selain fungsi yudisial, pengawasan tertinggi tugas administrasi dan keuangan juga dilakukan oleh Mahkamah Agung.⁷¹¹ Pengawasan internal oleh Mahkamah Agung dalam teknis yudisial dilakukan terhadap pelaksanaan tugas hakim mengadili perkara. Pengawasan dilakukan dengan memeriksa pelaksanaan hakim menyelesaikan perkara seperti melalui eksaminasi. Pemeriksaan ditujukan untuk mengetahui kepatuhan hakim menyelesaikan perkara berdasarkan aturan hukum. Salah satu

devising an adequate metric to evaluate judicial performance, judges might have different reactions to measuring performance, depending on whether it is likely to affect their career structure and their risk attitudes, as well as their social influence and role in the community. Second, performance measures could reduce the influence and power of senior judges by limiting their ability and discretion to shape the judiciary for the next generation. They could also create an imbalance of power among the different actors within the council. Finally, the relevance of measuring performance might be understood to varying degrees by the other branches of government and the population in general. Therefore, transplanting particular roles of a judicial council, and ignoring local determinants, might generate unexpected results. Furthermore, certain complex functions, such as performance evaluation, might be subject to very different understandings or interpretations depending on the institutional setup. [Ibid]

⁷¹¹ Pasal 39 ayat (2) UU No 48 tahun 2009): (1) Pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan pada semua badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung. (2) Selain pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap pelaksanaan tugas administrasi dan keuangan. (3) Pengawasan internal atas tingkah laku hakim dilakukan oleh Mahkamah Agung. (4) Pengawasan dan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) tidak boleh mengurangi kebebasan Hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.

capaian yang diharapkan adalah putusan pengadilan semakin berkualitas, sesuai dengan hukum dan keadilan. Selain teknis yudisial Mahkamah Agung juga melakukan pengawasan dalam bidang administrasi dan keuangan.⁷¹² Pengawasan administrasi meliputi administrasi yudisial dan administrasi non yudisial. Salah satu urgensi pengawasan administrasi adalah untuk mendukung penyelenggaraan fungsi yudisial, termasuk pelayanan publik dalam ranah yudisial kepada masyarakat. Pengawasan lain yang dilakukan secara internal oleh Mahkamah Agung adalah pengawasan perilaku hakim dan juga pegawai Mahkamah Agung beserta peradilan di bawahnya. Pengawasan perilaku hakim dilakukan untuk menjaga martabat dan kehormatan hakim.

Pembentukan pengawas eksternal berupa Komisi Yudisial pada dasarnya menunjukkan perlunya pengawasan di luar Mahkamah Agung. Namun, jika tujuannya hanya itu saja maka cukup dilakukan pembenahan pengawasan internal Mahkamah Agung, misalnya dengan membuat sistem pengawasan yang lebih tertata dan melakukan rekrutmen sumber daya manusia baru sebagai pengawas di Mahkamah Agung. Secara konstitusional, Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 memberikan atribusi kewenangan kepada KY berupa “mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”. Secara gramatikal, ketentuan tersebut memberikan dua kewenangan utama kepada Komisi Yudisial, yakni: (1) mengusulkan pengangkatan hakim agung; dan (2) mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Dalam perkembangan selama rentang satu dasawarsa, kedua kewenangan Komisi Yudisial itu mengalami dinamika sosio-yuridis dengan spektrum yang cukup lebar, baik pada tingkat legislasi di DPR, ajudikasi melalui *judicial review* oleh MA dan MK maupun

⁷¹² Zainal Arifin Muchtar, *Sistem Peradilan yang Transparan dan Akuntabel.....Op. Cit*, hlm 253

tingkat regulasi pada peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh KY dan MA. Pada tingkat legislasi terjadi penafsiran yang ekstensif terhadap kewenangan KY, tetapi penafsiran tersebut dibatalkan oleh proses adjudikasi di MK melalui *judicial review* terhadap beberapa undang-undang yang mengatur tentang kewenangan Komisi Yudisial. Situasi yang kurang lebih sama terjadi pula pada tingkat regulasi oleh KY dan MA yang pada awalnya ditafsirkan secara ekstensif, tetapi kemudian mengalami pembatasan melalui proses *judicial review* di Mahkamah Agung. Dinamika pengaturan tersebut berjalan seiring dengan pasang surut hubungan kelembagaan antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung. Oleh karena itu, pengaturan mengenai kewenangan Komisi Yudisial yang diatribusikan oleh UUD 1945 tidak semata-mata menyangkut persoalan normatif, tetapi berkaitan dengan dinamika sosio-legal yang mempengaruhi pengaturan tersebut.

Beberapa adjudikasi *Judicial review* UU KY terhadap UUD 1945 bahkan telah diajukan kepada MK sebanyak tiga kali. Permohonan *judicial review* UU KY pertama kali diajukan Dominggus Maurits Luitnan, H. Azi Ali Tjasa, dan Toro Mendrofa yang diregister Kepaniteraan MK dengan Nomor 017/PUU-III/2005.⁷¹³ *Judicial review* UU KY kedua diajukan 31 Hakim Agung yang memberikan kuasa hukum kepada Indrianto Senoadji, Juan Felix Tampubolon, OC Kaligis, Deny Kailimang, dan Wimbiyono Senoadji. Permohonan *judicial review* yang kedua ini di register Kepaniteraan MK dengan Nomor 05/ PUU-IV/2006.⁷¹⁴

⁷¹³ Perkara Nomor 017/PUU-III/2005 diajukan kepada MK pada hari Jum'at tanggal 12 Agustus 2005. Perkara ini disidangkan dalam empat kali persidangan yaitu dua kali Sidang Panel dan dua kali Sidang Pleno. Sidang Panel dilaksanakan pada Rabu 31 Agustus 2005 dengan acara pemeriksaan pendahuluan I dan Jumat 4 Oktober 2005 dengan acara pemeriksaan pendahuluan II. Sidang Pleno diselenggarakan pada Kamis 24 November 2005 dengan acara mendengar keterangan Pemerintah, KY, MA dan pada Jumat 6 Januari 2006 dengan acara pembacaan putusan.

⁷¹⁴ Mahkamah Konstitusi baru saja mengeluarkan Putusan Nomor 017/PUU-III/2005 yang menyatakan permohonan para Pemohon mengenai permohonan pengujian terhadap UU No. 5 Tahun 2004 dan UU No. 22 Tahun

Sedangkan permohonan *judicial review* yang ketiga diajukan F. X. Cahyo Baroto yang diterima Kepaniteraan MK dan dicatat dengan register Nomor 07/PUU-IV/2006.⁷¹⁵ Selain *judicial review* tersebut, maka terdapat *judicial review* terhadap beberapa UU atau regulasi yang secara langsung mempengaruhi kewenangan KY. *Judicial review* atas Surat Keputusan Bersama tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (SKB KEPPH) Ketua Mahkamah Agung RI dan Ketua Komisi Yudisial RI yang diajukan oleh Henry P. Panggabean, Humala Simanjuntak, Lintang O. Siahaan, dan Sarmanto Tambunan yang terdaftar sebagai perkara No: 36P/HUM/201n. *Judicial Review* lainnya yakni Perkara Putusan (1) MK No 27/ PUU-XI/2013⁷¹⁶ dan (2) Putusan MK No 043/ PUU-XIII/2015⁷¹⁷

2004 tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Putusan tersebut tidak mempengaruhi keberadaan KY sebagai pengawas eksternal terhadap para hakim. Namun tidak lama setelah itu, proses persidangan *judicial review* terhadap UU KY yang kedua sudah menunggu. Sebanyak 31 Hakim Agung mengajukan permohonan *judicial review* terhadap UU KY kepada MK melalui Kuasa Hukumnya yang terdiri dari: Indrianto Senoadji Wimboyono Senoadji Denny Kailimang O. C. Kaligis, Juan Felix Tampubolon

⁷¹⁵ Permohonan uji materiil UU KY dan UU MA yang ketiga diajukan F.X. Cahyo Baroto yang memberikan surat kuasa khusus bertanggal 15 Februari 2006 kepada Dominggus Maurits Luitnan, H. Azi Ali Tjasa, Toro Mendrofa (Advokat yang tergabung dalam Lembaga Advokat/Pengacara Dominika). Pemohon mengajukan permohonan dengan surat permohonannya bertanggal 24 Maret 2006 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada hari Rabu, tanggal 5 April 2006 dengan registrasi perkara Nomor 007/ PUU-IV/2006 yang kemudian diperbaiki dan disampaikan kembali pada hari Rabu, tanggal 3 Mei 2006. Pemeriksaan persidangan terhadap perkara Nomor 007/PUU-IV/2006 dilakukan sebanyak 3 kali persidangan.

⁷¹⁶ Pengujian Pasal 8 ayat (2), (3), (4) dan (5) UU No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Pasal 18 ayat (4), Pasal 19 ayat (1) UU No. 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial terhadap UUD 1945. Dengan pemohon Made Darma Weda, R.M. Panggabean, dan St. Laksanto Utomo

⁷¹⁷ Pengujian UU 49 Tahun 2009, UU 50 Tahun 2009 dan UU 51 Tahun 2009 terhadap UUD 1945 yang diajukan oleh Pengurus Pusat IKAHI. Perkara yang diregister dengan nomor 43/PUU-XIII/2015 tersebut diputus pada tanggal 26 Agustus 2016

Apabila merujuk Ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 menyebutkan, kewenangan Komisi Yudisial mencakup “mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”. Secara gramatikal, ketentuan konstitusi tersebut mengandung pengertian bahwa kewenangan Komisi Yudisial terdiri atas: (a) mengusulkan pengangkatan hakim agung; dan (b) mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Frase “wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan” mengandung dua macam fungsi, yakni (1) menjaga dan (2) menegakkan. Dalam kaitan dengan kewenangan KY, maka makna leksikon kata “menjaga” yang relevan adalah “mengawasi sesuatu supaya tidak mendatangkan bahaya; mencegah (bahaya, kesukaran, kerugian); mempertahankan keselamatan (orang, barang, dan sebagainya); mengikhtiarkan (supaya); mengurus (supaya)”.⁷¹⁸

Dalam kaitan dengan kewenangan Komisi Yudisial, makna leksikon yang relevan dengan kata “menegakkan” adalah “mengusahakan supaya tetap berdiri; mempertahankan (negara, keadilan, keyakinan, dan sebagainya); memelihara dan mempertahankan (kemerdekaan, tata tertib, hukum, dan sebagainya); mewujudkan atau melaksanakan (cita-cita); memegang teguh atau mempertahankan (pendapat, pendirian, dan

⁷¹⁸ Apabila merujuk Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) makna “menjaga” sebagai kata kerja (verba) mengandung pengertian (1) menunggui (supaya selamat atau tidak ada gangguan): mereka selalu ~ kampungnya dengan baik; (2) mengiringi untuk melindungi dari bahaya; mengawal: ajudan itu selalu ~ atasannya; (3) mengasuh (mengawasi anak kecil); (4) mengawasi sesuatu supaya tidak mendatangkan bahaya; mencegah (bahaya, kesukaran, kerugian): tugas mereka ialah ~ bahaya api; (5) mempertahankan keselamatan (orang, barang, dan sebagainya): pemerintah memperkuat pasukan yang ~ pantai; (6) mengikhtiarkan (supaya); mengurus (supaya): kita harus ~ agar pemasukan tidak lebih besar daripada pengeluaran; (7) memelihara; merawat: ia ~ baik-baik neneknya yang sakit”.

sebagainya)”.⁷¹⁹ Menurut Aidul Fitriaciada Azhari bahwa Berdasarkan makna leksikon tersebut dapat disimpulkan, bahwa makna “menjaga” lebih menekankan pada “mencegah,” sehingga kewenangan Komisi Yudisial berupa “menjaga” adalah bersifat preventif. Dalam KBBI, kata preventif mengandung makna “bersifat mencegah (supaya jangan terjadi apa-apa)”. Sementara makna “menegakkan” lebih menekankan pada “mempertahankan”, sehingga kewenangan Komisi Yudisial dalam bentuk “menegakkan” memiliki sifat yang represif.⁷²⁰ Dengan demikian, secara leksikal frase “mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim” mengandung dua kewenangan yang berbeda tetapi berkaitan, yakni: a) menjaga dalam pengertian preventif terhadap kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim; dan b) menegakkan dalam pengertian represif dan korektif terhadap kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.⁷²¹ Secara yuridis, ketentuan Pasal 24B UUD 1945 pertama kali diimplementasikan dalam UU Nomor

⁷¹⁹ makna “menegakkan” sebagai kata kerja dalam KBBI adalah “1 mendirikan (dari arti kiasan juga): ~ tiang; ~ perkumpulan; ia ~ rumah; 2 menaruh (meletakkan, memasang) tegak lurus: ibarat ~ benang basah; 3 menjadikan (menyebabkan) tegak: ~ telinga; ~ bulu roma; 4 mengusahakan supaya tetap berdiri; mempertahankan (negara, keadilan, keyakinan, dan sebagainya); memelihara dan mempertahankan (kemerdekaan, tata tertib, hukum, dan sebagainya); mewujudkan atau melaksanakan (cita-cita): berjuang untuk ~ kemerdekaan; ~ syariat Nabi Muhammad saw.; 5 memegang teguh atau mempertahankan (pendapat, pendirian, dan sebagainya); dalam perdebatan itu ia tetap ~ pendiriannya yang semula; 6 mengukuhkan atau memperteguh (hati, semangat, perlawanan, dan sebagainya): wejangan Presiden dapat ~ semangat perjuangan yang lebih hebat; ibarat ~ benang basah, pb melakukan sesuatu yang tidak akan berhasil; melakukan sesuatu yang tidak mungkin dapat dikerjakan”.

⁷²⁰ Hal ini sesuai dengan KBBI yang memberi makna represif sebagai “1 bersifat represi (menekan, mengekang, menahan, atau menindas); 2 bersifat menyembuhkan”. Makna “bersifat menyembuhkan” dapat dipahami juga sebagai “bersifat memperbaiki” atau korektif. Dalam pengertian lain, kata “menegakkan” dapat bermakna sebagai represif maupun korektif.

⁷²¹ Aidul Fitriaciada Azhari, *Harmonisasi dan Kewenangan Komisi Yudisial: Dinamika Tafsir dan Perubahan Aturan*, dalam *Optimalisasi Wewenang Komisi Yudisial dalam Mewujudkan Hakim Berintegritas*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, 2016) hlm 2

22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial yang menafsirkan kewenangan KY pada bagian konsideran sebagai “pencalonan hakim agung serta pengawasan terhadap hakim yang transparan dan partisipatif guna menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat, serta menjaga perilaku hakim”.⁷²²

Dengan menggunakan penafsiran gramatikal, ketentuan Pasal 13 UU Nomor 22 Tahun 2004 tersebut pada dasarnya mengandung tiga kewenangan yang berbeda, yakni: a) mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada DPR; b) menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat; dan; c) menjaga perilaku hakim. Rumusan Pasal 13 tersebut sedikit berbeda dengan rumusan pada Pasal 24B ayat (1) UUD 1945, terutama yang berkenaan dengan frase “wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”. Pembentuk UU Nomor 22 Tahun 2004 telah menafsirkan frase tersebut menjadi kewenangan pengawasan yang terdiri atas: (a) menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat; dan (b) menjaga perilaku hakim. Berbeda dengan makna gramatikal ketentuan Pasal 24B UUD 1945 sebagaimana disebutkan di atas, ketentuan Pasal 13 huruf b UU Nomor 22 Tahun 2004 telah menafsirkan frase “mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim” dengan membagiannya ke dalam dua otoritas, yakni (1) menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat dan (2) menjaga perilaku hakim. Dengan mengacu pada makna leksikon di atas, Aidul Fitriciada Azhari mengemukakan maka kewenangan KY yang berupa pengawasan bersifat represif dan korektif adalah dalam

⁷²² Rumusan pada konsideran itu dijabarkan dalam ketentuan Pasal 13 UU Nomor 22 Tahun 2004 sebagai berikut: a) mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada DPR; dan b) menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim. Terkait dengan ketentuan Pasal 13 huruf b dijelaskan lebih lanjut pada Pasal 20 UU Nomor 22 Tahun 2004 sebagai berikut: “Dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf b, Komisi Yudisial mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku”

bentuk “menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat,” sedangkan kewenangan KY berupa pengawasan bersifat preventif adalah dalam bentuk “menjaga perilaku hakim”.⁷²³ Dalam kaitan penafsiran terhadap kewenangan Komisi Yudisial tersebut, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/ PUU-IV/2006 disebutkan bahwa “Pasal 24B ayat (1) UUD 1945, dengan rumusan yang terkandung di dalamnya, seharusnya tidak semata-mata diartikan sebagai pengawasan, melainkan juga pembinaan etika profesional hakim untuk memenuhi amanat Pasal 24A ayat (2) UUD 1945”.

Ketentuan Pasal 24A ayat (2) UUD 1945 mengatur “Hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum”. Dengan demikian, kewenangan KY sebagaimana disebutkan pada Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 seharusnya dimaknai sebagai pembinaan dan pengawasan terhadap hakim dalam rangka mewujudkan hakim (agung) harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum sebagaimana disebutkan pada Pasal 24A ayat (2) UUD 1945. Khusus berkenaan dengan frase “wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”, Putusan MK No 005/ PUU-IV/2006 mengakui adanya perbedaan antara penafsiran pembentuk UU No 22 Tahun 2004 dan bunyi rumusan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945.⁷²⁴ Dengan demikian, MK secara eksplisit mengakui adanya perbedaan antara rumusan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 dan penafsiran pembentuk

⁷²³ Aidul Fitri ciada Azhari, *Harmonisasi dan Kewenangan Komisi Yudisial: Dinamika Tafsir dan Perubahan Aturan,.....Op.Cit* hlm 4

⁷²⁴ Rumusan Pasal 20 UU KY sangat jelas berbeda dengan rumusan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945. Pasal 20 UUKY menentukan, ”.... dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim”. Sedangkan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 menentukan, ”.... dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”. Dengan demikian lingkup wewenang lain dalam rumusan Pasal 20 UU KY berbeda dari rumusan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 yang menimbulkan implikasi ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) dalam penerapannya. [Putusan MKRI Nomor 005/PUU-IV/2006, hlm. 186]

UU Nomor 22 Tahun 2004 yang menimbulkan implikasi pada ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) dalam penerapannya.⁷²⁵

Dengan menggunakan makna kata “menjaga” dan “menegakkan” dalam putusan MK Putusan MK No 005/ PUU-IV/2006, maka rumusan kewenangan KY pada ketentuan Pasal 13 huruf (b) dan Pasal 20 UU No 22 Tahun 2004 akan memiliki makna yang bersifat korektif dan represif berupa “menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat” dan yang bersifat preventif dalam bentuk “menjaga perilaku hakim”. Seperti disebutkan makna yang berbeda antara Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 dan rumusan UU No 22 Tahun 2004 potensial menimbulkan ketidakpastian dalam penerapannya. Ketidakpastian dalam penerapan itu tampak dalam perbedaan persepsi antara KY dan MA berkenaan dengan objek atau yurisdiksi dalam pengawasan.⁷²⁶ Berdasarkan pandangan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyimpulkan:

⁷²⁵ Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 yang bunyinya sebagaimana telah dikutip di atas, dapat diuraikan menjadi: (i) “wewenang lain dalam rangka” menjaga kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim; (ii) “wewenang lain dalam rangka” menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim. Dengan demikian, maksud dari Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 di atas adalah seluruhnya merujuk pada pelaksanaan kode etik dan kode perilaku hakim. Bedanya adalah kata “menjaga” bersifat preventif, sedangkan kata “menegakkan” bersifat korektif dalam bentuk kewenangan untuk mengajukan rekomendasi kepada MA. Kewenangan korektif demikian dapat bermuara pada dilakukannya tindakan represif yaitu apabila rekomendasi yang diajukan oleh KY kepada MA ditindaklanjuti oleh MA dengan penjatuhan sanksi dalam hal MA menilai rekomendasi tersebut beralasan [Aidul Fitriadi Azhari, *Harmonisasi dan Kewenangan Komisi Yudisial: Dinamika Tafsir dan Perubahan Aturan,.....Op.Cit*, hlm 5]

⁷²⁶ Di lain pihak, penjabaran konsep pengawasan itu sendiri dalam UUKY menimbulkan ketidakpastian karena yang seharusnya menjadi objek dari “wewenang lain” KY menurut Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 adalah pelaksanaan kode etik dan kode perilaku hakim dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim. Oleh karena itu, harus ada kejelasan terlebih dahulu norma yang mengatur tentang pengertian dan ruang lingkup perilaku hakim, terutama yang menyangkut kaidah-kaidah materilnya, termasuk kepastian siapa yang membuat kode etik dan perilaku dimaksud. Hal-hal tersebut tidak diatur sama sekali dalam UUKY. Yang diatur secara rinci dalam UUKY justru hanya menyangkut pengawasan. Ketidajelasan demikian

Pelanggaran kode etik dan kode perilaku hakim, boleh jadi, merupakan indikator tentang adanya pelanggaran yang lebih besar yang hanya dapat ditelusuri dengan baik kalau dilakukan dengan meneliti juga pelaksanaan tugas teknis yustisial hakim. Namun, meneliti atau mengawasi teknis yustisial bukanlah merupakan kewenangan KY. Pendirian bahwa putusan hakim merupakan mahkota kehormatan hakim, tidak dapat dijadikan sebagai justifikasi tindakan KY untuk memeriksa pelaksanaan tugas justisial hakim termasuk putusan-putusannya dengan alasan mengawasi perilaku hakim. Penilaian terhadap putusan hakim, karena telah menyangkut teknis justisial, hanya dapat dilakukan oleh MA. Jika hal itu terjadi maka KY telah melampaui batas yang diperkenankan dan dapat menimbulkan tuduhan intervensi dan ancaman terhadap kebebasan hakim. Bahkan, MA sendiri, sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan pengawasan teknis justisial, dalam melaksanakan kewenangan itupun harus melalui mekanisme upaya hukum (*rechtsmiddelen*) yang diatur dalam hukum acara, bukan melalui penilaian dan campur tangan langsung terhadap putusan maupun hakim yang memeriksa perkara.⁷²⁷

Dengan demikian, objek atau yurisdiksi pengawasan KY tidak mencakup teknis yustisial yang merupakan perwujudan kebebasan hakim dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara. Kewenangan KY hanya terbatas pada pengawasan terhadap pelaksanaan kode etik dan kode perilaku hakim. Selain itu, patut dicatat pula bahwa Putusan MK No 005/PUU-IV/2006 telah secara

mengakibatkan ketidakpastian karena sementara pengawasan diatur sedemikian rinci, sedangkan perilaku hakim sebagai objek yang hendak diawasi justru tidak jelas. Ketidakjelasan dimaksud mengakibatkan tafsiran yang tidak tepat bahkan bertentangan dengan UUD 1945, karena telah menimbulkan penafsiran yang kemudian menjadi sikap resmi KY sendiri bahwa penilaian perilaku hakim dilakukan melalui penilaian terhadap putusan [Putusan MKRI Nomor 005/PUU-IV/2006, hlm. 187]

⁷²⁷ Putusan MK No 005/PUU-IV/2006, hlm. 190.

khusus menghapus kewenangan KY dalam melakukan pengawasan terhadap Hakim Konstitusi, sehingga kewenangan KY hanya terbatas pada hakim agung dan hakim di lingkungan peradilan di bawah MA.⁷²⁸

Dalam perkembangannya, penafsiran atas kewenangan KY mengalami perubahan dalam UU No18 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No22 Tahun 2004 tentang KY. Perubahan tersebut diatur pada ketentuan Pasal 13 yang menyebutkan Komisi Yudisial mempunyai wewenang (a) mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan; (b) menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim; (c) menetapkan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim bersama-sama dengan MA; dan (d) menjaga dan menegakkan pelaksanaan Kode Etik dan/ atau Pedoman Perilaku Hakim. Ketentuan dalam Pasal 13 UU Nomor 18 Tahun 2011 ini menjabarkan relatif lebih tepat ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945, tetapi disertai dengan perluasan kewenangan untuk mengusulkan pengangkatan hakim *ad hoc* di MA selain hakim agung yang secara eksplisit disebutkan dalam UUD 1945. Sementara kewenangan lainnya merupakan pelaksanaan atas kewenangan menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim.

Berkenaan dengan kewenangan mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim *ad hoc* di MA tersebut, MK telah melakukan penguatan terhadap kewenangan KY melalui Putusan MK No 27/ PUU-XI/2013 dengan menetapkan,

“Posisi DPR dalam penentuan calon hakim agung sebatas memberi persetujuan atau tidak memberi persetujuan atas calon hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial, dan DPR tidak dalam posisi untuk memilih dari beberapa calon hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial [yang] dimaksudkan agar ada jaminan independensi hakim agung

⁷²⁸ Putusan MK No 005/PUU-IV/2006, hlm. 199

yang tidak dapat dipengaruhi oleh kekuatan politik atau cabang kekuasaan negara lainnya”.⁷²⁹

Perluasan terhadap wewenang KY juga terdapat pada UU No 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum, UU No 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama, dan UU No 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam ketiga UU tersebut diatur kewenangan Komisi Yudisial untuk melakukan proses seleksi bersama dengan Mahkamah Agung dalam pengangkatan pengadilan negeri, hakim pengadilan agama, dan hakim pengadilan tata usaha negara.⁷³⁰ Dengan adanya ketentuan tersebut, maka UU memberikan kewenangan yang lebih luas dalam proses seleksi hakim, bukan saja seleksi hakim agung dan hakim ad hoc di Mahkamah Agung, tetapi juga hakim-hakim pada tingkatan pertama. Akan tetapi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 043/ PUU-XIII/2015 menyatakan bahwa:

Sekalipun Pasal 24 UUD 1945 tidak menyebutkan secara tersurat mengenai kewenangan Mahkamah Agung dalam proses seleksi dan pengangkatan calon hakim dari lingkungan peradilan umum, peradilan agama, dan peradilan tata usaha negara, akan tetapi dalam ayat (2) dari Pasal 24 telah secara tegas menyatakan ketiga undang-undang yang diajukan Pemohon dalam perkara a quo berada dalam lingkungan kekuasaan kehakiman di bawah Mahkamah Agung. Lagi pula dihubungkan dengan sistem peradilan “satu atap”, menurut Mahkamah, seleksi dan pengangkatan calon hakim pengadilan tingkat pertama menjadi kewenangan Mahkamah Agung.⁷³¹

Selain itu MK juga menolak adanya perluasan penafsiran atas frase “wewenang lain” pada Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 di luar

⁷²⁹ Putusan MK No 27/ PUU-XI/2013, hlm 191

⁷³⁰ Pasal 14A UU No 49 Tahun 2009 jo. Pasal 13A UU No 50 Tahun 2009 jo. Pasal 14A UU No 51 Tahun 2009.

⁷³¹ Putusan MKRI Nomor 043/PUU-XIII/2005, par. 3.10., hlm. 120

rumusan “dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”. MK menegaskan, bahwa “UUD 1945 tidak memberi kewenangan kepada pembuat undang-undang untuk memperluas kewenangan Komisi Yudisial”.⁷³² Dengan demikian, frase “wewenang lain” pada Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 tidak dapat ditafsirkan untuk memperluas kewenangan Komisi Yudisial terlibat bersama Mahkamah Agung dalam proses seleksi dan pengangkatan calon hakim pengadilan tingkat pertama.

Sekalipun demikian, pada Pasal 13F UU No 49 Tahun 2009, Pasal 12F UU No 50 Tahun 2009, dan Pasal 13F UU No 51 Tahun 2009 disebutkan, bahwa: “Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, Komisi Yudisial dapat menganalisis putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagai dasar rekomendasi untuk melakukan mutasi hakim”. Artinya, pembentuk UU telah memberikan kewenangan lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim berupa kewenangan untuk menganalisis putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagai dasar rekomendasi untuk melakukan mutasi hakim. Berdasarkan seluruh uraian tersebut di atas, terlihat adanya perubahan dan dinamika penafsiran terhadap kewenangan KY yang ditetapkan pada Pasal 24B ayat (1) UUD 1945. Secara umum terdapat penafsiran bahwa Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 mengandung dua macam kewenangan KY yang pokok, yakni (1) mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada DPR dan (2) pengawasan terhadap perilaku hakim. Secara umum terdapat perbedaan penafsiran oleh pembentuk UU yang cenderung memperluas kewenangan Komisi Yudisial dan penafsiran oleh MK yang lebih mengembalikannya pada makna asli atau makna tekstual dari ketentuan dalam UUD 1945.

Oleh karena itu, berkenaan dengan kewenangan yang pertama terjadi perluasan oleh pembentuk UU dengan mengatur ketentuan

⁷³² Putusan MKRI Nomor 043/PUU-XIII/2005, par. 3.9., hlm. 120.

mengusulkan pengangkatan calon hakim *ad hoc* di MK dan terlibat dalam proses seleksi hakim pengadilan pada tingkat pertama, tetapi MK menolak untuk memperluas kewenangan KY dalam proses seleksi dan pengangkatan hakim pada pengadilan tingkat pertama. Namun, Mahkamah Konstitusi juga memperkuat kewenangan KY dengan menetapkan DPR hanya memberikan persetujuan terhadap calon hakim agung dan Hakim *ad hoc* di MA, bukan memilih calon hakim agung dari beberapa calon yang diusulkan KY. Demikian pula halnya dengan kewenangan pengawasan terdapat kecenderungan pada pembentuk UU untuk memperluas kewenangan KY dengan memasukkan hakim MK ke dalam yurisdiksi pengawasan KY, namun MK menghapus kewenangan tersebut dan hanya membatasi pada hakim agung dan hakim di lingkungan peradilan di bawah MA. Secara tegas MK juga menafsirkan objek kewenangan KY hanya terbatas pada pelaksanaan kode etik dan pedoman perilaku hakim, tidak mencakup pengawasan terhadap teknis yustisial yang merupakan perwujudan kebebasan hakim dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara di pengadilan.

Berkaitan dengan implementasi penguatan makna jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman berkenaan dengan akuntabilitas, maka kewenangan mengusulkan pengangkatan Hakim Agung mengalami beberapa penyesuaian. Dalam perkembangan legislasi terakhir, kewenangan konstitusional itu dijabarkan dalam ketentuan Pasal 13 UU No 18 Tahun 2011 sebagaimana diuraikan di atas.⁷³³ Dengan demikian, terdapat perluasan dan penjabaran kewenangan konstitusional KY oleh pembentuk UU Nomor 18 Tahun 2011, yakni dengan menambahkan kewenangan untuk mengusulkan pengangkatan hakim *ad hoc* di MA, menetapkan KEPPH bersama Mahkamah Agung serta menjaga dan menegakkan pelaksanaan

⁷³³ Ketentuan Pasal 13 UU Nomor 18 Tahun 2011 tersebut merupakan perubahan terhadap ketentuan Pasal 13 UU No 22 Tahun 2004 yang hanya menyebutkan kewenangan Komisi Yudisial meliputi dua kewenangan pokok, yakni: (a) mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada DPR; dan (b) menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.

KEPPH. Khusus berkenaan dengan kewenangan konstitusional mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim *ad hoc* di MA, ketentuan Pasal 14 ayat (1) UU No 22 Tahun 2004 menguraikan pelaksanaan wewenang tersebut dalam bentuk tugas-tugas yang mencakup: (a) melakukan pendaftaran calon hakim agung; (b) melakukan seleksi terhadap calon hakim agung; (c) menetapkan calon hakim agung; dan (d) mengajukan calon hakim agung ke DPR.

Secara prosedural, pelaksanaan tugas-tugas tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan, sejak Komisi Yudisial menerima pemberitahuan dari Mahkamah Agung mengenai lowongan hakim agung dan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung. Pemberitahuan dari Mahkamah Agung sendiri harus disampaikan dalam jangka waktu paling lambat 6 (enam) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan hakim agung dan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung dengan cara menyampaikan kepada Komisi Yudisial daftar nama hakim agung dan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung yang bersangkutan.⁷³⁴ Dalam jangka waktu 6 (enam) bulan tersebut, pada tahap pertama Komisi Yudisial harus melakukan seleksi persyaratan administrasi. Dalam seleksi administrasi ini, Komisi Yudisial melibatkan partisipasi publik dengan mengundang masyarakat untuk memberikan informasi atau pendapat terhadap calon hakim agung dan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung. Komisi Yudisial melakukan penelitian atas informasi atau pendapat masyarakat tersebut sebagai bahan untuk melakukan klarifikasi

⁷³⁴ Pasal 14 ayat (2) dan (3) UU Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial: (2) Dalam hal berakhir masa jabatan Hakim Agung, Mahkamah Agung menyampaikan kepada Komisi Yudisial daftar nama Hakim Agung yang bersangkutan, dalam jangka waktu paling lambat 6 (enam) bulan sebelum berakhirnya jabatan tersebut. (3) Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan, sejak Komisi Yudisial menerima pemberitahuan dari Mahkamah Agung mengenai lowongan Hakim Agung.

terhadap calon hakim agung dan hakim ad hoc di Mahkamah Agung.⁷³⁵

Tahap kedua yang dilakukan oleh Komisi Yudisial adalah seleksi terhadap kualitas dan kepribadian calon hakim agung dan hakim ad hoc di Mahkamah Agung yang telah memenuhi persyaratan administrasi berdasarkan standar yang telah ditetapkan. Dalam melakukan seleksi kualitas dan kepribadian calon hakim agung dan hakim ad hoc di Mahkamah Agung itu, Komisi Yudisial mewajibkan calon hakim agung menyusun karya ilmiah dengan topik yang telah ditentukan.⁷³⁶ Sementara itu dalam ketentuan Pasal 3 Peraturan Komisi Yudisial Nomor 1 Tahun 2014 tentang Seleksi Calon Hakim Agung dijabarkan lebih lanjut tentang tahapan seleksi

⁷³⁵ Pasal 17 UU Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial: (1) Dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari sejak berakhirnya masa pengajuan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (3), Komisi Yudisial melakukan seleksi persyaratan administrasi calon Hakim Agung. (2) Komisi Yudisial mengumumkan daftar nama calon Hakim Agung yang telah memenuhi persyaratan administrasi dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari. (3) Masyarakat berhak memberikan informasi atau pendapat terhadap calon Hakim Agung dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (2). (4) Komisi Yudisial melakukan penelitian atas informasi atau pendapat masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak pemberian informasi atau pendapat berakhir.

⁷³⁶ Pasal 18 UU Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial: (1) Komisi Yudisial menyelenggarakan seleksi terhadap kualitas dan kepribadian calon Hakim Agung yang telah memenuhi persyaratan administrasi berdasarkan standar yang telah ditetapkan. (2) Komisi Yudisial mewajibkan calon Hakim Agung menyusun karya ilmiah dengan topik yang telah ditentukan. (3) Karya ilmiah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sudah diterima Komisi Yudisial, dalam jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) hari sebelum seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan. (4) Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara terbuka dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) hari. (5) Dalam jangka waktu paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berakhir, Komisi Yudisial menetapkan dan mengajukan 3 (tiga) orang nama calon Hakim Agung kepada DPR untuk setiap 1 (satu) lowongan Hakim Agung, dengan tembusan disampaikan kepada Presiden.

calon hakim agung yang meliputi: (a) penerimaan usulan⁷³⁷; (b) seleksi administrasi;⁷³⁸ (c) seleksi uji kelayakan;⁷³⁹ (d) penetapan kelulusan;⁷⁴⁰ dan (e) penyampaian usulan kepada DPR.⁷⁴¹

⁷³⁷ Sesuai dengan Pasal 4 Peraturan Komisi Yudisial No 1 Tahun 2014 tentang Seleksi Calon Hakim Agung Pada tahapan penerimaan usulan, pengusulan calon hakim agung dapat dilakukan oleh MA, Pemerintah dan Masyarakat yang dapat berasal dari hakim karir atau nonkarir

⁷³⁸ Sesuai dengan Pasal 8 Peraturan Komisi Yudisial No 1 tahun 2014 Tentang Seleksi Hakim Agung Pada tahapan seleksi administrasi, masyarakat berhak memberikan informasi atau pendapat yang akan tetap diteruskan kepada DPR apabila nama-nama calon hakim agung sudah diusulkan kepada DPR (Pasal 8 PKY Nomor 1/2014)

⁷³⁹ Seleksi uji kelayakan meliputi seleksi kualitas, seleksi kesehatan dan kepribadian serta wawancara [Pasal 10 ayat (2) Peraturan Komisi Yudisial No 1 tahun 2014 Tentang Seleksi Hakim Agung]. Seleksi kualitas dilakukan untuk mengukur dan menilai tingkat kapasitas keilmuan dan keahlian calon hakim agung. Seleksi kualitas dilakukan menurut sistem kamarisasi dengan cara: a. pembuatan karya tulis di tempat atau ujian tertulis; b. penyelesaian kasus hukum; c. penyelesaian kasus KEPPH; dan d. penilaian karya profesi [Pasal 13 PKY Nomor 1/2014]. Sementara itu, seleksi kesehatan dan kepribadian dimaksudkan untuk mengetahui, mengukur, dan menilai kelayakan kesehatan dan kepribadian calon hakim agung. Seleksi kesehatan dan kepribadian dilakukan dengan: a. Pemeriksaan kesehatan; b. Profile Assessment; dan c. Rekam Jejak (Pasal 15 PKY Nomor 1/2014) Pelaksanaan wawancara dilakukan secara terbuka untuk menilai: a. pemahaman kode etik, hukum acara, serta teori dan filsafat hukum; b. kemampuan dalam mengkaji masalah hukum secara sistematis dan metodologis; c. wawasan tentang pengetahuan peradilan dan perkembangan hukum didasarkan pada sistem kamarisasi; d. komitmen dan visi; e. klarifikasi terhadap informasi baru. Pelaksanaan wawancara dapat dilakukan secara tertutup apabila terdapat kebutuhan untuk melakukan pendalaman informasi terkait dengan kesusilaan (Pasal 21 Peraturan Komisi Yudisial No 1 tahun 2014 Tentang Seleksi Hakim Agung).

⁷⁴⁰ Tahapan penetapan kelulusan dilaksanakan secara bertahap melalui sistem gugur dengan didasarkan pada sistem kamarisasi. Penetapan kelulusan dilakukan melalui rapat pleno yang dihadiri oleh seluruh Anggota Komisi Yudisial secara musyawarah mufakat. Apabila musyawarah mufakat tidak tercapai, maka pengambilan keputusan dilakukan dengan suara terbanyak paling sedikit 5 (lima) suara. Selanjutnya Komisi Yudisial mengumumkan daftar nama calon hakim agung yang dinyatakan lulus seleksi kepada masyarakat (Pasal 22 dan 23 Peraturan Komisi Yudisial No 1 tahun 2014 Tentang Seleksi Hakim Agung).

⁷⁴¹ Pengajuan nama calon hakim agung kepada DPR yang dilakukan dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak berakhirnya seleksi wawancara. Sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-XI/2013, maka pengajuan nama calon hakim agung hanya untuk diminta

Kewenangan konstitusional Komisi Yudisial yang kedua adalah wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Menurut Pasal 40 UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, kewenangan Komisi Yudisial tersebut merupakan bentuk pengawasan eksternal terhadap perilaku hakim berdasarkan KEPPH. Secara kelembagaan, pengawasan tertinggi dipegang oleh Mahkamah Agung yang mengawasi semua badan peradilan di bawah Mahkamah Agung dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman. Selain itu, Mahkamah Agung juga menjadi pengawas tertinggi terhadap pelaksanaan tugas administrasi dan keuangan serta melakukan pengawasan internal terhadap tingkah laku hakim. Seluruh bentuk pengawasan itu harus tetap dilakukan tanpa mengganggu kemerdekaan hakim dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara.⁷⁴²

Sejak Komisi Yudisial berdiri tahun 2005 jumlah laporan dan tembusan terus bertambah. Pada tahun 2016 sampai dengan rekap sampai bulan Mei, jumlah laporan dan tembusan sebanyak 1350, rinciannya adalah 655 berupa laporan dan 695 berupa tembusan.

persetujuan dari DPR, tanpa disertai dengan kewenangan DPR untuk memilih hakim agung. Oleh karena itu, pengajuan nama calon hakim agung sesuai dengan jumlah hakim agung dibutuhkan pada setiap kamar, sehingga DPR hanya dapat memberikan atau tidak memberikan persetujuan terhadap calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial. Sekalipun demikian, pengajuan calon hakim agung kepada DPR dilakukan oleh Komisi Yudisial dengan menyertakan dokumen yang disertai dengan penjelasan mengenai pertimbangan kelulusan setiap calon hakim agung. Dengan demikian, DPR akan mengetahui latar belakang dan pertimbangan dari calon-calon hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada DPR.

⁷⁴² Dalam praktiknya Pelaksanaan tugas pengawasan hakim ini kemudian dilaksanakan melalui (1) melaksanakan pelayanan pencegahan, pengaduan masyarakat serta penerimaan dan pengolahan laporan badan-badan peradilan berkaitan dengan perilaku hakim, yang dilaksanakan oleh Bagian Pencegahan, Pengaduan dan Pelaporan dan (2) Melaksanakan pelayanan penanganan kasus yang berkaitan dengan perilaku hakim, yang dilaksanakan oleh Bagian Penanganan Kasus. [Jaja Ahmad Jayus, *Pelaksanaan Kewenangan Komisi Yudisial: antara Etika dan Teknis Yudisial,.....Op. Cit*, hlm 52]

Tabel . Rincian laporan Pengaduan KY:⁷⁴³

No.	Hasil Verifikasi	Jumlah
1.	Laporan Lengkap dan Sudah Diregister	120
2.	Laporan Bukan Kewenangan Komisi Yudisial	52
3.	Laporan Diteruskan Ke Bawas MA	103
4.	Laporan Permohonan Pemantauan	141
5.	Laporan di Arsip karena alamat pelapor tidak jelas	10
6.	Laporan Belum diregister (menunggu kelengkapan data)	229

Terhadap data tersebut dapat dianalisa, bahwa sejumlah laporan yang diteruskan ke Badan Pengawasan Mahkamah Agung, pada umumnya berkaitan bukan hakim dan menyangkut persoalan teknis yudisial. Jadi Komisi Yudisial sudah memilah laporan yang berkaitan dengan teknis yudisial itu bukan kewenangan Komisi Yudisial, tetapi merupakan proses hukum yang harus dilakukan oleh para pihak. Kemudian terhadap data di atas, dapat pula dianalisis bahwa penanganan terhadap laporan yang sudah diregister dan selesai dalam sidang panel artinya sudah ada proses pemeriksaan sebanyak 44 laporan dapat ditindaklanjuti, artinya hakim diperiksa dan apabila terbukti diberikan rekomendasi untuk penjatuhan saksi dan dibawa ke pleno untuk diputus. Sebanyak 75 laporan tidak dapat ditindak lanjuti, yang menunjukkan bahwa laporan tersebut tidak cukup bukti, atau tidak ada pelanggaran kode etik dan pedoman perilaku hakim yang umumnya itu berkaitan dengan teknis yudisial murni.⁷⁴⁴

⁷⁴³ *Ibid*

⁷⁴⁴ Dalam implementasi mencegah dan menegakkan dalam struktur kelembagaan Komisi Yudisial, selain dilakukan oleh bagian pengawasan, juga oleh bagian investigasi. Dalam kerangka pelaksanaan tugas teknis operasional yang diamanatkan kepada Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial dalam mendukung wewenang dan tugas Komisi Yudisial, Biro Investigasi telah menjalankan beberapa fungsi sebagai berikut: (a) Preventif, Kegiatan investigasi dalam mendukung wewenang dan tugas Komisi Yudisial yang bersifat preventif

Khusus berkenaan dengan kewenangan menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, ketentuan Pasal 20 UU No 18 Tahun 2011 jo. Pasal 42 UU No 48 Tahun 2009 menjabarkan kewenangan itu menjadi tugas sebagai berikut : a. melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap perilaku hakim; b. menerima laporan dari masyarakat berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim; c. melakukan verifikasi, klarifikasi, dan investigasi terhadap laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan/ atau Pedoman Perilaku Hakim secara tertutup; d. memutuskan benar tidaknya laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim; e. mengambil langkah hukum dan/atau langkah lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan dan keluhuran martabat hakim; f. mengupayakan peningkatan kapasitas dan kesejahteraan hakim; g. dapat meminta bantuan kepada aparat penegak hukum untuk melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan dalam hal adanya dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim oleh hakim; dan h. dapat menganalisis putusan pengadilan

dilaksanakan melalui penyelenggaraan investigasi penelusuran rekam jejak calon hakim agung, calon hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung, dan calon hakim *ad hoc* tindak pidana korupsi. Biro Investigasi mencari dan menggali informasi dan/ atau data serta meneliti informasi atau pendapat yang diajukan oleh masyarakat berkaitan data dan informasi terkait reputasi dan profil calon hakim agung dan hakim *ad hoc* pada Mahkamah Agung. Hasil dari penelusuran rekam jejak akan digunakan oleh Komisi Yudisial sebagai bahan pertimbangan untuk menentukan kelulusan calon Hakim Agung dan Hakim *ad hoc* pada Mahkamah Agung. Rangkaian kegiatan penelusuran rekam jejak bertujuan untuk mendapatkan calon yang berintegritas dan mempunyai reputasi yang baik sehingga dipercaya oleh masyarakat pencari keadilan sebagai ujung tombak penegakan hukum dalam agenda pemberantasan korupsi di Indonesia. (b) Represif, Fungsi represif dijalankan oleh Biro Investigasi berkaitan dengan wewenang "*penegakan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim*". Dalam rangka mendukung pelaksanaan wewenang tersebut, Biro Investigasi melakukan penelusuran terhadap laporan atau informasi untuk mendapatkan bahan keterangan (data/bukti pendukung, saksi, dll) yang dibutuhkan dalam rangka pembuktian dugaan pelanggaran KEPPH. [*Ibid*, hlm 53]

yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagai dasar rekomendasi untuk melakukan mutasi hakim.

Sementara itu terkait dengan kewenangan menetapkan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim bersama-sama dengan Mahkamah Agung, pada tahun 2009 telah terbit Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Komisi Yudisial No 47/KMA/SKB/IV/2009-02/SKB/P.KY/IV/2009 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim. Keputusan Bersama Ketua MA dan Ketua Komisi Yudisial ini pernah di-judicial review di Mahkamah Agung dan telah diputus dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor : 36/P/HUM/2011 tertanggal 9 Februari 2012 yang isinya membatalkan rincian pada prinsip berdisiplin tinggi dan bersikap profesional sehingga tidak sah dan tidak berlaku untuk umum.

Berdasarkan Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Komisi Yudisial jo. Putusan Mahkamah Agung Nomor 36/P/HUM/2011 itu kemudian Komisi Yudisial bersama-sama Mahkamah Agung menerbitkan Peraturan Bersama Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial Nomor 02/PB/MA/IX/2012 – 02/PB/P.KY/09/2012 tentang Panduan Penegakan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH). Di dalam Peraturan Bersama itu disebutkan ada 10 (sepuluh) prinsip KEPPH, yakni: a. berperilaku adil; b. berperilaku jujur; c. berperilaku arif dan bijaksana; d. bersikap mandiri; e. berintegritas tinggi; f. bertanggung jawab; g. menjunjung tinggi harga diri; h. berdisiplin tinggi; i. berperilaku rendah hati; j. bersikap profesional. Selain sepuluh prinsip KEPPH itu, pada Pasal 15 Panduan Penegakan KEPPH menyebutkan juga yurisdiksi penegakan KEPPH, yakni dalam melakukan pengawasan Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial tidak dapat menyatakan benar atau salahnya pertimbangan yuridis dan substansi putusan hakim. Ketentuan ini sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/ PUU-IV/2006 yang membatasi kewenangan pengawasan oleh Komisi Yudisial dalam bidang KEPPH dan tidak dapat melakukan pengawasan terhadap teknis yustisial yang dalam Peraturan Bersama Mahkamah Agung-Komisi

Yudisial dirumuskan sebagai “pertimbangan yuridis dan substansi putusan hakim”. Selain itu, apabila terdapat dugaan pelanggaran yang berkenaan dengan implementasi dari prinsip berdisiplin tinggi dan prinsip bersikap profesional, maka pemeriksaan dilakukan oleh Mahkamah Agung atau oleh Mahkamah Agung bersama Komisi Yudisial dalam hal ada usulan dari Komisi Yudisial untuk melakukan pemeriksaan bersama.⁷⁴⁵ Dalam hal terdapat laporan adanya dugaan pelanggaran Hukum Acara, maka Komisi Yudisial dapat mengusulkan kepada Mahkamah Agung untuk ditindaklanjuti. Apabila Mahkamah Agung menilai laporan dugaan pelanggaran hukum acara tidak dapat ditindaklanjuti, maka Mahkamah Agung harus memberitahukan kepada Komisi Yudisial dalam waktu paling lama 30 hari sejak hasil telaahan dari Komisi Yudisial diterima oleh Mahkamah Agung. Sebaliknya, apabila Mahkamah Agung menilai laporan dugaan tersebut dapat ditindaklanjuti, maka Mahkamah Agung harus memberitahukan hasil tindak lanjut tersebut kepada Komisi Yudisial dalam waktu paling lama 60 hari sejak hasil telaahan diterima oleh Mahkamah Agung.⁷⁴⁶ Sekalipun kewenangan

⁷⁴⁵ Pasal 16 Peraturan Bersama Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial Nomor 02/PB/MA/IX/2012 – 02/PB/P.KY/09/2012 tentang Panduan Penegakan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH): “Pemeriksaan atas dugaan Pelanggaran Pasal 12 dan Pasal 14 yang merupakan implementasi dari prinsip berdisiplin tinggi dan prinsip bersikap profesional dilakukan oleh Mahkamah Agung atau oleh Mahkamah Agung bersama Komisi Yudisial dalam hal ada usulan dari Komisi Yudisial untuk dilakukan oleh pemeriksaan bersama

⁷⁴⁶ Pasal 17 Peraturan Bersama Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial Nomor 02/PB/MA/IX/2012 – 02/PB/P.KY/09/2012 tentang Panduan Penegakan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH): (1) Dalam hal Komisi Yudisial menerima laporan dugaan pelanggaran kode etik yang juga merupakan pelanggaran hukum acara, Komisi Yudisial dapat mengusulkan kepada Mahkamah Agung untuk ditindaklanjuti. (2) Dalam Hal Mahkamah Agung meniliah hasil penelaahan atas laporan masyarakat yang diusulkan oleh Komisi Yudisial sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak layak ditindaklanjuti, Mahkamah Agung memberitahukan kepada Komisi Yudisial paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak telaahan diterima. (3) Dalam Hal Mahkamah Agung meniliah hasil penelaahan atas laporan masyarakat yang diusulkan oleh Komisi Yudisial sebagaimana dimaksud ayat (1) layak ditindaklanjuti, Mahkamah Agung

pengawasan oleh Komisi Yudisial terbatas pada KEPPH, namun pada sisi lain Komisi Yudisial memiliki kewenangan untuk mengupayakan peningkatan kapasitas dan kesejahteraan hakim. Dalam hal ini, sesuai dengan Putusan MK No 005/PUU-IV/2006, kewenangan Komisi Yudisial yang terdapat pada ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 “seharusnya tidak semata-mata diartikan sebagai pengawasan, melainkan juga pembinaan etika profesional hakim untuk memenuhi amanat Pasal 24A ayat (2) UUD 1945”.⁷⁴⁷ Amanat Pasal 24A ayat (2) UUD 1945 adalah berkaitan dengan kualifikasi “Hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum”.

Oleh karena itu, pembinaan etika profesional yang dimaksud juga menyangkut upaya untuk meningkatkan kapasitas “profesional dan berpengalaman di bidang hukum”. Artinya, sesuai dengan amanat Pasal 24A ayat (2) UUD 1945, maka tugas Komisi Yudisial untuk mengupayakan peningkatan kapasitas tidak hanya dibatasi dalam KEPPH, tetapi untuk peningkatan kapasitas profesional dan pengalaman di bidang hukum. Oleh karenanya, peningkatan kapasitas hakim harus dilakukan baik dalam upaya meningkatkan kapasitas hakim dalam memahami dan melaksanakan KEPPH, melainkan juga dalam peningkatan kapasitas selain KEPPH yang terkait aspek profesional dan pengalaman dalam bidang hukum. Berkaitan dengan peningkatan kapasitas profesional hakim, Komisi Yudisial juga memiliki instrumen untuk melakukan evaluasi terhadap profesionalitas hakim, yakni melalui analisis putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagai dasar rekomendasi untuk melakukan mutasi hakim. Evaluasi profesional hakim melalui analisis putusan pengadilan itu hanya dapat dilakukan apabila terdapat kesinambungan dengan

memberitahukan hasil tindak lanjut tersebut kepada Komisi Yudisial paling lama 60 (enam puluh) hari sejak telaahan diterima

⁷⁴⁷ Aidul Fitriaciada Azhari, *Harmonisasi dan Kewenangan Komisi Yudisial: Dinamika Tafsir dan Perubahan Aturan,.....Op.Cit*, hlm 16

peningkatan kapasitas profesional hakim yang akan tergambar dalam putusan hakim. Artinya, sekalipun Komisi Yudisial tidak berwenang untuk melakukan pemeriksaan terhadap putusan hakim, khususnya pertimbangan yuridis dan substansi putusan hakim, tetapi Komisi Yudisial memiliki kewenangan untuk melakukan peningkatan kapasitas profesional hakim termasuk peningkatan kapasitas untuk membuat pertimbangan hukum dan menyusun putusan hakim sebagai bahan evaluasi terhadap profesionalitas hakim melalui analisis terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Tabel di bawah ini menunjukkan terdapat beberapa ketentuan sejumlah peraturan perundangan di bidang yudisial yang mengatur mengenai kewajiban bagi para hakim untuk berintegritas serta berbagai mekanisme untuk menjaga integritas hakim, baik yang dilakukan oleh institusi yudisial (internal dan eksternal) maupun masyarakat. Selain itu diatur juga mengenai mekanisme melakukan pengawasan serta sanksi yang dapat dikenakan apabila terjadi pelanggaran kode etik atau pedoman berperilaku hakim.

Tabel. 12

Regulasi Kewajiban bagi Para Hakim untuk Berintegritas

Jenis Pengaturan	Isi
Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman	Pasal 5 Hakim dan hakim konstitusi harus memiliki tentang Kekuasaan integritas dan kepribadian yang tidak tercela, Kehakiman jujur, adil, professional, dan berpengalaman Pasal 39 (1) Pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan pada semua badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Jenis Pengaturan	Isi
	<p>(2) Selain pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap pelaksanaan tugas administrasi dan keuangan</p> <p>(3) Pengawasan internal atas tingkah laku hakim dilakukan oleh Mahkamah Agung</p> <p>Pasal 40</p> <p>(1) Dalam rangka menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim dilakukan pengawasan eksternal oleh Komisi Yudisial.</p> <p>(2) Dalam melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Yudisial mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim berdasarkan kode etik dan pedoman perilaku hakim.</p>
<p>Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung</p>	<p>Pasal 6A</p> <p>Hakim Agung harus memiliki integritas dan kepribadian tidak tercela, adil, professional dan berpengalaman di bidang hukum</p> <p>Pasal 32A</p> <p>(1) Pengawasan internal atas tingkah laku hakim agung dilakukan oleh Mahkamah Agung</p> <p>(2) Pengawasan eksternal atas perilaku hakim agung dilakukan oleh Komisi Yudisial</p> <p>(3) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) berpedoman kepada kode etik dan pedoman perilaku hakim</p> <p>(4) Kode etik dan pedoman perilaku hakim sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan oleh Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung</p> <p>Pasal 32B</p>

Jenis Pengaturan	Isi
	<p>Mahkamah Agung harus memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi mengenai:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Putusan Mahkamah Agung, dan atau b) Biaya dalam proses pengadilan
<p>Undang-Undang No. 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum</p>	<p>Pasal 13A</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) Pengawasan internal atas tingkah laku hakim dilakukan oleh Mahkamah Agung (2) Selain pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, pengawasan eksternal atas perilaku hakim dilakukan oleh Komisi Yudisial
<p>Undang-Undang No. 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama</p>	<p>Pasal 12A</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) Pengawasan internal atas tingkah laku hakim dilakukan oleh Mahkamah Agung (2) Selain pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, pengawasan eksternal atas perilaku hakim dilakukan oleh Komisi Yudisial
<p>Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara</p>	<p>Pasal 13A</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) Pengawasan internal atas tingkah laku hakim dilakukan oleh Mahkamah Agung (2) Selain pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, pengawasan eksternal atas perilaku hakim dilakukan oleh Komisi Yudisial
<p>Undang-Undang No. 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial</p>	<p>Pasal 19A</p> <p>Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, Komisi Yudisial berpedoman pada Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim yang ditetapkan oleh Komisi Yudisial bersama Mahkamah Agung.</p>

Jenis Pengaturan	Isi
	<p>Pasal 20</p> <p>(1) Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku Hakim, Komisi Yudisial mempunyai tugas:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap perilaku Hakim; (2) menerima laporan dari masyarakat berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim; (3) melakukan verifikasi, klarifikasi, dan investigasi terhadap laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim secara tertutup; (4) memutuskan benar tidaknya laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim; dan (5) mengambil langkah hukum dan/atau langkah lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan dan keluhuran martabat Hakim.
<p>Peraturan Bersama MA-KY No. 02/PB/ MA/IX/2012-02/ PB/P.KY/09/2012 tentang Panduan Penegakan Kode etik dan Perilaku Hakim</p>	<p>Pasal 2</p> <p>Panduan Penegakan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim dimaksudkan sebagai acuan dalam rangka menegakkan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.</p> <p>Pasal 3</p> <p>Penegakan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim didasarkan pada prinsip-prinsip:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Independensi Hakim dan Pengadilan; b. Praduga tidak bersalah; c. Penghargaan terhadap profesi Hakim dan pengadilan; d. Transparansi;

Jenis Pengaturan	Isi
	<ul style="list-style-type: none"> e. Akuntabilitas; f. Kerahasiaan dan kehati-hatian; g. Obyektivitas; h. Efektifitas dan efisiensi; i. Perlakuan yang sama; dan j. Kemitraan;
	<p>Pasal 4</p> <p>Kewajiban dan larangan bagi Hakim dijabarkan dari 10 (sepuluh) prinsip Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim, yaitu:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Berperilaku adil, b. Berperilaku jujur, c. Berperilaku arif dan bijaksana, d. Bersikap mandiri, e. Berintegritas tinggi, f. Bertanggung jawab, g. Menjunjung tinggi harga diri, h. Berdisiplin tinggi; i. Berperilaku rendah hati, dan j. Bersikap profesional. <p>Pasal 18</p> <p>(1) Pelanggaran ringan meliputi pelanggaran atas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Pasal 6 ayat (2) huruf b dan c b. Pasal 7 ayat (2) huruf a, b dan c c. Pasal 7 ayat (3) huruf c, g, h dan k d. Pasal 8 ayat (2) huruf b dan c e. Pasal 9 ayat (4) huruf c, d dan e f. Pasal 9 ayat (5) huruf g, h, k, I dan m g. Pasal 11 ayat (4) huruf d, e dan f h. Pasal 13 ayat (1), (2), (3), dan (4) <p>(2) Pelanggaran sedang meliputi pelanggaran atas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Pasal 5 ayat (3) huruf a dan e b. Pasal 6 ayat (2) huruf d dan e

Jenis Pengaturan	Isi
	<p>c. Pasal 6 ayat (3) huruf a dan b d. Pasal 7 ayat (3) huruf b, e, f, dan j e. Pasal 9 ayat (4) huruf b dan g f. Pasal 9 ayat (5) huruf a, d dan j g. Pasal 11 ayat (3) huruf b h. Pasal 11 ayat (4) huruf c</p> <p>(3) Pelanggaran berat meliputi pelanggaran atas:</p> <p>a. Pasal 5 ayat (2) huruf a, b, c, d, e dan f b. Pasal 5 ayat (3) huruf b, c, dan d c. Pasal 6 ayat (2) huruf a d. Pasal 7 ayat (3) huruf a, d, dan i e. Pasal 8 ayat (2) huruf a f. Pasal 9 ayat (4) huruf a dan f g. Pasal 9 ayat (5) huruf b, c, e, f, dan i h. Pasal 10 ayat (2) huruf a dan b i. Pasal 11 ayat (3) huruf a j. Pasal 11 ayat (4) huruf a, b dan g</p>
	<p>Pasal 19</p> <p>(2) Sanksi terdiri dari:</p> <p>a. Sanksi ringan. b. Sanksi sedang. c. Sanksi berat.</p> <p>(3) Sanksi ringan terdiri dari:</p> <p>a. Teguran lisan. b. Teguran tertulis. c. Pernyataan tidak puas secara tertulis.</p> <p>(4) Sanksi sedang terdiri dari:</p> <p>a. Penundaan kenaikan gaji berkala paling lama 1 (satu) tahun; b. Penurunan gaji sebesar 1 (satu) kali kenaikan gaji berkala paling lama 1 (satu) tahun;</p>

Jenis Pengaturan	Isi
	<ul style="list-style-type: none"> c. Penundaan kenaikan pangkat paling lama 1 (satu) tahun; <u>atau</u> d. Hakim nonpalu paling lama 6 (enam) bulan. e. Mutasi ke pengadilan lain dengan kelas yang lebih rendah; f. Pembatalan atau penangguhan promosi. <p>(5) Sanksi berat terdiri dari:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Pembebasan dari jabatan sebagai pimpinan pengadilan; b. Hakim nonpalu sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan sampai dengan 2 (dua) tahun; c. Penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama 3 (tiga) tahun d. Pemberhentian tetap dengan hak pensiun; atau e. Pemberhentian tetap tidak dengan hormat. <p>(6) Terhadap hakim yang diusulkan untuk dijatuhi pemberhentian tetap dan pembelaan dirinya telah ditolak oleh Majelis Kehormatan Hakim, dikenakan pemberhentian sementara berdasarkan keputusan Ketua Mahkamah Agung.</p> <p>Pasal 21</p> <p>Tingkat dan jenis sanksi yang berlaku bagi Hakim Ad Hoc, terdiri dari:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Sanksi ringan berupa teguran tertulis b. Sanksi sedang berupa dilarang menangani perkara selama 6 (enam) bulan. c. Sanksi berat berupa pemberhentian dengan hormat atau tidak dengan hormat dari jabatan hakim.

Jenis Pengaturan	Isi
	<p>Pasal 22</p> <p>Tingkat dan jenis sanksi yang berlaku bagi Hakim Agung, terdiri dari:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Sanksi ringan berupa teguran tertulis b. Sanksi sedang berupa non palu paling lama 6 (enam) bulan c. Sanksi berat berupa pemberhentian dengan hormat atau tidak dengan hormat dari jabatan hakim.
<p>Peraturan Bersama MA- KY No. 03/PB/ MA/IX/2012-03/ P B/P. K Y/09/2012 tentang Tata Cara Pemeriksaan Bersama</p>	<p>Pasal 2</p> <p>(1) Pemeriksaan bersama dilakukan dalam hal terjadi perbedaan pendapat antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung mengenai usulan Komisi Yudisial tentang hasil pemeriksaan dan atau penjatuhan sanksi ringan, sedang, berat selain sanksi pemberhentian dengan hormat dan pemberhentian tidak dengan hormat</p> <p>(2) Pemeriksaan bersama dapat pula dilakukan dalam hal:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Terdapat laporan yang sama yang diajukan atau ditembuskan kepada Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial b. Diketahui terdapat satu permasalahan sama yang masih dilakukan pemeriksaan oleh Mahkamah Agung atau Komisi Yudisial, atau c. Terdapat informasi dan atau laporan yang menarik perhatian publik dan masing-masing lembaga memandang perlu melakukan pemerisaan bersama <p>Pasal 4</p> <p>Dalam melaksanakan pemeriksaan bersama, tim pemeriksa wajib:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Menjaga independensi dan tidak mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara b. Menaati norma-norma yang diatur di

Jenis Pengaturan	Isi
	<p>dalam peraturan perundang-undangan</p> <p>c. Berpedoman kepada Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim</p> <p>d. Menjaga kerahasiaan keterangan atau informasi yang diperoleh.</p>
	<p>Pasal 22</p> <p>Tingkat dan jenis sanksi yang berlaku bagi Hakim Agung, terdiri dari:</p> <p>a. Sanksi ringan berupa teguran tertulis</p> <p>b. Sanksi sedang berupa non palu paling lama 6 (enam) bulan</p> <p>c. Sanksi berat berupa pemberhentian dengan hormat atau tidak dengan hormat dari jabatan hakim.</p>
<p>Peraturan Bersama MA-KY No. 03/PB/MA/IX/2012-03/PB/P.KY/09/2012 tentang Tata Cara Pemeriksaan Bersama</p>	<p>Pasal 2</p> <p>(1) Pemeriksaan bersama dilakukan dalam hal terjadi perbedaan pendapat antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung mengenai usulan Komisi Yudisial tentang hasil pemeriksaan dan atau penjatuhan sanksi ringan, sedang, berat selain sanksi pemberhentian dengan hormat dan pemberhentian tidak dengan hormat</p> <p>(2) Pemeriksaan bersama dapat pula dilakukan dalam hal:</p> <p>a. Terdapat laporan yang sama yang diajukan atau ditembuskan kepada Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial</p> <p>b. Diketahui terdapat satu permasalahan sama yang masih dilakukan pemeriksaan oleh Mahkamah Agung atau Komisi Yudisial, atau</p> <p>c. Terdapat informasi dan atau laporan yang menarik perhatian publik dan masing-masing lembaga memandang perlu melakukan pemerisaan bersama</p> <p>Pasal 4</p>

Jenis Pengaturan	Isi
	<p>Dalam melaksanakan pemeriksaan bersama, tim pemeriksa wajib:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Menjaga independensi dan tidak mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara b. Menaati norma-norma yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan c. Berpedoman kepada Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim d. Menjaga kerahasiaan keterangan atau informasi yang diperoleh
	<p>Pasal 9</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Tim Pemeriksa untuk melaksanakan pemeriksaan bersama terdiri dari 4 (empat) orang anggota, masing-masing 2 (dua) orang dari Mahkamah Agung dan 2 (dua) orang dari Komisi Yudisial (2) Tim pemeriksa dibantu oleh 2 (dua) orang sekretaris, masing-masing 1 (satu) orang dari Mahkamah Agung dan 1 (satu) orang dari Komisi Yudisial (3) Ketua tim pemeriksa sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) adalah salah satu anggota dari Mahkamah Agung yang ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung (4) Ketua tim pemeriksa sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (2) adalah salah satu anggota dari lembaga yang mengusulkan pemeriksaan bersama yang ditetapkan oleh ketua lembaga pengusul. (5) Ketua tim pemeriksa menyusun rencana kerja pemeriksaan yang meliputi: <ol style="list-style-type: none"> a) Penentuan pihak-pihak yang diperiksa b) Penentuan mekanisme dan lokasi pemeriksaan

Jenis Pengaturan	Isi
	<ul style="list-style-type: none"> c) Penentuan teknis pemeriksaan d) Penghitungan waktu dan jadwal pemeriksaan e) Persiapan daftar nama dan urutan pihak yang akan diperiksa dan daftar pertanyaan yang akan diajukan f) Pemanggilan pihak-pihak yang akan diperiksa
<p>Peraturan Bersama MA- KY No. 04/PB/ MA/IX/2012-04/ PB/P.KY/09/2012 tentang Tata Cara Pembentukan, Tata Kerja, dan Tata Cara Pengambilan Keputusan Majelis Kehormatan Hakim</p>	<p>Pasal 2</p> <ul style="list-style-type: none"> 1) Majelis Kehormatan Hakim bersifat tidak tetap 2) Majelis Kehormatan Hakim dibentuk dengan penetapan bersama Ketua Mahkamah Agung RI dan Ketua Komisi Yudisial RI paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya usul pemberhentian dari Mahkamah Agung atau Komisi Yudisial
	<p>Pasal 3</p> <ul style="list-style-type: none"> 1) Keanggotaan Majelis Kehormatan Hakim terdiri dari: <ul style="list-style-type: none"> a. 3 (tiga) orang Hakim Agung, dan b. 4 (empat) orang Anggota Komisi Yudisial 2) Anggota Majelis Kehormatan Hakim bukan merupakan Anggota Tim Pemeriksa yang melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran. <p>Pasal 5</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) Majelis Kehormatan Hakim bersidang di gedung Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2) Majelis Kehormatan Hakim melakukan pemeriksaan usul pemberhentian paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal pembentukan Majelis

Jenis Pengaturan	Isi
	<p>Kehormatan Hakim.</p> <p>(3) Setelah Majelis Kehormatan Hakim ditetapkan, Ketua Majelis Kehormatan Hakim menetapkan hari sidang dan memerintahkan Sekretariat Majelis Kehormatan Hakim untuk memanggil Terlapor.</p> <p>Pasal 6</p> <p>(1) Sidang Majelis Kehormatan Hakim tidak bersifat terbuka untuk umum, kecuali pada sidang pembacaan keputusan.</p> <p>(2) Setelah sidang dibuka oleh Ketua Majelis, Terlapor dipanggil masuk ke ruang sidang.</p> <p>Pasal 8</p> <p>(1) Pengambilan Keputusan Majelis Kehormatan Hakim dilakukan secara musyawarah untuk mufakat.</p> <p>(2) Dalam hal pengambilan keputusan secara musyawarah mufakat tidak tercapai, pengambilan keputusan dilakukan dengan suara terbanyak.</p> <p>(3) Dalam hal pengambilan keputusan dengan suara terbanyak tidak juga tercapai, maka diambil keputusan yang menguntungkan bagi Terlapor.</p> <p>(4) Musyawarah Majelis Kehormatan Hakim untuk pengambilan keputusan dilakukan dalam sidang tertutup.</p>
	<p>Pasal 9</p> <p>(1) Keputusan Majelis Kehormatan Hakim terdiri dari:</p> <p style="padding-left: 40px;">a. Irah-irah keputusan, dengan bunyi "Demi Kehormatan, Keluhuran Martabat, serta Perilaku Hakim berdasarkan Ketuhanan Yang</p>

Jenis Pengaturan	Isi
	<p>Maha Esa"</p> <p>b. Identitas Terlapor</p> <p>c. Duduk permasalahan</p> <p>d. Pembelaan diri Terlapor</p> <p>e. Pertimbangan Hukum</p> <p>f. Amar Keputusan</p> <p>(2) Keputusan Majelis Kehormatan Hakim bersifat mengikat dan tidak dapat diajukan keberatan.</p>

Oleh karena itu, Kelahiran KY menunjukkan bahwa kemerdekaan selain dimaknai sebagai kebebasan namun juga harus dimaknai sebagai bertanggung jawab atas kebebasannya. Oleh karena itu konfigurasi politik yang demokratis pada era transisi demokrasi mengkonsepkan kekuasaan kehakiman diawasi oleh kekuasaan yang independen dan secara khusus difungsikan untuk menegakkan kewibawaan dan kemandirian kekuasaan kehakiman. meskipun dalam perkembangannya kekuasaan kehakiman seringkali mengalami konflik fungsional dengan lembaga pengawas eksternal yakni KY. Hal ini dapat terlihat dalam konflik kewenangan yang kemudian diperkarakan di MK dan menghasilkan Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 serta Pembatalan Kesepakatan Bersama dalam Ketua MA dan Ketua KY mengenai Kode Etik Hakim yang tertuang dalam Putusan MA No. 36 P/HUM/2011.⁷⁴⁸ Beberapa putusan yang

⁷⁴⁸ Majelis hakim dalam memutus perkara itu berpendapat bahwa Surat Keputusan Bersama (SKB) dianggap/dipandang bertentangan dengan Pasal 41 ayat (2) dan ayat (3) UU No. 48 Tahun 2009 jo. UU No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Alasan yang dikemukakan oleh majelis hakim bahwa SKB, tidak memuat norma etik, namun norma hukum, yang dalam prakteknya (diduga) dapat mengintervensi kebebasan hakim dalam memutus perkara. Majelis hakim menyatakan bahwa wilayah SKB khususnya pasal yang diuji ternyata sudah masuk soal pengetahuan dan pemahaman yang masuk ke wilayah kognitif bukan masalah perilaku majelis hakim juga berpendapat bahwa frasa-frasa yang ada dalam SKB dapat menimbulkan persoalan yang mengarah kepada persoalan teknis hukum yang bukan kewenangan KY. Pertimbangan putusan ini juga memperlihatkan keberatan

demikian itu menunjukkan bahwa ada sikap arogansi kekuasaan kehakiman untuk tidak diawasi atau menentukan materi pengawasannya khususnya yang menguntungkan kekuasaan kehakiman.

Oleh karena itu, maka pembentuk UU merespons hal tersebut dengan melakukan sistem pengawasan *parliamentary extra judicial*. Hal ini tampak pada beberapa UU yang dibentuk untuk memperbaharui UU mengenai pelaku kekuasaan kehakiman, yakni UU No. 8 Tahun 2011 dan RUU MA Tahun 2011 yang pada pokoknya kedua produk hukum yang sudah dan hendak diberlakukan itu mengatur mengenai konsep pengawasan kekuasaan kehakiman melalui mekanisme politik yakni DPR menjadi pengawas tambahan atas kekuasaan kehakiman maupun putusannya.⁷⁴⁹ Hal ini

dari institusi MA tentang kinerja para hakimnya karena kekhawatiran bahwa SKB dapat mengintervensi cara bernalar hakim dan juga perilaku hakim. “Perilaku menyimpang” dari hakim bukan sebuah peristiwa kasat mata, namun sebuah fungsi laten dari hukum kebanyakan hakim menggunakan putusan sebagai tempat untuk bersembunyi dari perilaku-perilaku tidak etis dan perilaku lainnya. Pertimbangan hukum majelis hakim yang menghendaki ada unsur “kesengajaan” terhadap ketentuan yang diuji materiilkan, sangat tidak tepat, karena unsur etik tidak berbicara semata-mata aspek tersebut. Putusan MA No. 36P/Hum/2011 juga memperlihatkan relasi kuasa dan arogansi kelembagaan daripada sebuah upaya perbaikan bagi kehidupan hakim dan peradilan sehingga memperlihatkan atau merupakan gambaran realitas bahwa putusan hakim seringkali menjadi tempat bersembunyi bagi perilaku-perilaku tidak etis. Putusan ini mendekonstruksi dirinya melalui petitum dan pertimbangannya. [Putusan MA No. 36 P/HUM/2011]

⁷⁴⁹ Pasal 94 RUU Mahkamah Agung Draft 2013: (1) DPR RI melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang- Undang. (2) Selain melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPR RI juga melakukan pengawasan terhadap penyimpangan-penyimpangan terhadap Undang-Undang yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. (3) Hasil Pengawasan yang dilakukan oleh DPR RI diteruskan kepada Pimpinan Mahkamah Agung serta Lembaga Tinggi Negara. (4) Dalam melakukan tugas pengawasan DPR RI secara periodik selalu melakukan konsultasi dengan Mahkamah Agung. Menurut Teguh Satya Bhakti Materi muatan RUU MA inisiatif DPR belum sesuai dengan prinsip-prinsip Kekuasaan kehakiman yang merdeka khususnya menyangkut: *Pertama*, Pengawasan DPR Terhadap Mahkamah Agung (MA) sebagaimana tercermin dalam ketentuan Pasal 94 ayat (1) dan (2) RUU MA. Ketentuan ini dapat menyebabkan terjadinya ketegangan antara prinsip independensi peradilan dengan prinsip akuntabilitas yang dilakukan oleh DPR. *Kedua*, Subtansi Putusan MA

menunjukkan bahwa dalam langgam sistem politik yang demokratis dan libertarian menghendaki bahwa kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bertanggung jawab. Selain itu uraian di atas menunjukkan bahwa sesungguhnya terdapat pola penafsiran yang

sebagaimana tersirat dalam ketentuan Pasal 97 yang menegaskan bahwa: *MA dalam tingkat kasasi dilarang: (a) membuat putusan yang melanggar Undang-Undang; (b) membuat putusan yang menimbulkan keonaran dan kerusakan serta mengakibatkan kerusakan dan huru hara; (c) dilarang membuat putusan yang tidak mungkin dilaksanakan karena bertentangan dengan realitas di tengah-tengah masyarakat, adat istiadat dan kebiasaan yang turun temurun sehingga akan mengakibatkan pertikaian dan keributan; (d) dilarang mengubah Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Komisi Yudisial secara sepihak, dan/atau Keputusan Bersama tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim secara sepihak.* Ketentuan ini tidak hanya melanggar independensi peradilan, namun juga mengenyampingkan prinsip negara berdasarkan hukum, yaitu dengan menempatkan supremasi politik diatas supremasi hukum dan menempatkan supremasi hukum dibawah kehendak mayoritas. *Ketiga*, Kriminalisasi Hakim jika hakim melanggar atau mengabaikan Pasal 94 jo. Pasal 96 dan sebagaimana tercermin dalam ketentuan Pasal 98 RUU MA. *Keempat*, Struktur organisasi Kesekretariatan Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 35 RUU MA. Ketentuan ini menunjukkan bahwa terjadi penumpukan tugas di Sekretariat MA sebagai satuan kerja yang melaksanakan dua tugas dan fungsi pokok, yaitu: (1) tugas dan fungsi organisasi, administrasi dan keuangan MA; (2) tugas dan fungsi organisasi, administrasi dan keuangan badan-badan peradilan. Meski sejatinya tugas dan fungsi organisasi, administrasi dan keuangan badan-badan peradilan dilakukan oleh masing-masing badan peradilan. Namun badan-badan peradilan ini tetap berinduk pada Sekretariat MA, dan menyebabkan penumpukan tugas, fungsi dan kewenangan yang amat besar pada Sekretariat MA. *Kelima*, Hukum Acara Hak Uji Materiil sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 90 ayat (8) yang berbunyi: "*Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang diatur dengan Peraturan Mahkamah Agung.*" Pengujian ini dikenal dengan istilah hak uji materiil. Selama ini tata cara uji materiil diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung (Perma). Hal ini terjadi disebabkan karena adanya kekosongan hukum terkait dengan tata cara pengajuan uji materiil. Namun dalam RUU MA tidak menjelaskan lebih lanjut mengenai hukum acara hak uji materiil. *Keenam*, Pembagian Kamar Perkara yang menyebabkan terjadinya penggemukan sumber daya manusia dalam tingkat dan dengan tugas dan fungsi yang sama di Kepaniteraan MA, yaitu Panitera Muda Perkara dan Panitera Muda Kamar. *Ketujuh*, Batasan Usia Minimal Hakim Agung [Teguh Satya Bhakti, RUU Mahkamah Agung: Pengkajian Filosofi, Sejarah, Asas, Norma Dalam Dinamika Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia, (Jakarta: Puslitbang Hukum Dan Keadilan Badan Litbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung, 2014) hlm 60-61]

belum baku dan harmonis perihal implementasi konsep akuntabilitas kemerdekaan kekuasaan kehakiman antara pembentuk UU dengan penafsir konstitusi (MK) dan penafsir hukum (MA).

BAB IV

REKONSEPTUALISASI ARAH PENATAAN KEKUASAAN KEHAKIMAN

A. Melepaskan Belenggu Pemaknaan Sempit

Pemaknaan kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang telah dilalui sejak perubahan UUD 1945 yang dituangkan kedalam serangkaian kebijakan dan peraturan perundang-undangan sebagai turunannya, ternyata belum mampu menyentuh akar permasalahan utama dan mendasar yakni integritas (*judicial integrity*). Pemahaman yang reformasi peradilan yang dibangun sejak memasuki masa transisi reformasi adalah lebih berfokus kepada penguatan makna kemerdekaan institusi dibandingkan aspek personal.

Dalam rumusan Bab kekuasaan kehakiman UUD 1945 pasca perubahan, tidak dirumuskan soal kemandirian hakim secara eksplisit. Hal yang diatur adalah kekuasaan kehakiman yang diserahkan kepada lembaga. Sebagian hakim memandang bahwa sebagai penjaga gerbang keadilan, merekapun masih harus memperjuangkan keadilan bagi dirinya sendiri. Kemandiriannya sebagai hakim seakan terkikis sejak Perubahan Ketiga UUD dengan melahirkan beberapa undang-undang dan kebijakan turunannya. Sementara itu, mereka merasa sering dipersalahkan oleh masyarakat yang berpendapat bahwa putusan mereka buruk dan bernuansa korupsi. Mereka juga diberi label-label yang tidak menguntungkan hakim. Namun, masyarakat tidak paham bahwa di balik sebutan penghormatan “Yang Mulia” dari para pencari keadilan, para hakim menghadapi banyak persoalan yang tersembunyi dalam hukum dan segala implikasinya yang membelenggu kebebasan mereka secara administratif.⁷⁵⁰

⁷⁵⁰ Fajri Nur Syamsi, dkk, *Problematika Hakim Dalam Ranah Hukum, Pengadilan, Dan Masyarakat Di Indonesia.....Op. Cit*, hlm 25

Meskipun Saat ini, telah berlaku sepenuhnya manajemen peradilan satu atap oleh MA. Namun, manajemen peradilan satu atap ternyata bukan panacea. Masih muncul keraguan dan kekhawatiran bahwa manajemen peradilan satu atap mampu membenahi gurita persoalan peradilan. Keraguan terutama terkait dengan kemampuan MA menciptakan kondisi peradilan lebih baik di bawah manajemen peradilan satu atap. Tanpa ada perubahan sistem rekrutmen, mutasi, promosi, dan pengawasan hakim, kewenangan manajemen peradilan satu atap hanya mengalihkan monopoli kekuasaan kehakiman dari Departemen Kehakiman kepada MA. MA sendiri terbukti kurang mampu melaksanakan tugas dan wewenang dalam hal rekrutmen, mutasi, dan promosi hakim secara objektif, termasuk pengangkatan Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan.⁷⁵¹ Ditengarai MA akan mengulangi kelemahan yang dilakukan oleh Departemen Kehakiman. Di samping itu, pengawasan internal yang dilakukan oleh MA juga dinilai tidak berjalan efektif. Hal itu ditambah pula dengan buruknya manajemen perkara, sumber daya manusia, dan keuangan di MA. Selain itu, rendahnya kualitas dan integritas personal di jajaran MA semakin melengkapi keraguan terhadap kemampuan MA dalam menjalankan manajemen peradilan satu atap. Kondisi itu memantapkan munculnya gagasan dan kebutuhan pembentukan KY sebagai badan mandiri yang berwenang melakukan pengawasan eksternal terhadap para hakim dan rekrutmen Hakim Agung.⁷⁵²

Kekeliruan yang demikian ini terbawa akibat pertimbangan pemaknaan kemerdekaan kekuasaan kehakiman dalam perumusan Pasal 24 UUD 1945 terlalu sempit. Menurut identifikasi masalah yang dilakukan oleh IKAHI pada saat memberikan pandangannya terhadap pemaknaan kemerdekaan kekuasaan kehakiman bahwa ada tiga hal yang menyebabkan keterpurukan kondisi hukum dan

⁷⁵¹ *Ibid*, hlm 26

⁷⁵² A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan.....Op.Cit*, hlm. 168-167

kinerja badan peradilan Indonesia. *Pertama*, peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan badan peradilan tidak selaras dengan ketentuan Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945. *Kedua*, ketentuan dalam UU No. 14/1970 mengabaikan prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bebas dari pengaruh kekuasaan pemerintah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24 UUD 1945. *Ketiga*, adanya pemecahan kekuasaan kehakiman menjadi dua, yaitu oleh MA untuk hal-hal teknis yuridis dan oleh pemerintah untuk hal-hal administrasi, organisasi, dan finansial.⁷⁵³ Akibatnya, Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 memfokuskan dirinya terhadap kemerdekaan institusional semata. Hal ini jelas tidak terlepas dari resolusi dalam Tap MPR Nomor X Tahun 1998 menyatakan perlunya pemisahan kekuasaan kehakiman dari eksekutif atau pemerintah. Sehingga arah pandang mengenai kemerdekaan kekuasaan kehakiman dalam perubahan UUD 1945 dan turunan kebijakannya hanya berkonsentrasi terhadap “pemisahan kekuasaan eksekutif dari kekuasaan kehakiman”.

MA sendiri berupaya memantapkan konstruksi makna tersebut melalui SEMA No. 10 Tahun 2005 tertanggal 27 Juni 2005. Apabila Mencermati isi SEMA No. 10 Tahun 2005, tampak bahwa pertimbangan dikeluarkannya SEMA itu karena munculnya sorotan, kritik, dan reaksi negatif dari masyarakat terhadap putusan, penetapan, dan tindakan Hakim/Majelis Hakim. Itu disebabkan oleh kurangnya kontrol ketua pengadilan/pimpinan atasan pengadilan terhadap hakim. Kelemahan kontrol itu akibat “kerancuan memahami prinsip kebebasan hakim, yaitu mengidentikkan kebebasan hakim dengan kebebasan lembaga peradilan”.

Logika konsideran SEMA No. 10 tahun 2005 seolah menunjukkan bahwa persepsi dan reaksi negatif publik terhadap lembaga yudisial berakar pada adanya kebebasan personal hakim dalam melaksanakan tugasnya. Atas dasar tersebut, MA kemudian

⁷⁵³ Fajri Nur Syamsi, dkk, *Problematika Hakim Dalam Ranah Hukum, Pengadilan, Dan Masyarakat Di Indonesia.....Op. Cit*, hlm 25

menafsirkan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 (hasil Perubahan Ketiga tahun 2001) sebagai “kemerdekaan, kebebasan, atau kemandirian adalah bersifat kelembagaan (lembaga peradilan)”. Artinya, penafsiran MA itu menekankan kebebasan dan kemandirian lembaga kehakiman, bukan personal hakim. Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 memang tidak secara eksplisit menyebutkan rinci maksud kemerdekaan kehakiman sehingga membuka ruang penafsiran berbeda. Jimly Asshiddiqie yang secara khusus mengomentari pasal per pasal *original intent* Pasal 24 UUD 1945 setelah perubahan dalam bukunya, bahkan tidak secara tegas menyebutkan kebebasan hakim sebagai kebebasan personal atau kebebasan institusional.⁷⁵⁴ Selanjutnya, karena ada ketidak jelasan mengenai pengertian kebebasan hakim sebagaimana disebut dalam Pasal 32 ayat (5) UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (yang tidak diubah oleh UU No. 5 Tahun 2004), SEMA No. 10 tahun 2005 menyatakan bahwa prinsip kebebasan hakim harus dilihat berada dalam kerangka prinsip kebebasan lembaga peradilan. Oleh karena itu, melalui SEMA No. 10 Tahun 2005, MA secara eksplisit menyatakan bahwa “Hakim adalah subsistem dari lembaga peradilan, yaitu sebagai pejabat yang melaksanakan kekuasaan kehakiman sehingga kebebasan hakim haruslah selalu berada dalam koridor kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman.” Selain itu, juga ditegaskan bahwa “Putusan hakim secara filosofis adalah bersifat individual, namun secara administratif adalah bersifat kelembagaan karena setelah putusan itu diucapkan maka putusan itu menjadi putusan pengadilan (lembaga), yang berarti telah terjadi deindividualisasi”. Atas dasar itu, MA membolehkan pimpinan

⁷⁵⁴ Mengomentari Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945, Jimly Asshiddiqie hanya menyoroti pentingnya independensi yudisial sebab tanpa adanya peradilan bebas, tidak ada negara hukum dan demokrasi. “Demokrasi hanya ada apabila diimbangi oleh rule of law, tetapi rule of law hanya ada apabila terdapat independence of judiciary.” [Jimly Asshiddiqie, *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 95.]

pengadilan memberi arahan dan bimbingan bagi para hakim yang bersifat nasihat atau petunjuk, baik secara umum maupun dalam perkara-perkara tertentu tanpa mengurangi kebebasan hakim.

Dalam operasionalnya, SEMA No. 10 tahun 2005 mempedomani SEMA No. 5 Tahun 1966 yang substansinya dinilai masih relevan dan aktual. Melalui SEMA No. 10 tahun 2005, MA tampak ingin menanamkan pemahaman di kalangan para hakim di lingkungan MA bahwa yang dimaksud dengan kebebasan hakim adalah kebebasan kekuasaan lembaga peradilan dan bukan kebebasan individual hakim. Selain itu, hakim adalah subsistem dari lembaga peradilan. Jika dicermati isi SEMA No. 10 tahun 2005 dan SEMA No. 5 Tahun 1966, memang tidak secara terang menyatakan bahwa Hakim/Majelis Hakim harus mematuhi tanpa syarat nasihat pimpinan pengadilan terkait dengan perkara tertentu yang sedang ditangani. Bahkan, dengan dipedomaninya SEMA No. 5 Tahun 1966, sebetulnya kebebasan individual hakim sama sekali tidak terhapus. Namun, dalam praktiknya, SEMA No. 10 Tahun 2005 berpotensi mempengaruhi kebebasan individual hakim dalam konteks relasi administratif dan psikologis hakim dan pimpinan pengadilan, terlebih jika dikaitkan dengan adanya otoritas pimpinan pengadilan dalam memberikan penilaian “DP3”⁷⁵⁵—yang berpengaruh terhadap prestasi dan promosi hakim bagi hakim yang berada dalam pimpinannya. Oleh karena itu, SEMA No. 10 Tahun 2005 boleh jadi dimaknai sebagai “intimidasi” internal pimpinan lembaga yudisial terhadap kebebasan hakim.

Apabila ditinjau secara komprehensif, nampak bahwa terdapat

sejumlah instrumen ketentuan internasional memberikan penegasan dan justifikasi pentingnya tegaknya peradilan independen dan imparial. Ketentuan-ketentuan internasional mengenai hal itu dapat ditemukan dalam (1) *Universal Declaration of Human Rights* (1948), (2) *International Covenant on Civil and*

⁷⁵⁵ *Ibid*, hlm 30

Political Rights (1976), (3) *Basic Principles on the Independence of the Judiciary* (1985), (5) *Vienna Declaration and Programme of Action* (1993), (6) *Universal Declaration on the Independence of Justice* (1983), (7) *International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence* (1982), (8) *The Cairo Declaration on Human Rights in Islam* (1990), (9) *Beijing Statement of Principle of Independence of the Judiciary in the Law Asia Region* (1995), dan (10) *The Bangalore Principles of Judicial Conduct* (2002). Pada prinsipnya, ketentuan-ketentuan internasional tersebut memiliki semangat mendukung terciptanya kekuasaan kehakiman yang independen dan imparial. *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) (1948) khususnya Pasal 10⁷⁵⁶, *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) (1976) khususnya Pasal 14⁷⁵⁷, dan *Basic Principles on the*

⁷⁵⁶ Pasal 10 *Universal Declaration of Human Rights*: “Everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of his rights and obligations and of any criminal charge against him.”

⁷⁵⁷ Pasal 14 *International Covenant on Civil and Political Rights*: “1. All persons shall be equal before the courts and tribunals. In the determination of any criminal charge against him, or of his rights and obligations in a suit at law, everyone shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law. The Press and the public may be excluded from all or part of a trial for reasons of morals, public order (*ordre public*) or national security in a democratic society, or when the interest of the private lives of the parties so requires, or to the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice; but any judgement rendered in a criminal case or in a suit at law shall be made public except where the interest of juvenile persons otherwise requires or the proceedings concern matrimonial disputes or the guardianship of children. 2. Everyone charged with a criminal offence shall have the right to be presumed innocent until proved guilty according to law. 3. In the determination of any criminal charge against him, everyone shall be entitled to the following minimum guarantees, in full equality: (a) To be informed promptly and in detail in a language which he understands of the nature and cause of the charge against him; (b) To have adequate time and facilities for the preparation of his defence and to communicate with counsel of his own choosing; (c) To be tried without undue

Independence of the Judiciary (1985) adalah ketentuan-ketentuan internasional yang dibuat oleh Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB). Sebagai instrumen internasional dalam bidang hak asasi manusia, UDHR dan ICCPR memang tidak secara khusus dan detail mengatur peradilan independen dan imparial. Namun, dengan memasukkan ketentuan mengenai kekuasaan kehakiman yang merdeka dan imparial dalam UDHR dan ICCPR, hal itu menunjukkan PBB berpandangan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan imparial berhubungan erat dengan aspek perlindungan dan penegakan hak asasi manusia. Instrumen dari PBB yang secara komprehensif mengatur tentang peradilan yang independen dan imparial adalah *Basic Principles on the Independence of the Judiciary* (1985).

Dari beberapa ketentuan internasional tentang pentingnya peradilan merdeka dan tidak memihak di atas, ketentuan yang

delay; (d) To be tried in his presence, and to defend himself in person or through legal assistance of his own choosing; to be informed, if he does not have legal assistance, of this right; and to have legal assistance assigned to him, in any case where the interests of justice so require, and without payment by him in any such case if he does not have sufficient means to pay for it; (e) To examine, or have examined, the witnesses against him and to obtain the attendance and examination of witnesses on his behalf under the same conditions as witnesses against him; (f) To have the free assistance of an interpreter if he cannot understand or speak the language used in court; (g) Not to be compelled to testify against himself or to confess guilt. 4. In the case of juvenile persons, the procedure shall be such as will take account of their age and the desirability of promoting their rehabilitation. 5. Everyone convicted of a crime shall have the right to his conviction and sentence being reviewed by a higher tribunal according to law. 6. When a person has by a final decision been convicted of a criminal offence and when subsequently his conviction has been reversed or he has been pardoned on the ground that a new or newly discovered fact shows conclusively that there has been a miscarriage of justice, the person who has suffered punishment as a result of such conviction shall be compensated according to law, unless it is proved that the non-disclosure of the unknown fact in time is wholly or partly attributable to him. 7. No one shall be liable to be tried or punished again for an offence for which he has already been finally convicted or acquitted in accordance with the law and penal procedure of each country."

menarik disoroti adalah *Universal Declaration on the Independence of Justice* (1983), *International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence* (1982), dan *The Bangalore Principles of Judicial Conduct* (2002). Ketiga ketentuan internasional itu menyebut bahwa kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan imparsialitas peradilan tidak hanya dilekatkan pada peradilan secara institusional, tetapi juga diberikan kepada hakim secara individual. Bahkan dalam *Universal Declaration on the Independence of Justice* (1983) menyebut ketentuan “Hakim harus bebas secara individual”,⁷⁵⁸ *International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence* (1982) juga menyebut bahwa “*Individual judges should enjoy personal independence and substantive independence*”.⁷⁵⁹ Dalam *The Bangalore Principles of Judicial Conduct* (2002), khususnya bagian tentang kekuasaan kehakiman, juga terdapat ketentuan serupa yang menyebut bahwa “*A judge shall therefore uphold and exemplify judicial independence in both its individual and institutional aspects*”. Ketiga ketentuan internasional tersebut menunjukkan kemerdekaan kekuasaan kehakiman seharusnya tidak hanya dimaknai sebagai kemerdekaan kekuasaan kehakiman secara institusional, tetapi juga mencakup kemerdekaan kekuasaan

⁷⁵⁸ Poin 1.02 *Universal Declaration on the Independence of Justice* (1983): “*The international status of judges shall require and assure their individual and collective independence and their impartial and conscientious exercise of their functions in the common interest Accordingly; States shall respect the international character of the responsibilities of judges and shall not seek to influence them in the discharge of these responsibilities*”

⁷⁵⁹ Pasal 1 *International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence* (1982): a) *Individual judges should enjoy personal independence and substantive independence.* b) *Personal independence means that the terms and conditions of judicial service are adequately secured so as to ensure that individual judges are not subject to executive control.* c) *Substantive independence means that in the discharge of his/her judicial function a judge is subject to nothing but the law and the commands of his/her conscience.*

kehakiman secara personal. Meskipun tidak ada intervensi eksternal dari kekuasaan lembaga negara lain terhadap kekuasaan kehakiman, kemerdekaan dan imparialitas peradilan sulit dapat diwujudkan jika hakim secara personal tidak memiliki ruang leluasa untuk melaksanakan tugasnya secara merdeka dan tidak memihak.

Oleh karena itu, perlunya menata kembali landasan konstitusional merupakan hal ihwal untuk mewujudkan pemaknaan yang komprehensif mengenai kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Dengan ketentuan yang lebih memiliki makna yang komprehensif dan menyeluruh, maka kemerdekaan kekuasaan kehakiman akan memiliki kejelasan konstitusional (*clear constitutional arrangements*). Hal ini dapat dilakukan dengan meluruskan kembali tafsir kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Sehingga pertanyaan jaminan seperti apasaja yang dilindungi konstitusi atas kemerdekaan kekuasaan kehakiman mampu mendapatkan kejelasan. Secara tekstual, saat ini UUD 1945 terlalu memberikan definisi kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang sangat minimalis namun dalam praktiknya ditafsirkan secara liberal. Pada akhirnya kemerdekaan kehakiman menjadi kabur (*vague*) apabila dikaitkan dengan konteks yustisi ataukah arti non yustisi. Kekaburan ini kemudian diperumit melalui aturan undang-undang lanjutannya tidak koheren dan hamonis dalam menuangkan makna kemerdekaan kekuasaan kehakiman sebagaimana yang dikonsepsikan oleh UUD 1945.

Apabila meninjau dengan beberapa doktrin dan instrumen hukum internasional sebagaimana telah telah dijabarkan sebelumnya dapat ditarik kesimpulan bahwa kemerdekaan kekuasaan kehakiman “di mulai” pada persoalan yang bersifat yustisi atau teknis peradilan. Oleh karena itu, secara garis besar dapat dirumuskan bahwa ukuran kemerdekaan kekuasaan kehakiman meliputi *pertama*, sisi institusionalnya yakni sebagaimana posisi teoritiknya tidak menjadi bagian dari kekuasaan eksekutif ataupun legislatif. *Kedua*, sisi fungsionalnya yakni dalam proses fungsinya menjalankan proses peradilan, tidak ada satupun

bentuk tekanan atau intervensi dari cabang kekuasaan lain dalam hal yang bersifat teknis peradilan. Dan *ketiga* sisi personalnya, yakni seorang hakim independen secara individu dalam memutuskan suatu perkara tanpa adanya tekanan dari rekan sejawat ataupun hierarki intitusi internal badan peradilan.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan ranah non yustisi kekuasaan kehakiman tidak sepenuhnya mempunyai hubungan kausalitas dengan kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Praktik di beberapa negara pun juga memperlihatkan bahwa urusan *court administration* diserahkan pada organ negara independen layaknya *judicial council* yang justru hadir sebagai bentuk akuntabilitas peradilan. Oleh karena itu kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagaimana yang tercantum dalam UUD bukanlah tafsir kemerdekaan kekuasaan sebebas-bebasnya, dalam seluruh sendi-sendi penyelenggaraan kekuasaan kehakiman. Kemerdekaan kekuasaan kehakiman melainkan sebuah mata uang yang substansial yang sisi satunya terdiri dari dan dimulai oleh kemerdekaan personal, lalu fungsional, lalu institusional sebagai refleksi akhirnya. Sedangkan sisi mata uang lainnya adalah akuntabilitas sebagai faktor penopang utama wibawa peradilan.

B. Pengembangan Sistem Pembagian Tanggung Jawab (*Shared Responsibility*)

Sejarah Indonesia menunjukkan bahwa politik merupakan variabel yang mempengaruhi kekuasaan kehakiman. Itu terjadi dari sejak masa kolonialisme Belanda, pendudukan Jepang, hingga masa setelah kemerdekaan Indonesia. Kekuasaan kehakiman menjadi tidak independen ketika berada dalam sistem politik otoriter karena lembaga eksekutif lebih dominan terhadap lembaga yudikatif dan lembaga negara lain. Sebaliknya, kekuasaan kehakiman dapat menjadi independen ketika berada dalam sistem politik demokratis

karena antar-lembaga-negara berlaku prinsip *checks and balances*.⁷⁶⁰

Selama masa kekuasaan otoritarian Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto, kekuasaan kehakiman tidak independen dan otonom. Pemerintahan Orde Baru Presiden Soeharto secara eksplisit mengatur dan memberlakukan manajemen organisasi peradilan “dua atap” yang memberi justifikasi campur tangan pemerintah terhadap kekuasaan kehakiman. Melalui manajemen organisasi peradilan “dua atap”, MA berwenang mengurus aspek teknis yudisial lembaga pengadilan dan Departemen Kehakiman berwenang mengurus aspek organisasi, administrasi, dan keuangan lembaga pengadilan. Pada Era Reformasi, mulai dilakukan pembaruan peradilan dengan melakukan pengalihan manajemen organisasi peradilan dari Departemen Kehakiman ke MA sepenuhnya yang kemudian disebut sebagai manajemen organisasi peradilan “satu atap” (*one roof system*). Namun, pengalihan itu ternyata bukan *panacea* yang mampu menyelesaikan semua persoalan peradilan di Indonesia.⁷⁶¹

Sebagaimana terurai sebelumnya bahwa nampak bahwa penguatan makna kemerdekaan institusional berkenaan dengan satu atap ternyata tidak mampu menyentuh akar permasalahan disamping kemampuan MA dalam melakukan sepenuhnya non yustisi menjadi kelemahan tersendiri. *One roof system* kini perlahan-lahan bergerak sebagai instrumen kekuasaan bergaya hak milik. Sistem pemberhentian hakim seolah menjadi otoritas penuh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, tanpa diikuti pertimbangan cabang kekuasaan lain menjadikan kekuasaan

⁷⁶⁰ Ibnu Sina Chandranegara, *Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman dalam Transisi Politik Indonesia*, dalam *Dinamika Keilmuan Hukum*, (Jakarta: UMJ Press, 2017) hlm 71

⁷⁶¹ Sukma Violetta, *Membangun Organisasi Komisi Yudisial Pasca Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011* dalam dalam *Optimalisasi Wewenang Komisi Yudisial dalam Mewujudkan Hakim Berintegritas*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, 2016) hlm 99-100

kehakiman memiliki bunker yang justru mampu mengancam keluhuran dan kewibawaan institusi. Alhasil, yang muncul saat ini adalah kemerdekaan kehakiman personal berada di bawah kekuasaan kehakiman institusional karena para hakim nonpimpinan yang kurang memiliki posisi tawar kuat berada dalam subordinasi para hakim pimpinan yang sangat berkuasa menentukan nasib karier para hakim non pimpinan.

Apabila mengutip konsepsi Peter Ferdinand Drucker yang menyatakan, “*without institution there is no management. But without management there is no institution*”,⁷⁶² maka pembenahan berkenaan tanggung jawab penyelenggaraan non yustisi peradilan perlu menjadi konsentrasi bersama tidak hanya kekuasaan kehakiman itu sendiri. Tidak dapat dipungkiri bahwa sistem manajemen peradilan merupakan sistem yang kompleks.⁷⁶³ Oleh karena itu penyelenggaraan administrasi peradilan oleh kekuasaan kehakiman seorang diri jelas bukanlah solusi. Hal ini ditambah oleh beberapa pandangan yang menyatakan bahwa hakim bukanlah manajer yang baik dan efektif.⁷⁶⁴ Hakim harusnya tekun dan berfokus menjalankan fungsi yustinya dibandingkan administrasinya. Kefokusan terhadap penyelesaian perkara secara tepat efisien waktu merupakan salah satu capaian yang diharapkan oleh tujuan reformasi peradilan.

⁷⁶² Peter Ferdinand Drucker. *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*. (New York: Harper & Row 1973), hlm 6.

⁷⁶³ A. B. Aikman mengemukakan “*Courts are highly complex institutions, which are difficult to manage on a number of levels and for a number of reasons.*” [A. B. Aikman. *The Art and Practice of Court Administration*. (Florida: CRC Press 2007), hlm 5.]

⁷⁶⁴ Lebih lanjut dikemukakan A. B. Aikman “*For decades, if not longer, legislators and many in the executive branch saw the judicial branch as unmanaged and the source of many fiscal and budgeting nightmares. They also often viewed judges and their managers as incapable of effective management.*” [ibid, hlm 7]

The scant administrative capabilities demonstrated by courts for decades flowed in part from the prevailing view that courts were simple organisations that would work well as long as judges addressed their caseloads diligently. The modern concepts of case and caseload management—the idea that courts are responsible for the timely progress of cases and for the active management of judicial resources—had not yet been embraced. Rudimentary court and caseload management was supplied by clerks of the court in the form of handling court files and scheduling cases. Over time, however, growing communities yielded larger workloads, and growth became foremost among the several factors driving the necessity for rational court management. Additional compounding factors were increasing social and legal complexities of issues that come before the courts. Even as court systems simplified their jurisdictional structures through unification reforms, the communities they served became more complex and interdependent. As complexity and interdependence grew in social relationships and economic transactions, the laws that govern those relationships mirrored their complexities and interdependencies.⁷⁶⁵

Selain, model satu atap sebagaimana yang dianut di Indonesia saat ini, sesungguhnya terdapat lima model pengelolaan peradilan (*judicial administration*) diberbagai negara, model tersebut antara lain: (1) *the exclusive executive model*; (2) *the joint executive–judicial and multi-branch responsibility model*; (3) *the exclusive judicial model*; (4) *the shared responsibility model*; dan (5) *the model of separate independent organ of judicial*

⁷⁶⁵ S. Henley, J. H. Suhr. *The Role of Court Administration in the Management, Independence, and Accountability of the Courts*. (Florida: Florida Bar Journal, Vol 8 No 1 2004) hlm 29.

administration.⁷⁶⁶ Pada *The exclusive judicial model* kemudian dapat diklasifikasikan kedalam dua sub-model yakni: (a) *the individual model*, yang melekatkan tanggung jawab pada seorang individual hakim, seperti di pengadilan distrik di New York dan (b) *the collective model*, yang melekatkan tanggung jawab secara kolegal dalam badan tertentu yang dibentuk di peradilan, seperti contohnya pada Mahkamah Agung Amerika Serikat, Italia dan Portugal.⁷⁶⁷ Selain itu model, *The shared executive-judicial* model juga dapat diklasifikasikan menjadi empat sub-model yakni: a) *vertical division of responsibility* (pembagian tanggung jawab secara vertikal) yaitu, hal-hal tertentu adalah tanggung jawab satu cabang di seluruh sistem pengadilan sementara hal-hal lain ditempatkan pada tanggung jawab pihak lain dan b) *horizontal division of responsibility* (Pembagian Tanggung Jawab secara Horizontal) biasanya, administrasi pengadilan tinggi akan menjadi tanggung jawab peradilan dan eksekutif akan dipercayakan dengan administrasi pengadilan yang lebih rendah (seperti di Australia, Jerman, dan Kanada). (c) model tanggung jawab bersama total dari eksekutif dan yudikatif untuk administrasi sistem peradilan pengadilan, dan (d) model tanggung jawab yang diberikan kepada badan kolegium di mana eksekutif dan yudikatif diwakili dalam proporsi yang diberikan.⁷⁶⁸

Apabila Berkaca dari perjalanan sistem kekuasaan kehakiman berdasarkan Perubahan UUD 1945 dan segala aturan turunannya yang tak kunjung menemukan hasil atau belum menyentuh permasalahan dasar, maka *best practice* pada satu

⁷⁶⁶ Simon Shetreet. *Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges*. Dalam Simon Shetreet dan Julies Deschênes, *Judicial independence: the contemporary debate*, (Dordrecht: Kluwer Law International, 1985) hlm 644.

⁷⁶⁷ *Ibid*

⁷⁶⁸ Jaan Ginter, *Judicial Independence and/or(?) Efficient Judicial Administration*, (New York: Juridica International XVII/2010), hlm 110-111

dekade terakhir menunjukkan adanya rasionalisasi terhadap sebuah urusan yang akan lebih baik jika diurus bersama dan tidak pada satu entitas saja, di mana seluruh bentuk pengelolaan hakim dari mulai pengangkatan hingga pemberhentian merupakan tanggung jawab bersama (*shared responsibility*) pada beberapa lembaga terutama pada negara *Civil Law*, seperti Austria, Belgia, Perancis, Jerman.⁷⁶⁹ Intensi banyak negara membuktikan bahwa pemisahan yang jelas, antara tugas yudisial dengan tugas non yudisial semata-mata bertujuan untuk memfungsikan hakim dan tidak membebaninya dengan beban kerja yang lain. Konsep tersebut sekaligus memberikan pelajaran berharga untuk mendudukkan hakim sebagai sebenar-benarnya pemutus perkara, bukan seorang manajer.⁷⁷⁰

Beberapa paparan di atas adalah bukti mengenai adanya angin perubahan dunia peradilan dengan pengelolaan manajemen hakim yang tidak lagi menerapkan one roof system (sistem satu atap) secara rigid lantaran adanya transformasi bentuk ke arah *shared responsibility* (pembagian tanggung jawab). Konsep pembagian urusan pada beberapa institusi atau jika mau dibahasakan konsep 2, 3, sampai dengan 4 atap dalam hal manajemen hakim sangat wajar dan lumrah dipraktikkan.

⁷⁶⁹ UNODC mengeluarkan kajian yang dikemukakan bahwa *In some states, such as Austria, Belgium, France and Germany, the responsibility to make decisions on the status of judges from recruitment to retirement is, in various ways and degrees, a shared responsibility of the heads of courts, of judicial councils or ad hoc agencies that include representatives of the judges (usually higher ranking judges are over-represented), ministers of justice and in some states of the German Federation also parliamentary commissions. In other states, such as Italy and Spain, the overriding role in managing judicial personnel from recruitment to retirement is played by centralized judicial councils usually composed in various proportions by representatives of the judges and of "lay" people, usually practising lawyers or university professors.* [UNODC, *Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity*, (New York: UNODOC Office at Vienna, 2011) hlm 11]

⁷⁷⁰ Sukma Violeta, *Mengembangkan Shared Responsibility Demi Tegaknya Judicial Accountability.....Op. Cit*, hlm 272

Dipraktikkannya konsep tersebut oleh negara-negara dengan kondisi peradilan yang relatif baik seperti Belanda, Jerman, Inggris, dan lainnya, menambah satu bukti lagi di mana prinsip tersebut tidak lagi hanya teori tetapi juga best practice yang jelas telah mencapai hasil.

Jika contoh yang hendak dirujuk adalah pengalaman dalam negeri sendiri, intensi serupa untuk menciptakan keseimbangan dan kontrol pada dunia peradilan sudah dimulai sejak Tap MPR Nomor X Tahun 1998 menyatakan perlunya pemisahan kekuasaan kehakiman dari eksekutif atau pemerintah. Pada tahun 1999, melalui Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999, disebutkan adanya Dewan Kehormatan Hakim (DKH) yang bertugas melakukan manajemen hakim. Artinya, pembuat UU saat itu menginginkan adanya pembagian kekuasaan antara Mahkamah Agung dan DKH.⁷⁷¹ Mahkamah Agung bertugas melakukan fungsi manajemen perkara, organisasi, administrasi dan keuangan, sementara DKH manajemen hakim. Berikutnya melalui amendemen ketiga UUD 1945 pada tahun 2001. DKH bisa disebut mengalami transformasi dalam bentuk pelembagaan yang lebih pasti serta intensi shared responsibility yang lebih nyata, yaitu dengan lahirnya KY.

Kelahiran KY sendiri merupakan konsekuensi logis dari prinsip negara hukum yang ditegaskan dalam Pasal 1 UUD 1945. Dalam negara hukum, semua tindakan penyelenggara negara harus sesuai dan dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan hukum melalui lembaga kekuasaan kehakiman yang merdeka. Kekuasaan kehakiman yang merdeka hanya dapat diwujudkan apabila penyelenggaraan kekuasaan kehakiman terbebas dari intervensi kekuasaan lembaga negara yang lain baik kekuasaan eksekutif maupun legislatif. Meskipun KY bukan lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan kehakiman, namun keberadaannya diletakkan pada rumpun kekuasaan kehakiman karena menjalankan fungsi sebagai penyangga dan penyeimbang kekuasaan kehakiman.

⁷⁷¹ *Ibid*, hlm 275

Dalam pandangan yang lebih umum keberadaan KY justru memiliki fungsi yang lebih komprehensif dibandingkan dengan KY menurut peraturan perundang-undangan dan Putusan MK.⁷⁷²

Menurut Nuno Garoupa dan Tom Ginsburg KY atau Judicial Council idealnya memiliki tiga kewenangan, yakni: (i) *Housekeeping functions (managing budget, material resources, operations)*; (ii) *Appointment of judges*; dan (iii) *Performance evaluation (promotion, discipline, removal and retention of judges, and judicial salaries)*.⁷⁷³ Menurutny, apabila fungsi ini diakomodir bagi KY, maka setidaknya terjadi pembagian tanggung jawab dalam pelaksanaan manajemen kekuasaan kehakiman yang juga dibebankan secara spesifik tanggung jawabnya.⁷⁷⁴ Pembagian tanggung jawab yang demikian ini memberikan posisi bahwa perlu adanya kefokuskan dan pembagian tanggung jawab (*shared responsibility*) atas tanggung jawab penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka. Adanya keseimbangan yang demikian ini menjadi sesuatu hal yang perlu disempurnakan dalam sistem kekuasaan kehakiman pasca perubahan UUD 1945 dikarenakan dikarenakan apabila kekuasaan kehakiman lemah, maka akan dengan mudah dipolitisasi. Sedangkan disisi lain, apabila kekuasaan kehakiman “terlalu independen” justru malah akan melakukan

⁷⁷² Zainal Airifin Mochtar, *Mengatur Kewenangan Dewi Keadilan*, (Jakarta: Tempo, 13 Agustus 2017) hlm 75

⁷⁷³ Nuno Garoupa and Tom Ginsburg, *Guarding The Guardians: Judicial Councils And Judicial Independence*, (John M. Olin Law & Economics Working Paper No. 444 November 2008) hlm 14-15

⁷⁷⁴ Menurut Nuno Garoupa and Tom Ginsburg: *For all of these functions, the key factor is effective calibration between judicial independence and external accountability. This calibration will be achieved, for example, by the composition or membership of the council, by the appointment mechanism, or by sharing certain functions with other branches of the government or other bodies (even the public in the case of elected judges)*. [*Ibid*, hlm 19]

politisasi.⁷⁷⁵ Oleh karena itu, penyeimbangan antara kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan akuntabilitas adalah keharusan dalam perumusan desain regulasi.⁷⁷⁶

⁷⁷⁵ Nuno Garoupa dan Tom Ginsburg mengemukakan: *This brief survey illustrates that it is clearly impossible to eliminate political pressure on the judiciary. While adequate institutions might minimize the problems of a politicized judiciary and enhance judicial independence, increasing the powers and independence enjoyed by judges risks creating the opposite problem of over-judicializing public policy, since judicial decisions have an important impact on politics and government. It is our view that the periodic reforms of judicial appointments and management that we observe within and across countries reflect a dialectic tension between the need to de-politicize the judiciary and the trend toward judicializing politics. Independence is needed to provide the benefits of judicial decision-making; once given independence, judges are useful for resolving a wider range of more important disputes. As the judiciary begins to take over functions from democratic processes, however, the pressure for greater accountability mounts. When judges have little influence over public policy and politics, concerns over independence tend to dominate, and reformers may push for a move from a politically dependent, weak judiciary to a strong, self-regulated judiciary. This shift gives rise to a judiciary that has some control over its own affairs. Frequently, though not inevitably, judges use this independence to increase their influence over public policy, perhaps because of exogenous events. However, once politics is judicialized in a significant way, pressures arise for greater political accountability. The judiciary remains strong but is subject to more oversight and control. Sometimes these pressures for more accountability can lead to assaults on judicial independence, particularly if a small group of principals is able to control the process of supervision. In such circumstances, a politically accountable, strong judiciary may revert back to a politically dependent, weak judiciary, as in a rising authoritarian regime. This dynamic framework provides a tool for understanding the various institutional adjustments observed in different countries. Institutional configurations can be stable for long periods of time, and judiciaries need not shift their location in the framework. What we believe, however, is that there is a potential cycling among different models of judicial governance, and hence changes in the nature of the pressures that judiciaries face in particular configurations. We expect that judicial councils, in particular, will develop reforms to respond to different pressures for accountability and independence.* [Nuno Garoupa dan Tom Ginsburg, *The Comparative Law and Economics of Judicial Councils*, (California: Berkeley Journal of International Law, Vol 27 No 1, 2009) hlm 54-56]

Pada banyak permasalahan peradilan, terutama dalam isu mutasi promosi hakim misalnya, masalah utama dari keseluruhan temuan dalam proses mutasi hakim bermuara pada kurangnya keadilan para pemegang kebijakan di Mahkamah Agung. Adanya *previlage* khusus pada orang-orang tertentu sehingga dapat menikmati keistimewaan tersendiri daripada yang lain adalah bentuk konkret dari perwujudan *lack of fairness*, dan akhirnya menimbulkan *distrust* para hakim pada mekanisme mutasi.⁷⁷⁷ Kewenangan absolut dari Mahkamah Agung dalam mengatur seluruh hal terkait mutasi hakim adalah persoalan inti yang mendasari timbulnya *lack of fairness*. Pengaturan sendiri yang cenderung absolut tersebut otomatis mereduksi objektivitas proses maupun hasil dari mutasi hakim. Tidak adanya kontrol dan partisipasi dari publik atau pihak manapun akhirnya menjadikan penyimpangan proses mutasi seringkali tidak terbendung. Reorientasi konsep pengelolaan peradilan menjadi wajar dilakukan

⁷⁷⁶ Lebih Lanjut, Nuno Garoupa dan Tom Ginsburg menjelaskan: *The role and importance of the judicial council depend very much on the institutional setup in place. Depending on the preferences and empowerment of the judiciary, the monitoring activity of the council can be more or less extensive. Take performance measurement, for example. First, apart from the technicalities of devising an adequate metric to evaluate judicial performance, judges might have different reactions to measuring performance, depending on whether it is likely to affect their career structure and their risk attitudes, as well as their social influence and role in the community. Second, performance measures could reduce the influence and power of senior judges by limiting their ability and discretion to shape the judiciary for the next generation. They could also create an imbalance of power among the different actors within the council. Finally, the relevance of measuring performance might be understood to varying degrees by the other branches of government and the population in general. Therefore, transplanting particular roles of a judicial council, and ignoring local determinants, might generate unexpected results. Furthermore, certain complex functions, such as performance evaluation, might be subject to very different understandings or interpretations depending on the institutional setup. [Ibid]*

⁷⁷⁷ Irfan Fachrudin, *Merumuskan Model Ideal Sistem Promosi dan Mutasi....Op.Cit* hlm 76

mengingat lebih dari 10 tahun reformasi peradilan tanpa perubahan signifikan, serta konsep perubahan awal yang hanya didasari euforia dan tanpa rujukan yang jelas.

Perbaikan pada pola manajemen hakim mutlak dan harus diperbaiki, mengingat konsep perubahan awal pada tahun 1999 lewat UU Nomor 35 Tahun 1999 yang lebih didasari euforia untuk menghilangkan intervensi pemerintah melalui departemen. Perubahan yang hakiki hanya akan terjadi pada saat upaya perbaikan telah menyentuh oknum-oknum yang selama ini mendapatkan *previllage* dan menghentikan praktik oligarki pada kekuasaan kehakiman.⁷⁷⁸ Tidak ada istilah “harga mati” untuk seluruh upaya yang lebih baik, perbaikan pada pola manajemen hakim mutlak dan harus terus menerus diperbaiki, sebuah larangan hanya berlaku bagi upaya melanggar kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Reorientasi konsep “atap” bukan merupakan pelanggaran kemerdekaan, ia merupakan realita sekaligus tuntutan yang terjadi di banyak tempat. Bukti bahwa tidak satu negara pun mempraktikkan konsep *one roof system* adalah fakta yang paling jelas bahwa peradilan tidak mungkin diberikan beban lebih selain hanya fokus dalam perkara dan kesatuan hukum untuk keadilan.⁷⁷⁹ Konsep *shared responsibility* adalah fakta empirik yang telah terjadi di banyak negara, terutama rumpun negara-negara dengan tradisi *civil law* dan *common law*.⁷⁸⁰

⁷⁷⁸ Masalah sebenarnya adalah kekuasaan yang tanpa kontrol, sehingga menumpuk sebuah kekuasaan berada pada satu entitas saja sangat berpotensi mengulangi kesalahan yang sama. Intervensi tidak selalu ditafsirkan berasal dari pengaruh luar, intervensi yang paling kuat justru ditimbulkan dari pengaruh intern dan muncul karena tidak adanya kontrol. [Ibnu Sina Chandranegara, *Penuangan Checks and Balances kedalam Konstitusi*, (Jakarta: Jurnal Konstitusi, Vol 13, No 3, 2016] hlm 553]

⁷⁷⁹ Sukma Violeta, *Mengembangkan Shared Responsibility Demi Tegaknya Judicial Accountability.....Op. Cit*, hlm 276

⁷⁸⁰ Menurut Zainal Arifin Mochtar, resep *shared responsibility* bukanlah barang baru. Model utama lembaga sejenis KY di Eropa pada hakikatnya terbagi dua jenis: pertama, lembaga sejenis komisi yudisial sebagai buffer antara pemerintah dan peradilan sehingga kerja yang

Intensi banyak negara membuktikan bahwa pemisahan jelas antara tugas yudisial dengan tugas non-yudisial semata-mata bertujuan untuk memfungsikan hakim dan tidak membebaninya dengan *load* kerja yang lain.

C. Mengintegrasikan Pelembagaan *Judicial Review*

Salah satu prestasi yang dapat maklumkan pasca perubahan UUD 1945 bagi menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman adalah di lembagakannya kewenangan *judicial review*. Pelembagaan kewenangan ini dilakukan dengan membagi kewenangan ini kedalam “dua atap” yakni yang berpuncak kepada MK dan MA. Menurut Saldi Isra, diselenggarakannya satu cabang kekuasaan oleh dua institusi yang berbeda setidaknya akan menimbulkan dua dampak. *Pertama*, kekuasaan tersebut akan dapat dilaksanakan secara efektif, di mana antara dua institusi pelaku kekuasaan sama-sama dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik tanpa mengalami persinggungan kewenangan yang dapat menimbulkan persoalan. *Kedua*, pelaksanaan satu kekuasaan oleh dua atau beberapa institusi potensial terjadinya tumpang tindih kewenangan, atau setidaknya akan muncul pesinggungan kewenangan yang dapat berujung pada tidak efektifnya pelaksanaan kekuasaan dimaksud.⁷⁸¹

Idealnya, menurut Saldi Isra pembagian kewenangan dalam rangka melakukan satu kekuasaan kepada dua institusi berbeda mesti diikuti dengan pemberian batas demarkasi kewenangan yang

dilakukan lebih terpusat pada tata kelola dan manajemen peradilan. *Kedua*, menjadikan KY sebagai lembaga pengimbang kekuasaan kehakiman sekaligus pengawas terhadap fungsi-fungsi peradilan. [Zainal Airifin Mochtar, *Mengatur Kewenangan Dewi Keadilan.....Op.Cit*]

⁷⁸¹ Saldi Isra, *Titik Singgung Wewenang Mahkamah Agung Dengan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Jurnal Hukum dan Peradilan Vol 4 Tahun 2015) hlm 18

jelas.⁷⁸² Dimana, kewenangan institusi yang satu dibedakan secara pasti dengan kewenangan lembaga yang lainnya. Sehubungan dengan itu, pembagian kewenangan dalam melaksanakan kekuasaan yudikatif secara konseptual dapat dibelah menjadi dua bagian, yaitu mahkamah sistem hukum (*court of law*) dan mahkamah keadilan (*court of justice*). Di mana, dengan pembelahan seperti itu diyakini akan mampu menghindari terjadinya benturan antar kedua lembaga pelaku kekuasaan kehakiman. Dengan pembelahan semacam itu, institusi pelaku kekuasaan kehakiman diidealkan akan fokus pada bidang kewenangannya masing-masing. Secara bersamaan, benturan dalam pelaksanaan kewenangan tidak akan terjadi atau setidaknya dapat dihindari sedemikian rupa. Hanya saja, membaca desain yang ada, UUD 1945 ternyata tidak menganut pembelahan kewenangan seperti itu pada saat munculnya ketentuan Pasal 24 Ayat (2), Pasal 24A Ayat (1) dan Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945.

Dalam hal ini, UUD 1945 tidak menempatkan dua fungsi kekuasaan kehakiman kepada dua lembaga (MA dan MK) secara terpisah. Padahal, dari sudut pandang teoretik, kehadiran Mahkamah Konstitusi diidealkan sebagai mahkamah sistem hukum (*court of law*).⁷⁸³ Sedangkan Mahkamah Agung tetap dengan kedudukannya sebagai mahkamah keadilan (*court of justice*).⁷⁸⁴ Hanya saja, dengan kewenangan yang dimiliki sesuai Pasal 24C Ayat (1) dan Ayat (2) UUD 1945, MK tidak hanya bertindak sebagai *court of law*, melainkan juga *court of justice*, seperti memutus sengketa/perselisihan hasil pemilihan umum. Sementara di lain pihak, Mahkamah Agung juga tidak sepenuhnya diletakkan pada

⁷⁸² *Ibid*, hlm 19

⁷⁸³ Yuliandri, *Pembagian Wewenang dan Pertanggungjawaban Kekuasaan Kehakiman Pascaamandemen UUD 1945*, dalam Mohammad Fajrul Falaakh, *Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi*, (Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2008), hlm. 62

⁷⁸⁴ *Ibid*.

posisi sebagai *court of justice*. Sebab, MA juga melakukan *judicial review* yang merupakan ranah court of law terhadap peraturan Perundang-undangan meski dibatasi untuk peraturan perundangundangan di bawah Undang-Undang. Di mana berdasarkan Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945, Mahkamah Agung diberikan kewenangan menguji peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Jika hendak menempatkan MA dan MK sebagai dua lembaga pelaku kekuasaan kehakiman dengan persinggungan kewenangan yang sangat tipis, tentunya kewenangan pengujian peraturan Perundang-undangan sepenuhnya mesti diberikan kepada MK, sedangkan penyelesaian sengketa seperti sengketa hasil pemilihan umum sebagai bagian dari kerja court of justice sepenuhnya juga diserahkan kepada MA. Dengan pembagian kewenangan demikian tentunya persinggungan kewenangan yang potensial memunculkan masalah dalam pelaksanaannya tidak akan terjadi.

Pada kenyataannya, kewenangan antara MK dan MA yang demikian itu telah menimbulkan berbagai persoalan. Pada gilirannya, muncullah persinggungan kewenangan dua lembaga tersebut yang dapat berujung pada terjadinya ketidakpastian hukum. Atas dasar itu pula muncul berbagai pertanyaan terkait persinggungan kewenangan dan jalan penyelesaiannya, terutama kewenangan pengujian peraturan Perundang-undangan (*judicial review*). Beberapa permasalahan yang menjadi persoalan adalah *Pertama*, apakah *ratio legis* ketentuan Pasal 53 UU No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah dengan UU No 8 Tahun 2011 yang mengatur bahwa MK memberitahukan kepada MA adanya pengujian Undang-Undang dalam jangka waktu paling lambat tujuh hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi? *Kedua*, dalam hal MK dalam putusannya yang menyangkut tentang pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar menyatakan bahwa suatu Undang-Undang tidak sah karena dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, apakah putusan tersebut secara yuridis mengikat

terhadap Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya? *Ketiga*, dalam hal terjadi perbedaan penafsiran antara MA dengan MK terhadap rumusan dalam suatu Undang-Undang, maka penafsiran manakah yang secara juridis harus dipedomani oleh pencari keadilan?.

MA dan MK mempunyai kewenangan yang berbeda, namun kewenangan tersebut saling bersinggungan.⁷⁸⁵ Sesuai ketentuan Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945, MA berwenang untuk menguji peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Sementara berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, MK berwenang untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Merujuk ketentuan tersebut, penggunaan wewenang pengujian peraturan Perundang-undangan (*judicial review*) menjadi salah satu titik singgung yang mempertemukan kewenangan MA dengan kewenangan MK. Hal itu sangat mungkin terjadi pada ketika seseorang mengajukan permohonan pengujian peraturan Perundang-undangan terhadap Undang-Undang pada MA. Dimana, pada saat bersamaan, Undang-Undang yang dijadikan batu uji dalam pengujian di MA juga diajukan pengujian terhadap Undang-Undang Dasar di MK. Hal ini terurai dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 15.P/HUM/2009 terkait Pengujian Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 terhadap Undang-Undang

⁷⁸⁵ Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945 menyatakan, MA berwenang: (1) mengadili pada tingkat kasasi, (2) menguji peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan (3) mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang. Sementara itu, Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 menyatakan, bahwa MK berwenang: (1) mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD, (2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, (3) memutus pembubaran partai politik, dan (4) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain kewenangan, Pasal 24C Ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa MK memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD 1945.

Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.⁷⁸⁶

Pengalaman sebagaimana yang pernah terjadi tersebut menunjukkan bahwa terdapat sarat persinggungan antara kewenangan MA dan MK. Ini menunjukkan bahwa pelaksanaan kewenangan

⁷⁸⁶ Pengajuan permohonan ini berkenaan dengan pengujian Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum, Tata Cara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2009 kepada Mahkamah Agung melalui Perkara Nomor 15 P/HUM/2009. Dalam perkara tersebut Pemohon mengajukan permohonan pengujian terhadap Pasal 22 huruf c dan pasal 23 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009. Ketentuan tersebut dinilai Pemohon bertentangan dengan Pasal 205 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Pada tanggal 18 Juni 2009, Mahkamah Agung mengeluarkan putusan terhadap perkara uji materil (*judicial review*) tersebut, di mana, MA menyatakan pemohon dimaksud beralasan hukum dan dikabulkan.⁶ Sebab, Pasal 22 huruf c dan pasal 23 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota Legislatif. Akibat putusan tersebut, Partai politik yang perolehan suaranya tidak mencapai angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) tidak akan dihitung sebagai suara sisa dan tidak akan mendapatkan perolehan kursi. Akibat putusan pengujian Peraturan KPU tersebut, sejumlah partai politik dan caleg mengajukan permohonan pengujian terhadap Pasal 205 dan Pasal 212 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD kepada Mahkamah Konstitusi. Sebab, kedua ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tersebut dianggap multitafsir, terutama dalam kaitannya untuk mengimplementasikan sistem proporsional yang dianut Undang-Undang Pemilu, sehingga menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum. Terhadap permohonan tersebut, Mahkamah Konstitusi memutuskan mengabulkan permohonan Pemohon dan menyatakan Pasal 205 ayat (4), Pasal 211 dan Pasal 212 Undang-Undang No 10 Tahun 2008 konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) sepanjang dimaknai bahwa suara partai politik yang tidak memenuhi angka BPP tetap dihitung sebagai suara sisa dan diikutkan dalam pembagian perolehan kursi DPR dan DPRD.

pengujian peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang tidak dapat dilepaskan dari kewenangan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Kondisi yang demikian itu merupakan konsekuensi dari sistem hierarkis peraturan Perundang-undangan Indonesia. Di mana, norma yang lebih rendah bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi sesuai konsep *stufentheorie* yang dibangun oleh Hans Kelsen dan muridnya Hans Nawiasky.⁷⁸⁷ Konsepsi ini juga dikuatkan Alexander Hamilton, bahwa:

a constitution is, in fact, and must be regarded by the judges as, a fundamental law. It therefore belongs to them to ascertain meaning as well as the meaning of any particular act proceeding from the legislative body. If there should

⁷⁸⁷ Dalam konsep hierarkis dimaksud, Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang No.12 Tahun 2011 mengatur bahwa jenis dan hierarki peraturan Perundangundangan terdiri atas : 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; 3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; 4. Peraturan Pemerintah; 5. Peraturan Presiden; 6. Peraturan Daerah Provinsi; dan 7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Kekuatan hukum dari tujuh jenis peraturan Perundang-undangan di atas adalah sesuai dengan hierarkinya masing-masing.¹¹ Dalam Penjelasan Pasal 7 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dinyatakan, yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dapat dipahami bahwa kekuatan hukum sebuah Undang-Undang adalah kesesuaiannya atau ketidakbertentangannya dengan Undang-Undang Dasar. Demikian juga dengan peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang, kekuatan hukum berlakunya tergantung pada kesesuaiannya dengan Undang-Undang. Sepanjang peraturan Perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (yang puncaknya adalah UUD 1945 sebagai hukum dasar atau hukum tertinggi), maka peraturan tersebut sah dan mempunyai kekuatan mengikat secara hukum. Sebaliknya, apabila bertentangan, maka dapat dibatalkan atau menjadi batal demi hukum dan tidak mempunyai kekuatan mengikat.

*happen to be an irreconcilable variance between the two, that which has superior obligation and validity ought, of course, to be preferred; or in other words, the Constitution ought to be preferred to the statute, the intention of the people to the intentions of their agents.*⁷⁸⁸

Meskipun secara normatif, persoalan tersebut sebetulnya terjawab dengan keberadaan Pasal 55 UU No 24 Tahun 2003 yang menyatakan, “*pengujian peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila Undang-Undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi*”. Namun ketentuan ini jelas merumitkan dan merepotkan. Kerumitan ini juga nampak dari ketentuan Pasal 53 UU No 24 tahun 2003 yang menentukan bahwa Pemberitahuan kepada MA tentang adanya permohonan pengujian Undang-Undang serta adanya kewajiban MA untuk menghentikan proses pengujian terhadap peraturan Perundang-undangan di bawah undang-undang ketika Undang-Undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang diuji oleh MK menyiratkan dua hal pokok, yaitu: *pertama*, kewenangan pengujian peraturan Perundang-undangan di bawah undang-undang oleh MA tunduk pada sistem hierarki peraturan Perundang-undangan. Di mana, apabila Undang-Undang sebagai peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi sedang diuji di MK, maka pengujian peraturan Perundang-undangan di bawahnya mesti dihentikan. *Kedua*, penafsiran Undang-Undang dalam rangka menguji peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang dilakukan MA mesti mengikuti penafsiran Undang-Undang sebagai peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi

⁷⁸⁸ James Madison, Alexander Hamilton, John Jay, dalam *The Federalist Papers*, (New York: Mentor Book, The New American Library, 1961) hlm. 467

sebagaimana dilakukan oleh MK. Meskipun ketentuan itu seolah menyelesaikan masalah, akan tetapi persoalan mendasar berkenaan dengan kerumitan jelas mengganggu pemaknaan ideal jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman.

Masalah ideal ini menyeruak mengingat timbulbeberapa permasalahan seperti dalam praktek pelaksanaan kedua lembaga ini mengalami kesenjangan, dimana MK berhasil dalam tugasnya sebagai pengawal konstitusi yang indikatornya dapat dilihat dari banyaknya permohonan judicial review yang terselesaikan dari masyarakat yang merasa hak konstitusinya dilanggar oleh suatu Undang-Undang⁷⁸⁹, sedangkan hasil yang berbeda ditunjukkan oleh MA dimana dianggap memiliki kewenangan yang terlalu luas sehingga memiliki banyak tunggakan permohonan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang.⁷⁹⁰

Gagasan untuk menyatukan kewenangan pengujian peraturan perundangundangan dalam satu atap juga bukanlah hal yang berlebihan bila melihat dari beban penanganan perkara yang

⁷⁸⁹ Permohonan dalam lingkungan Mahkamah Konstitusi diajukan secara “legal standing”, yaitu apabila menganggap hak dan atau kewenangan konstitusinya dirugikan oleh berlakunya undang-undang. Pemohon memperoleh “legal standing” atau kedudukan/hak gugat secara otomatis juga mewakili kepentingan orang lain yang juga menganggap hak dan atau kewenangan konstitusinya dirugikan oleh berlakunya undang-undang. Kalau permohonannya dikabulkan, dengan sendirinya berlaku pula bagi orang lain meskipun yang bersangkutan tidak disebutkan dalam permohonan. Masalah sejak kapan pihak tersebut hak dan kewenangannya konstitusinya dirugikan, penentuannya dilakukan oleh pendapat hakim Mahkamah Kostitusi yang akan memutuskan mengenai ada atau tidaknya kerugian rill (nyata) yang ditimblkan atau potensi menimbulkan kerugian itu sendiri. Permohonan atau pengujian undang-undang terhadap UUD atau judicial review faktanya merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang memiliki permohonan yang cukup tinggi dari masyarakat. [Taufiqurahman Syahruri, *Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan.....Op.Cit*, hlm 101]

⁷⁹⁰ *Ibid*

diterima oleh MK maupun MA. Jumlah keseluruhan perkara yang diterima oleh kedua lembaga negara yang memiliki kewenangan *judicial review* masih memungkinkan bila kewenangan *judicial review* peraturan perundang-undangan dilakukan dalam satu atap. Kewenangan *judicial review* di MK hanya terbatas pada pengujian UU, sedangkan uji materiil MA meliputi semua peraturan perundang-undangan dibawah UU. Bahkan, MA juga memasukkan data penerimaan perkara uji materiil peraturan yang tidak digolongkan dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan seperti Peraturan KPU, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional, Surat Edaran Menteri, Surat Edaran Mahkamah Agung hingga Surat Keputusan Direksi. Bila seleksi penerimaan perkara hak uji materiil di MA lebih ketat tentunya jumlah keseluruhan penerimaan perkara di MA juga lebih sedikit.

**Tabel Perbandingan Jumlah Penerimaan
Perkara Judicial Review di MK dan di MA⁷⁹¹**

Tahun	Registrasi Perkara Pengujian Undang-Undang di MK	Registrasi Perkara Hak Uji Materiil di MA
2012	118	52
2013	109	76
2014	139	83
2015	141	72
2016	111	49

⁷⁹¹ Data jumlah penerimaan perkara judicial review di MK diolah oleh Penulis dari data Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, sedangkan data penerimaan perkara judicial review di Mahkamah Agung diolah dari Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2016, hlm 78, diunduh <http://www.pembaruanperadilan.net/v2/content/publikasi/LTMARI%20%202016.pdf>, diakses pada 28 Agustus 2017

Namun, melakukan perbandingan berdasarkan jumlah penerimaan perkara tidak membaca situasi perbandingan antara penerimaan perkara di kedua lembaga itu secara lebih menyeluruh. Terdapat variabel-variabel lain yang perlu juga dipertimbangkan. Sidang pemeriksaan perkara hak uji materiil di MA tidaklah sepi dari kritik bahwa penyelenggaraan persidangan tidak memenuhi aspek transparansi dan akuntabilitas. Pemeriksaan permohonan yang dilakukan “tertutup dan terbatas” tidak melibatkan pihak-pihak yang berperkara berdampak pada tingkat keengganan masyarakat untuk mengajukan perkara hak uji materiil.⁷⁹² Oleh sebab itu, saran-saran untuk perbaikan hukum acara perkara hak uji materiil senantiasa berkuat pada hal-hal yang membuka transparansi dan akuntabilitas publik atas pemeriksaan perkara, seperti mengadopsi sidang terbuka untuk umum, prosedur pemanggilan pihak-pihak yang berperkara dilengkapi dengan keterangan agenda persidangan serta adanya batas waktu pemeriksaan dan proses administrasi.⁷⁹³

Prosedur pemeriksaan perkara hak uji materiil pernah diuji konstitusionalitasnya di MK. Dalam putusannya, MK berpendapat bahwa mekanisme persidangan ini merupakan ranah kewenangan dari pembentuk UU dan bukan masuk sebagai perkara konstitusionalitas norma.⁷⁹⁴ Disamping faktor prosedural, ada pula pertimbangan masalah pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah dalam pengawasan penerbitan peraturan perundang-undangan, terutama peraturan daerah (perda) yang menyebabkan rendahnya penerimaan perkara hak uji materiil di MA. Perda dapat diuji melalui dua mekanisme yaitu *judicial review* dan *executive review*. Pengujian perda di MA merupakan bentuk *judicial review* sedangkan pemerintah, yang diwakili oleh Kementerian Dalam

⁷⁹² M. Nur Solikin, Perbaikan Prosedur Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Mahkamah Agung, (Jakarta: Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol 3, No 2, 2014) hlm 161

⁷⁹³ *Ibid*, hlm 163

⁷⁹⁴ Putusan MK No 30/PUU-XIII/2015, para [3.14]

Negeri (Kemendagri) juga berwenang untuk melakukan pengujian atas perda-perda sebagai bentuk fungsi pengawasan pemerintah pusat terhadap daerah.

Dalam menjalankan kewenangannya, Kemendagri-pun tidak terlepas dari persoalan. Salah satunya adalah permasalahan pembatasan kewenangan yang dimiliki Kemendagri yaitu pengawasan hanya dalam perda-perda yang mengatur Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Tata Ruang Daerah.⁷⁹⁵ Oleh karena itu, pembatalan perda yang dilakukan pemerintah lebih banyak menyangkut perda-perda dalam bidang perpajakan dan retribusi. Berdasarkan penelitian yang dilakukan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), dari 1691 perda yang dibatalkan selama kurun waktu 2004-2009, sebanyak 1066 adalah perda retribusi. Posisi terbanyak kedua adalah

⁷⁹⁵ Pasal 145 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004: (1) Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan, kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah. (3) Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1). (4) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud. (5) Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. (6) Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum. (7) Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Perda dimaksud dinyatakan berlaku.

perda bidang pajak daerah dengan jumlah 224 perda.⁷⁹⁶ Pada tahun 2016, Kemendagri membuat daftar perda, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten kota, yang dicabut atau direvisi oleh mendagri yaitu sebanyak 1765.⁷⁹⁷ Disamping itu, dalam daftar yang sama kemendagri juga mengumpulkan perda kabupaten/kota yang telah dicabut atau direvisi oleh Gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat yaitu sebanyak 1266. Penyusunan daftar perda yang dibatalkan atau direvisi ini adalah didasarkan pada perda yang tidak mendukung iklim investasi maupun adanya tumpang tindih aturan dalam bidang tersebut.

Oleh karenanya, dalam daftar banyak sekali ditemui perda yang pajak, retribusi, pengelolaan aset dan tata cara pengajuan izin usaha di daerah. Kemendagri berdalih bahwa UU Nomor 23 Tahun 2004 (tentang Pemerintahan Daerah) mengatur bahwa terdapat 6 jenis perda yang sebelum disahkan dan diberlakukan di daerah harus mendapat persetujuan pemerintah pusat yaitu dalam pengaturan mengenai rancangan perda APBD, tata ruang, pajak daerah, retribusi daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan Panjang Daerah. Oleh karenanya, perda yang dalam lingkup itulah yang menjadi perhatian pengawasan pemerintah daerah. Dalam perkembangannya, setelah melakukan pembatalan perda dalam kaitannya dengan menciptakan iklim investasi yang baik, kemendagri juga sedang melakukan inventarisasi perda yang dinilai mengandung unsur diskriminatif dan intoleransi.⁷⁹⁸ Akan tetapi,

⁷⁹⁶ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, *“Laporan Kajian tentang Implementasi Pengawasan Perda oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung Tahun 2011*, (Jakarta: PSHK, 2011) hlm 39

⁷⁹⁷ Daftar Perda/Perkada dan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang Dibatalkan/Direvisi”, diunduh dari http://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal_perda_21_juni_2016.pdf, diakses pada 7 September 2017

⁷⁹⁸ Berita Kemendagri, “Ini Manfaat Pembatalan Perda kata Mendagri”, Rabu, 15 Juni 2016,

sebelum langkah kemendagri terealisasi, MK telah menjatuhkan putusan untuk membatasi kewenangan pemerintah dalam melakukan pengujian perda (executive review). Dalam putusan nomor 137/PUU-XIII/2015, MK membatalkan kewenangan pemerintah pusat dalam menguji perda Kabupaten/Kota. Disusul dengan putusan nomor 56/PUU-XIV/2016 dalam konteks kewenangan pemerintah menguji perda Provinsi. Menurut MK, ada dua alasan utama mengapa kewenangan pemerintah untuk menguji perda harus dibatasi, yaitu (1) mekanisme ini, menyimpangi logika dan bangunan negara hukum Indonesia, dan (2) menegasikan peran dan fungsi MA.

MK berpandangan bahwa pembatalan perda melalui keputusan gubernur atau mendagri sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak sesuai dengan rezim peraturan perundang -undangan. Kedudukan keputusan bukanlah bagian dari rezim peraturan perundang -undangan, sehingga tidak dapat dijadikan produk hukum untuk membatalkan Perda. Dengan demikian telah terjadi kekeliruan dimana perda sebagai produk hukum yang berbentuk peraturan (regeling) dapat dibatalkan dengan keputusan sebagai produk hukum yang berbentuk keputusan (beschikking).⁷⁹⁹ Mekanisme pengujian perda oleh pemerintah juga berarti menegasikan kewenangan MA sebab berpotensi adanya dualisme putusan pengadilan.⁸⁰⁰ Dalam sebuah tes yang digambarkan oleh MK, upaya hukum yang dapat dilakukan bilamana perda dibatalkan dengan “keputusan” adalah melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Bila PTUN mengabulkan permohonan maka perda berlaku kembali. Di sisi lain, terdapat pula upaya hukum pengujian Perda melalui MA yang diajukan oleh Pemerintah. Bila MA mengabulkan permohonan maka

<http://www.kemendagri.go.id/news/2016/06/15/ini-manfaat-pembatalan-perda-kata-mendagri>, diakses pada 7 September 2017.

⁷⁹⁹ Putusan 137/PUU-XIII/2015, para [3.12.4]

⁸⁰⁰ *Ibid.* 45

dipastikan ada konflik hukum antara putusan PTUN dengan putusan judicial review yang dikeluarkan MA.⁸⁰¹ Potensi konflik hukum inilah yang hendak dihindari sebagai bagian dari jaminan hak warga negara memperoleh kepastian hukum.

Berangkat dari kedua putusan MK diatas, pertanyaan mendasar yang perlu dijawab adalah mampukah pengadilan menjawab tantangan dalam pengujian sebuah peraturan yang disusun oleh lembaga demokratis. Sebagaimana dipahami bahwa pengadilan adalah lembaga counter-majoritarian dan karakteristik hakim tidak dibekali dengan pemahaman yang cukup mengenai pembentukan kebijakan yang membutuhkan keahlian khusus. Dalam perspektif komparasi, Rose-Ackerman pernah membuat kajian perbandingan peran pengadilan dalam menjalankan kewenangan *judicial review* yang menguji kebijakan-kebijakan pemerintah dengan memperhatikan perbedaan sistem hukum yang dianut. Rose-Ackerman mengambil contoh negara Amerika Serikat dan Kanada yang memiliki latar belakang sistem hukum Common Law sedangkan untuk contoh dalam sistem hukum Civil Law, Rose-Ackerman melihat pada negara Italia dan Perancis.⁸⁰² Kajian ini menyimpulkan bahwa dalam rangka menguji sebuah kebijakan publik, pengadilan hanya terlibat dalam pengujian materiil dalam proporsi *weak reasonableness test* dengan lebih banyak mempertimbangkan pada faktor prosedural terutama dalam hal perlindungan warga negara untuk ikut berpartisipasi dalam pemerintahan.⁸⁰³ Penitikberatan pada pengujian syarat-syarat prosedural akan menyeimbangkan tiga faktor yang memberikan

⁸⁰¹ *Ibid.* hlm 46

⁸⁰² Susan Rose-Ackerman, "Judicial Review Of Executive Policymaking In Advanced Democracies: Beyond Rights Review", Faculty Scholarship Series. Paper 4943, 2014 http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5955&context=fss_papers, diakses pada 8 September 2017

⁸⁰³ *Ibid*, hlm 72

legitimasi, yaitu legitimasi secara demokratis, legitimasi kewenangan dan perlindungan hak.⁸⁰⁴

Pertimbangan diatas adalah wacana dalam konteks substantif yaitu dalam hal penguatan legitimasi pengadilan. Selain faktor itu, ada pula hal teknis yang penting menjadi pertimbangan dalam wacana penyatuatapan kewenangan *judicial review* yaitu dalam manajemen perkara bilamana beban perkara yang diterima sangatlah besar. Untuk mendiskusikan hal ini, akan digunakan pendekatan perbandingan dengan melihat pada praktek penanganan kasus *judicial review* di Mahkamah Konstitusi Austria (*Verfassungsgerichtshof*). Diantara kewenangan MK Austria, dua diantaranya adalah untuk menguji konstitusionalitas undang-undang⁸⁰⁵ dan menguji legalitas peraturan administratif (kebijakan).⁸⁰⁶ MK Austria menerima perkara antara 2000 hingga

⁸⁰⁴ *Ibid.* hlm 39

⁸⁰⁵ Pasal 140 Konstitusi Austria, berbunyi “*The Constitutional Court pronounces on the unconstitutionality: (1) of laws; (2) of Federal Laws; (3) of laws of a Land*”

⁸⁰⁶ Pasal 139 Konstitusi Austria, berbunyi “*The Constitutional Court pronounces on illegality of ordinances: (1) on application by a court; (2) ex officio insofar as the court will have to apply the ordinance in a suit pending before him; (3) on application by a person who alleges to have been violated in her rights directly by the illegality, if the ordinance has become effective without a judicial decision having been rendered or a ruling having been rendered has become effective for this person; (4) upon application of a person, who claims to be hurt as a party in its rights because of a legal issue decided by a general court in first instance with the application of an illegal ordinance, on the occasion of an appeal against this decision; (5) of a Federal authority also upon application by a Land Government or the Ombudsman; (6) the authority of a Land also on application of the Federal Government or, to the extent the constitutional law of a Land has declared competent the Ombudsman also for the sphere of competence of the administration of the respective Land, the Ombudsman or an institution according to Art 148i para 2; (7) a supervisory authority according to Art 119a para 6 also on application of the municipality whose ordinance has been rescinded.*” Dan Pasal 139A Konstitusi Austria yang berbunyi “*The Constitutional Court pronounces on the illegality of pronouncements on the republication of a law (state treaty).*”

3000 kasus setiap tahunnya. 90% dari kasus tersebut adalah berupa perkara dalam dua kewenangan yang disebutkan diatas.⁸⁰⁷ Di Austria, selain terdapat MK juga ada peradilan administrasi (bisa disamakan dengan PTUN). Dalam rangka menghindari kemungkinan tumpang tindih kewenangan antara MK dengan peradilan administrasi, MK menyusun kriteria khusus dalam memeriksa perkara *judicial review* yang benar-benar telah melanggar hak-hak warga negara yang dilindungi secara konstitusional.⁸⁰⁸ Oleh karena itu, pemeriksaan pendahuluan dalam pengujian perkara legalitas maupun konstitusionalitas peraturan perundang-undangan dilakukan secara ketat dengan menyeleksi apakah hak-hak yang didalilkan oleh pemohon merupakan hak yang tertera dalam konstitusi? Dan apakah kerugian hak-hak pemohon benar-benar telah terjadi? Sehingga MK Austria menghapus kemungkinan mengenai kerugian yang bersifat potensial. Selain itu, pasca perubahan Konstitusi Austria pada tahun 1981-1984, MK Austria diberikan sejumlah aturan konstitusional yang meringankan beban dalam pemeriksaan perkara.⁸⁰⁹ Konstitusi memberi jaminan

⁸⁰⁷ Ibnu Sina Chandranegara, *Perbandingan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Lembaga Sejenisnya di Tiga Negara: Indonesia, Austria, Perancis*, (Jakarta: AL-Qisth Law Review, Vol 1 No 1 Tahun 2017) hlm 11-10

⁸⁰⁸ Pasal 144 Konstitusi Austria menyatakan *“The Constitutional Court pronounces on rulings by an Administrative Court in so far as the appellant alleges an infringement by the ruling of a constitutionally guaranteed right”*. Begitu pula, dalam Pasal 82 (4) UU mengenai MK Austria yang mengatur bahwa permohonan pemohon setidaknya memuat unsur argumen mengenai *“the claim as to whether the applicant claims to be infringed in his rights by the contested findings in constitutionally guaranteed rights”*.

⁸⁰⁹ Bisariyadi, *Persoalan Judicial Review Dalam “Dua Atap”.....Op. Cit*, hlm 18

prosedural bahwa MK dapat menolak memeriksa perkara bila kasus yang diajukan memiliki kemungkinan kecil untuk sukses.⁸¹⁰

Tidak dapat dipungkiri adanya pembagian tugas dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan pada MK dan MA, dipandang sebagai desain yang tidak ideal. Terlebih dalam sistem hukum Indonesia saat ini, yang hanya mengenal mekanisme *judicial review* dalam mengendalikan berbagai persoalan dari jumlah regulasi yang mebludak, setelah MK membatalkan kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam membatalkan Peraturan Daerah. Umumnya jalan keluar yang ditawarkan sebagai solusi adalah melalui penyatuatapan kewenangan *judicial review* di MK. Namun, sebagaimana yang telah penulis kemukakan sebelumnya, membludaknya jumlah regulasi atau yang populer dengan istilah obesitas hukum adalah fenomena bawaan dalam pembangunan hukum suatu negara yang mendesain hukumnya secara berjenjang.⁸¹¹ Karena merupakan fenomena bawaan, maka obesitas hukum tidak selamanya buruk. Jumlah peraturan yang begitu banyak, namun efektif dan tidak bertentangan antara satu dengan yang lain, bukanlah merupakan suatu masalah. Setali tiga uang dengan masalah obesitas hukum, mekanisme *review* juga merupakan

⁸¹⁰ Pasal 140 (1b) Konstitusi Austria menyatakan “*The Constitutional court may decide against the consideration of an application... , in case it does not have sufficient chances of success*”.

⁸¹¹ Lebih lanjut menurut Ibnu Sina Chandranegara bahwa penyusunan regulasi yang dilakukan secara TSM (tidak terstruktur dan tidak sistematis namun masif) merupakan bom waktu bagi penyelenggaraan negara hukum yang demokratis. Dengan dianutnya konsepsi negara hukum yang berarti berujung kepada kepastian hukum, persamaan di hadapan hukum, dan perlindungan hak asasi manusia akan menjadi ilusi semata apabila tatanan regulasi mengalami obesitas. Regulasi yang saling tumpang (dan tumbang) tindih (serta menindih) merupakan faktor akut yang justru melahirkan ke (tidak) pastian hukum, kesenjangan perlakuan dihadapan hukum, dan alienisasi HAM. [Ibnu Sina Chandranegara, *Menemukan Formulasi Diet Regulasi*, dalam *Dinamika Kellmuan Hukum*, (Jakarta: UMJ Press, 2017) hlm 220-221]

paket yang tidak mungkin dipisahkan dalam desain hukum berjenjang.⁸¹² Akan tetapi, pertanyaannya utamanya adalah, apakah solusi penyatuatapan kewenangan *judicial review* di MK menjadi satu-satunya solusi dalam menanggulangi persoalan pembengkakan regulasi yang saling tumpang tindih dan menghambat pembangunan seperti saat ini?. Sesungguhnya, mewacanakan untuk penggabungan kewenangan *judicial review* dalam satu atap bukanlah perkara selayaknya membalikkan telapak tangan. Penyatuan kewenangan menuntut adanya perubahan desain konstitusional dimana saat ini UUD 1945 memandatkan untuk membagi kewenangan *judicial review* dalam dua lembaga peradilan, yaitu MK untuk perkara pengujian UU dan MA untuk perkara pengujian peraturan perundang-undangan dibawah UU. Proses perubahan konstitusi membutuhkan perencanaan yang matang dan pertimbangan yang teliti dan mendalam.⁸¹³ Perkembangan konstitusional yang terjadi

⁸¹² *Ibid*, hlm 224

⁸¹³ Merdiansa Paputungan mengemukakan bahwa penyatuatapan kewenangan *judicial review* di MK, belum tentu merupakan solusi yang efektif. Hal ini didasarkan pada beberapa alasan: (a) Gagasan penyatuatapan kewenangan pengujian seluruh Peraturan Perundang-Undangan, adalah solusi yang tidak mungkin dilaksanakan dalam waktu yang relatif singkat, dikarenakan mengharuskan adanya amandemen UUD 1945. Sementara problematika disharmonisasi regulasi saat ini telah menghambat banyak hal, termasuk di bidang pembangunan dan pertumbuhan ekonomi, sehingga memerlukan solusi yang lebih cepat dan rasional sebagai jalan keluar; (b) Dengan mengacu pada komposisi hakim dan kewenangan yang ada pada Mahkamah Konstitusi saat ini, maka menjadi beban yang sangat berat jika kewenangan MK harus ditambah untuk menguji Peraturan di bawah Undang-Undang. Terlebih materi muatan yang bervariasi dalam berbagai Peraturan di bawah UU, jelas lebih variatif dan kontekstual, terlebih peraturan yang berbentuk Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota. Hal ini akan menyulitkan Hakim Konstitusi, untuk kemudian memeriksa dan memutus berbagai peraturan yang secara substansi mengatur hal-hal yang bersifat lokal; Dengan mengacu pada 2 (dua) argumentasi diatas, gagasan penyatuatapan kewenangan menguji seluruh Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi bukanlah solusi yang tepat [Merdiansa Paputungan, *Unifikasi Hukum Acara Pengujian Seluruh Peraturan*

saat ini menunjukkan fenomena adanya hambatan dalam menjalankan kewenangan judicial review dalam dua atap.⁸¹⁴

Oleh karena itu, penyeragaman hukum acara pengujian seluruh peraturan perundang-undangan dapat menjadi solusi jalan tengah apabila perubahan UUD merupakan jalan yang berliku. Penyeragaman hukum acara pengujian seluruh peraturan perundang-undangan, adalah solusi yang relatif lebih cepat untuk direalisasikan karena beberapa alasan, yakni: *Pertama*, penyeragaman hukum acara pengujian seluruh peraturan perundang-undangan tidak mengharuskan adanya perubahan konstitusi, cukup diatur dalam Undang-Undang, sehingga menjadi solusi yang relatif lebih cepat untuk menanggulangi persinggungan dan kerumitan yang saat ini mengganggu jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman; *Kedua*, melalui penyeragaman hukum acara, maka potensi pertentangan antara hasil putusan MK dan MA dapat ditanggulangi melalui pengaturan dalam hukum acara. Menurut hemat penulis, ada beberapa hal yang perlu dilakukan.

Pertama, pengaturan hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan tidak diatur secara terpisah dan sektoral, namun cukup diatur dalam satu undang-undang. Hal ini bertujuan agar baik mekanisme pengujian di MK maupun di MA, bisa diatur dalam satu nafas yang harmonis dan berkesinambungan; *Kedua*, dengan diatur dalam satu undang-undang, maka ketentuan dan asas-asas hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan yang

Perundang-Undangan, dalam Ibnu Sina Chandranegara, *Dinamika Keilmuan Hukum*, (Jakarta; UMJ Press, 2017) hlm 188]

⁸¹⁴ Setidaknya, hal ini ditunjukkan dari beberapa putusan MK dalam pengujian UU Sumber Daya Air serta beberapa putusan pengujian UU yang berkaitan dengan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah. Dalam rangka implementasi putusan-putusan tersebut dibutuhkan adanya harmonisasi antara perubahan aturan UU sebagai akibat dari putusan dengan perda-perda yang telah dikeluarkan sebagaimana telah ditunjukkan dalam pemungutan pajak mengenai menara telekomunikasi dan pajak golf. [Bisariyadi, *Persoalan Judicial Review Dalam "Dua Atap"Op. Cit*, hlm 18]

universal, dapat diterapkan baik di MK maupun di MA; *Ketiga*, penyeragaman dalam satu undang-undang ini meliputi mekanisme acara persidangan yang terdiri dari Rangkaian proses persidangan ini, dimulai dari Pemeriksaan Pendahuluan, Pemeriksaan Persidangan, Pembuktian, sampai kepada Pembacaan Putusan.; *Keempat*, pengaturan batasan waktu dalam tahapan persidangan yang jelas, agar mekanisme beperkara di lembaga peradilan memiliki kejelasan dan kepastian dalam hal prosedur yang meliputi tahapan dan persyaratan yang dibutuhkan dalam beperkara.; *Kelima*, penyeragaman pengaturan berkenaan dengan Putusan, yang meliputi pembacaan Putusan dalam sidang yang terbuka untuk umum, Putusan harus memuat pertimbangan hakim dalam menjatuhkan Putusan, serta kemudahan untuk mengakses Putusan *judicial review* baik di MA maupun di MK; *keenam*, penyesuaian ketentuan Pembuktian, yang meliputi alat bukti, sistem pembuktian, dan asas-asas pembuktian.

Pengaturan hukum acara yang terintegrasi ini, dapat meningkatkan kualitas *judicial review* baik di Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung, termasuk juga untuk mengendalikan potensi peretentangan Putusan antara MK dan MA, sehingga memberikan jaminan koherensitas putusan dan menjaga wibawa dan martabat lembaga *judicial review* itu sendiri sebagai cerminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman.

D. Realisasi Status Jabatan Hakim

Sejatinya, penghendakan agar adanya status jabatan yang berbeda dengan PNS bukan merupakan aspirasi yang berkembang sejak era reformasi semata. Pada Rapat Kerja Nasional Pimpinan MA dibawah Ketua MA Soerjadi bersama ketua-ketua PN dan PT pada November 1966 telah menghasilkan 3 butir rekomendasi berkenaan dengan status jabatan, penggajian dan insentif/jaminan

sosial yang berbeda dari PNS pada umumnya.⁸¹⁵ Hal ini terulang kembali dalam Pidato Pembukaan Ketua Ikahi Asikin Kusumah Atmadja dalam seminar IKAHI pada November 1968 yang pada intinya menyatakan penolakan atas status hakim yang disamakan dengan pegawai negeri sipil dan meminta status jabatan hakim diatur tersendiri terpisah dari status PNS.⁸¹⁶ praktik yang tidak menghormati hakim pada masa itu tercermin dalam tindakan keprotokuleran. Penempatan kursi Ketua Mahkamah Agung dalam acara kenegaraan yang tidak setara dengan presiden, bahkan pada masa orde baru, Ketua Mahkamah Agung harus menunggu 1 (satu) jam untuk bertemu dengan Menteri Sekretaris Negara merupakan bentuk tindakan yang tidak menghormati hakim.⁸¹⁷ Pada masa reformasi hal-hal semacam ini tidak sepenuhnya mampu diatasi, seperti tidak adanya penyebutan jabatan hakim dalam formulir KTP serta hak protokoler dan fasilitas yang belum dipenuhi, padahal berbagai peraturan perundang-undangan telah memberikan jaminan terhadap hal tersebut.

Atas fenomena yang demikian itu William Kelly mengemukakan bahwa “*When you are reduced to begging for a decent salary, how can you be truly independent?*”, baginya, peningkatan penghormatan atas jabatan hakim tidaklah datang dari

⁸¹⁵ Tiga butir pernyataan tersebut selengkapnya antara lain: (1) Otonomi Kelembagaan; (2) MA memiliki kewenangan menguji UU atau peraturan perundang-undangan di bawahnya; (3) status jabatan, penggajian dan insentif/ jaminan sosial berbeda dari pns pada umumnya. [Takdir Rahmadi, *Kedudukan Hakim Sebagai Pejabat Negara*, (Disampaikan pada Seminar: “Kedudukan Hakim Sebagai Pejabat Negara” Diselenggarakan Oleh Balitbangdiklatkumdil Mahkamah Agung RI, 26 November 2015) hlm 4-5]

⁸¹⁶ *Ibid*, hlm 6

⁸¹⁷ *Ibid*, hlm 8

kekuasaan kehakiman itu sendiri.⁸¹⁸ Atas hal yang demikian itu, William Kelly mengungkapkan

*“If Judges have to live in mean houses, wear cheap clothes.....not only would their work suffer by reason of their mental discomfort but the present high estimation in which the judiciary is everywhere held would also suffer. If the members of the judiciary are not regarded with respect, their impartiality will, such is human nature, come to be doubted.....”*⁸¹⁹

Denny Indrayana bahkan mengemukakan terkait dengan kesejahteraan hakim bahwa *“if you pay peanut, you get monkey”*.⁸²⁰

Sesungguhnya telah banyak peraturan perundang-undangan yang menjamin status hakim yang lebih baik melalui mendudukkan hakim sebagai pejabat negara. UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme⁸²¹, UU No 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan

⁸¹⁸ Willian Kelly mengemukakan *“Improving the service conditions of our judges is not in the interest of the judges alone, but in the interest of the sound and efficient administration of justice as well. Remuneration security means that the salary of all judges should be adequate, fixed and secure and not subject to arbitrary change by any branch of government. The objectives, of course, are to ensure judges are not subject to temptation, are not unduly worried or distracted by their present and future financial state, and that judicial remuneration is sufficient to attract the most competent and qualified citizens into the judicial ranks.”* [William E Nelson, *Marbury V. Madison: The Origins and Legacy of Judicial Review*, (Kansas: Kansas University Press, 2000) hlm 110]

⁸¹⁹ *Ibid*, hlm 103

⁸²⁰ Denny Indrayana, *Kemerdekaan dan Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman*, (Makalah dalam Kuliah Umum yang berjudul Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman dan Akuntabilitas Peradilan Pasca Perubahan UUD 1945” di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, 13 Desember 2017), hlm 17

⁸²¹ Pasal 1 angka 1 UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme:

Kehakiman⁸²² UU No 43 tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian⁸²³, UU No 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara⁸²⁴, dan Peraturan Menteri Sekretaris Negara No. 7 tahun 2012 tentang Penetapan Petunjuk Pelaksanaan Penanganan Administrasi Pejabat Negara dan Pejabat Lainnya⁸²⁵ merupakan beberapa regulasi yang menegaskan harusnya kedudukan hakim sebagai pejabat negara. Meskipun berbagai peraturan perundang-

Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dan Pasal 2 angka 5 UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme; Penyelenggara Negara meliputi: 5. Hakim;

⁸²² Pasal 1 angka 5 dan Pasal 19 UU No 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman Hakim dan hakim konstitusi adalah pejabat negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam undang-undang. Pasal 31 ayat (1) UU No 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman Hakim pengadilan di bawah Mahkamah Agung merupakan pejabat negara yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang berada pada badan peradilan di bawah Mahkamah Agung.

⁸²³ Pasal 11 ayat (1) huruf d UU No 43 tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian: Pejabat Negara terdiri atas Ketua, Wakil Ketua, dan Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta ketua, Wakil Ketua, dan Hakim pada semua Badan Peradilan.

⁸²⁴ Pasal 122 huruf e UU No 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara: Pejabat negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 121 yaitu: e. Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim ad hoc;

⁸²⁵ Lampiran Bab II huruf A. Pejabat Negara dan Pejabat Lainnya yang Penanganannya dilaksanakannya dilaksanakan oleh Kementerian Sekretariat Negara: 3. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung; 10. Hakim Pengadilan Umum; 11. Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara; 12. Hakim Pengadilan Agama; 13. Hakim Mahkamah Syariah; 14. Hakim Pengadilan Militer;

undangan telah menegaskan Hakim pada semua tingkatan badan peradilan adalah pejabat negara, tetapi kondisi objektif menunjukkan hakim belum mendapatkan hak sesuai dengan kedudukannya. Hakim Pertama dan Hakim Tinggi masih tetap menyandang status sebagai Pegawai Negeri Sipil/PNS. Dengan masih berstatus sebagai PNS di samping sebagai pejabat negara, maka sistem manajemen jabatan, kepangkatan hakim dan persyaratan untuk memperoleh promosi/kenaikan jabatan maupun untuk menduduki pimpinan pengadilan mengikuti pola PNS yang didasarkan atas penggolongan ruang/kepangkatan tersebut. Hal tersebut masih membuka intervensi pihak eksekutif.

Hakim Pertama dan Hakim Tinggi juga belum mendapatkan hak dan fasilitas sebagai pejabat negara. Bahkan amanat berbagai undang-undang yang terkait dengan kekuasaan kehakiman yaitu UU No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, UU No 2 Tahun 1986 jo. UU No 8 Tahun 2004 jo. UU No 49 Tahun 2009 Tentang Peradilan Umum, UU No 7 Tahun 1989 jo. UU No 3 Tahun 2006 jo. UU No 50 Tahun 2009 Tentang Peradilan Agama dan UU No 5 Tahun 1986 jo. UU No 9 Tahun 2004 jo. UU No 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa mengenai kedudukan protokoler, rumah negara, fasilitas transportasi, jaminan kesehatan, jaminan keamanan, dan hak serta tunjangan lain bagi Hakim yang kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 94 Tahun 2012 tentang Hak Keuangan dan Fasilitas Hakim Yang Berada di Bawah Mahkamah Agung, belum sepenuhnya direalisasikan. Sebagai contoh, Pasal 5 PP No 94 Tahun 2012 menyatakan bahwa dalam hal rumah negara dan/atau sarana transportasi belum tersedia, Hakim dapat diberikan tunjangan perumahan dan transportasi, tetapi fakta menunjukkan karena terbatasnya rumah negara, banyak Hakim yang tidak menempati rumah negara dan hampir semua Hakim selain Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan yang tidak mendapatkan sarana transportasi ternyata tidak memperoleh tunjangan perumahan

dan/atau transportasi.⁸²⁶ Apabila merujuk kepada apa yang seharusnya, maka apabila hakim dapat direalisasikan statusnya menjadi pejabat negara, terdapat beberapa konsekuensi, antara lain: *Pertama*, perubahan klasifikasi dan penjenjangan karir. Ini disebabkan klasifikasi dan penjenjangan karier serta kepangkatan hakim sebagai pejabat negara tidak dapat lagi mengikuti pola PNS seperti selama ini yang didasarkan pada pangkat dan penggolongan ruang. Penjenjangan karier dan kepangkatan hakim termasuk promosi untuk menduduki jabatan tertentu dapat didasarkan pada masa tugas, riwayat penempatan wilayah berdasarkan penggolongan kelas pengadilan, pendidikan dan pelatihan lanjutan, prestasi, dan hal lain yang relevan untuk itu.

Kedua, pembenahan kesejahteraan dan fasilitas. Kesejahteraan yang memadai berkorelasi positif terhadap kemandirian hakim. Adanya jaminan kesejahteraan berupa gaji,

⁸²⁶ Forum Diskusi Hakim Indonesia (FDHI) pada tahun melayangkan gugatan uji materi Pasal 3 ayat (2), Pasal 5 ayat (2), Pasal 11 PP No. 94 Tahun 2012 ke MA yang terdaftar sebagai Putusan MA No 28 P/HUM/2015. Pemohon menilai *Beleid* yang berisi kenaikan gaji dan tunjangan hakim ini dinilai telah mendegradasi kedudukan hakim sebagai pejabat negara. Pangkal persoalannya, struktur gaji, tunjangan, pensiun hakim masih mengikuti sistem PNS. Belum lagi, hak fasilitas perumahan dan transportasi dapat diberikan sesuai kemampuan keuangan negara, bukanlah kewajiban. Pemohon mengakui sebenarnya satu sisi PP ini menguntungkan bagi para hakim, tetapi implementasinya justru menimbulkan masalah. Karena itu, Pemohon minta Pasal 3 ayat (2) PP No. 94 Tahun 2012 dihapus, kata “dapat” dalam Pasal 5 ayat (2) harus dimaknai “wajib”. Sedangkan Pasal 11 terkait pensiun PNS diubah dengan pensiun pejabat negara. Namun, permohonan ini ditolak Majelis Hakim yang diketuai Yulius beranggotakan Imam Soebechi dan Mohammad Saleh pada 29 Desember 2015. Majelis berpendapat dalil para Pemohon (FDHI) tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Menurut Majelis kata “dapat” dalam Pasal 5 PP No. 94 Tahun 2012 yang mengatur tunjangan perumahan dan transportasi bagi hakim faktanya memang belum terpenuhi sesuai kemampuan negara saat ini. Sesuai maknanya kata “dapat” tersebut berarti memang “tidak wajib”. Atas dasar itu, dalil permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum. [Putusan MA No. 28P/HUM/2015]

tunjangan dan fasilitas yang layak dan bersifat tetap sehingga terhindar dari objek perubahan sewaktu waktu oleh cabang kekuasaan negara lainnya yang dapat menjadi pintu masuk intervensi. Selain itu, Perlakuan yang layak dan kesejahteraan yang memadai bagi hakim bukan semata untuk kepentingan hakim, tetapi lebih luas lagi adalah untuk kepentingan keadilan. Kesejahteraan yang memadai bagi hakim akan menjauhkan hakim dari berbagai pengaruh, baik dari cabang kekuasaan negara maupun pihak berperkara, sehingga hakim akan fokus dalam melaksanakan tugas memberikan keadilan. Hal lain yakni, perlakuan yang layak dan kesejahteraan hakim yang memadai juga akan mendorong sarjana hukum potensial untuk bergabung menjadi hakim sehingga lembaga peradilan akan memperoleh sumber daya manusia hakim yang memiliki kompetensi, kapasitas dan integritas tinggi. *Ketiga*, jaminan kesejahteraan masa pensiun. Adanya jaminan kesejahteraan hakim untuk memastikan agar hakim tidak merasa khawatir atau terganggu oleh keadaan finansial saat ini (saat masih menjabat) maupun masa mendatang (setelah tidak menjabat), maka penghargaan dan perlakuan yang tepat bagi pensiunan hakim dengan memberikan kesejahteraan masa pensiun yang layak sebagai pejabat negara yang berbeda dari pensiunan PNS merupakan konsekuensi dari realisasi status hakim sebagai pejabat negara.

Oleh karena itu, peneliti mengusulkan adanya beberapa materi muatan yang perlu diatur dalam UU berkenaan Jabatan Hakim kedepannya. *Pertama*, UU berkenaan Jabatan Hakim perlu menguraikan batasan definisi atau pengertian berkenaan dengan Hakim, Hakim *ad hoc*, jabatan Hakim, pejabat negara, Mahkamah Agung, kaitannya Komisi Yudisial. Ruang lingkup UU berkenaan dengan Jabatan Hakim nanti secara spesifik akan mengatur mengenai sistem manajemen jabatan bagi Hakim Mahkamah Agung dan Hakim pada badan peradilan yang berada di bawahnya. Adapun Hakim yang akan diatur dalam rancangan undang-undang ini adalah Hakim pertama, Hakim Tinggi dan Hakim Agung. Hakim *ad hoc*

tidak termasuk dalam kategori pejabat negara⁸²⁷, bagi Hakim *ad hoc* pengaturannya disesuaikan dengan undang-undang tentang pengadilan khusus yang menjadi wadah keberadaannya.⁸²⁸ *Kedua*, adanya pengaturan mengenai Sistem Manajemen hakim dengan menggunakan pola pembagian tanggung jawab (*shared responsibility*). Sistem manajemen meliputi pengangkatan Hakim, pengangkatan, pembinaan, pengawasan, perlindungan, dan

⁸²⁷ Setelah berlakunya UU ASN yang mengecualikan Hakim *Ad Hoc* sebagai *bukan* Pejabat Negara, tak lama kemudian diajukan permohonan *judicial review* terhadap ketentuan pasal dalam UU ASN yang telah mengecualikan Hakim *Ad Hoc* dari status Pejabat Negara kepada Mahkamah Konstitusi. Melalui Putusannya Nomor 32/PUU-XII/2014 Mahkamah Konstitusi menolak permohonan tersebut dengan pertimbangan hukum bahwa *penentuan kualifikasi Hakim in casu Hakim ad hoc apakah sebagai Pejabat negara atau bukan merupakan kebijakan hukum terbuka (open legal policy), yang sewaktu-waktu dapat diubah oleh Pembentuk undang-undang sesuai dengan tuntutan kebutuhan dan perkembangan yang ada sesuai dengan jenis dan spesifikasi serta kualifikasi jabatan tersebut. Dengan demikian, penentuan kualifikasi Pejabat Negara yang dikecualikan untuk Hakim ad hoc sepenuhnya merupakan kewenangan pembentuk undang-undang.* [Putusan MK No 32/PUU-XII/2014]

⁸²⁸ Beberapa ketentuan tersebut, antara lain: (a) hakim *ad hoc* pada pengadilan niaga yang diatur dalam UU No 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang; (b) hakim *ad hoc* pada pengadilan Hak Asasi Manusia yang diatur dalam UU No 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia; (c) hakim *ad hoc* pada pengadilan tindak pidana korupsi yang diatur dalam UU No 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi; (d) hakim *ad hoc* pada pengadilan hubungan industrial yang diatur dalam UU No 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial; (e) hakim *ad hoc* pada pengadilan perikanan yang diatur dalam UU No 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah diubah dengan UU No 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU No 31 Tahun 2004 tentang Perikanan; (f) hakim *ad hoc* pada pengadilan pajak yang diatur dalam UU No 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak; (g) hakim *ad hoc* pada Mahkamah Syar'iyah yang diatur dalam UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh; dan (h) hakim *ad hoc* pada Mahkamah Agung yang diatur dalam UU No 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

pemberhentian. Manajemen Hakim dengan pola pembagian tanggung jawab perlu diatur, karena selama ini Hakim yang merupakan pejabat negara pada lingkungan yudikatif masih tunduk pada pola manajemen lingkungan eksekutif namun perlu adanya pembagian pola tanggung jawab yang diberikan kepada Komisi Yudisial agar MA hanya bertindak sebagai pengguna atau *user*. *Ketiga*, adanya penegasan pengaturan mengenai tugas dan wewenang jabatan hakim. Dalam menjalankan tugasnya Hakim merupakan pejabat negara yang melaksanakan kekuasaan kehakiman perlu menjaga integritas, kemandirian, dan profesionalitasnya serta dijamin keamanan dan kesejahteraannya dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat terhadap hukum dan keadilan.

Penegasan sebagaimana dimaksud adalah bahwa Hakim memiliki tugas dan wewenang yaitu memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara sesuai dengan tingkatan dan lingkungan badan peradilan. Tugas dan wewenang Hakim tersebut dilaksanakan secara sederhana, cepat, dan biaya ringan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (4) UU No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Selain itu, Hakim wajib mematuhi kode etik dan pedoman perilaku Hakim dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Hal tersebut diatur dalam Pasal 5 ayat (3) UU No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Kode etik sebagai salah satu prinsip profesi Hakim dibutuhkan untuk menjaga keluhuran martabat dan kehormatan Hakim. Perilaku Hakim adalah sikap, ucapan, dan/atau perbuatan yang dilakukan oleh seorang Hakim dalam kapasitas pribadinya yang dapat dilakukan kapan saja termasuk perbuatan yang dilakukan pada waktu melaksanakan tugas profesi. Kode etik dan pedoman perilaku hakim yang diatur dalam Pasal 4 Peraturan Bersama Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial Nomor 02/PB/MA/IX/2012-02/PB/P.KY/09/2012 meliputi: (a) berperilaku adil; (b) berperilaku jujur; (c) berperilaku arif dan bijaksana; (d) bersikap mandiri; (e) berintegritas tinggi; (f)

bertanggung jawab; (g) menjunjung tinggi harga diri; (h) berdisiplin tinggi; (i) berperilaku rendah hati; dan (j) bersikap profesional.

Keempat, adanya pengaturan mengenai Hak Hakim. Pengaturan Hakim sebagai pejabat negara, maka terdapat jaminan memiliki hak atas keuangan, cuti, dan fasilitas. Hak keuangan meliputi gaji pokok, tunjangan jabatan, penghasilan pensiun, dan tunjangan lain. Sedangkan hak cuti meliputi cuti tahunan dan cuti khusus. Adapun untuk fasilitas terdiri atas rumah jabatan milik negara, sarana transportasi milik negara, jaminan kesehatan, kedudukan protokol sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan jaminan keamanan dalam melaksanakan tugasnya.

Pengaturan mengenai hak bagi Hakim ini juga diperlukan karena walaupun UU ASN telah menegaskan bahwa Hakim merupakan pejabat negara, namun sebagaimana diatur dalam Pasal 139 UU ASN dinyatakan bahwa semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU Pokok-Pokok Kepegawaian beserta perubahannya, dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan UU ASN. Konsekuensi dari Pasal 139 UU ASN tersebut adalah masih berlakunya Peraturan Pemerintah No 94 Tahun 2012 tentang Hak Keuangan dan Fasilitas Hakim Yang Berada di Bawah Mahkamah Agung yang mengatur mengenai mekanisme penggajian bagi Hakim kecuali Hakim dalam lingkungan peradilan militer dibandingkan dengan penggajian PNS, sebagai contoh, dalam Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 11 PP 94 Tahun 2012 tersebut tidaklah sinkron dengan pengaturan yang berlaku saat ini di UU ASN mengenai status jabatan Hakim sebagai pejabat negara. Hal ini dikarenakan struktur gaji dan tunjangan bagi hakim masih sama dengan PNS.⁸²⁹ Oleh karena itu hak bagi Hakim perlu

⁸²⁹ Pasal 3 ayat (2) PP No 94 Tahun 2012 Tentang tentang Hak Keuangan dan Fasilitas Hakim Yang Berada di Bawah Mahkamah Agung: "ketentuan dan besaran gaji pokok Hakim sama dengan ketentuan dan besaran gaji pokok pegawai negeri sipil", begitu juga dalam Pasal 11 yang

dirumuskan secara tersendiri dalam undang-undang yang mengatur khusus mengenai jabatan hakim. Hal ini agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum yaitu dualisme status bagi Hakim karena selain hak dan kewajiban, beberapa aspek lain pun seperti pengangkatan hakim dan jenjang karier/kepangkatan masih mengikuti standar aturan bagi PNS.

Selain sebagaimana hal di atas, maka *kelima*, perlu adanya pengaturan mengenai hak imunitas Hakim dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Saat ini profesi Advokat disematkan sebuah hak imunitas sebagaimana diatur oleh Pasal 16 Undang-Undang Nomor 18 tahun 2003 tentang Advokat.⁸³⁰ Sama halnya dengan Advokat, profesi Hakim merupakan Pelaku kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan tugasnya sangat rentan menghadapi risiko dan tantangan berupa ancaman dan intimidasi untuk dituntut secara pidana, perdata maupun administratif. Oleh karenanya sangat penting diatur mengenai hak imunitas Hakim dalam menjalankan tugas profesinya. Tentu tidak berlebihan kiranya jaminan perlindungan profesi Hakim berupa hak imunitas tersebut dijamin. Menurut Dikdik M. Arief Mansyur, bahwa Hak imunitas diberikan kepada Pejabat Negara, agar Pejabat Negara dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya untuk mewakili negara dengan baik. Permasalahan yang terjadi adalah kemungkinan munculnya penuntutan terhadap Pejabat Negara dalam hal melaksanakan tugasnya, yaitu apakah hal tersebut menjadi tanggung jawab dari negara yang memberikan tugas kepadanya atau merupakan tanggung jawab dari Pejabat Negara tersebut. mengenai permasalahan ini, terdapat doktrin yang

menyatakan bahwa “hakim diberikan hak pensiun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pensiun pegawai negeri sipil”.

⁸³⁰ Pasal 16 UU No 18 tahun 2003 tentang Advokat: “*Advokat tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana dalam menjalankan tugas profesinya dengan iktikad baik untuk kepentingan pembelaan Klien dalam sidang pengadilan.*”

menyebutkan bahwa negara sebagai satu kesatuan hukum hanya dapat bertindak oleh dan melalui Pejabat- Pejabat atau perwakilannya.⁸³¹

Berdasarkan pendapat tersebut, maka setiap tindakan Pejabat atau perwakilan negara yang dilakukan dalam hal kewenangannya untuk melaksanakan tugas negara menjadi tanggung jawab negara. Pandangan ini disebut dengan doktrin Imputabilitas atau *Imputability Doctrine*. Oleh karena itu dasar pemberian hak imunitas kepada Pejabat Negara karena pejabat tersebut bertindak sebagai pihak yang melaksanakan tugas-tugas negara. Selain dalam bentuk pelaporan maupun penuntutan serta ancaman tindakan administrasi yang membayangi pelaksanaan tugas judicial, ternyata Hakim juga rentan untuk dikriminalisasi. Sebagaimana diatur dalam ketentuan pasal 96, pasal 100 dan pasal 101 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, sebagaimana berbunyi:

- 1) *Pasal 96 menyebutkan bahwa* “Penyidik, Penuntut Umum, dan Hakim yang dengan sengaja tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp.200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).”
- 2) *Pasal 100 menyebutkan bahwa* “Hakim yang dengan sengaja tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (3), Pasal 37 ayat (3), dan Pasal 38 ayat (3) dipidana dengan

⁸³¹ Yaitu negara bertanggung jawab atas setiap perbuatan pejabat maupun perwakilannya dalam menjalankan tugas kenegaraan, dengan tidak memandang: (a). Kelembagaan dari Pejabat Negara tersebut, apakah berasal dari lembaga legislatif, eksekutif atau yudikatif; (b). Besar kecilnya jabatan atau pangkat suatu organ atau pejabat, apakah dia sebagai PNS dengan kepangkatan rendah atau jenderal dalam kemiliteran;(c). Kedudukannya sebagai pejabat pemerintah pusat atau daerah; dan (d). Status lainnya yang ditentukan menurut hukum negara apakah sebagai pejabat negara, pejabat pemerintahan atau pegawai. [Dikdik M. Arief Mansyur, Hak Imunitas Aparat Polri: Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Terorisme, Jakarta, pensil, 2012, hlm.9-11].

pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun. 3) Pasal 101 menyebutkan bahwa Pejabat pengadilan yang dengan sengaja tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun.”

Setelah diajukan *judicial review* terhadap ketiga pasal tersebut oleh IKAHI, Mahkamah Konstitusi melalui putusannya Nomor 110/PUU-X/2012 memutuskan bahwa pasal-pasal kriminalisasi terhadap Hakim tersebut dinyatakan inkonstitusional karena dinilai bertentangan dengan kemerdekaan kekuasaan kehakiman (sebagaimana terjamin dalam konstitusi). Selain pasal tersebut, dalam RUU MA tahun 2013 diatur secara substansi mengenai kriminalisasi hakim atas putusannya sebagaimana tersirat dalam ketentuan Pasal 97 huruf a sampai dengan huruf d yang menegaskan bahwa:

MA dalam tingkat kasasi dilarang:

- (a) membuat putusan yang melanggar Undang-Undang;
- (b) membuat putusan yang menimbulkan keonaran dan kerusakan serta mengakibatkan kerusuhan dan huru-hara;
- (c) dilarang membuat putusan yang tidak mungkin dilaksanakan karena bertentangan dengan realitas di tengah-tengah masyarakat, adat istiadat dan kebiasaan yang turun temurun sehingga akan mengakibatkan pertikaian dan keributan;
- (d) dilarang mengubah Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Komisi Yudisial secara sepihak, dan/atau Keputusan Bersama tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim secara sepihak.

Selain mencampur adukan antara dua hal yang substansinya berbeda, yaitu putusan kasasi sebagaimana kalimat awal dalam pasal 97 dengan Surat Keputusan Bersama, pasal ini mensiratkan bahwa DPR berwenang untuk mengatur isi putusan (kasasi) MA dan

putusan tersebut harus sesuai dengan kehendak mayoritas.⁸³² Meski pasal tersebut memang tidak secara langsung mengatur bahwa MA harus menuruti kehendak mayoritas, namun jika dikontekstualkan dengan praktik, bagaimana para hakim agung dapat memprediksi apakah putusan yang akan dibuatnya akan menimbulkan keonaran, kerusuhan atau huru-hara atau tidak?. Padahal, tugas memastikan bahwa jika seseorang dinyatakan tidak bersalah tidak akan terjadi kerusuhan akibat masyarakat menolak putusan tersebut bukanlah tugas pengadilan, melainkan tugas pemerintah untuk menjaga keamanan dan ketertiban. Menurut Frank Cross, kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan/atau kebebasan hakim, bukanlah kemerdekaan atau kebebasan tanpa batas. Kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan kebebasan Hakim diartikan sebagai kemerdekaan atau kebebasan proses yudisial yang meliputi:⁸³³

- 1) Bebas dari tekanan, campur tangan dan rasa takut ketika memeriksa dan memutus perkara;
- 2) Tidak ada yang dapat menolak melaksanakan putusan hakim. Putusan hakim adalah hukum yang wajib ditaati dan dilaksanakan;
- 3) Hakim tidak boleh diganggu gugat atau dituntut dengan alasan putusannya salah atau merugikan orang lain; dan

⁸³² Pengawasan DPR Terhadap Mahkamah Agung (MA) sebagaimana tercermin dalam ketentuan Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2) RUU MA yang berbunyi: “DPR RI melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan pengawasan terhadap penyimpangan-penyimpangan terhadap undang-undang yang dilakukan oleh Mahkamah Agung”. Ketentuan ini dapat menyebabkan terjadinya ketegangan antara prinsip independensi peradilan dengan prinsip akuntabilitas yang dilakukan oleh DPR. Pengawasan terhadap lembaga peradilan sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman adalah hal yang amat sensitif dan menjadi pertarungan ketegangan antara prinsip independensi peradilan dengan prinsip akuntabilitas. [Dian Rosita, “Menghakimi Para Hakim,” <http://leip.or.id/artikel/195-menghakimi-para-hakim.html>. Diakses pada tanggal 29 Maret 2016]

⁸³³ Frank Cross Dalam Bagir Manan, *Ancaman Pidana Terhadap Hakim Ketika Menjalankan Fungsi Yudisialnya*, Varia Peradilan Nomor 327, Februari 2013, hal.10.

4) Hakim tidak boleh dikenakan suatu tindakan (seperti penurunan pangkat, diberhentikan) karena putusannya.

Berdasarkan fakta dan alasan serta pendapat Frank Cross tersebut di atas maka sangat layak jika Hakim diberikan jaminan perlindungan profesi sebagai bagian fundamental dari independensi kekuasaan kehakiman.

E. Pembentukan Sistem Pengangkatan dan Pemberhentian Hakim

Berdasarkan uraian-uraian sebelumnya menunjukkan bahwa sumber permasalahan implikasi penguasaan makna jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman pasca perubahan UUD 1945 adalah perihal sistem pengangkatan dan pemberhentian hakim. Sejak MK terbentuk pada Agustus 2003 sampai sekarang (2017), sistem rekrutmen Hakim Konstitusi nyatanya belum tersusun secara tetap. Dalam praktik pengusulan, pemilihan, dan pengangkatannya masih terdapat berbagai '*trial and error*' dan belum nampak adanya standar yang baku. Sementara itu, sistem rekrutmen Hakim Agung meskipun mengalami perubahan pesat pasca Perubahan UUD 1945. Apabila yang semula didominasi oleh kekuasaan Presiden, saat ini menjadi kewenangan terbagi di Presiden, KY, dan DPR. Sementara itu, jabatan hakim yang di masa Orde Baru masih dikonstruksikan dalam konteks jabatan PNS, di masa reformasi diubah menjadi Pejabat Negara, meskipun dalam praktiknya masih beraroma PNS. Meskipun terdapat berbagai permasalahan dalam sistem rekrutmen Hakim Agung dan Hakim Konstitusi, akan tetapi, kenyataannya semua hakim, baik yang bersifat tetap ataupun yang bersifat *ad hoc* juga mengalami permasalahan berkaitan sistem pengangkatan maupun pemberhentiannya.

Dalam tataran praktik di berbagai negara, maka dijumpai beberapa model pengisian jabatan hakim. Namun, pada prinsipnya pengisian jabatan hakim adalah proses yang mementingkan pengaruh politik dalam proses pengangkatan serta menghindari

sejauh mungkin diskresi individual pejabat yang berwenang dalam proses tersebut. M.P. Jain mengemukakan:

*“The main purpose underlining the law laid down by the SC in the matter of opportunity Supreme Court judges was to minimize political influence in judicial appointments as well as to minimize individual discretion of the constitutional functionaries invoked in the process of appointment of the Supreme Court. The entire process of making appointment to high judicial offices is sought to be made more transparent so as to ensure that neither political bias, nor personal favoritism nor animosity play any part in the appointment of judges”.*⁸³⁴

Pandangan diatas menegaskan bahwa selain meminimalisir pengaruh politik, maka perlunya keseluruhan proses diupayakan menjadi lebih terbuka untuk menjamin tidak terjadi bias politik ataupun preferensi atas calon tertentu. Atau dengan kata lain, *merit selection system* harus lebih diutamakan.⁸³⁵ Dalam pada itu, terlepas

⁸³⁴ M.P Jain, *Indian Constitutional Law*, (Nagpur: Wadhwa Publisher, 2006) hlm. 195-196.

⁸³⁵ Dalam konteks perbandingan mengenai pola seleksi yang dianut pelbagai negara, Tom Ginsburg merangkum empat model mekanisme pengisian jabatan hakim secara umum yang diterapkan pada negara-negara modern, yaitu: (1) Melalui lembaga politik (*appointment by political institutions*). Model ini dapat melibatkan satu atau lebih lembaga politik untuk menentukan hakim terpilih. Negara-negara di Eropa Timur, Italia, dan Korea Selatan menerapkannya pada pemilihan hakim agung dan hakim konstitusi. Sedangkan Jerman menerapkan model lembaga politik tunggal yang memberi kewenangan kepada parlemen untuk memilih hakim konstitusi. Model ini dipandang sesuai dengan prinsip akuntabilitas (lembaga yang bertanggung jawab memilih) lebih utama dibandingkan prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Adanya paham bahwa tidak ada lembaga kekuasaan yang sepenuhnya merdeka dari campur tangan kekuasaan lembaga lainnya. Menurut Ginsburg, model ini menciptakan kepastian dukungan kepada hakim dari kalangan politisi, akan tetapi sebaliknya berisiko bahwa kekuasaan kehakiman akan dipolitisi oleh lembaga yang berkepentingan. (2) Melalui lembaga kekuasaan kehakiman

dari berbagai konteks, seluruh bentuk rekrutmen hakim memiliki elemen-elemen tertentu yang sama yang dijumpai hampir di seluruh negara. Berbeda dengan rekrutmen untuk jabatan-jabatan negara atau pemerintahan lainnya yang secara nyata memperlihatkan karakter politik, prinsip fundamental kekuasaan kehakiman yang merdeka memainkan peran yang sangat penting dalam proses pengisian jabatan tersebut. Selain itu, pada umumnya, para calon menyadari adanya standar yang tinggi, baik standar kualifikasi maupun standar moral, yang akan diberlakukan untuk mereka.

Berkenaan dengan berbagai jenis model rekrutmen, terdapat dua model ideal dalam rentang spektrum, yaitu: model independen profesional (*the professional independent model*) dan model politik-

(*appointment by the judiciary itself*) Model ini dipraktikan India, Irak, dan Jepang. Presiden India melantik hakim setelah mendapatkan masukan dari Mahkamah Agung. Lebih jauh, Mahkamah Agung Irak terlibat penuh dalam pengisian seluruh posisi hakim. Sedangkan di Jepang, meskipun hakim agung dipilih secara politik, pemilihan hakim dilakukan oleh Mahkamah Agung sebagai lembaga tertinggi. (3) Melalui lembaga khusus (*appointment by a judicial council, which may include non-judge members*) Model ini memberikan kewenangan kepada *judicial council* (komisi yudisial) untuk memilih hakim. Menurut Ginsburg, tujuan kehadiran lembaga khusus tersebut adalah agar campur tangan politik terhadap pelantikan, promosi, dan pendisiplinan hakim dapat dibatasi, akan menciptakan "sekat" yang membatasi kekuasaan kehakiman dengan kepentingan politik sehingga kemandirian hakim dapat dijaga dan dapat mewujudkan akuntabilitas hakim dan independensi. Model ini digunakan Indonesia dalam proses pemilihan hakim agung. Beberapa negara lain yang menerapkannya yaitu Prancis, Italia, dan Iraq. (4) Melalui pemilihan umum (*selection through an electoral system*) Model ini termasuk pola pengisian jabatan hakim yang kuno. Tujuan dari model ini adalah untuk menjauhkan hakim dari sifat eletis agar dapat membumi dengan perasaan rakyat banyak. Dalam model ini, rakyat pemilih dapat menentukan siapa yang layak menjadi hakim. Akan tetapi melalui model ini, memaksa hakim memberikan janji kepada pemilih yang tentu akan memengaruhi putusannya di masa depan. Dalam perkembangannya, model ini banyak ditinggalkan. [Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies, Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge University Press, New York, 2003, hlm, 42-43,] dan [Saldi Isra, *Kekuasaan Kehakiman.....Op. Cit*, hlm. 21.]

akuntabilitas-responsif (*the responsive accountable-political model*).⁸³⁶ Menurut model pertama, hakim harus mampu menegakkan konstitusi dan undang-undang yang sejalan dengan prinsip kepentingan umum. Model ini umumnya lebih mudah dilaksanakan di sistem Eropa Kontinental dimana hakim merupakan profesi yang lebih dekat pada jabatan birokrat sehingga saat hakim memutuskan suatu perkara campur tangan politik hampir tidak ada. Selain itu, tidak terdapat isu mengenai ideologi politik hakim.⁸³⁷ Sebaliknya, model kedua memiliki pandangan berbeda mengenai peran peradilan dalam sistem politik. Ada kekhawatiran apabila terdapat pengekanan politik, maka hakim dapat saja memiliki agenda-agenda tertentu sesuai dengan kepentingannya yang mengakibatkan kepentingan umum tidak terpenuhi. Oleh karena itu, pemilihan hakim dipandang sebagai suatu cara menjamin akuntabilitas yang pada gilirannya memungkinkan masyarakat serta para wakilnya menjamin terwujudnya peradilan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat, antara lain melalui mekanisme *impeachment*.⁸³⁸

Mengacu kedalam kerangka model-model di atas, kontelasi pengaturan dan praktik pengangkatan dan pemberhentian di Indonesia, maka peneliti mengusulkan beberapa upaya pembenahan sistem pengangkatan dan pemberhentian hakim. *Pertama*, Fungsi

⁸³⁶ David A. Yalof, 'Filling the Bench' dalam Keith E. Whittington, et., al, *The Oxford Handbook of Law and Politics*, (Oxford: Oxford University Press, 2008) hlm. 471.

⁸³⁷ Susi Dwi Harijanti, *Pengisian Jabatan Hakim: Kebutuhan Reformasi dan Pengekangan Diri*, (Yogyakarta: Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Vol 21, No. 4, 2014) hlm 531 - 535

⁸³⁸ Atas dasar tersebut David A. Yalof, menyatakan: *The interest in independence and accountability are irreducibly contradictory and context-dependent preferences. Still, judicial recruitment may be best understood according to how specific mechanisms strike a balance between these principles.* [David A. Yalof, 'Filling the Bench'*Op. Cit.* hlm. 471.]

pengangkatan, pembinaan, dan pemberhentian hakim sebaiknya dipisahkan dari fungsi pengorganisasian pada hakim itu dalam lingkungan Mahkamah Agung. Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan di bawahnya cukup bertindak sebagai pengguna (*user*) bagi tenaga-tenaga hakim yang diangkat, dibina, dan diawasi kinerjanya oleh satu lembaga tersendiri secara terpadu, yaitu Komisi Yudisial yang keberadaannya dibentuk berdasarkan amanat UUD 1945. Konsep ini merupakan konsep yang umum dikemukakan oleh beberapa ahli seperti Jimly Asshiddiqie⁸³⁹, Saldi Isra⁸⁴⁰, Zainal Arifin Mochtar⁸⁴¹, Aidul Fitriciada Azhari⁸⁴², maupun Sukma Violetta.⁸⁴³

Upaya pembinaan dan pengembangan fungsi KY sebagaimana dimaksud dapat dilakukan dengan memberikan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “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.” Dalam rangka ataupun terkait dengan upaya (i) menjaga dan menegakkan kehormatan, serta (ii) menjaga dan menegakkan keluhuran martabat serta perilaku hakim Indonesia, KY dapat saja diberi kewenangan berdasarkan UU, yaitu untuk: (a) melakukan rekrutmen dan pengangkatan

⁸³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Liberalisasi Sistem Pengisian Jabatan Publik*, dalam Feri Amsari, *Pengisian Jabatan Hakim Agung dan Hakim Konstitusi*, (Jakarta: Radjawali Press, 2016) hlm 10

⁸⁴⁰ Saldi Isra, *Menjauhkan Elemen Politik dari Seleksi Hakim*, dalam Feri Amsari, *Pengisian Jabatan Hakim Agung dan Hakim Konstitusi*, (Jakarta: Radjawali Press, 2016) hlm vii

⁸⁴¹ Zainal Arifin Mochtar, *Mengatur Kewenangan Dewi Keadilan.....Op.Cit*

⁸⁴² Aidul Fitriciada Azhari, *Harmonisasi dan Kewenangan Komisi Yudisial: Dinamika Tafsir dan Perubahan Aturan.....Op.Cit*, hlm 14-15

⁸⁴³ Sukma Violetta, *Mengembangkan Shared Responsibility Demi Tegaknya Judicial Accountability.....Op.Cit*, hlm 278

hakim; (b) mendidik dan melatih para hakim; (c) mengawasi, melakukan evaluasi dalam angka promosi dan/atau demosi karir hakim; (d) menjatuhkan sanksi bagi para hakim ataupun mengusulkan pemberhentian hakim. Menurut Jimly Asshiddiqie dapat difinalisasi (i) secara fungsional kepada DPR/DPRD untuk mendapatkan keputusan, dan (ii) secara administratif kepada Presiden untuk ditetapkan dengan Keputusan Presiden.⁸⁴⁴

Kedua, penyempurnaan usia hakim. Apabila merujuk kepada Pasal 14 UU No.2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum dan UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka usia hakim adalah Berumur serendah-rendahnya 25 tahun, menurut peneliti, syarat untuk menjadi hakim Usia 25 tahun dapat dipandang terlalu muda untuk menjadi seorang hakim yang akan dihormati. Ketentuan ini diadakan atas kaitannya dengan masa kerja sebagai pegawai negeri. Oleh karena itu, sudah seharusnya ketentuan ini tidak dikaitkan dengan prospektus masa kerja dan usia pensiun pegawai negeri, karena hakim bukanlah pegawai negeri. Oleh karena itu hakim diusulkan menggunakan usia minimum-maksimum yakni 40tahun -70 tahun. Hal ini dikarenakan apabila Hakim semakin tua, maka dapat dipandang semakin matang, arif dan bijaksana. Karena itu, bersamaan dengan usia harapan hidup yang terus meningkat di Indonesia, sebaiknya usia pengabdian hakim ditingkat dari usia 40 tahun paling rendah sampai 70 tahun sebagai usia pensiun. Dengan demikian, usia pengabdian seorang hakim paling lama adalah 30 tahun, yaitu antara usia 40 tahun sampai dengan 70 tahun. Khusus mengenai Hakim Agung dan Hakim Konstitusi diusulkan hendaknya berusia antara 60 tahun sampai dengan 70 tahun. Dengan demikian,

⁸⁴⁴ Menurut ketentuan Pasal 14 UU No.2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum dan UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, syarat untuk menjadi hakim adalah: (1) Warga Negara Indonesia; 2) Bertaqwa kepada Tuhan YME; 3) Setia kepada Pancasila dan UUD 1945; 4) Bukan bekas anggota organisasi terlarang; 5) Pegawai negeri; 6) Sarjana Hukum; 7) Berumur serendah-rendahnya 25 tahun; 8) Berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela.

seorang yang diangkat menjadi Hakim Agung dan juga Hakim Konstitusi sudah benar-benar orang yang matang, baik dari segi kepribadiannya, dari segi pengetahuan dan pengalamannya, serta kualitas kenegarawanannya. Seorang Hakim Agung atau Hakim Konstitusi yang masih muda, biasanya lebih sulit melepaskan diri dari hasrat-hasrat keduniaan, seperti nafsu jabatan dan sebagainya. Selain itu, pengangkatan hakim dapat dilakukan satu kali untuk 10 tahun. Sehingga terlepas dari segala kemungkinan *trade off* kepentingan pada masa akhir jabatannya yang pertama.

Ketiga, pembenahan sistem pengangkatan hakim. Jabatan hakim merupakan jabatan di cabang kekuasaan yudikatif, oleh karena itu guna menyeimbangkan kekuasaan, maka dalam proses seleksinya perlu melibatkan cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan komisi independen dalam hal ini komisi yudisial. Oleh karena itu, Seleksi administratif dan kualitatif dapat dilakukan oleh KY, sedangkan pemilihan dan penentuan statusnya dilakukan oleh DPRD di tingkat Provinsi, dan penetapannya secara administratif dan seremonial dilakukan oleh Presiden melalui Keputusan Presiden.

Dengan demikian, Calon hakim yang telah diseleksi selanjutnya diusulkan oleh KY untuk diangkat menjadi hakim dengan Keputusan Presiden setelah terlebih dulu mendapatkan persetujuan dari DPRD Provinsi setempat. Dengan demikian, KY yang mengusulkan, DPRD Provinsi yang menyatakan setuju atau tidak setuju (*the right to confirm*), dan Presiden yang mengangkatnya dengan Keputusan Presiden. Pelantikan sebagai Hakim dilakukan oleh Ketua Mahkamah Agung atau Ketua oleh Pengadilan Tinggi setempat. Peneliti sepaham dengan gagasan Jimly Asshiddiqie berkenaan dengan wilayah Provinsi, dikarenakan Wilayah kerja hakim per daerah provinsi ini penting untuk menjamin agar hakim dapat hidup di lingkungan masyarakatnya sendiri, sehingga ia dapat diharapkan mampu menyelami rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Sehingga walaupun wilayah kerjanya berpindah untuk mencegah kejenuhan dan Imparsialitasnya, maka wilayah perpindahan hanya terjadi dalam

lingkup daerah provinsi.⁸⁴⁵ Karena itu, calon hakim sebaiknya tidak melamar tetapi direkomendasikan oleh lembaga-lembaga masyarakat, lembaga-lembaga hukum, perguruan tinggi, atau dilakukan sendiri dengan cara yang disebut oleh Jimly Asshiddiqie melalui *head hunting* oleh KY.⁸⁴⁶

Berkenaan dengan Mekanisme rekrutmen Hakim Agung, maka pembenahan difokuskan kepada calon yang diajukan oleh Komisi Yudisial cukup sebanyak yang diperlukan, yang apabila tidak mendapat persetujuan, barulah diajukan lagi alternatif calon penggantinya. Artinya, mekanisme yang ditempuh untuk pengusulan ini sama dengan yang berlaku terhadap calon Kepala POLRI dan calon Panglima TNI yang diajukan oleh Presiden untuk mendapatkan persetujuan atau penolakan dari DPR. Setelah DPR menyatakan persetujuannya, baru lah calon Hakim Agung itu diajukan oleh Komisi Yudisial untuk ditetapkan dengan Keputusan Presiden dan dilantik di Istana dengan disaksikan oleh Presiden. Saat ini mekanisme pengisian jabatan hakim agung dimulai dari Calon hakim agung diseleksi oleh KY dan diajukan untuk mendapatkan persetujuan DPR sebagaimana mestinya. Artinya, Komisi Yudisial bertindak sebagai pengusul, sedangkan DPR sebagai pemberi persetujuan atau penolakan, dan selanjutnya ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Dari ketentuan tersebut jelas bahwa Dewan Perwakilan Rakyat tidak ditentukan harus mengadakan '*fit and proper test*' dan pemilihan hakim agung sebanyak sepertiga dari jumlah yang dicalonkan oleh KY hal ini jelas telah ditegaskan MK dalam Putusannya No 27/PUU-XI/2013.⁸⁴⁷

⁸⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *Liberalisasi Sistem Pengisian Jabatan Publik...Op.Cit*, hlm 18

⁸⁴⁶ *Ibid*, hlm 20

⁸⁴⁷ Menurut Jimly Asshiddiqie fungsi pengawasan oleh DPR itu dilakukan tidak saja menyangkut pelaksanaan kebijakan klegislatif berupa (i) tindakan implementasi UU dan (ii) penjabaran pengaturan UU dalam peraturan pelaksanaan yang lebih operasional, tetapi juga (iii) dalam bentuk pengawasan terhadap pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik

Berkenaan dengan komposisi, maka *idealnya, semua Hakim Agung adalah hakim karir. Meskipun mekanisme rekrutmen hakim non-karir tetap harus ada, tetapi keperluan akan ada hakim non-karir itu seharusnya memang dibatasi. Pengangkatanannya sebaiknya dibatasi hanya sebagai pengecualian yang memang diperlukan, seperti kebutuhan akan hakim agung bidang perpajakan, hakim agung bidang lingkungan hidup, dan hakim agung bidang ketatanegaraan, khususnya terkait dengan perkara 'judicial review'. Namun jumlahnya haruslah tidak terlalu banyak.*⁸⁴⁸ *Peneliti juga bersepakat dengan gagasan Jimly Asshiddiqie yang mengemukakan bahwa setiap Hakim Agung diharapkan sudah selesai dengan urusan keluarganya, dalam arti kewajiban mendidik anak-anak sudah selesai, dan lebih ideal lagi jika semua putera-puterinya sudah berkeluarga dan hidup mandiri.*⁸⁴⁹ *Selain itu, calon Hakim Agung sebaiknya memiliki rekam jejak yang jelas mengenai integritas perilakunya, mengenai prestasi dan capaian-capaian yang dihasilkannya selama karir dan pengalamannya di bidang pembangunan hukum dan penegakan hukum, khususnya di bidang peradilan. Karena itu, calon Hakim*

tertentu yang tidak boleh dibiarkan ditentukan sendiri secara sewenang-wenang oleh Presiden. [*Ibid*, hlm 21]

⁸⁴⁸ Jika hakim non-karir terlalu banyak, perencanaan karir yang berlaku internal dunia kehakiman menjadi terganggu, dan dapat menyebabkan berkembang sikap demoralisasi di kalangan hakim karir. Namun, untuk meniadakan sama sekali ketentuan yang memungkinkan adanya hakim non-karir tentu tidak dapat dibenarkan, karena dalam kenyataan praktik, keberadaan hakim non-karir itu justru sangat diperlukan untuk menjaga komposisi keahlian di kalangan para Hakim Agung. Jika, misalnya, rekrutmen hakim non karir di bidang perpajakan tidak dimungkinkan sama sekali, niscaya Mahkamah Agung tidak dapat diharapkan mempunyai hakim agung dengan latar belakang keahlian di bidang perpajakan. Demikian pula untuk keperluan-keperluan khusus yang lain, dalam praktik, tidak selalu dapat dipenuhi dari kalangan hakim karir yang ada. [*Ibid*]

⁸⁴⁹ *Ibid*

Agung sebaiknya mempunyai pengalaman kerja di bidang hukum sekurang-kurangnya 15 tahun dengan usia maksimum ketika dicalonkan adalah 60 tahun.

Oleh karena itu, idealnya calon Hakim Agung dipersyaratkan minimal sudah menyelesaikan pendidikan magister hukum, dan pernah menerbitkan buku hukum atas namanya sendiri. Dunia Hakim sangat baik jika dikaitkan dengan dunia ilmu hukum. Karena itu, calon Hakim Agung sebaiknya dipersyaratkan sudah pernah menulis dan menerbitkan buku dari hasil bacaan, pengalaman hidup di bidang hukum, atau perenungan-perenungan ilmiah di bidang hukum. Ketrampilan menulis itu harus dibiasakan dan karena itu perlu persyaratkan, karena salah satu tugas hakim adalah penulis pendapat hukum dan putusan yang berisi analisis-analisis hukum yang mendalam, sehingga dapat menghasilkan temuan-temuan hukum yang bersifat inovatif.⁸⁵⁰ Selain itu, idealnya calon Hakim Agung sebaiknya direkrut dari para mantan ketua pengadilan negeri dan mantan ketua pengadilan tingkat tinggi. Dengan begitu, calon Hakim Agung dapat diharapkan memiliki pengalaman kepemimpinan yang memadai.

Berkaitan dengan Hakim Konstitusi, meskipun UUD 1945 tidak mengatur secara jelas terkait tata cara seleksi, pemilihan, dan pengajuan hakim konstitusi.⁸⁵¹ Ini artinya, pengajuan hakim konstitusi merupakan hak konstitusional MA, DPR, dan Presiden karena telah termaktub dalam UUD 1945. Prinsip ini jelas menegaskan pendapat yang menyatakan bahwa pengajuan hakim konstitusi seolah-olah dipahami sebagai 'hak prerogatif' ketiga lembaga *aquo* yang bersifat mandiri dan mutlak. Padahal secara

⁸⁵⁰ *Ibid*

⁸⁵¹ Dalam Pasal 24 C ayat (3) UUD 1945 disebutkan: "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".

teoretis, hak prerogatif dalam berbagai literatur umumnya diterjemahkan sebagai hak istimewa yang dimiliki oleh lembaga-lembaga tertentu yang bersifat mandiri dan mutlak/ dalam arti tidak dapat digugat oleh lembaga negara yang lain.⁸⁵² Jadi, jelaslah pemahaman pengajuan hakim konstitusi seolah-olah dipahami sebagai 'hak prerogatif ketiga lembaga *a quo* adalah salah kaprah, tidak sesuai secara teoritik karena 'hak prerogatif pada umumnya dikaitkan dengan kewenangan istimewa penguasa/raja (eksekutif), bukan kewenangan lembaga lainnya.

Oleh sebab itu, pengajuan hakim konstitusi dalam UUD 1945 harus dipahami secara holistik, tidak dipahami secara kaku merupakan otoritas penuh ketiga lembaga *aquo*, tanpa membolehkan partisipasi masyarakat dalam bentuk apa pun, termasuk melalui pembentukan tim seleksi atau nama lainnya.⁸⁵³ Fajrul Falaakh, mengemukakan :

⁸⁵² Bahkan secara historis, hak prerogatif merupakan hak istimewa seorang raja, yang pertama kali diterapkan dalam konteks ketatanegaraan di kerajaan Inggris. Hak ini memberikan keistimewaan bagi penguasa politik untuk memutuskan sesuatu berdasarkan pertimbangan sendiri, uniknya putusan itu bisa dilakukan tanpa alasan apapun, kecuali kehendak pribadi dari sang pemimpin itu sendiri. [Oksep Adhayanto, *Eksistensi Hak Prerogatif Presiden Pasca Amendemen UUD 1945*, (Tanjung Pinang: Jurnal Fisip Umrah Vol. 2, No. 2, 2011), hlm. 163.]

⁸⁵³ Pemaknaan terkait hal pengajuan hakim konstitusi oleh ketiga lembaga *aquo* tersebut harus digali secara lebih mendalam dengan memahami teks UUD 1945 dalam satu tarikan nafas yang tidak terpisahkan antar beberapa pasal terkait. Secara materil, jika mengacu pada Pasal 24 C ayat (5) UUD 1945, hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. Untuk itu secara formil, haruslah dibuat tata cara dan prosedur yang jelas terkait seleksi, pemilihan, dan pengajuan hakim konstitusi sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 24 C ayat (6) UUD 1945 yang selanjutnya mesti diatur dalam Undang-Undang. Semuanya itu harus bermuara pada upaya untuk mewujudkan suatu lembaga pemegang kekuasaan kehakiman yang merdeka, dalam hal ini adalah Mahkamah Konstitusi, dengan tetap harus memerhatikan ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi:

Calon hakim dituntut memiliki integritas dan kemampuan dengar kualifikasi dan pelatihan yang layak; karena itu sumber perekrutan- perekrutan bervariasi, baik dari hakim karier, pengacara, advokat, maupun akademisi, akan tetapi menurut standar internasional itu sebaiknya lebih banyak dari hakim karier; tidak ada satu cara tunggal untuk merekrut hakim, namun cara merekrut hakim harus menjamin dari motivasi yang tidak tepat, yaitu tidak ada diskriminasi berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, agama, pandangan politik atau lainnya, juga tidak ada diskriminasi berdasarkan asal usul sosial, kekayaan, kelahiran, atau status; dan jika perekrutan melibatkan eksekutif dan atau legislatif, maka pengaruh politik seharusnya dihindari".⁸⁵⁴

Minimalisasi pengaruh politik dalam rekrutmen hakim ditegaskan pula oleh Zainal Arifin Mochtar dengan mengutip pendapat PH. Lane, terdapat 6 (enam) standar yang harus dipenuhi untuk mewujudkan independensi peradilan, yaitu *non-political judicial appointment, in a guaranteed tenure and salary of the judges, in executive and legislative non-interference with court*

"Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan". Kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah asas setiap negara hukum dan demokrasi. Sebaliknya, kekuasaan kehakiman yang merdeka hanya akan ada apabila ada negara berdasarkan hukum dan -demokrasi. Negara hukum, demokrasi, dan kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan "satu segitiga" (*triangle*) yang saling menopang satu sama lain. [Oce Madril, *Mekanisme Pemilihan Hakim Agung Pasca Reformasi.....Op. Cit*, hlm 30-31]

⁸⁵⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-XI/2013 dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Undang- Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hlm. 25

proceedings or office holders, in budgetary and administrative autonomy. Ditinjau dari aspek *non-political judicial appointment* diharapkan dalam proses seleksi (hakim), tidak ada proses politik. Karenanya, seleksi dilaksanakan secara model yang lebih *merit* dan model politik diberikan pada tahapan persetujuan.⁸⁵⁵ Dalam hal ini, Saldi Isra juga menegaskan bahwa pola pengisian hakim yang melibatkan lembaga politik (*appointment by political institutions*) adalah mekanisme "klasik" yang sudah mulai ditinggalkan banyak negara,⁸⁵⁶ termasuk pula dalam hal seleksi hakim konstitusi. Bahkan Bagir Manan secara tegas mengatakan, semestinya pengangkatan hakim terlepas sama sekali dari proses dan pertimbangan politik, seperti harus melalui DPR.⁸⁵⁷ Maka partisipasi masyarakat dalam proses seleksi hakim konstitusi merupakan suatu keniscayaan, meskipun hal tersebut merupakan hak konstitusional ketiga lembaga yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Dalam Pasal 24 C ayat (3) UUD 1945 disebutkan: "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". Artinya, kewenangan untuk mengajukan hakim konstitusi menjadi monopoli ketiga lembaga dimaksud, dengan kontruksi mewakili tiga lembaga negara yang memegang tiga cabang kekuasaan negara yaitu kekuasaan yudikatif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan eksekutif. Jika ditelaah secara cermat, unsur ketiga kekuasaan negara tidak sepenuhnya ditampung dalam Pasal 24 C ayat (3), sebut saja dalam ranah kekuasaan legislatif, dapat dipertanyakan mengapa MPR dan DPD tidak dilibatkan, padahal kedua lembaga tersebut mempunyai

ⁿ *Ibid.*, hlm. 18.

⁸⁵⁶ *Ibid*, hlm 20.

⁸⁵⁷ Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm. 64.

kedudukan yang sama dengan DPR yang sama-sama memegang ranah kekuasaan legislatif.⁸⁵⁸

Menurut penulis, perlu dipertimbangkan ke depan keterlibatan DPD dalam mengajukan hakim konstitusi atau diserahkan saja ke MPR sebab lembaga ini terdiri dari anggota DPR dan DPD yang merupakan representasi dari lembaga yang memegang kekuasaan legislatif. Konsep ini lebih ideal untuk memperkuat mekanisme *checks and balances* dalam pengajuan hakim konstitusi dan tidak terkesan diskriminatif terhadap kelembagaan DPD yang oleh UUD 1945 merupakan lembaga negara yang sederajat dengan lembaga negara lainnya. Tentu saja hal ini baru dapat tercapai dengan melakukan perubahan UUD 1945 terkait hal tersebut. Model ini tampaknya lebih relevan dengan kebutuhan dan perkembangan praktik ketatanegaraan yang terjadi di Indonesia, sehingga lebih meminimalisir bias kepentingan politik tertentu dalam pengajuan hakim konstitusi.

⁸⁵⁸Secara teoretis, paling tidak terdapat tiga pola rekrutmen hakim konstitusi yang berlaku di beberapa negara, yaitu *single body mechanisms*, *cooperative appointment mechanisms*, dan *representative mechanisms*. Model pertama memberikan kewenangan pada lembaga eksekutif untuk menentukan seluruh anggota hakim konstitusi tanpa adanya pengawasan dari lembaga yang memegang kekuasaan legislatif. Contohnya, *Council of Grand Justice* di Taiwan, di mana 15 (lima belas) anggotanya diangkat oleh Presiden. Model kedua, menghendaki adanya kerja sama di antara lembaga-lembaga negara dalam menentukan komposisi anggota hakim konstitusi atau sejenisnya. Negara yang menerapkan model ini antara lain Amerika Serikat, Rusia, dan Hungaria, di mana Presiden mengangkat para hakim konstitusi setelah memperoleh konfirmasi dari kongres atau parlemen. Model ketiga melibatkan sejumlah lembaga negara (*multiple*), seperti Italia di mana hakim konstitusinya sebanyak 9 (sembilan) orang yang terdiri dari 3 (tiga) orang yang diajukan oleh Presiden, 3 (tiga) orang yang diajukan oleh Parlemen, dan 3 (tiga) orang yang diajukan oleh Mahkamah Agung. Model ini ditiru oleh beberapa negara lainnya yaitu Bulgaria, Korea, Mongolia dan Indonesia. [Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi: Suatu Studi Tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif* (Jakarta: Pradnya Paramita, 2006), hlm. 265-266.]

Selain konstelasi di atas, maka perlu adanya kriteria dan ukuran yang sama terkait persyaratan hakim konstitusi. Kriteria dan ukuran yang sama disini berupa persyaratan yang harus dipenuhi seorang calon hakim

konstitusi untuk dapat diangkat menjadi hakim konstitusi. Mengacu pada UUD 1945 dan UU No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi berikut perubahannya, persyaratan tersebut dapat dipilah menjadi persyaratan umum dan persyaratan khusus. Adapun persyaratan umum meliputi: memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela; adil; dan negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan. Pemenuhan persyaratan umum ini berlaku bagi calon hakim konstitusi dan menjadi dasar penilaian bagi tim seleksi maupun lembaga yang berwenang untuk mengajukan calon hakim konstitusi untuk ditetapkan menjadi hakim konstitusi. Mengingat persyaratan umum masih bersifat abstrak, maka dibutuhkan kejelasan untuk menilainya, baik oleh ketiga lembaga yang berwenang atau oleh tim seleksi yang dibentuk untuk itu.

Untuk itu, perlu dipertimbangkan untuk membuat indikator minimal yang lebih jelas terkait persyaratan umum dimaksud, yang nantinya perlu dimuat dalam perubahan UU No 24 Tahun 2003. Sebagai bahan pemikiran yang perlu dikaji lebih dalam lagi, indikator minimal persyaratan umum hakim konstitusi dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, artinya hakim konstitusi harus memiliki kemampuan dan ketahanan dalam menjaga integritas moral dan komitmen kemandirian profesinya dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dari adanya campur tangan pihak lain dalam proses peradilan,⁸⁵⁹ baik untuk

⁸⁵⁹ Bambang Sutyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Pres, 2005), hlm.54.

kepentingan pribadinya maupun pihak lainnya. Indikator minimal dapat saja dinilai dari pernah tidaknya calon hakim konstitusi yang dimaksudkan diputus bersalah melakukan tindak pidana oleh putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap atau oleh peradilan etik dalam menjalankan tugas profesinya masing-masing.

2) Adil, hal ini berkaitan dengan asas objektivitas sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UU No 4 Tahun 2004 yang menyebutkan: "Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membedakan orang". Jadi, hakim konstitusi dalam memeriksa dan memberikan putusan tidak boleh memihak kepada pihak tertentu. Indikator minimal dapat saja dinilai dari pernah tidaknya calon hakim konstitusi dimaksud menerima atau memberi suap dalam menjalankan profesinya, dan dengan melakukan penelusuran atau audit kewajaran harta kekayaan yang diperoleh dengan profesi yang dijalankan.

3) Negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, negarawan diartikan sebagai: ahli dalam kenegaraan; ahli dalam menjalankan negara (pemerintahan); pemimpin politik yang secara taat asas menyusun kebijakan negara dengan suatu pandangan ke depan atau mengelola masalah negara dengan kebijaksanaan dan kewibawaan.⁸⁶⁰ Dalam Wikipedia disebutkan:⁸⁶¹

"A statesman is usually a politician or other notable public figure who has had a long and respected career in politics or government at the national and international level As a term of respect, it is usually left to supporters or commentators to use the term. When politicians retire, they are often referred to as elder statesmen".

⁸⁶⁰<http://kbbi.web.id/negarawan>, diakses tanggal 2 Juli 2015.

⁸⁶¹<https://mencarinegarawan.wordpress.com/diakses> tanggal 2 Juli 2015.

Sedangkan persyaratan khusus meliputi: warga negara Indonesia; berpendidikan sarjana hukum; berusia sekurang-kurangnya 40 (empat puluh) tahun pada saat pengangkatan; tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan; dan mempunyai pengalaman kerja di bidang hukum sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) tahun; pernyataan kesediaan untuk menjadi hakim konstitusi; dan tidak merangkap jabatan pejabat negara lainnya, anggota partai politik, pengusaha, . advokat, dan/atau pegawai negeri.

Pemenuhan persyaratan khusus berlaku bagi bakal calon hakim konstitusi dan mutlak harus dipenuhi dengan dibuktikan berdasarkan dokumen yang sah secara tertulis. Tidak terpenuhinya persyaratan khusus ini berakibat tidak diterimanya bakal calon menjadi calon hakim konstitusi. Menurut hemat, peneliti, beberapa persyaratan khusus yang telah ditentukan dalam UU No 24 Tahun 2003 telah cukup memadai. Meskipun demikian, terkait dengan batas minimal usia sekurang-kurangnya 40 (empat puluh) tahun pada saat pengangkatan perlu ditinjau kembali menjadi sekurang-kurangnya 55 (lima puluh lima) tahun. Sebab, secara psikologis, umur 40 (empat puluh) tahun merupakan masa produktif pengembangan karier seseorang sehingga rentan menimbulkan masalah psikologis bagi hakim konstitusi terutama dalam menyelesaikan permasalahan konstitusional yang berpotensi menghambat perkembangan kariernya ke depan. Menggunakan usia minimum-maksimum yakni 60 tahun minimum dan 70 tahun maksimum. Selain itu, pemilihan hakim konstitusi sebagaimana dikemukakan sebelumnya peneliti mengusulkan agar dilakukan sekali untuk masa jabatan 10 tahun. Hal ini guna mencegah *trade off* kepentingan kepada lembaga pengusul. Dalam praktiknya hal ini

pernah diterjadi pada pemilihan periode kedua Hakim Arief Hidayat pada tahun 2017.⁸⁶²

⁸⁶² Pada akhir November 2017 lalu, terungkap Arief Hidayat telah menulis surat kepada DPR, dan melakukan lobi-lobi kepada para pimpinan fraksi di DPR agar dia dipilih kembali sebagai hakim konstitusi (masa jabatannya akan berakhir pada 1 April 2018). Dengan dugaan trade offnya, MK akan menolak permohonan uji materi kewenangan Pansus Hak Angket DPR terhadap KPK yang diajukan oleh Koalisi Masyarakat Sipil Selamatkan KPK itu. Saat melakukan lobi-lobinya di DPR itu, Arief juga disebut beberapa kali menyampaikan ancaman terselubungnya kepada DPR, bahwa jika ia tidak dipilih kembali sebagai hakim konstitusi, maka ia tidak bisa menjamin MK akan menolak permohonan uji materi tersebut. Seolah-olah untuk membuktikan kepada DPR bahwa ia punya pengaruh kuat dalam putusan MK, dengan menggunakan kewenangannya sebagai Ketua MK, Arief telah memutuskan menolak permohonan putusan provisi (putusan sela) yang diajukan oleh Koalisi. Permohonan provisi itu meminta MK memerintahkan kepada DPR untuk menghentikan sementara sidang Pansus Hak Angket sampai ada putusan tentang permohonan uji materi tersebut. Pada 5 September 2017, saat memimpin sidang tentang permohonan uji materi itu, Arief mengatakan putusan provisi itu belum bisa diputuskan karena MK harus mendengar juga keterangan dari DPR. Pada 6 September 2017, Arief memimpin delapan hakim konstitusi dari seharusnya sembilan untuk mengadakan rapat membahas dan memutuskan permohonan provisi tersebut. Satu hakim konstitusi, yaitu Saldi Irsa tidak hadir karena sedang naik haji. Dalam rapat itu, empat hakim konstitusi menerima permohonan provisi itu, sedangkan empat hakim lainnya yang semua pilihan DPR termasuk Arief Hidayat menolak. Rapat itu gagal mengambil keputusan berdasarkan suara terbanyak, karena jumlah yang menolak dengan yang menerima sama banyaknya, maka berlakulah Pasal 45 ayat 8 UU MK, yang mengatur: Dalam hal musyawarah sidang pleno hakim konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (7) tidak dapat diambil dengan suara terbanyak, suara terakhir ketua sidang pleno hakim konstitusi menentukan. Arief Hidayat sebagai ketua sidang pleno itu pun memutuskan sesuai dengan putusannya semula, yaitu menolak permohonan provisi dari Koalisi itu. Padahal sebagai Ketua MK, jika ia mau, Arief bisa saja menunggu kepulangan Saldi Irsa dari naik hajinya supaya ada sembilan hakim konstitusi yang membahas tentang permohonan provisi itu, dengan demikian putusannya dapat diambil berdasarkan suara terbanyak. Dengan caranya itu, Arief Hidayat pun telah menunjukkan pengaruhnya kepada DPR dalam menentukan suatu putusan MK dalam kondisi tersebut di atas. [*Lobi di Sela Kisruh KPK*, (Jakarta: Tempo, 10 Desember 2017), hlm 30-32]

Berkenaan dengan pemberhentian hakim, maka sudah saatnya mengakomodir mekanisme *judicial impeachment*. Hakim dapat diangkat dan dapat diberhentikan dalam masa tugasnya dan oleh karenanya pengangkatan hakim dilakukan dengan melibatkan DPRD sebagaimana usulan sebelumnya, maka pemberhentian hakim juga dilakukan dengan melibatkan lembaga perwakilan rakyat sebagaimana mekanisme *impeachment* yang diterapkan di Amerika Serikat. KY yang difungsikan sebagai pengawas hakim, maka dalam hal hakim melanggar kode etik, maka usul pemberhentiannya itu diajukan oleh KY untuk mendapatkan persetujuan dari DPRD Provinsi setempat. Apabila usul pemberhentian itu disetujui oleh DPRD, barulah usul itu diajukan oleh KY untuk ditetapkan dengan keputusan presiden. Dengan demikian, oleh karena dalam pengangkatan hakim kepada DPRD Provinsi diberikan hak atau kewenangan untuk konfirmasi (*the right to confirm*), maka dalam memberhentikan hakim dari jabatannya, kepada DPRD Provinsi juga harus pula diberikan hak konfirmasi (*the right to confirm*) yang sama. Konsepsi serupa juga dilakukan oleh Hakim Agung yang juga dapat diberhentikan di tengah jabatannya. KY berwenang untuk mengevaluasi dan menilai setiap hakim agung. Dalam hal terjadi pelanggaran kode etik, maka terhadap hakim agung yang bersangkutan dikenakan sanksi etik sebagaimana mestinya. Dalam hal hakim agung melakukan pelanggaran yang berat, baik pelanggaran etika maupun pelanggaran hukum, yang menyebabkannya terancam sanksi pemberhentian, maka usul pemberhentian itu diajukan oleh KY untuk mendapatkann persetujuan atau penolakan dari DPR sebagaimana mestinya. Apabila DPR menyetujui usul pemberhentian itu barulah usul itu diajukan kepada Presiden untuk ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Apabila DPR menyatakan menolak usul pemberhentian tersebut, maka sanksi pemberhentian yang diusulkan oleh KY tidak dapat dilaksanakan, dan KY wajib mengadakan penyesuaian terhadap keputusannya menyangkut Hakim Agung yang bersangkutan dengan sebaik-baiknya.

Untuk hakim konstitusi, peneliti memandang bahwa mekanisme yang ada saat ini telah baik. Hal ini didasari bahwa segala mekanisme pemberhentian telah dipraktekkan dan hal tersebut berjalan akuntabel baik untuk kasus yang menimpa Akil Mochtar maupun Patrialis Akbar. Titik kelemahan terletak pada pengawasan MK yang ditafsirkan oleh MK sendiri tidak dapat diawasi oleh Komisi Yudisial. Namun, hal ini akan menjadi pembahasan diluar sub bab ini.

F. Optimalisasi Fungsi Komisi Yudisial dan Komisi Independen Lainnya

Salah satu fenomena ketatanegaraan yang berkembang pasca perubahan UUD 1945 adalah tumbuh dan berkembangnya lembaga negara independen. Terdapat lembaga negara yang merupakan organ konstitusi seperti KY, maupun lembaga yang merupakan organ yang dibentuk menurut undang-undang seperti KPK, Ombudsman, Komnas HAM, dan lain-lainnya. Trend yang berkembang sejak era 1980-an, dimulai akibat penataan dan fungsi Organisasi dalam bidang Kerjasama Ekonomi dan sektor publik Pembangunan (OECD) yang telah mengalami pergeseran yang besar. Salah satu tren yang paling dominan dalam organisasi publik di negara-negara OECD adalah pergeseran dari urusan publik yang terpusat dan terkonsolidasi, menuju ke urusan publik yang terdesentralisasi dan bersifat otonom. Sistem administrasi publik kemudian dipisah dan dipencarkan menjadi berbagai jenis organisasi otonom, atau institusi yang independen, yang biasa diistilahkan sebagai “*Independent regulatory agencies/ bodies*” atau Lembaga negara Independen (LNI).⁸⁶³ lembaga sejenis ini antara lain seperti *Federal Trade Commission* di Amerika Serikat,

⁸⁶³ Koen Verhoest, et. all, 2010, *Autonomy and Control of State Agencies, Comparing State Agencies*, United Kingdom, Palgrave Macmillan, hlm. 3.

Commission des Operations de Bourse di Italia, atau *The Commissions for Racial Equality* di Inggris.⁸⁶⁴

Apabila dikaitkan dengan cabang kekuasaan kehakiman, maka kelahiran lembaga negara independen yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman memiliki dua dasar konstitusionalnya yakni Pasal 24 ayat 3 UUD 1945 dan Pasal 24B UUD 1945. Pasal 24 ayat 3 UUD 1945 menjadi dasar atas lahirnya lembaga negara Independen seperti KPK, Komnas HAM, ataupun Ombudsman. Selain itu, Pasal 24B UUD 1945 merupakan dasar konstitusional kelahiran KY. Oleh karena itu, peneliti mengusulkan untuk mengoptimalkan peran lembaga negara Independen yang didasari dua pasal konstitusi tersebut untuk menyangga pelaksanaan kekuasaan kehakiman merupakan gagasan yang dimaksudkan untuk menyeimbangi pola kemerdekaan dan akuntabilitas kekuasaan kehakiman.

Bahwa dengan memberikan porsi dalam mengawal jalannya kemerdekaan dan akuntabilitas kekuasaan kehakiman, maka melibatkan lembaga negara independen bukanlah hal yang haram dan mustahil. Pelibatan KY, KPU, KPK, Komnas HAM, KPPAI,

⁸⁶⁴ Lembaga dengan karakteristik independen atau lembaga Negara independen sering dimaknai sebagai lembaga Negara tersendiri yang terpisah dari cabang kekuasaan yang lain. Lembaga ini menjalankan fungsi-fungsi tertentu secara permanen (*state independent agencies*), sehingga padanya disematkan kewenangan untuk membentuk aturan sendiri (*self regulatory agencies*), melakukan pengawasan tertentu (*independent supervisory agencies*) maupun lembaga yang menjalankan fungsi campuran antara regulative, administratif, pengawasan, dan fungsi penegakan hukumnya. Tren pembentukan lembaga independen ini tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi berskala global. di Amerika Serikat, tercatat tidak kurang dari 30 badan khusus yang relatif independen untuk menjalankan fungsi yang bersifat semi yudisial dan semi legislatif. Di sejumlah Negara di Asia dan Afrika, pembentukan komisi-komisi independen terjadi seiring dengan perkembangan demokrasi dan perubahan konstitusi di masing-masing Negara. [Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta; Radjawali Press, 2016) hlm

Ombudsman bahkan maupun BPK adalah beberapa diantara lembaga negara yang relevan mendapatkan *constitutional importance* dalam menjaga kemerdekaan dan akuntabilitas kekuasaan kehakiman. Pemberian porsi ini juga tidak lepas dari fungsinya menjaga stabilitas perimbangan kekuasaan *checks and balances*. Praktik yang terjadi di Amerika Serikat adalah salah satu negara percontohan yang telah mengakui eksistensi organ negara independen sebagai cabang kekuasaan keempat (*The headless fourth branch of government*). *Checks and balances* tidak hanya dimaknai sebagai perimbangan kekuasaan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif, melainkan telah berkembang dan diimbangi oleh fungsi organ negara independen.⁸⁶⁵

KY merupakan lembaga negara yang harus dioptimalisasi fungsinya. Kelahiran KY di Indonesia sendiri merupakan konsekuensi logis dari prinsip negara hukum yang ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Dalam negara hukum, semua tindakan penyelenggara negara harus sesuai dan dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan hukum melalui kekuasaan kehakiman yang merdeka. Kekuasaan kehakiman yang merdeka hanya dapat diwujudkan apabila penyelenggaraannya terbebas dari intervensi kekuasaan lembaga negara yang lain, baik kekuasaan eksekutif maupun legislatif. Oleh karena itu KY dilahirkan guna menopang kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang membutuhkan juga akuntabilitas. Berdasarkan laporan *Chicago University* pada tahun 2008, diketahui bahwa praktik lembaga dengan fungsi yang sama dengan KY telah berkembang hingga 121 negara di dunia.⁸⁶⁶ Hal ini menunjukkan bahwa peran lembaga seperti KY perlukan

⁸⁶⁵ Denny Indrayana, Negara Antara Ada dan Tiada; Reformasi Hukum Ketatanegaraan, Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 28. Dan Jimly Asshiddiqie, Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 8

⁸⁶⁶ Nuno Garoupa & Tom Ginsburg. *Guarding The Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence*, (Chicago: The Law School University of Chicago, 2008) hlm 778-779

bagi negara yang menganut negara hukum yang demokratis. Hal ini juga menjadi gambaran pentingnya lembaga dengan fungsi yang sama dengan KY untuk melakukan perbaikan dunia peradilan.

Akan tetapi, dinamika perkembangan kekinian, kewenangan KY kerap kali mengalami penambahan maupun pengurangan yang ternyata dalam perkembangannya jauh dari kata optimal. Dimulai dari UU No 22 tahun 2004 dimana kewenangan awal KY masih berada dalam posisi asli, karena inilah aturan norma pertama yang mengatur kelembagaan KY secara khusus setelah UUD 1945. Hanya berselang 2 tahun setelah UU KY berjalan, para hakim agung mengajukan uji materil terhadap kewenangan pengawasan KY, dan akhirnya memaksa pembuat UU untuk membahasakan ulang kewenangan Komisi Yudisial melalui revisi UU Nomor 22 tahun 2004 menjadi UU Nomor 18 tahun 2011. Namun, dari beberapa momen tersebut dapat diketahui bahwa tidak seluruhnya memiliki konotasi yang negatif, terdapat pula beberapa capaian positif yang layak dijadikan modal bagi KY untuk bisa menjadi lebih baik. Dinamika kewenangan yang dimiliki KY tentu saja berpengaruh pada kelembagaannya, dari mulai mekanisme hingga struktur yang harus menyesuaikan dengan fungsi tugas maupun beban kerja akibat dari bertransformasinya beberapa kewenangan. Indikator perubahannya dapat kita lihat dari parameter yang paling representatif menggambarkan organisasi KY, yaitu Sekretariat Jenderal.

Pada UU No 22 tahun 2004, sekretariat jenderal diposisikan sebagai organ yang hanya memberikan dukungan “teknis administratif” yang berkorekuensi pada tugas-tugas yang dijalankan semata-mata hanya pada hal-hal teknis yang tidak menyentuh pada substansi tugas utama KY. Sementara itu, pada UU No 18 Tahun 2011 diksi “teknis administratif” yang melekat pada sekretariat jenderal diubah sekaligus ditambahkan dengan diksi lain yang belakangan turut pula memberikan dampak, yaitu “dukungan administratif dan teknis operasional”. Akibatnya, sejak diundangkannya UU No 18 Tahun 2011, Sekretariat Jenderal KY

difungsikan juga dalam menangani kerja-kerja substansial yang meliputi *core competence* KY seperti: (1) pengawasan hakim dan (2) rekrutmen calon hakim agung. Sekretariat Jenderal KY juga menjadi pelaksana langsung dalam melakukan fungsi kajian termasuk melakukan kajian atas putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dalam rangka promosi dan mutasi hakim, advokasi rancangan undang-undang yang terkait dengan KY, dan sebagainya. Sekilas memang seolah terdapat pergeseran fungsi yang signifikan. Hal tersebut bisa jadi benar, sebab pada akhirnya memaksa sekretariat jenderal untuk mampu memegang dua fungsi sekaligus, yaitu administratif dan operasional di mana praktik semacam ini jarang ditemui pada berbagai kementerian/ lembaga. Lazimnya sekretariat jenderal hanya menjalankan fungsi administratif sebagaimana nomenklatur “sekretariat” yang melekat, sedangkan fungsi teknis operasional biasanya dipegang oleh nomenklatur lainnya, yaitu “kedeputian”. Namun, jika diperhatikan baik-baik terdapat hal yang tidak berubah sekalipun telah ditambahkan diksi “teknis operasional” pada fungsi kesekjenan. Hal yang dimaksud adalah “delegasi tanggung jawab” yang belum beralih dari Anggota Komisi Yudisial kepada Sekretariat Jenderal KY. Selain di samping masalah kapabilitas yang masih terus diusahakan, nomenklatur teknis operasional dari sekretariat jenderal tetap berbeda dari kedeputian, ada semacam penugasan yang “tanggung” karena bagaimanapun juga tanggung jawab dalam tugas yang menyangkut *core competence* lembaga belum beralih.

Jika demikian, maka sekalipun terdapat fungsi teknis operasional yang menyangkut substansi bidang hukum pada tubuh sekretariat jenderal, namun dapat diprediksi beberapa masalah klasik tetap akan muncul. Yaitu antara lain: (1) beban kerja yang menuntut seluruh Anggota KY untuk turun langsung, yang mungkin pada beberapa level dapat dikatakan terlalu teknis. Atau di sisi lain, KY selalu menghadapi kesulitan untuk mendapatkan kenaikan anggaran secara signifikan yang akan digunakan untuk

melaksanakan tambahan kewenangan dari UU terbaru terkait, karena faktanya KY RI tetap memiliki satu unit eselon 1.⁸⁶⁷

Hal ini akan menghambat kerja lembaga dalam melakukan beberapa akselerasi program. Namun, kondisi ini tidak dapat langsung disimpulkan bahwa kinerja KY terhambat karena struktur organisasi yang belum memadai. Frasa yang tepat untuk menggambarkan problem utama KY tidak terletak pada “kebutuhan akan kedeputian”, namun justru lebih pada “kurangnya pemanfaatan” atas struktur yang telah ada dalam optimalisasi peran berdasarkan kewenangan di undang-undang. Kebutuhan akan sebuah kedeputian akan menjadi semakin relevan jika melalui advokasi instrumen lain, misalnya yang saat ini sedang dibahas yakni rancangan UU mengenai Jabatan Hakim atau upaya Revisi UU KY, yang kemudian mengoptimalkan KY sebagai pemegang kendali atas manajemen hakim. Dengan adanya angin perubahan dunia peradilan dengan pengelolaan manajemen hakim yang tidak lagi menerapkan *one roof system* (sistem satu atap) secara rigid lantaran adanya transformasi bentuk ke arah *shared responsibility* (pembagian tanggung jawab), maka ke depan desain kelembagaan KY akan lebih mampu di optimalkan. Sebab lembaga inilah yang paling relevan dan berada dalam kapasitas yang cukup untuk disertai tugas mengelola hakim. Jika hal itu terwujud maka kebutuhan akan struktur deputi menjadi semakin layak dan pantas untuk didapatkan.

Selain sistem manajemen dan berkenaan khususnya pengangkatan dan pemberhentian hakim, maka peneliti juga mengusulkan dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim, KY juga sebaiknya diberi kewenangan berdasarkan UU untuk melakukan pendidikan dan

⁸⁶⁷ Andri Gunawan S, *Efektivitas Pengawasan Komisi Yudisial: Antara Teknis Yudisial dan Pelanggaran Perilaku*, dalam *Etika dan Budaya Hukum dalam Peradilan*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, 2017) hlm 243-244

pelatihan, serta pembinaan hakim melalui promosi ataupun demosi karir hakim. Pendidikan dan pelatihan dapat dilakukan dengan cara (i) kerjasama dengan lembaga-lembaga pendidikan tinggi yang ada, dan (ii) perbaikan penyelenggaraan kegiatan diklat internal yang sudah ada. Untuk itu diusulkan agar semua pusat-pusat pendidikan dan pelatihan yang ada di lingkungan MA dialihkan tugasnya di bawah KY. Dengan demikian volume pekerjaan MA dapat lebih ditiadakan, sehingga MA dapat lebih memusatkan perhatian kepada upaya peningkatan mutu peradilan tanpa terganggu oleh hal-hal teknis seperti pengelolaan pusat-pusat dan kegiatan-kegiatan pendidikan dan pelatihan. Kebijakan mengenai materi pendidikan dan pelatihan berada di tangan MA, tetapi teknis penyelenggaraan kegiatan pendidikan dan pelatihan itu berada di bawah KY.

Selain optimalisasi peran KY, maka peneliti juga menilai bahwa lembaga negara independen yang memiliki relevansi dengan akuntabilitas kekuasaan kehakiman perlu mendapatkan peran dan keterlibatan dalam penyelenggaraan kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Lembaga sebagaimana KPK, Komnas HAM, KPPAI, Ombudsman maupun Lembaga Negara Independen lainnya dapat berperan dalam pelaksanaan pendidikan dan pelatihan guna menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim. Peran lanjutan lainnya seperti pelaksana bersama KY maupun pemberi rekomendasi dalam kegiatan *head hunting* sebagaimana diuraikan dalam pembahasan sebelumnya menjadi peran yang relevan dalam “menemukan” hakim yang berintegritas. Posisi dan peran yang demikian ini menjadi penting dikarenakan penegasan status hakim sebagai pejabat negara. Karena hakim adalah pejabat negara yang terhormat, maka akan lebih relevan apabila hakim itu direkomendasikan dibandingkan melamar seperti pencari kerja.

G. Pembentukan UU *Contempt of Court*

Salah satu aspek yang perlu diadakan guna menjaga marwah kemerdekaan kekuasaan kehakiman pasca perubahan UUD 1945 adalah berkenaan dengan pembentukan UU tentang Larangan Merendahkan Martabat Pengadilan (*Contempt of Court*). Produk hukum yang demikian ini merupakan sesuatu yang urgen untuk diadakan dikarenakan pentingnya adanya perlindungan hukum dari upaya penghinaan atau tindakan yang merendahkan martabat pengadilan yang dilakukan oleh pelbagai pihak atau kalangan yang tidak puas terhadap kinerja atau putusan pengadilan.

Pengkajian mengenai hal ini juga sudah banyak dilakukan oleh para ahli dan pelbagai kalangan yang peduli. Bahkan, dalam draf Rancangan KUHP Baru yang dewasa ini telah termasuk dalam program legislasi nasional (prolegnas) di Badan Legislasi DPR, ketentuan mengenai '*contempt of court*' ini telah pula dimuat dalam Bab IV Buku II di bawah titel Tindak Pidana terhadap Proses Peradilan. Namun, tidak semua orang setuju dengan ide perumusan ketentuan mengenai tindak pidana terhadap proses peradilan ini. Salah satu contohnya adalah hasil kajian ELSAM tahun 2005⁸⁶⁸. Di antara hasil kajian ELSAM ini merekomendasikan agar ketentuan mengenai materi '*contempt of court*' yang sudah ada secara tersebar dalam pelbagai undang-undang, tidak perlu dirumuskan dalam 1 bab tersendiri dalam RUU KUHP. '*Contempt of court*' lahir dari tradisi hukum '*common law*', sehingga tidak diperlukan kebijakan khusus untuk diterapkan di Indonesia yang mempunyai tradisi hukum yang berbeda.⁸⁶⁹

⁸⁶⁸ Wahyu Wagiman, et al, *Position Paper Advokasi RUU KUHP Seri 2*, dalam "Contempt of Court dalam Rancangan KUHP 2005", (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2005) hlm 10

⁸⁶⁹ Menurut penelitian yang dilakukan oleh ELSAM, dalam sistem peradilan kita, hakim memiliki kekuasaan yang sangat besar dalam memeriksa dan mengadili suatu perkara. Apabila dibuat ketentuan khusus mengenai tindak pidana untuk melindungi proses peradilan (*criminal contempt of court*) dikhawatirkan akan semakin memperkuat kedudukan

Sebelum diusulkan dimuat dalam rangka Rancangan KUHP Baru tersebut, gagasan dan upaya pengaturan ‘*Contempt of Court*’ ini sudah pula tercermin dalam pelbagai undang-undang sejak tahun 1985. Adalah UU No. 14 Tahun 1985 yang pertama kali memuat ide perlindungan terhadap kehormatan peradilan ini, yaitu dalam Penjelasan Umum butir 4. UU No. 14 Tahun 1985 ini kemudian diubah oleh UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung Dalam Penjelasan Umum tersebut dinyatakan,

“Untuk dapat lebih menjamin terciptanya suasana yang sebaik-baiknya bagi penyelenggaraan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, maka perlu dibuat suatu undang-undang yang mengatur penindakan terhadap perbuatan, tingkah laku, sikap dan atau ucapan yang dapat merendahkan dari rongrongan kewibawaan, martabat, dan kehormatan badan peradilan yang dikenal sebagai ‘Contempt of Court’.”

Dari rumusan Penjelasan undang-undang tersebut jelas tergambar bahwa politik hukum Indonesia telah mengadopsi ide pengundangan ketentuan ‘*contempt of court*’ itu dalam sistem hukum dan peradilan Indonesia ini dan mendatang. Akan tetapi, oleh karena terus menerus muncul pro dan kontra dalam masyarakat, ide pembentukan undang-undang yang dimaksud belum juga terwujud sampai kini.

Bahkan, jauh sebelum terbentuknya UU No. 14 Tahun 1985 itu pun, wacana tentang UU *Contempt of Court* ini sebenarnya sudah digulirkan sejak lama. Ide pembentukan undang-undang ‘*contempt of court*’ ini sudah dimulai pada tahun 1978 dalam Konferensi

hakim dalam proses peradilan. Akibatnya, tidak ada satu lembaga atau kekuasaan pun yang dapat melakukan kontrol terhadap kinerja para hakim dalam menjalankan tugasnya. ELSAM malah mengusulkan perlu dibuat suatu undang-undang yang justru memungkinkan untuk dilakukannya reformasi terhadap peradilan dan pejabatnya, yang dengan keberadaan undang-undang tersebut, kewibawaan, martabat, dan wibawa lembaga peradilan dapat dikembalikan sebagaimana yang diharapkan. [hlm 10]

Tingkat Tinggi ketua-ketua Mahkamah Agung se-Asia Pasifik. Dalam konferensi tersebut, delegasi beberapa negara, seperti India, Filipina, dan Pakistan menyampaikan pandangan mengenai perlunya pengaturan yang bersifat khusus tentang ‘*Contempt of Court*’ ini untuk menjamin kehormatan dan kewibawaan peradilan yang bersifat bebas dan independen. Namun, ketika itu, ide pembentukan undang-undang tersendiri masih sekedar wacana yang belum mendapatkan momentum untuk berkembang. Istilah “*contempt of court*” itu baru diadopsi dalam kosakata perundang-undangan resmi pada tahun 1985, yaitu dalam Penjelasan Umum Angka 4 UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung tersebut di atas.⁸⁷⁰

Setelah itu, pada tahun 1986, IKAHI menyelenggarakan Rapat Kerja Nasional dengan salah satu topik bahasannya adalah mengenai pembentukan UU tentang *Contempt of Court* sebagaimana yang diamanatkan dalam Penjelasan Umum UU No. 14 Tahun 1985 itu. Dalam Rakernas tersebut berkembang tiga kelompok pendapat mengenai hal ini, yaitu (i) kelompok yang berpendapat bahwa pengaturan ‘*Contempt of Court*’ dianggap sangat penting untuk dituangkan dalam bentuk UU yang tersendiri; (ii) kelompok yang berpendapat bahwa pembentukan undang-undang tersendiri belumlah mendesak dan upaya melindungi kewibawaan dan kehormatan peradilan cukup dilakukan dengan menggunakan instrumen KUHP yang sudah ada secara efektif; dan (iii) kelompok yang berpendapat bahwa pengaturan ‘*contempt of court*’ dalam undang-undang tidaklah diperlukan, karena yang menjadi sumber masalah bukanlah ‘*contempt of court*’ melainkan justru persoalan moral dan etika hakim dan aparat pengadilan lainnya yang dapat

⁸⁷⁰ Jimly Asshiddiqie, *Upaya Perancangan Undang-Undang tentang Larangan Merendahkan Martabat Pengadilan (Contempt of Court)*, (Jakarta: Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol 4, No 2, 2015) hlm 201-202

menghasilkan kepercayaan publik yang menimbulkan kewibawaan dan rasa hormat dari masyarakat.⁸⁷¹

Selanjutnya, pada tahun 2012 diadakan lagi Rapat Kerja Nasional (Rakernas) Mahkamah Agung di Manado, Sulawesi Utara, dengan topik antara lain juga berkenaan dengan wacana pembentukan UU tentang '*Contempt of Court*'. Dalam salah satu butir kesimpulan Rakernas 2012 ini, disepakati agar MA merekomendasikan sekaligus mendorong pembentuk UU untuk segera menyusun RUU tentang '*Contempt of Court*'. Kesepakatan tersebut lahir dari keprihatinan mengenai pentingnya perlindungan terhadap hakim dan jajaran aparatur peradilan lainnya dari ancaman/intervensi pihak luar yang mempengaruhi independensi hakim.⁸⁷² Di samping itu, ide pembentukan UU tentang *Contempt of Court* juga dikaitkan dengan salah satu upaya untuk mewujudkan kekuasaan kehakiman yang mandiri, berwibawa, dan bermartabat.

Dalam dinamika perkembangan akhir-akhir ini terdapat fenomena yang dapat mereduksi martabat, keluhuran dan wibawa lembaga peradilan beserta aparaturnya. Terutama harkat dan wibawa hakim. Sikap dan tindakan yang ditampilkan oleh pencari keadilan, praktisi hukum, kalangan pers, organisasi sosial politik, lembaga swadaya masyarakat, akademisi, KY, serta berbagai pihak lainnya yang sedemikian rupa dapat dikategorisasikan mencederai martabat, keluhuran dan wibawa peradilan, baik sikap dan tindakan yang ditujukan terhadap proses peradilan, pejabat peradilan, maupun putusan pengadilan. Misalnya, pembunuhan Hakim Ahmad

⁸⁷¹ Bagir Manan, *Penghinaan terhadap Pengadilan Versus Kebebasan Pers*, (Jakarta: Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol 4, No 2, 2015) hlm 191-192

⁸⁷² Sareh Wiyono, *Urgensi Pembentukan Undang-Undang tentang Penghinaan dalam Persidangan (Contempt of Court) untuk Menegakkan Martabat dan Wibawa Peradilan*, (Jakarta: Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol 4, No 2, 2015) hlm 259

Taufik,⁸⁷³ pembunuhan Hakim Agung Syaifuddin Kartasasmita,⁸⁷⁴ gedung Pengadilan Negeri Larantuka dibakar massa,⁸⁷⁵ Pengadilan Negeri Temanggung dirusak massa,⁸⁷⁶ Pengadilan Negeri Pasuruan dilempar dengan bom Molotov,⁸⁷⁷ advokat Adnan Buyung Nasution berteriak di ruang persidangan,⁸⁷⁸ Terdakwa Abubakar Ba'asyir dan pengacaranya, serta hakim *ad hoc* tipikor *walk out* dari ruang persidangan,⁸⁷⁹ Pengacara terdakwa *walk out*,⁸⁸⁰ Putusan Mahkamah

⁸⁷³ Indosiar Online, Tragedi Pembunuhan di Tengah Sidang, diunduh melalui <http://www.indosiar.com/ragam/> pada tanggal 20 Desember 2017

⁸⁷⁴ Tempo.Co, Berkas Pembunuhan Hakim Agung Syaifuddin telah Siap, diunduh melalui <http://www.tempo.co/read/news/2001/08/13/05536997/>, pada tanggal 20 Desember 2017

⁸⁷⁵ Liputan 6, Kantor PN dan Kajari Larantuka Dibakar Massa, diunduh melalui <http://m.liputan6.com/news/read/66537/> pada tanggal 20 Desember 2017

⁸⁷⁶ Tempo.Co, Ini Bangunan yang jadi sasaran Amuk Massa di Temanggung, diunduh melalui <http://www.tempo.co/read/news/2011/02/08/177311988/> pada tanggal 20 Desember 2017

⁸⁷⁷ Tribunnews.co, Diduga Tak Puas Putusan Hakim PN Dibakar, diunduh melalui <http://www.tribunnews.com/nasional/2010/06/29/> pada tanggal 20 Desember 2017

⁸⁷⁸ TEMPO online, Keputusan, Laporan, Rekomendasi, diunduh melalui <http://majalah.tempointeraktif.com/ld/arsip/1986/06/07/HK/mbm.19860607.HK33554.jd.html>. diunduh pada tanggal 20 Desember 2017

⁸⁷⁹ Nasional.Kompas, Ba'asyir dan Pengacara "Walk Out", diunduh melalui <http://nasional.kompas.com/read/2011/03/14/1125450/> pada tanggal 21 Maret 2015 dan Antaraneews, Hakim Ad-Hoc Tipikor Walk Out Dari Ruang Persidangan, diunduh melalui <http://www.antaraneews.com/berita/32941/> pada tanggal 20 Desember 2017

⁸⁸⁰ Energitoday, Kasus Bioremediasi: Penasehat Hukum Terdakwa Herland Walk Out, diunduh melalui <http://energitoday.com/2013/04/20/> pada 20 Desember 2017

Agung tidak dipatuhi Institut Pertanian Bogor (IPB),⁸⁸¹ Pengacara ngamuk,⁸⁸² Pengadilan Negeri Gorontalo ditembaki orang,⁸⁸³ PN Depok diintimidasi,⁸⁸⁴ dan lain sebagainya.

Pada hakekatnya, urgensi dan latar belakang tentang Undang-Undang contempt of court penting eksistensinya. Hal ini dapat dilihat dari jalannya persidangan. Dalam kasus yang menarik perhatian masyarakat, gedung pengadilan hampir dapat dipastikan penuh pengunjung yang tidak jarang menimbulkan kegaduhan di ruang sidang dengan bersorak, bertepuk tangan, yang tentunya akan mengganggu jalannya persidangan. Selain itu, kadang ada massa berdemonstrasi menuntut dihentikan proses persidangan, dituntut hukum mati, dibebaskan terdakwa, dan lain sebagainya. Kemudian juga terjadi pengacara meninggalkan persidangan atau menginterupsi dengan keras putusan hakim, terdakwa menyerang hakim akibat tidak puas dengan putusan hakim.

Di luar persidangan, pemberitaan besar-besaran terhadap suatu kasus atau kritikan yang disampaikan secara terbuka melalui media massa (*trial by the press*) sering kali terjadi dan tidak jarang pula bahwa pers mengeluarkan pemberitaan atau pernyataan yang menimbulkan situasi atau kondisi yang berpengaruh terhadap

⁸⁸¹ Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor: 87/Pdt.G/2008/PN.Jkt.Pst tanggal 20 Agustus 2008 yang mengabulkan gugatan penggugat yang dikuatkan oleh Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor: 83/Pdt/2009/PT.DKI tanggal 06 April 2009 dan kemudian dikuatkan pula oleh Putusan Mahkamah Agung RI Nomor; 2975 K/Pdt/2009, tanggal 26 April 2010 yang menolak kasasi tergugat I (IPB Bogor)

⁸⁸² Metro.news.viva, Praperadilan Ditolak, Pengacara Ngamuk di PN Jaksel, diunduh melalui <http://metro.news.viva.co.id/news/read/61035>, pada tanggal 20 Desember 2017

⁸⁸³ Merdeka.com, PN Gorontalo ditembaki orang tak dikenal, diunduh melalui www.Merdeka.com, pada tanggal 20 Desember 2017

⁸⁸⁴ Harianjayapositionline, PN Depok Diintimidasi Eksekusi Terlaksana Di Bawah Tangan, diunduh melalui www.harianjayapos.com, pada tanggal 20 Desember 2017

putusan yang akan dijatuhkan. Dampak dari pemberitaan tersebut adanya kesan bahwa seseorang yang diajukan ke depan pengadilan seolah-olah bersalah walaupun proses persidangan itu belum selesai.⁸⁸⁵ Dari dimensi lain, sebenarnya eksistensi contempt of court ibarat “pedang bermata dua”. Di satu sisi, upaya menegakkan kewibawaan lembaga peradilan, dan di sisi lainnya akan menjadi boomerang bagi masyarakat.⁸⁸⁶

Menurut sejarahnya, praktik mengenai ‘*contempt of court*’ ini timbul dalam tradisi hukum ‘*common law*’, dimulai di Inggris pada abad ke-13. Ketika itu, ‘*contempt of court*’ masih diidentikkan dengan atau setidaknya terkait dengan pengertian ‘*Contempt of the King*’. Karena itu, ‘*contempt of court*’ tergolong tindak pidana yang berat, seperti dikatakan oleh Bracton (1260), “*There is no greater crime than contempt and disobedience, for all person ought to be subject to the king as supreme and to his officer*”⁸⁸⁷. Bahkan, pada tahun 1634, James Williamson yang melempar batu pada hakim yang sedang menjalankan tugasnya di ruang sidang pengadilan, dinyatakan bersalah karena tindak pidana

contempt of court’. James Williamson dijatuhi hukuman potong tangan dan potongan tangannya itu digantungkan di pintu

⁸⁸⁵ Wahyu Wagiman *et. al* , *Position Paper Advokasi RUU KUHP Seri 2.....Op.Cit*, hlm. 4

⁸⁸⁶ “Adanya ketentuan yang secara khusus mengatur mengenai tindak pidana terhadap proses peradilan (contempt of court) di satu sisi merupakan upaya yang baik untuk menegakkan kewibawaan lembaga peradilan yang saat ini dinilai tidak lagi terhormat di mata masyarakat. Namun, disisi lain ketentuan ini akan menjadi boomerang bagi masyarakat, apabila adanya ketentuan mengenai tindak pidana contempt of court ini semata-mata untuk memperkuat posisi hakim atau pejabat peradilan lainnya, yang nota bene sudah memiliki kedudukan yang kuat dalam proses peradilan”. [Jimly Asshiddiqie, *Upaya Perancangan Undang-Undang tentang Larangan Merendahkan Martabat....Op.Cit*) hlm 211]

⁸⁸⁷ Nico Keyzer, *Contempt of Court*, (Bahan Ceramah di Badan Pembinaan Hukum Nasional, 17 Agustus 1987), hlm 9

masuk pengadilan sebagai peringatan bagi anggota masyarakat luas⁸⁸⁸.

Dewasa ini, dalam tradisi hukum '*common law*', ketentuan mengenai '*contempt of court*' ini terus diberlakukan. Bahkan, pada tahun 1981, Kerajaan Inggris menerbitkan UU yang sangat kuat melindungi pengadilan dari pelbagai bentuk perlakuan yang dinilai dapat merendahkan martabat dan kehormatannya, yaitu '*Contempt of Court Act 1981*'. Dalam undang-undang ini, ditentukan adanya aturan pertanggungjawaban mutlak '*strict liability rule*' dimana suatu perbuatan dapat dikategorikan sebagai '*contempt of court*' yang dapat mengganggu atau mempengaruhi proses peradilan, terlepas dari ada tidaknya niat atau maksud pelaku untuk itu⁸⁸⁹. UU ini mengatur secara ketat mengenai '*contempt in the face of the court*', '*contempt by the jurors*', dan yang terpenting adalah '*contempt by publication*'. Karena itu, dalam penerapannya, pemberlakuan "*Contempt of Court Act*" sangat berpengaruh terhadap kebebasan pers⁸⁹⁰.

⁸⁸⁸ *Ibid*, hlm 11

⁸⁸⁹ Pada Chapter 49 Section 1 "*Contempt of Court Act 1981*" ini dinyatakan, "*In this Act, 'the strict liability rule' means the rule of law whereby conduct may be treated as a contempt of court as tending to interfere with the course of justice in particular legal proceedings regardless of intent to do so*".

⁸⁹⁰ Article 10 butir 1 dan 2 Appendix B "*Contempt of Court and The European Convention on Human Rights*" menentukan, (1) "*Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent states from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.*" (2) "*The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interest of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for*

'*Contempt of Court Act of 1971*' di India juga melarang publikasi yang merendahkan martabat pengadilan sebagai suatu tindak pidana. Dalam sistem peradilan, dibedakan antara '*civil contempt*' dan '*criminal contempt*', yaitu (1) '*Civil Contempt*' sebagai "*willful disobedience to any judgment, decree, direction, order, writ or other process of a court or wilfull breach of an undertaking given to a court*"; dan (2) '*Criminal Contempt*' sebagai "*the publication of any matter or the doing of any other act whatsoever which: (i) Scandalises or tends to scandalize, or lowers or tends to lower the authority of, any court; or (ii) Prejudices, or interferes or tends to interfere with the due course of any judicial proceeding; or (iii) Interferes or tends to interfere with, or obstructs or tends to obstruct, the administration of justice in any other manner.*"

Di Hongkong, para hakim di semua tingkatan juga diberi kewenangan untuk menjatuhkan sanksi secara langsung dalam hal terjadi tindakan yang merendahkan martabat di pengadilan (*contempt in the face of the court*). Kewenangan ini tumbuh dalam tradisi '*common law*' dan ditentukan pula dalam perundang-undangan.⁸⁹¹ Tindakan-tindakan yang dipandang melecehkan atau merendahkan martabat pengadilan mencakup hal-hal berikut: (1) *Insult a judge or justice, witness or officers of the court*; (2) *Interrupts the proceedings of the court*; (3) *Interfere with the course of justice*; (4) *Misbehaves in court*; (5) *Disobeying a judgement or court order*; (6) *Breach of undertaking*; dan (7) *Breach of a duty imposed upon a solicitor by rules of court*.⁸⁹² Di Amerika Serikat, rujukan mengenai '*Contempt of Court*' juga dapat ditemukan dalam pelbagai yurisprudensi dan perundang-undangan, termasuk Federal

preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary."

⁸⁹¹ Jimly Asshiddiqie, *Upaya Perancangan Undang-Undang tentang Larangan Merendahkan Martabat....Op.Cit*) hlm 211

⁸⁹² *Ibid*, hlm 212

Rule of Criminal Procedure 42 dan USC 18. ‘*Contempt*’ dapat dilakukan ‘*in the face of the court*’ (*in facie curiae*) yang disebut sebagai ‘*direct contempt of court*’ atau di luar pengadilan yang disebut ‘*indirect contempt of court*’ (*ex facie curiae*), seperti tindakan pihak-pihak yang tidak menaati perintah atau putusan pengadilan.⁸⁹³ Namun, berbeda dari praktik di Inggris, media komunikasi massa atau media pers mendapatkan perlindungan yang sangat kuat berdasarkan Amendmen Kesatu Konstitusi Amerika Serikat dengan pengecualian yang sangat ketat. Kecuali jika media tersebut merupakan salah satu pihak yang berperkara di pengadilan, media pers tidak termasuk subjek hukum yang diancam oleh ketentuan “*contempt of court*” dalam memberitakan atau melaporkan suatu kasus dalam persidangan di pengadilan. Pengadilan tidak dapat memerintahkan suatu media pers untuk tidak memberitakan atau melaporkan sesuatu peristiwa factual kepada publik yang berkepentingan. Media cetak ataupun elektronik tidak dapat ditutup karena isi pemberitaan atau laporan yang dipublikasikannya.⁸⁹⁴ Dapat dikatakan, tradisi kebebasan pers di Amerika Serikat sangat kuat, sehingga aturan mengenai ‘*contempt of court*’ tidak mengurangi tradisi kebebasan pers yang kuat itu. Sangat boleh jadi, hal inilah yang menyebabkan kebebasan pers di Indonesia juga seakan tidak dapat disentuh oleh siapapun. Tradisi demikian sangat berbeda dengan tradisi yang dikembangkan di Inggris dan di banyak negara ‘*common law*’ lainnya.⁸⁹⁵

⁸⁹³ Otto Hasibuan, *Contempt of Court di Indonesia, Perlukah?*, (Jakarta: Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol 4, No 2, 2015) hlm 266

⁸⁹⁴ Ibid, hlm 270

⁸⁹⁵ Misalnya, di Australia, dapat dikemukakan beberapa contoh kasus yang melibatkan wartawan yang telah diputus bersalah karena terbukti melakukan ‘*contempt of court*’. Tony Barrass dipidana penjara dan didenda dalam kasus di Australia Barat pada tahun 1989-1990 (DPP vs Luders, unreported, District Court of WA No. 177 of 1990). Pada bulan Maret 1992, Joe Budd dipenjarakan karena menutupi sumber informasinya untuk cerita yang ditulisnya yang menyebabkan perkara penghinaan (*defamation*

Saat ini, Ketentuan dalam KUHP yang dapat dikaitkan dengan pengertian perbuatan *Contempt of Court* terdapat dalam 18 pasal, yaitu: (1) Pasal 207⁸⁹⁶, Pasal 208⁸⁹⁷, Pasal 209⁸⁹⁸, Pasal

case) terhadap Brisbane Courier-Mail. Kasus-kasus lainnya juga terjadi pada tahun 1993. Di Australia Selatan, jurnalis iklan (advertiser journalist) David Hellaby didenda, dan wartawan ABC, Chris Nicholls, dipenjarakan karena pelanggaran yang berbeda terkait '*contempt of court*'. Di New South Wales, Deborah Cornwall, kemudian dengan The Sydney Morning Herald, diperintahkan oleh pengadilan untuk melaksanakan '*a community service*' setelah dinyatakan bersalah karena terbukti melanggar ketentuan '*Contempt of the ICAC*'. Pada tahun 1994, di Queensland, Madonna King of The Australian dan Paul Whittaker of The Courier-Mail, diancam dengan tuduhan '*contempt of court*' setelah mencetak dan menerbitkan material yang berasal dari pemeriksaan persidangan di pengadilan (CJC investigations). Pada tahun 2006-2007, jurnalis Herald Sun, McManus and Harvey, diputus bersalah dan dikenakan denda karena menolak menyebutkan nama sumber berita atau informasi yang dipublikasikannya pada tahap pemeriksaan pendahuluan (*preliminary stage of the trial*) atas terdakwa *whistleblower*, Desmond Kelly. Kasus-kasus kriminalisasi terhadap profesi wartawan yang terjadi di Australia tersebut di atas, dapat dikatakan merupakan konsekwensi logis dari adanya ketentuan mengenai '*contempt of court by publication*' seperti yang dipraktikkan di Inggris dan di negara-negara '*common law*' lainnya, minus Amerika Serikat. Hal itu terjadi, salah satunya dapat dikaitkan dengan tidak atau belum efektifnya fungsi kode etik profesi wartawan dalam mengoreksi praktik perilaku menyimpang terhadap standar perilaku professional yang diidealkan oleh profesi yang bersangkutan. Jika kode etik jurnalistik berfungsi dengan baik dalam mengontrol perilaku para jurnalis, tentu tidak diperlukan upaya hukum yang melibatkan pengadilan, ataupun tindakan kriminalisasi melalui pengaturan undang-undang mengenai '*contempt of court*' yang memungkinkan pengadilan bertindak untuk menjatuhkan sanksi hukum kepada para professional yang melanggar aturan yang dinilai merendahkan martabat pengadilan melalui publikasi yang dibuatnya. [Jimly Asshiddiqie, *Upaya Perancangan Undang-Undang tentang Larangan Merendahkan Martabat....Op.Cit*) hlm 212]

⁸⁹⁶ pernyataan lisan atau tulisan menghina suatu penguasa atau badan umum yang ada di Indonesia

⁸⁹⁷ perbuatan menyiarkan, mempertunjukkan atau menempelkan di muka umum suatu tulisan atau lukian yang memuat penghinaan terhadap suatu penguasa atau badan umum.

210,⁸⁹⁹ Pasal 211⁹⁰⁰, Pasal 212⁹⁰¹, Pasal 216⁹⁰², Pasal 217⁹⁰³; Pasal 220⁹⁰⁴, Pasal 221⁹⁰⁵, Pasal 222⁹⁰⁶, Pasal 223⁹⁰⁷, Pasal 224⁹⁰⁸, Pasal 233⁹⁰⁹, Pasal 242⁹¹⁰, Pasal 420⁹¹¹, Pasal 422⁹¹², Pasal 522⁹¹³. Dalam ketentuan KUHAP, pasal-pasal yang dapat dikualifikasikan sebagai

⁸⁹⁸ perbuatan memberi atau menjanjikan sesuatu kepada seorang pejabat dengan maksud menggerakkannya untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya;

⁸⁹⁹ perbuatan memberi atau menjanjikan sesuatu kepada seorang hakim, penasihat atau adviseur

⁹⁰⁰ perbuatan memaksa seorang pejabat untuk melakukan perbuatan jabatan atau untuk tidak melakukan perbuatan jabatan yang sah;

⁹⁰¹ perbuatan melawan seorang pejabat yang sedang menjalankan tugas yang sah

⁹⁰² perbuatan tidak menuruti perintah atau permintaan yang dilakukan menurut undang-undang oleh pejabat yang tugasnya mengawasi sesuatu;

⁹⁰³ perbuatan menimbulkan kegaduhan dalam sidang pengadilan

⁹⁰⁴ pengaduan palsu

⁹⁰⁵ menyembunyikan orang yang melakukan tindak pidana

⁹⁰⁶ mencegah, menghalang-halangi atau menggagalkan pemeriksaan mayat untuk kepentingan pengadilan

⁹⁰⁷ melepaskan atau memberi pertolongan ketika meloloskan diri kepada orang yang ditahan atas perintah penguasa umum, atas putusan atau ketetapan hakim

⁹⁰⁸ perbuatan sebagai saksi, ahli atau juru bahasa menurut undang-undang dengan sengaja tidak memenuhi kewajiban

⁹⁰⁹ perbuatan merusak/menghilangkan barang bukti

⁹¹⁰ keterangan palsu

⁹¹¹ seorang hakim yang menerima hadiah atau janji

⁹¹² seorang pejabat yang dalam suatu perkara pidana, menggunakan sarana paksaan baik untuk memeras pengakuan maupun untuk mendapatkan keterangan

⁹¹³ saksi, ahli atau juru bahasa, tidak datang secara melawan hukum.

perbuatan “*Contempt of Court*” adalah: Pasal 217⁹¹⁴ dan Pasal 218⁹¹⁵. Dalam peraturan perundang-undangan lainnya, seperti misalnya, Keputusan Menteri Kehakiman No.01/M.01.PW.07.03 Th.1982 Tentang Pedoman Pelaksanaan KUHAP juga menyinggung tentang kemungkinan adanya *Contempt of Court*, sehingga perlu diberikannya kewenangan bagi hakim yang memeriksa perkara di persidangan untuk menjaga ketertiban selama sidang berlangsung. Dalam Keputusan ini ditegaskan bahwa KUHAP mengisyaratkan adanya keharusan sifat terbuka dalam sidang-sidang pengadilan. Hal ini dianggap mencerminkan asas demokrasi di bidang pengadilan dan tidak dapat dilepaskan dari fungsi pers untuk mengadakan pemberitaan, reportase tentang jalannya peradilan. Dalam persidangan pengadilan yang terbuka itulah pemeriksaan dijalankan seobyektif-obyektifnya dan dihadiri oleh khalayak ramai dengan tertib agar dapat mengikuti atau mengawasi jalannya pemeriksaan.

Sifat terbukanya suatu proses peradilan bukanlah terletak pada kenyataan adanya orang yang keluar-masuk ruang sidang

⁹¹⁴ menentukan, (1) Hakim ketua sidang memimpin pemeriksaan dan memelihara tata tertib di persidangan; (2) Segala sesuatu yang diperintahkan oleh hakim ketua sidang untuk memelihara tata tertib di persidangan wajib dilaksanakan dengan segera dan cermat

⁹¹⁵ menentukan, (1) Dalam ruang sidang siapa pun wajib menunjukkan sikap hormat kepada pengadilan; (2) Siapa pun yang di sidang pengadilan bersikap tidak sesuai dengan martabat pengadilan dan tidak mentaati tata tertib setelah mendapat peringatan dari hakim ketua sidang, atas perintahnya yang bersangkutan dikeluarkan dari ruang sidang; (3) Dalam hal pelanggaran tata tertib sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) bersifat suatu tindak pidana, tidak mengurangi kemungkinan dilakukan penuntutan terhadap pelakunya. Penjelasan Pasal 218 ini menyatakan bahwa tugas pengadilan luhur sifatnya, karena tidak hanya bertanggung jawab kepada hukum, sesama manusia dan dirinya, tetapi juga kepada Tuhan Yang Maha Esa. Oleh karena itu, setiap orang wajib menghormati martabat lembaga ini, khususnya bagi mereka yang berada di ruang sidang sewaktu persidangan sedang berlangsung bersikap hormat secara wajar dan sopan serta tingkah laku yang tidak menyebabkan kegaduhan atau terhalangnya persidangan

pengadilan, tetapi terletak pada pemberitaan atau publikasi oleh media pers yang bebas dan dapat dipertanggungjawabkan. Namun demikian, dari segi yang lain, pemberitaan dan publikasi yang bebas dan terbuka itu juga jangan sampai menyebabkan prinsip “*fair administration of justice*” menjadi terganggu. Persidangan terbuka demi keadilan menangkut hak seseorang untuk diadili secara terbuka, tetapi juga tidak boleh mengakibatkan ia diadili oleh “publik” melalui “*trial by the press*”. Karena itu, hakim ketua sidang diwajibkan menjaga jalannya persidangan dengan tertib. Ketertiban di ruang sidang pengadilan tidak boleh dilanggar oleh siapapun. Para pelaku pelanggaran tata tertib persidangan dapat diancam sebagai tindak pidana menurut ketentuan Pasal 218 KUHP.⁹¹⁶

Semua ketentuan tersebut memuat jenis-jenis perbuatan yang dapat dipidana sebagai “*criminal contempt of court*”. Di samping yang diatur dalam KUHP dan KUHP tersebut, banyak tulisan yang telah menguraikan ragam bentuk dan jenis pelanggaran yang biasa disebut sebagai “*offences against the administration of justice*” ini. Ada pula yang disebut dengan “*civil contempt of court*” yaitu tindakan yang dengan sengaja mengabaikan perintah pengadilan, atau tindakan menolak untuk melaksanakan putusan pengadilan bagi kepentingan pihak yang telah dimenangkan oleh pengadilan. Mengenai “*criminal contempt of court*”, Barda Nawawi Arief membaginya menjadi 7 kelompok, yaitu:⁹¹⁷ (1) Gangguan di muka atau di dalam ruang sidang pengadilan; (2) Perbuatan-perbuatan untuk mempengaruhi proses peradilan yang tidak memihak; (3) Perbuatan yang memalukan atau menimbulkan kandal bagi

⁹¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Upaya Perancangan Undang-Undang tentang Larangan Merendahkan Martabat....Op.Cit*) hlm 211

⁹¹⁷ Lilik Mulyadi, *Urgensi dan Prospek Pengaturan (Ius Constituendum) UU tentang Contempt of Court untuk Menegakkan Martabat dan Wibawa Peradilan*, (Jakarta: Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 4, Nomor 2 Juli 2015) hlm 279

pengadilan; (4) Mengganggu pejabat pengadilan; (5) Pembalasan terhadap perbuatan-perbuatan yang dilakukan selama proses peradilan berjalan; (6) Pelanggaran kewajiban oleh pejabat pengadilan; dan (7) Pelanggaran oleh pengacara.

Dalam pelbagai literatur, banyak juga yang menggambarkan bahwa bentuk-bentuk konstitutif perbuatan yang dikategorikan sebagai '*contempt of court*' itu dapat berupa:⁹¹⁸ (1) *Misbehaving in court*; (2) *Disobeying a court order*; (3) *The subjudice rule*; (4) *Obstructing justice*; dan (5) *Scandalizing the court*. Kesemuanya itu dapat dibedakan antara '*direct contempt and indirect contempt of court*', atau '*contempt in the face of the court*' (*in facie curiae*) dan '*contempt out of the court*' (*ex facie curiae*). Jika dirinci, dapat pula kita bedakan antara '*contempt of court*':⁹¹⁹

- 1) '*Contempt of Court*' di pengadilan sebagai '*direct contempt*', yaitu:
 - a) di dalam ruang sidang dan selama persidangan sedang berlangsung;
 - b) di dalam ruang sidang tetapi di luar persidangan;
 - c) di luar ruang sidang dan gedung pengadilan, tetapi di pekarangan atau di sekitar gedung pengadilan, seperti unjuk rasa besar-besaran dengan pengeras suara yang mengganggu persidangan;
- 2) '*Contempt of Court*' di luar pengadilan dalam bentuk "*indirect contempt of court*" melalui:
 - a) pernyataan-pernyataan yang merendahkan hakim dan pengadilan secara terbuka di media massa cetak, elektronik, atau media sosial;
 - b) pernyataan-pernyataan yang merendahkan hakim melalui surat atau tulisan yang ditujukan kepada pihak-pihak lain, selain kepada hakim dan para pihak

⁹¹⁸ J Jimly Asshiddiqie, *Upaya Perancangan Undang-Undang tentang Larangan Merendahkan Martabat....Op.Cit*) hlm 211

⁹¹⁹ *Ibid*, hlm 213

yang berpekara dan pihak-pihak yang berperan atau memberikan keterangan dalam proses persidangan peradilan, dengan tujuan mempengaruhi independensi dan imparisialitas pengadilan;

- c) keterlibatan fisik dalam kegiatan unjuk rasa dan pernyataan-pernyataan terbuka adovakat dan pihak-pihak yang dikalahkan oleh putusan pengadilan dengan nada merendahkan hakim dan tidak menghormati putusan pengadilan;
- d) penolakan untuk melaksanakan perintah atau putusan pengadilan;
- e) perbuatan mengganggu dan menghalang-halangan hakim dan pejabat pengadilan lainnya dalam menjalankan tugasnya;
- f) Tindakan pembalasan terhadap perbuatan-perbuatan yang dilakukan oleh para pihak selama proses peradilan berjalan.

Perbuatan yang dikualifikasikan sebagai '*contempt of court*' tersebut dapat dilakukan oleh siapa saja. Namun, untuk kepentingan pengaturan mengenai "*Contempt of Court*", perbuatan dimaksud perlu dibatasi hanya sepanjang yang dilakukan oleh:⁹²⁰

- 1) Pejabat negara atau pejabat pemerintahan yang harus saling menghormati antar pejabat negara, baik (a) yang terlibat dalam proses persidangan di pengadilan, maupun (b) yang tidak terlibat dalam proses persidangan di pengadilan;
- 2) Penyandang profesi yang harus saling menghormati antar profesi, terutama para advokat dan jaksa penuntut, baik (a) yang terlibat dalam proses persidangan di pengadilan, maupun (b) yang tidak terlibat dalam proses persidangan di pengadilan;

⁹²⁰ *Ibid*

- 3) Jurnalis dan pengelola industri media yang memberitakan atau mempublikasikan informasi tentang dan yang berasal persidangan di pengadilan.

Pengaturan yang jelas mengenai subjek hukum yang dapat dimintai pertanggungjawaban atas perbuatan yang dinilai merendahkan martabat hakim dan kehormatan lembaga peradilan perlu disertai dengan alternatif solusi normatif yang tidak hanya terpaku pada pendekatan hukum. Sebagian dari perbuatan yang dipandang menyimpang dari keharusan idealitas nilai yang dikategorikan sebagai '*contempt of court*' itu lebih tepat disebut sebagai pelanggaran etika daripada pelanggaran hukum. Apalagi untuk dikaitkan dengan pelanggaran hukum pidana (*criminal contempt*) yang sudah seharusnya difungsikan sebagai upaya paling terakhir atau '*ultimum remedium*'. Tidak perlu semua jenis perbuatan yang dinilai tidak ideal dalam rangka menjaga kewibawaan dan kehormatan hakim, proses peradilan, dan lembaga peradilan, harus selalu diatasi dengan pendekatan hukum, apalagi dengan hukum pidana.

Dalam penelitian ini, peneliti tidak menampik adanya kebutuhan yang logis dan rasional untuk mengkriminalisasikan sebagian perbuatan yang dipandang tidak ideal bagi upaya menjaga kehormatan hakim dan kewibawaan lembaga serta proses pengadilan. Apalagi, sistem hukum di semua negara dapat dikatakan mengenal adanya ketentuan mengenai '*contempt of court*' ini. Akan tetapi, tidak semua perbuatan harus dikualifikasi sebagai bentuk '*criminal contempt of court*'. Di samping yang bersifat pidana, perlu dikembangkan juga aspek non-pidananya atau '*civil contempt of court*'. Peneliti sependapat dengan gagasan Jimly Asshiddiqie yang menggunakan pendekatan etika yang dapat dinamakan '*ethical contempt of court*'.⁹²¹

⁹²¹ *Ibid*, hlm 214

Jimly Asshiddiqie mengemukakan sepanjang perbuatan ‘*contempt of court*’ dimaksud dilakukan oleh (i) pejabat negara atau pemerintahan yang terikat pada prinsip ‘*rule of law*’ dan ‘*rule of ethics*’ dalam jabatannya, atau oleh (ii) penyandang status sebagai profesional berdasarkan standar kompetensi dan etika profesi yang resmi, seperti advokat, notaris, akuntan, dan sebagainya, yang juga terikat oleh prinsip-prinsip ‘*the rule of law and the rule of ethics*’, maka upaya penindakan hukum terhadapnya sebaiknya hanya dapat dilakukan setelah upaya yang bersifat etika dilakukan sebagaimana mestinya, atau dengan kewenangannya hakim memerintahkan untuk difungsikannya sistem sanksi etika sebagaimana mestinya.⁹²²

Mengenai mekanisme etika dan hukum untuk mengatasi upaya pelecehan yang merendahkan martabat dan kehormatan hakim, lembaga dan proses peradilan, dapat direkomendasikan beberapa kemungkinan pendekatan sebagai berikut:⁹²³

- 1) Subjek yang dihadapi:
 - a) bukan warga negara biasa yang berhak atas kebebasan berpendapat;
 - b) pejabat negara dalam arti luas yang sudah diikat oleh *kode etik* atau yang belum; dan
 - c) penyandang profesi yang terikat oleh *kode etik* profesi masing-masing.

2) *Criminal approach* against criminal contempt:

⁹²² Sebaiknya, hanya untuk perbuatan-perbuatan yang tergolong sebagai pelanggaran yang sangat berat yang nyata-nyata berakibat fatal saja yang perlu dikenakan sanksi pidana. Pelanggaran yang dimaksud harus terbukti merupakan perbuatan yang benar-benar menimbulkan “*a clear and present*”, dan “*real and imminent danger*” terhadap proses peradilan perlu dikenakan sistem sanksi pidana. Sedangkan terhadap perbuatan yang nyata-nyata menolak untuk melaksanakan perintah atau putusan pengadilan, hakim dapat menjatuhkan sanksi “*civil contempt of court*”, di samping melalui mekanisme etika sebagaimana mestinya. [*Ibid*, hlm 215]

⁹²³ *Ibid*

- a) Pendekatan pidana (kriminalisasi) harus diminalisasi sebagai '*ultimum remedium*' dengan cara memfungsikan dan memperkuat sistem etika dalam rangka meningkatkan kehormatan dan kewibawaan peradilan. Fungsionalisasi dan penguatan sistem etika itu dilakukan, baik mengenai (i) etika hakim sendiri dalam upaya melayani para pencari keadilan dan para pihak dalam proses peradilan, maupun (ii) etika pejabat negara dan para professional lainnya terhadap hakim dan pengadilan;
 - b) *Criminal contempt* terhadap pribadi hakim di luar sidang pengadilan sebagai tindak pidana dengan delik aduan;
 - c) *Criminal contempt* sebagai tindak pidana umum dibatasi hanya terjadi (i) di dalam ruang sidang, seperti tindakan kerusuhan, (ii) di luar sidang dalam jarak di sekitar gedung pengadilan dilarang mengadakan unjuk rasa.
- 3) *Civil approach against civil contempt*;
- a) Sanksi terhadap advokat dan para pihak yang tidak mengindahkan perintah pengadilan atau putusan pengadilan, dilakukan dengan ancaman pencabutan hak untuk berperkara di pengadilan secara permanen dan ancaman sanksi lainnya sampai yang bersangkutan melaksanakan kewajibannya;
 - b) Selain itu, '*civil contempt*' terhadap institusi dapat pula diselesaikan sebagai masalah etika professional dan *ethical contempt*.
- 4) *Ethical approach against contempt of court*:
- a) Penguatan kewenangan hakim untuk menjatuhkan sanksi di ruang pengadilan kepada para professional hukum, seperti jaksa, advokat, ahli, dan profesi lain dengan sanksi (i) teguran/peringatan, (ii) skorsing utk bersidang, atau (iii) larangan bersidang secara permanen.

- b) Penguatan kewenangan ketua pengadilan untuk memerintahkan kepada organisasi profesinya untuk menjatuhkan sanksi (i) teguran/peringatan, (ii) skorsing untuk jangka waktu tertentu, atau (ii) sanksi pemberhentian dari profesinya secara permanen dengan akibat segala perbuatan profesionalnya dalam profesi yang bersangkutan sesudah putusan pengadilan dianggap tidak sah untuk seterusnya;
- c) Penguatan kewenangan pengadilan untuk memerintahkan Dewan Pers, dan penguatan kewenangan Dewan Pers untuk menjatuhkan sanksi kepada wartawan, penanggungjawab redaksi, dan perusahaan pers berdasarkan perintah pengadilan, dengan (i) teguran/peringatan, (ii) sanksi skorsing, atau (iii) pemberhentian.
- d) Penguatan kewenangan pengadilan untuk memerintahkan kepada badan atau majelis penegak kode etik pegawai atau pejabat negara, atau di lingkungan lembaga atau badan-badan pemerintahan yang tidak atau belum mempunyai lembaga penegak kode etik, memerintahkan kepada atasan yang berwenang, untuk menjatuhkan sanksi (i) teguran/peringatan, (ii) skorsing untuk jangka waktu tertentu, atau (iii) pemberhentian secara tetap dari jabatannya.

Dengan demikian indikator tersebut, maka subjek hukum yang dilarang dengan pendekatan etik untuk menghina, melecehkan, atau merendahkan martabat hakim dan pengadilan adalah: (1) Para pihak dalam ruang sidang; (2) Pejabat negara atau pemerintahan; (3) Profesional yang terikat kode etika profesi, termasuk para advokat dan wartawan; (4) Industri pers sebagai *'the fourth estate of democracy'*, yaitu penanggungjawab redaksi dan perusahaan pers. Sedangkan warga negara biasa tidak terkena larangan *'contempt of court'* ini. Setiap warga negara berhak untuk bebas dalam

mengekspresikan pendapat negative atau positif mengenai hakim dan proses peradilan, sepanjang (i) tidak di dalam ruang sidang, (ii) tidak di sekitar gedung pengadilan, dan (iii) tidak dimuat di media massa, yang apabila dimuat, maka penulis, penanggungjawab, dan/atau pengelola media tersebut dapat diminta pertanggungjawabannya secara etika atau hukum (secara terbatas) sebagai '*Contempt of Court*'. Kriminalisasi terhadap publikasi dibatasi hanya apabila suatu statemen kritis terbukti benar-benar menimbulkan akibat timbulnya apa yang disebutkan oleh Nico Keyzer sebagai "*clear and present, real and imminent danger to the administration of justice*".⁹²⁴

⁹²⁴ Nico Keyzer, *Contempt of Court*, Bahan Ceramah di Badan Pembinaan Hukum Nasional, 17 Agustus 1987

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan melalui kajian pustaka atas perkembangan konfigurasi politik yang tampil dalam perjalanan ketatanegaraan dan kajian atas pasang surutnya kedudukan dan fungsi kekuasaan kehakiman beserta analisis relasi diantara keduanya, maka penulis mengambil kesimpulan atas rumusan masalah dan pengujian asumsi maka diambil kesimpulan:

Pertama, dinamika politik yang terjadi memiliki dampak yang teramat signifikan terhadap hidup dan berkembangnya kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu, akibatnya kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang ditentukan melalui Undang-Undang Dasar tidak selalu mendapatkan jaminan dalam tingkat peraturan perundang-undangan. Meskipun semua Undang-Undang Dasar yang pernah dan sedang berlaku di Indonesia mencantumkan dan menegaskan mengenai kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan tidak boleh dipengaruhi cabang kekuasaan lainnya dalam melaksanakan kekuasaannya, namun peraturan perundangan-undangan yang ada dibawahnya kerap kali memberikan penjabaran yang justru bertentangan norma yang ada diatasnya. Akibatnya kekuasaan kehakiman mempunyai kedudukan dan fungsi yang berbeda-beda bergantung terhadap kehendak politik yang hendak dibangun dan terwujud melalui peraturan perundangan-undangan yang ada dibawahnya. Di sisi lain ketika kemerdekaan kekuasaan kehakiman diberikan jaminan melalui tingkat peraturan perundang-undangan, maka akan muncul kembali kecenderungan adanya konsensus politik dan perumusan arah politik hukum yang berupaya membelenggu kembali kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Arah politik hukum kekuasaan yang demikian itu terwujud melalui serangkaian pengaturan pada tingkat undang-undang yang pada umumnya mengatur mengenai pembatasan substansi jenis putusan

hakim yang dapat dikeluarkan maupun dengan memberikan ancaman pidana terhadap putusan hakim dan mekanisme pengawasan ekstra parlemen yang jelas bertentangan dengan sistem pengawasan kekuasaan kehakiman yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar.

Berdasarkan konstruksi yang demikian itu, maka kemerdekaan atas kedudukan dan fungsi kekuasaan kehakiman dipengaruhi oleh adanya perubahan-perubahan konfigurasi politik yang tampil pada kurun waktu ataupun periode tertentu. UUD 1945 yang kembali berlaku sejak tahun 1959 hingga tahun 1998 menampilkan konfigurasi politik yang berbeda apabila dibandingkan ketika UUD 1945 berlaku antara kurun waktu tahun 1945 hingga tahun 1959. Sejak kembali kepada UUD 1945, konfigurasi politik yang tampil adalah konfigurasi politik yang otoriter, dipimpin dan tertutup meskipun melalui dua rezim yang tampil mempunyai karakter dan pertimbangan politik yang berbeda namun mempunyai jenis konfigurasi politik yang sama yakni tidak demokratis dan otoriter. Kekuasaan kehakiman pada kurun waktu tersebut tidak merdeka dan tidak otonom. Kedudukan dan fungsi yang demikian itu, dipengaruhi melalui peraturan perundang-undangan yang kerap kali mendudukkan kekuasaan kehakiman sebagai bawahan ataupun bagian dari cabang kekuasaan lainnya.

Hal ini berbanding terbalik dengan konfigurasi politik yang tampil sejak berlakunya UUD NRI Tahun 1945 sejak tahun 2002, konfigurasi politik yang demokratis, yang selalu menuntut adanya kebebasan disertai dengan transparansi dan akuntabilitas berimbas kepada adanya kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang dijamin melalui peraturan perundang-undangan. Karakter kekuasaan kehakiman dalam naungan sistem politik yang demokratis memberikan kedudukan dan fungsi yang merdeka dan otonom serta terbebas dari pengaruh cabang kekuasaan lainnya. Meskipun timbul dorongan kembali untuk dapat membatasi kemerdekaan kekuasaan kehakiman melalui peraturan perundang-undangan, maka kekuasaan kehakiman dapat menjamin sterilisasi kemerdekaannya apabila

kekuasaan kehakiman memiliki kekuasaan *constitutional review* yang dijamin dalam konstitusi. Oleh karena itu, tampak bahwa saat peradilan lemah independensinya, lembaga peradilan akan dipolitisasi. Tapi, saat peradilan “terlalu independen”, lembaga peradilan akan melakukan politisasi.

Kedua, Bahwa kemerdekaan kekuasaan kehakiman haruslah dipandang kedalam dua sudut sisi yang saling berkaitan yakni sisi *de jure* dan sisi *de facto*. Faktor *de jure* adalah berkenaan dengan jaminan konstitusional dan legalitas terhadap kemerdekaan kekuasaan kehakiman antara lain: (a) penegasan normatif kemerdekaan kekuasaan kehakiman, (b) masa jabatan hakim, (c) rekrutmen hakim, (d) mutasi, demosi, dan rotasi hakim, (e) jaminan konstitusional alasan pemberhentian hakim, dan (f) perlindungan hukum atas pendapat hakim. Faktor *de facto* adalah berkenaan dengan aspek internal dan eksternal yang menjamin terealisasinya kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Aspek internal *de facto* adalah berkenaan dengan (a) integritas hakim, (b) pembinaan dan (c) pengawasan hakim dibawah kekuasaan kehakiman, sedangkan aspek eksternal *de facto* berkenaan dengan (a) pola hubungan antar cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif, (b) perubahan-perubahan konfigurasi politik, dan (b) tekanan media.

Oleh karena itu, Kedudukan dan fungsi kekuasaan kehakiman yang merdeka secara normatif harus pula mendapat dukungan melalui sub sub-sistem sosial lainnya khususnya konfigurasi politik yang tampil pada kurun waktu tertentu. Dukungan sub-sistem sosial khususnya tampilnya konfigurasi politik yang mendukung dan menghendaki terwujudnya kemerdekaan kekuasaan kehakiman juga harus mendapat dukungan melalui jaminan secara normatif melalui peraturan perundang-undangan tidak hanya melalui konstitusi saja. Oleh karena itu, perubahan-perubahan konfigurasi politik sejak kembali ke UUD 1945 mempunyai hubungan sebab akibat dengan pasang surut kedudukan dan fungsi kekuasaan kehakiman dalam mencapai

kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang bertanggung jawab menurut Undang-Undang Dasar.

Bahwa sebagai gagasan yang mendasari apabila diadakan amandemen kelima UUD 1945 bahwa dalam perumusan norma berkenaan dengan Kekuasaan Kehakiman, (i) perlu agar adanya pelurusan tafsir terhadap kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Secara tekstual, konstitusi terlalu memberikan definisi kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang sangat minimalis namun ditafsirkan secara liberal berdasarkan persepsi yang kontekstual. Jika menganalisis Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "*Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan*", definisi kemerdekaan kekuasaan kehakiman (*judicial independence*) menjadi konsep yang sangat minimalis. Sebab kemerdekaan kehakiman menjadi kabur (*vague*) dalam arti yustisi ataukah arti non yustisi. Kekaburan ini kemudian diperumit melalui aturan undang-undang (*further regulation*) yang menyatakan kemerdekaan tersebut mencakup seluruh aspek baik yustisi maupun non yustisi. Secara garis besar dapat dirumuskan, indikator independensi peradilan meliputi (1) aspek kelembagaan; sebagaimana posisi teoritiknya tidak menjadi bagian dari kekuasaan eksekutif ataupun legislatif. (2) aspek fungsional; dalam proses fungsinya menjalankan proses peradilan, tidak ada satupun bentuk tekanan atau intervensi dari cabang kekuasaan lain dalam hal yang bersifat teknis peradilan. Dan (3) aspek personal hakim; seorang hakim independen secara individu dalam memutuskan suatu perkara tanpa adanya tekanan dari rekan sejawat ataupun hierarki intitusi internal badan peradilan. Selain itu, (ii) menjamin eksistensi Komisi Negara Independen (*independent agency*) khususnya di bidang kekuasaan kehakiman (Komisi Yudisial) sebagai cabang kekuasaan baru. Perkembangan ketatanegaraan bangsa Indonesia saat ini, tidak bisa terlepas dari peran organ-organ negara independen. Kehendak untuk mengakui eksistensi organ independen sebagai cabang

kekuasaan baru, tidak lain untuk mengurangi resistensi terhadap relasi kekuasaannya dengan organ negara utama.

B. Saran

Menyangkut kesimpulan sebagaimana dikemukakan di atas, maka penulis merekomendasikan beberapa hal terkait hasil penelitian yang diperoleh:

Pertama, Bahwa untuk mengawal pemaknaan penjabaran kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang menyeluruh adalah perlu membentuk format kekuasaan untuk melakukan pengujian konstusionalitasan dan pengujian legalitas secara satu pintu saja yakni pada Mahkamah Konstitusi, sehingga penjabaran kemerdekaan kekuasaan kehakiman melalui peraturan perundang-undangan dapat di selaraskan baik secara vertikal maupun horizontal sehingga terdapat di jaga keharmonisian pelembagaan jaminan kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam tingkat peraturan perundang-undangan.

Kedua, Bahwa bangunan negara yang dirancang melalui UUD NRI Tahun 1945 cenderung menghasilkan konfigurasi politik yang demokratis yang cenderung oligarkis, Oleh karena itu pembantuk undang-undang perlu meningkatkan kembali kemampuan legislasinya dengan kemampuan teoritis maupun praktisnya, sehingga dapat membedakan ketentuan yang memang bersifat *opened legal policy* dan *closed legal policy* dalam penyusunan perundang-undangan yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Hal tersebut menjadi rekomendasi yang memiliki tingkat urgensitas yang tinggi mengingat konfigurasi politik yang demokratis mempunyai konsekuensi logis bahwa legislator-legislator yang diduduk di DPR bukanlah anggota legislatif yang terpilih atas dasar nilai kualitatif melainkan berdasarkan keterpilihan yang bersifat kuantitatif dan populatif.

Ketiga, Bahwa pembentuk undang-undang perlu mengatur sistem pengawasan kekuasaan kehakiman yang harmonis baik

bentuk pengawasan secara internal maupun eksternal menurut Undang-Undang Dasar, sehingga hubungan fungsional antara pelaku kekuasaan kehakiman dengan komisi yudisial menjadi jelas dalam rangka mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bertanggung jawab.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Adji, Oemar Seno, 1980, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga.
- Alfian, 1974, *Format Baru Politik Indonesia*, Jakarta: Harapan Kita.
- , 1978, *Pemikiran dan Perubahan Politik di Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Ali, Denny J., 2006, *Politik yang Mencari Bentuk*, Yogyakarta: LkiS.
- Alim, Muhammad, 2008, *Trias Politica dalam Negara Madinah*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MKRI.
- Anderson, Benedict dan Audrey Kahin, 1982, *Interpreting Indonesia Politics: Thirteen Contribution to Debate*, Ithaca: Cornell University Press.
- Anwar, Dewi Fortuna, 2002, "Jabatan Presiden Habibie", dalam Geoff Forrester (ed.), *Indonesia Pasca Soeharto*, Jakarta: Tajidu Press.
- Arto, Mukti Ali, 1999, *Reformasi Mahkamah Agung*, Jakarta: IRRI.
- Asrun, Andi Muhammad, 2004, *Krisis Peradilan Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*, Jakarta: Elsam.
- Assat, 1951, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia: Masa Peralihan*, Jakarta: Bulan Bintang.
- Asshiddiqie, Jimly, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve.
- , 2006 *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Konpress.
- , 2010, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: Radjawali Press.
- , 2006, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konpress.
- , 2009, *Komentor Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika.

- , 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Konpress.
- , 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Jakarta: Konpress.
- , 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Konpress.
- , 2010, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika.
- , 2006, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konpress.
- , 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: BIP.
- , 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konpress.
- Atmosudirdjo, Prajudi, dkk., 1986, *Konstitusi Soviet*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Austin, John, 1875, *Lecturer on the Philosophy of Positive Law*, London: John Murray.
- , 1968, *The Province of Jurisprudence Determined and the Uses of the Study of Jurisprudence*, London: Weidenfeld and Nicholson
- Avineri, Shlomo, 1974, *Hegel's Theory of the Modern State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Azhari, 1995, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis-Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, Jakarta: Badan Penerbit Universitas Indonesia.
- Azhary, Muh. Tahir, 2007, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Prenada Kencana.
- Ball, John, 1982, *Indonesian Legal History (1602-1848)*, Sydney: Oughtershaw Press.
- Bakhri, Syaiful, 2011, *Ilmu Negara: Dalam Konteks Negara Hukum Modern*, Yogyakarta: Total Media.
- Bakhti ,Teguh Satya, dkk, 2014, *RUU Mahkamah Agung: Pengkajian Filosofi, Sejarah, Asas, Norma dalam Dinamika Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Puslitbang Hukum dan Keadilan Mahkamah Agung.

- Bhakti, Ikrar Nusa, 2004, "DPR-RI 2004-2009: Kinerja Awal yang Buruk", dalam *Pusat Penelitian Politik Year Book 2004: Quo Vadis Politik Indonesia?*, Jakarta: LIPI Press.
- Barak, Aharon, 2006, *The Judge In A Democracy*, Princenton, New York; Princenton University Press,
- Barry, Brian, 1995 *Justice as Impartiality*, Oxford: Clarendon Press.
- Becker, Carl, 1999, *The Declaration of Independence*, Ithaca: Cornell University.
- Becker, Theodore, 1970, *Comparative Judicial Politics*. Landham, MD: University Press of America
- Bell, J., 2006, *Judiciaries within Europe*, London: Springer.
- Belton, Rachel Klienfeld, 2005, *Competing Definition of The Rule of Law: Implication for Practioners*, Carniege Papers.
- Blankenberg, E., 1996, *Changes in political regimes and continuity of the rule of law in Germany*, in: H. Jacobs (ed.), *Courts, Law and Politics in Comparative Perspective*.
- Brewer-Carias, Allan R. Brewer, 1989, *Judicial Review in Comparative Law*, London: Cambridge University Press.
- Budiarjo, Miriam, 1975, *Masalah Kenegaraan*, Jakarta: Gramedia Pustaka.
- , 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka.
- Burbank, Stephen B. dan Barry, Friedman, 2002, *Judicial Independence at the Crossroads. An Interdisciplinary Approach*, California: Sage.
- Canivet, G., Et. Al., 2006, *Independence, Accountability and the Judiciary*, London: Springer.
- Capelletti, Mauro, 1971, *Judicial Review in the Contemporary World*, New York: The Balbs-Merrill Company, Inc.
- Chaidir, Ellydar, 2009, *Sistem Pemerintahan Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, dalam "Bunga Rampai Pemikiran Hukum di Indonesia", Yogyakarta: FHUII-Press.
- Chandranegara, Ibnu Sina, 2019, *Kemerdekaan Kekuasaan kehakiman dalam Transisi Politik*, Jakarta: Radjawali Press,

- Clark, Tom. S., 2011, *The Limit of Judicial Independence*, yang diterbitkan di New York: Cambridge University Press.
- Clinton, Robert Lowry, 1989, *Marbury Vs Madison and Judicial Review*, Kansas: University Press of Kansas.
- Costa, Pietro & Zolo, Danilo, 2007, *The Rule of Law; The History, Theory, and Criticism*, New York: Springer.
- Dahrendorf, Ralf, 1986, *Konflik dan Konflik dalam Masyarakat Industri*, Jakarta: Radjawali Pers.
- Das, Dilip K., dkk, 2014, *Interview with Judges Across the Globe*, Boca Raton: CRC Press.
- David, Rene and Brierley, John E.C., 1985, *Major Legal System in the World Today, An Introduction to the Comparative Study of Law*, Third Edition, London: Stevens & Sons.
- Departemen Penerangan RI, 1993, *Ketetapan-Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat*, Jakarta: Deppen.
- Dicey, A.V., 2009, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, New York: The Lighting Source.
- , 1952, *Introduction to the study of Law of the Constitutions*, London: MacMillan and Co. Limited.
- Dietze, Gottfried, 1973, *Two Concepts of Rule of Law*, Indianapolis: Liberty Fund Inc.
- Dinuth, Alek, 1997, *Dokumen Terpilih Sekitar G.30.S/PKI*, Jakarta: Intermedia.
- Djalal, Dino Patti, 2008, *Harus Bisa: Seni Memimpin ala SBY*, Jakarta: Red & White Publishing.
- Djokosoetono, 1984 *Ilmu Negara*, Jakarta: Badan Penerbit FH-UI.
- Dove, Richard A., 2001, *National Summit on Improving Judicial Selection: Judicial Campaign Conduct: Rules, Education, and Enforcement*, Loyal Los Angeles Law Review.
- DPR RI, 2001, *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Proses Demokratisasi: Laporan Pelaksanaan Fungsi, Tugas, dan Wewenang DPR RI pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun Kedua 2000-2001*, Jakarta: DPR RI.
- Dressel, Bjorn, 2012, *The Judicialization of Politics in Asia*, New York: Routledge.
- Dung, Luu Tien, 2003, *Judicial Independence in Transitional Countries*, Oslo: United Nation Programme.

- Duverger, Maurice, 1961, *Teori dan Praktek Tata Negara*, terjemahan Suwirjadi, Jakarta: PT. Pustaka Rakyat.
- Edlin, Douglas E., 2010, *Judges and Unjust Laws, Common Law Constitutionalism and the Foundations of Judicial Review*, Michigan: University of Michigan Press.
- Ehrlich, Eugen, 1913, *Grundlegung der Soziologie des Rechts*, Berlin: Haushoff.
- Eid, Troy A., 2000, *Judicial Independence and Accountability: The Case Against Electing Judges*, Colombia Law Journal, July.
- Fadjar, Abdul Muktie, 2006, *Hukum Konstitusi & Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konpress & Citra Media.
- Faraby, Dharma, dan Purnomosidhi, 2005, *Pertanggungjawaban Publik Ali Masykur Musa: Aksi & Pemikiran dalam Perspektif Pers Indonesi*, Jakarta: Asosiasi Wartawan Muslim (AWAM) Indonesia.
- Farrar, John H. dan Dugdale, Anthony M., 1984, *Introduction to Legal Method*, London: Sweet & Maxwell.
- Fatah, Eep Saefulloh, 2006, *Puisi Indah, Prosa Buruk Puisi: Evaluasi Dua Tahun Kebijakan Pemerintahan SBY-JK*, Bandung: Sekolah Demokrasi Indonesia dan Simbiosia Rekatama Media.
- , 2010, *Konflik, Manipulasi, dan Kebangkrutan Orde Baru: Manajemen Konflik Malari, Petisi 50, dan Tanjung Priok*, Jakarta: Burung merak Press.
- Fedrian, Dinal, dkk. (Ed), 2012, *Dialektika Pembaharuan Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia.
- Feith, Herbert dan Lance Castle, eds., 1988, *Pemikiran Politik Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- , 1962, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, New York: Cornell University Press.
- , 1957, *The Election of 1955*, Ithaca-New York: Cornell University Press.
- Ferejon, John, 1998, *Dynamics of Judicial Independence: Independent Judges, Dependent Judiciary*, New York: New York University School of Law Publisher.
- Finner, Herman, 1932, *The Theory And Practice of Modern Government*, New York: L. MacVeagh, The Dial press.

- Forrester, Geoff dan R.J. May (ed.), 1999, *Jatuhnya Soeharto*, Jakarta: Aliansi Jurnalis Independen (AJI).
- Friedrich, Carl. J., 1968, *Constitutional Government and Democracy*, Harvard: Blaisdell Publishing.
- Friedman, M., 1986, *Legal Culture and the Welfare State*, dalam Teubner, *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin: Walter de Gruyter.
- Gabriel, Ralph H, 1954, *On The Constitution*, The American Heritage Series, NY.
- Gaffar, Affan, 1992, “*Pembangunan Hukum dalam Demokrasi*”, dalam *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, penyunting: Moh. Busyro Muqqodas, Yogyakarta: UII-Press.
- , 1992, *Javanese Voters: A Case Study of Election Under Hegemonic Party System*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Galanter, Marc, 1996, The Modernization of Law, dalam Myron Weiner, *Modernization: The Dynamic of Growth*, Washington: Basic Books Inc Publisher.
- Gandasubrata, Purwoto S., 1984, Tugas Hakim Indonesia, dalam *Guru Pinandita Sumbangsih untuk Prof. Djokosoetono, SH*, Jakarta: LPFEUI.
- Gazali, Abd Rohim, 1999, *Yusril Ihza Mahendra: Sosok Politisi Muda Muslim, Pandangannya dan Harapan tentang Indonesia Masa Depan*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Gerangelos, Peter A., 2009, *The Separation of Powers and Legislative Interference in Judicial Process: Constitutional Principles and Limitations*, Portland Oregon: Hart Publishing.
- Glicksman, Robert dan Schroeder, 1991, *The Courts: Twenty Years of Law and Politics*, Law and Contemporary Problems vol. 54 tahun.
- Global Corruption Report, 2007, *Corruption in Judicial System, Transparency Internasional*, New York: Cambridge University Press.
- Gluckman, M., 1965, *The Idea in Barotse Jurisprudence*, Manchester: Manchester University Pres.
- Goodpaster, Gary, 1999, *The Rule of Law: Economic Development and Indonesia*, dalam Timothy Lindsey, *Indonesia; Law and Society*, Sidney; The Federation Press.

- Gould, Carold C., 1993, *Demokrasi Ditinjau Kembali*, Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Gurvitch, Georges, 1935 *L'expérience Juridique et la Philosophie Pluraliste Du Droit*, Paris: Ed A. Pedone.
- Gunther, Teubner, 1993, *Law as an Autopoietic System*, Oxford: Blackwell.
- , 1986, *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin: Walter de Gruyter.
- , 1986, *Juridification of Social Spheres: A Comparative Analysis in the Areas of Labor, Corporate, Anti-Trust and Social Welfare*, Berlin: Walter de Gruyter.
- Habibie, B.J., 2006, *Detik-Detik Yang Menentukan: Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*, Jakarta: THC Mandiri.
- Hadjon, Phillipus M., 1993, *Pemerintahan Menurut Hukum (Bestuursbevoegheid)*, Surabaya: Yuridika.
- , 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Seluruh Rakyat Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu.
- Hamidi, Jazim, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia: Kedudukan Naskah Proklamasi dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: Konpress.
- Harman, Bennediktus K., 1998, *Kekuasaan Kehakiman dan Konfigurasi Politik*, Jakarta: Elsam.
- Harman, Benny K., 1997, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Jakarta: ELSAM.
- Hargens, Boni, 2006, "Telekonferensi dan Pemerintahan Pasar", dalam Boni Hargens, *10 Dosa Politik SBY-JK*, Jakarta: Parhesia.
- Harjono, 2008, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Jakarta: Konpress.
- Harijanti, Susi Dwi, 2008, "Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka: Tinjauan Teori dan Praktik di Indonesia" dalam *Gagasan Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Komisi Hukum Nasional.
- Haris, Syamsuddin, 2008, "Dilema Presidensiilisme di Indonesia Paca Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR", dalam Muh. Fajrul Falakh (penyunting), *Gagasan Amandemen Kelima UUD 1945: Suatu Rekomendasi*, Jakarta: Komisi Hukum Nasional.

- , 2007, *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Hasan, Iding R., 2012, “Hukum dan Demokratisasi di Indonesia” dalam Andi Faisal Bakti, dkk, *Literasi Politik dan Konsolidasi Demokrasi*, Tangerang: Churia Press.
- Heywood, Andrew, 1978, *Political Ideologies*, Oxford: Mcmillian Publishing.
- Hoi, Anthony and Marc Loth, 2004, *Reshaping Justice: Judicial Reform and Adjudication in the Netherlands*, Maastricht: Shaker Publishing BV.
- Horowitz, Donald, 2002, “Constitutional Design” dalam Andrew Reynolds, *The Architecture of Democracy; Institutional Design, Conflict Management, and Democracy*, New York: Oxford University Press.
- Hoebel, E. Adamson, 1954, *The Law of Primitive Man*, Cambridge: Harvard University Press.
- Hoeseien, Zainal Arifin, 2010, *Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman*, Malang: Setara Pers.
- , 2009, *Judicial Review di Mahkamah Agung: Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Rajawali Press.
- Hofstadter, Richard, 1948, *The American Political Tradition*, Ithaca: Cornell University.
- Hobbes. Thomas, 1985, *Leviathan*, Harmondsworth: Penguin Books.
- Husain, Farid, 2007, *To See The Unseen: Kisah di Balik Damai di Aceh*, Jakarta: Penerbit Health & Hospital Indonesia.
- Huda, Ni'matul, 2006, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- , 2003, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press.
- Huber, Peter W., 1988, *Liability: The Legal Revolution And Its Consequences*, New York: Springer.
- Huntington, Samuel P., 1991, *The Third Wave Democratization in The Late Twentieth Century*, University of Okhlahoma Press.
- , 2003, *Prajurit dan Negara: Teori dan Politik Hubungan Militer-Sipil*, Judul Asli: *The Soldier and*

- The State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Penerjemah: Deasy Sinaga, Jakarta: Grasindo.
- Ibrahim, Harmaily dan Moh. Kusnardi, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: BPFHUI.
- Ibrahim, Johnny, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Media Publishing.
- Indrayana, Denny, 2008, *Negara Antara Ada dan Tiada; Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Kompas: Jakarta.
- , Saldi Isra dll., 2005, *Kepala Daerah Pilihan Hakim: Membongkar Kontroversi Pilkada Depok*, Bandung: Harakatuna Publishing.
- , 2007, *UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Jakarta: Mizan.
- Indonesian Legal Roundtable, 2012, *Indeks Negara Hukum Indonesia 2012*, Jakarta: ILR.
- , 2013, *Indeks Negara Hukum Indonesia 2013*, Jakarta: ILR.
- , 2014, *Indeks Negara Hukum Indonesia 2014*, Jakarta: ILR.
- Isra, Saldi, 2010, *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan Di Mahkamah Konstitusi: Dari Berpikir Tekstual ke Hukum Progresif*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MK-RI.
- , 2014, *Kekuasaan Kehakiman dalam Transisi Politik di Indonesia*, dalam *Komisi Yudisial, Problematika Hukum dan Peradilan di Indonesia*, Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia.
- , 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensiil Indonesia*, Jakarta: Radjawali Pers.
- Issacharoff, Samuel, *Fragile Democracies: Contested Power In The Era Of Constitutional Courts*, New York: Cambridge University Press.
- Jacob, Herbert, et. al, 1996, *Courts, Law and Politics In Comparative Perspective*, London: Yale University Press.
- Jackson, Vicki C., 2008, "Judicial Independence: Structure, Context, Attitude" dalam Anja Seibert-Fohr, *Judicial*

- Independence in Transition*, Utrecht: Max-Planck Instituut.
- Janis, Roy B., 2008, *Wapres: Pendamping atau Pesaing?; Peranan Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer.
- Joeniarto, 1990, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Kadi, Saurip, 2006, *Menata Ulang Sistem Demokrasi dan TNI Menuju Peradaban Baru*, Jakarta: PARRHESIA.
- Kahin, George Mc Turnan, 1952, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, Ithaca- New York: Cornel University.
- Kelsen, Hans, 1973, *General Theory of Law and States*, Cambridge: Harvard University Press.
- , 1981, *General Theory of Law and States*, New York: Russel & Russel.
- , 2002, *Pure Theory of Law*, New Jersey: Knight Trans.
- Kommers, D. P., 2001, *Autonomy versus Accountability: The German Judiciary*, in: P. H. Russell/D. M. O'Brien (eds.), *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from around the World*, London: Cambridge University Pres.
- Koch, H. dan F. Diedrich, 1998, *Civil Procedure in Germany* Berlin: Max Planct.
- Koesnodiprojo, 1951, *Himpunan Undang2, Peraturan2, Penetapan2 Pemerintah Republik Indonesia 1945*, Jakarta: SK Reno.
- Kornhauser, Lewis A., 2002., "Is Judicial Independence a Useful Concept? *Stephen B. Burbank dan Friedman Barry. Judicial Independence at the Crossroads. An Interdisciplinary Approach*, California: Sage.
- Koesnoe, Moch., 1996, "Kedudukan dan Fungsi Kekuasaan Kehakiman Menurut UUD 1945", Jakarta: Varia Peradilan, Juni.
- Kusnardi, Moh. dan Ibrahim, Harmaily, 1988 *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI.

- Kuhn, Zdenek, 2007, *Judicial Administration Reforms in Central-Eastern Europe: Lessons to be Learned*, New York: Springer.
- Kusuma, RM. A.B., 2009, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoeek menyelidiki Oesaha² Persiapan Kemerdekaan*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- , 2011, *Sistem Pemerintahan Negara "Pendiri negara" versus Sistem Presidensial "Orde Reformasi"*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Lange, Roel de, 2007, *Judicial Independence in the Netherlands*, New York: Springer.
- Latief, Abdul, 2011, *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Lev, Daniel S., 1990, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, Jakarta: LP3ES.
- , 1966, *The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics 1957-1959*, Ithaca-New York: Cornell Modern Indonesia Project.
- Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984, *Guru Pinandita Sumbangsih untuk Prof. Djokosoetono, SH*, Jakarta: LPFEUI.
- Lijphart, Arend, 1992, *Parliamentary Versus Presidential Government*, New York: Oxford University Press.
- , 1999, *Patterns of Democracy; Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* New Heaven and London: Yale University Press.
- Linz, Juan J. Dan Valenzuela, Arturo (eds), 1994, *The Failure of Presidential Democracy; Comparative Perspectives Volume 1*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Listhaug, O. / Wiberg, M., 1996, *Confidence in Politics and Private Institutions in: H.D. Listhaug/D. Fuchs (eds.), Citizens and the State* London: Stanford University Press.
- Liddle, William, 1999, "Regime: The New Order", dalam Donald K. Emmerson (ed), *Indonesia Beyond Soeharto*, Armonk, New York, London: Ma East Book.

- , 1992, *Partisipasi dan Partai Politik: Indonesia pada Masa Awal Orde Baru*, Jakarta: Grafiti Pers.
- Lowenthal, Abraham F., 1993, *Kata Pengantar*, dalam Guillermo O' Donnel, Phillippe C. Schmitter, Lawrance Whitehead, *Transisi Menuju Demokrasi: Tinjauan berbagai Perspektif*, Jakarta: LP3ES.
- Logemann, J. H. A., 1950, *Het Staatsrecht van Indonesie*, Yogyakarta: Yayasan Penerbit Gadjah Mada.
- Locke, John, 1998, *Two Treatise on Civil Government* Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Loth, Marc A., 2005, *Court in Quest for Legitimacy: A Comparative Approach*, Cech: Brno University Press.
- Lukito, Ratno, 2008, *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler: Studi tentang Konflik dan Resolusi dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Alvabet.
- Ma'arif, Ahmad Syafii, 1996, *Islam dan Politik: Teori Belah Bambu, Masa Demokrasi dipimpin 1959-1965*, Jakarta: Gema Insani Press.
- Macdonald, R. St. J., dkk, 2008, *The European System for the Protection of Human Rights*, Dodsrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Madison, James, Alexander Hamilton, 1961, *et al, The federalist papers*, New York: New American Library.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2003, *Cetak Biru Mahkamah Agung Republik Indonesia*. Jakarta: MARI.
- , 2003, *Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pembinaan SDM Hakim*, Jakarta: MARI.
- Mahendra, Yusril Ihza, 1996, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, Jakarta: Gema Insani Press.
- Malinowski, B., 1977, *Crime and Custom in Savage Society*, London: New York, Harcourt, Brace & company, inc.
- Manan, Bagir dan Susi Dwi Harijanti, 2014, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- , 1998, *Lembaga Kepresidenan*, Bandung: Alumni.
- , 2009, *Sistem Peradilan Berwibawa: Suatu Pencarian*, Yogyakarta: FH-UII Press.

- Manan, Munafrizal, 2008, *Dinamika Demokrasi dan Politik Nasional Pasca Orde Baru*, Yogyakarta: Pustaka Jaya Abadi.
- Mansoer, Moch. Tolchah, 1977, *Pembahasan Beberapa Aspek Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif di Indonesia*, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Mann, Clarence J., 2001, *The Function of Judicial Decision in European Economic Integration*, London: Stanford University Press.
- Mas'ood, Mochtar, 1989, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, Jakarta: LP3ES.
- , 1990, "Perubahan Sosial, Ekonomi, dan Politik selama Orde Baru" , dalam Achmad Zaini Abar (ed), *Beberapa Aspek Pembangunan Orde Baru*, Solo: Ramadhani.
- Marbun, B.N., 2003, *Kamus Manajemen*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Maxwel, Joseph A., 2013, *Qualitative Research Design: An Interactive Approach*, California: Sage Publishing.
- Mayer, Martin, 2007, *The Judges: Penetrating Exploration Of American Courts And of The New Decisions - Hard Decisions - They Must Make For A New Millennium*, New York: Truman Talley Books.
- Mcllwain, C. H., 1939, *Constitutionalism and Changing World*, London: Cambridge University Press.
- Montesquieu, Charles de Secondat Baron de, 2001, *The Spirit of Law*, Canada: Batoche Books.
- Mcllwain, Charles Howard, 1940, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, New York: The Lawbook Exchange.
- , 1947 *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Ithaca: Cornell University Press.
- MD, Mahfud, 2010, "Kata Pengantar: Bernegara dan Berhukum dalam Islam", dalam Muhammad Alim, "Asas-Asas Negara Hukum Modern dalam Islam: Kajian Komprehensif Islam dan Ketatanegaraan", Jakarta: LKIS.
- , 2003 *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rhineka Cipta.

- , 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media.
- , 2009, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajawali Pers.
- , 1999, *Pergulatan Hukum dan Politik di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media.
- , 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Melton, James dan Ginsburg, Tom, 2014, *Does De Jure Judicial Independence Really Matter?: A Reevaluation of Explanations for Judicial Independence*, Chicago: Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics.
- Mietzner, Marcus, 2002, "Dari Soeharto Ke Habibie: ABRI dan Kekuatan Politik Islam Pada Masa Transisi", dalam Geoff Forrester. *"Indonesia Pasca Soeharto"*, Yogyakarta: Tajidu Press.
- Montesquieu, 1949, *The Spirit of The Laws*, Hafner Press.
- Moertopo, Ali, 1972, yaitu (1) *Dasar-Dasar Pemikiran Tentang Akselelerasi Modernisasi Pembangunan 25 Tahun*, Jakarta: CSIS.
- , 1974, *Strategi Politik Nasional*, Jakarta: CSIS.
- , 1974, *Pembinaan Hukum dalam Masa Pembangunan*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- Mustamin, Mr., et.al, 1999, *Mandat, Delegasi dan Atribusi dalam Implementasinya di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press.
- Murray dan R. Sturmer, 2004, German Civil Justice Matins Hjihoff.
- Muchtar, Zainal Arifin, 2014, *Sistem Peradilan yang Transparan dan Akuntabel Catatan Kecil Penguatan*, dalam Komisi Yudisial, *Problematika Hukum dan Peradilan di Indonesia*, Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia.
- Mulyosudarmo, Suwoto, 1997, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Jakarta: Gramedia.
- Murphy, Walter F., et., al, 2005, *Courts, Judges & Politics, An Introduction to the Judicial Process*, Boston: McGraw Hill.

- Muhaimin, Yahya A., 1982, *Perkembangan Militer dalam Politik di Indonesia 1945-1966*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Nasution, A.H., 1974, *17 Oktober dalam Rangka Proses Mencari Posisi TNI dalam Kehidupan Bernegara*, Jakarta: Stensilan.
- , 1971, *Kekarjaan ABRI*, Jakarta: Seruling Masa.
- , 1989, *Memenuhi Panggilan Tugas: Jilid 5*, Jakarta: Masagung.
- , 1967, *Menegakkan Keadilan dan Kebenaran I*, Djakarta: Seruling Masa.
- Nasution, Adnan Buyung, 1992, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia: A Socio-Legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959*, Utrecht: Rijksuniversiteit.
- Natabaya, H.A.S., 2006, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Sekretariat MK-RI.
- , 2008, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Noer, Deliar, 1986, "Perkembangan Demokrasi Kita", dalam, *Demokrasi dan Proses Politik*, Jakarta: LP3ES.
- , 1990, *Biografi Politik Mohammad Hatta*, Jakarta: LP3ES.
- Notosoesanto, Noegroho, 1995, *Prajurit dan Pejuang, Konsepsi dan Implementasi Dwifungsi ABRI*, Jakarta: Sinar Harapan.
- , ed, 1991, *Pejuang dan Prajurit*, Jakarta: Sinar Harapan.
- , 1975, *The National Struggle and The Armed Forces*, Jakarta: Pusat Sejarah ABRI, Departemen Pertahanan dan Keamanan.
- Notohamidjojo, 1970, *Makna negara hukum bagi pembaharuan negara dan wibawa hukum bagi pembaharuan masyarakat di Indonesia*. Jakarta: Badan Penerbit Kristen.
- Nyoto, 1958, *PKI dan Pancasila*, Jakarta: Jajasan Pembaruan.
- Pambudi, 2002, *Kontroversi 'Kudeta' Prabowo*, Tangerang: Media Pressindo.

- Pangaribuan, Luhut M.P, 2009, *Lay Judgjes dan Hakim Ad Hoc: Suatu Stuidi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Jakarta: FH-UI dan Papas Sinar Sinanti.
- , dan Paul S. Baut (Ed), 1989, *Loekman Wiradinata, Keindipendenan Kekuasaan Kehakiman*, Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia.
- Pakpahan, Muchtar, 1994, *DPR RI Semasa Orde Baru*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Peter H., Russell, & O'Brien, David M, 2001, *Judicial independence in the age of democracy: Critical perspectives from around the world*, London: University Press of Virginia.
- Plathner, G., 1935, *Der Kampf um die richterliche Unabhangigkeit bis zum Jahr 1848*, Berlin: Breslau.
- Popper, Karl, 1980, *The Open Society and Its Enemies* Vol. II London: Rothledge & Keagan Paul.
- Pospisil, Leopold, 1971, *Anthropology of Law: A Comparative Theory*, New York: Harper Publisher.
- Poesponegoro, Marwati Djoenet dan Notosoesanto, Noegroho, 1984, *Sejarah Nasional Indonesia, Jilid VII* Jakarta: Dedikbud dan Balai Pustaka.
- Posner, Richard A., 1987, *The Decline of Law as an Autonomous Discipline: 1962-1987*, Harvard Law Review.
- Pound, Roscoe, 1957, *The Development of Constitutional Guarantees of Liberty*, New Haven-London: Yale University Press.
- Pompe, Sebastian, 2005, *The Indonesian Supreme Court: A Study of Institutional Collapse*, Ithaca: Cornell University Press.
- Pringgodigdo, A.G., 1969, *Perubahan Kabinet Presidensiil menjadi Kabinet Parlementer*, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Przeworski, Adam dkk, 2000, *Democracy and Development; Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990* New York: Cambridge University Press.
- Ramseyer, Mark, 1998, "Judicial Independence" in Newman, Peter ed. *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law* New, York: Stockton Press.
- Raz, Joseph, 1979, *The Authority of Law*, Oxford: Clarendon Press.

- Ranawijyana, Usep, 1982, *Hukum Tata Negara Indonesia: Dasar-Dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Rottleuthner, H., 1993, *The Conformity of the Legal Staff*, The Hague: Martinus Nijhoff.
- Roy, R. Crinice Le, 1976, *De Vierde Macht*, alih bahasa Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Unair, Surabaya.
- Rumokoy, Donald A., 2011, *Praktik Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia: Kajian Perbandingan di Inggris, Amerika Serikat, dan Belanda*, Jakarta: Media Prima Aksara.
- Russell, P.H. /D.M. O'Brien, 2001, *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from around the World*, London: Hart Publishing.
- Samsul, Inosentius, 2002, "Memorandum DPR RI dalam Praktek Ketatanegaraan RI", dalam *Berbagai Perspektif tentang Memorandum Kepada Presiden, Suatu Study terhadap Pemberian Memorandum DPR-RI kepada Presiden Abdurrahman Wahid*, Editor: Hariadi Estiko dan Prayudi, Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pelayan Informasi Sekretariat Jenderal DPR-RI.
- Sanusi, Achmad, 1958, *Perkembangan Sistem Pemerintahan Negara Indonesia*, Bandung: Universitas.
- Saragih, Bintang R., 1996, "Pemikiran-Pemikiran Yang Melatarbelakangi Kembali ke UUD 1945", dalam *Hukum dan Politik Indonesia: Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Saydam, 2003, *Dari Balik Suara Ke Masa Depan Indonesia Potret Konflik Politik Pasca Pemilu dan Nasib Reformasi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sadli, M., 2006, "Menilai Kinerja Pemerintahan SBY-JK", *Tempo*, 7 Februari 2005, dalam M. Sadli, *Pemerintahan SBY-JK: Berfikir Secara Ekonomis, Politis, atau Bisnis?*, Jakarta: CSIS.
- Schwartz, Olga dan Sykiainen, Elga, 2008, *Judicial Independence in the Russian Federation*, Utrecht: Max-Planck Instituut.
- Scholten, Paul, 1949, *Verzamelde Geschriften*, Zwoll, W.E.J.Tjeenk Willink, Deel I.
- Scheltema, 1989, *De Rechtstaats Herdact*, Zwolle: W.E.F. Tjeenk Wilink.

- Seibert-Fohr, Anja, 2007, *Judicial Independence in the Germany*, New York: Springer.
- Shinta, Muhammad Sabri S., 2012, *Presiden Tersandera: Dampak Kombinasi Sistem Presidensiil-Multipartai Terhadap Relasi Presiden-DPR di masa Pemerintahan SBY-Boediono*, Jakarta: Rmbooks.
- Shetreet, Simon, 2008, *The Normative Cycle of Shaping Judicial Independence in Domestic and International Law: The Mutual Impact of National and International Jurisprudence and Contemporary Practical and Conceptual Challenges*, Utrecht: Max-Planck Instituut.
- Singh, Bilver, 1995, *Dwifungsi ABRI: The Dual Function of The Indonesian Armed Forces*, Singapore: Singapore Institute of International Affairs.
- Sihombing, Herman, 1996 *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: Djambatan.
- Simorangkir, J.C.T. dan B. Mang Reng Say, 1959, *Tentang dan Sekitar Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Djambatan.
- , 1986, *Hukum dan Konstitusi Indonesia Jilid 2*, Jakarta: Gunung Agung.
- , 1984, *Penetapan Undang-Undang Dasar Dilihat Dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Gunung Agung.
- Siahaan, Maruarar, 2005, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Konpress.
- , 1975, *Die Unabhangigkeit des Richters*, Berlin: Breslau.
- , dan Jules Deschenes, 1985, *Judicial Independence: The Contemporary Debate*, Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Simanjutak, Marsilam, 1993, *Pandangan Negara Integralistik*, Jakarta: Pustaka Grafiti.
- , 1994, *Pandangan Negara Integralistik: Sumber, Unsur dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.

- Skaar, Elin, 2011, *Judicial Independence and Human Rights in Latin America: Violation, Politics, and Prosecution*, New York: Pilgrave Macmillan.
- Sorenson, George, 2007, *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World*, New York: Westview Press.
- Soerojo, Soegiarso, 1988, *Siapa Menabur Angin Akan Menuai badai: G.30. S/PKI dan Apa Peran Bung Karno*, Jakarta: Rola Sinar Perkasa.
- Soekanto, Soerjono dan Mamuji, Sri, 2010, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pers.
- , 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta UIP.
- Soemantri, Sri, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Wood, South Julie dan Flanagan, Patrick, 1983, *Indonesia, Law, Propaganda and Terror*, London: Zed Press.
- Sunny, Ismail, 1983, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara baru.
- Sueur, Le & Herberg, JW., 1995, *Constitutional and Administrative Law*. London: Cavendish Publishing Ltd; Parpworth.
- Subekti, 1984, Pembinaan Hukum Perdata Nasional melalui Yurisprudensi Indonesia, dalam *Guru Pinandita Sumbangsih untuk Prof. Djokosoetono, SH*, Jakarta: LPFEUI.
- Subijono, *et.al*, 1993, *Dwifungsi ABRI Perkembangan dan Perannya dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Sumrah, 1968, "Penegakan Hak Asasi Manusia Ditinjau dari Pelaksanaan *the Rule of Law*", dalam Eddy Damian (ed.), *Rule of Law dan Praktek Penahanan di Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Subekti, Valina Singka, 1998, "Dimensi Ekonomi Politik Krisis Ekonomi di Indonesia 1997-1998" dalam Seri Penerbitan Politik, Bandung: Kerja Sama Mizan dengan Laboratorium Ilmu Politik FISIP UI.
- , 2008, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam proses perubahan UUD 1945*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

- Tambunan, ASS., 2012, *Amandemen Keablasan: Undang-Undang Dasar Baru dan Komisi Konstitusi*, Jakarta: Biro Hubungan Masyarakat dan Hukum DPR RI.
- Tambunan, Soebijono, A.S.S., Hidayat Mukmin, dan Astoeti, Roekmini Koesoemo, 1993, *Dwifungsi ABRI Perkembangan dan Penerapannya dalam Kehidupan Politik di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Tamanaha, Brian Z., 2011, *On The Rule of Law*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tanya, Bernard L., 2010, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Tate, Neal, 2010, "Judicial Institutions In Cross-National Perspective: Toward Integrating Courts Into The Comparative Study of Politics" dalam John R Schimdhauser, *Comparative Judicial Politics*, London: Butterworth.
- Tate, Neal C. dan Keith, Linda Camp, *Conceptualizing and Operationalizing Judicial Independence Globally* (Makalah disampaikan pada *the Annual Meeting of the American Political Science Association*, 30 Agustus – 1 September 2007, Chicago, Illinois.
- Taufiq, Wardi dan Chaniago. Ade Indra (eds), 2005, *Sindrom Kuasa: Ancaman Sistem Politik Demokrasi* Jakarta: Democratic Institute.
- Teubner, Gunther, 1986, *The Transformation of Law in the Welfare State*, dalam Teubner, G. (ed.), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin: Walter de Gruyter.
- Thompson, Brian, 1997, *Textbook on Constitutional Law and Administrative Law*, London: Blackstone Press ltd.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku I: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

- Tocqueville, Alexis de, 1989, *Democracy In America: Historical-Critical Edition of De la de'mocratie en Ame'rique*, Indianapolis: Liberty Funds.
- , 1994, *Democracy in America*, London: David Campbel Publishers.
- Triyana, Bonni dan Budi Setyono, 2005, *Revolusi Belum Selesai: Kumpulan Pidato Presiden Soekarno, 30 September 1965-Pelengkap Nawaksara*, Yogyakarta: Ombak.
- Tresna, R., 1957, *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*, W. Versluys N.V- Amsterdam- Jakarta.
- Usman, Rachmadi, 2003, *Perkembangan Hukum Perdata dalam Dimensi Sejarah dan Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Verney, Douglas V., 1992, "Parliamentary Government and Presidential Government", dalam Arend Lijphart (ed), *Parliamentary Versus Presidential Government* New York: Oxford University Press.
- Ville, M.J.C., 1998, *Constitutionalism and Separation of Power*, Indianapolis: Liberty Fund.
- Wade, H.W.R., 1984, *Administrative Law*, London: Oxford University Press.
- Wardaya, Baskara T., 2007, *Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia*, Jakarta: Elsam.
- , 2010, *Mencari Akar Otoritarianisme di Indonesia*, Jakarta: Elsam.
- Wahjono, Padmo, 1995, *Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Wahidin, Samsul, 2007, *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Wahono, Untung, 2003, *Peran Politik Poros Tengah dalam Kancah Perpolitikan di Indonesia*, Jakarta: Tarbiatuna.
- Walt, Kathy, 2000, *Interest Continues to Grow in Appeals Court Races*, Houston Chronichles, 20 Februari.
- Wasserman, Gary, 2007, *The Basics of American Politics*, Pearson: Longman.
- Weber, Max, 1978, *Economy and Society*, Berkeley: University of California Press.
- , 1989, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Jakarta: In – Hill Co.

- , 1984, *Guru Pinandita*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Wheare, K.C, 2011, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Bandung: Nusamedia.
- Wheeler, Russell, 2007, *Judicial Independence in the United States of America*, New York: Springer.
- Widiarto, Aan Eko dkk, 2007, *Dinamika Militer Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Malang: In-Trans Publishing.
- Wigjosoebroto, Soetandyo, 1995, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Radja Grafindo Persada.
- Zaini, Abdullah, 1991, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Zamboni, Mauro, 2008, *Law and Politics: a Dilemma for Contemporary Legal Theory*, Berlin: Springer.
- Zoelva, Hamdan, 2005, *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Jakarta: Konpress.
- , 2006 *Paradigma Baru Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Negarawan: Jurnal Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Jurnal, Makalah, Dan Lain-Lain:

- Abbott, Jason P, 2001, *Fall from Grace: The Political Economy of Indonesian Decay and Decline*, Makalah disajikan dalam The Global Constitution of Failed States': The Consequences of A New Imperialism, University of Sussex, 18-20 April 2001.
- Abrahamson, Shirley S., 2000, *Courtroom with a View: Building Judicial Independence with Public Participation*, Willamett'e Journal Of International Law & Dispute Resolution Vol 8.
- Acton, John Emerich Edward Dalberg, 1910, *Lectures on the French Revolution*.
- Aharon, Barok, 2006, *The Judge in A Democracy*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

- Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Dasar tentang Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Makalah yang tidak diterbitkan dan tanpa tahun.
- , *Islam dan Negara Hukum*, Disampaikan sebagai Keynote Speech dalam Seminar Indonesia-Malaysia yang diselenggarakan oleh UIN/IAIN Padang, 7 Oktober 2010
- , *Konsep Negara Hukum Indonesia*, (Makalah tanpa tahun) tanpa halaman
- , 2004, *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan*, Bahan Kuliah Umum di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Kamis, 2 September 2004.
- , 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta : Pusat Studi HTN dan HAN Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Allan, T.R.S, 1988, *Dworkin and Dicey: The Rule of Law as Integrity*, Oxford: Journal of Legal Studies.
- Attamimi, Hamid S., *Teori Perundang-undangan di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum pada FH UI, Jakarta, 25 April 1992
- Amsari, Feri, 2008, *Masa Depan Mahkamah Konstitusi: Kesesuaian Teori dan Implementasi*, Jurnal Konstitusi, 9 Volume 5 No, 1 Juni 2008
- ABA, *Standards For State Judicial Retirement Standard 5 Cmt* (2000).
- Asian Survey*, Vol. XLVI, No. 1, Januari-Februari 2006
- Bakhti, Teguh Satya, dkk, 2014, *RUU Mahkamah Agung: Pengkajian Filosofi, Sejarah, Asas, Norma dalam Dinamika Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Puslitbang Hukum dan Keadilan Mahkamah Agung.
- , 2009, *Pola Hubungan Presiden dan DPR Menurut Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Jurnal Konstitusi Volume 6 No. 4.
- , 2009, *Pola Hubungan Presiden dan DPR Menurut Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Jurnal Konstitusi, Vol. 6 No. 4.

- Budiman, Arief, 1982, *Bentuk Negara dan Pemerataan Hasil-Hasil Pembangunan*, dalam Majalah Primsa No. 7.
- Burbank, Stephen B., 1999, *The Architecture of Judicial Independence*, South California Law Review. Vo. 72.
- Brennan, William J., Jr., 1977, *State Constitutions and the Protection of Individual Rights*, Harvard. Law Review, Vol 90.
- Bottcher, E., 2004, The Role of the Judiciary in Germany, German Law Journal Vol 5.
- Carrubba, Clifford J., et al., 2015, *When Parchment Barriers Matter: De jure judicial independence and the concentration of power*, Makalah tidak dipublikasikan, 14 Oktober 2015.
- Cahn, Johannes, 1999, *Judicial Independence: Controversies On The Constitutional Jurisdiction Of The Court Of Final Appeal Of The Hong Kong Special Administrative Region*, Los Angeles Law Review Vol 33.
- Cheibub, José Antonio dan Limongi, Fernando, 2002, “*Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered*”, *Annual Review of Political Scienc* New Heaven dan Sao Paulo: Yale University and Universidade de São Paulo.
- Cormick, Peter Mc, “*Selecting Trial Court Judges; A Comparison of Contemporary Practice*”, Study Commissioned by the Commission of Inquiry into the Appointment Process for Judges in Quebec, Canada, 1 September 2010.
- Daly, Tom Gerald, 2014, *The Judiciary and Constitutional Transitions*, Workshop report International Democracy Electoral Assistance (IDEA), 14–15 November, The Hague.
- Dhakidae, Daniel, 1981, *Pemilihan Umum di Indonesia: Saksi Pasang Naik dan Surut Partai Politik*, Majalah Prisma No. 9 September 1981.
- Diamond, Larry, 2002, *Electoral Democracy: Thinking About Hybrid Regimes*, Journal of Democracy, Volume 13, Number 2, April 2002.
- Djojowadono, Soepomo, 1958, *Demokrasi dalam Pembangunan di Indonesia*, Prasaran dalam Seminar Demokrasi di Fakultas Sosial dan Politik UGM, Desember 1958.

- Dorsaneo, William V., 2000, *Opening Comment to the March 1999 Roy R. Ray Lecture "Judicial Independence and Democratic Accountability in the Highest State Courts,"* SMU Law Review. Vol 255.
- DPR RI, 2001, *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Proses Demokratisasi: Laporan Pelaksanaan Fungsi, Tugas, dan Wewenang DPR RI pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun Kedua 2000-2001*, Jakarta: DPR RI.
- Dung, Luu Tien, 2003, *Judicial Independence in Transitional Countries*, Oslo: United Nation Development Programme Oslo Center.
- Eid, Troy A., 2000, *Judicial Independence and Accountability: The Case Against Electing Judges*, Columbia Law Journal.
- Feld, Lars dan Voigt, Stefan, 2003, "Economic Growth and Judicial Independence: Cross-Country Evidence using a new set of indicators, dalam *European Journal of Political Economy* No.19 Vol 3, hlm 497-527.
- Feld, Lars and Voigt, Stefan dll, 2006, dalam "Making Judges Independent – Some Proposals Regarding the Judiciary, dalam: Robert Congleton, *Democratic Constitutional Design and Public Policy - Analysis and Evidence*, Cambridge: MIT Press.
- Gandasoebrata, Purwoto, 1996, "Kedudukan dan Fungsi Kekuasaan Kehakiman Menurut UUD 1945", Makalah disampaikan dalam sarasehan Tentang Kedudukan dan Fungsi Kekuasaan Kehakiman Menurut UUD 1945, Jakarta 18 Maret 1996.
- Harijanti, Susi Dwi, 2014, *Pengisian Jabatan Hakim: Kebutuhan Reformasi dan Pengekangan Diri*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum No. 4 Vol. 21.
- Hamzah, Andi, "Kemandirian Dan Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman" dalam BPHN, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII.
- Hanssen, Andrew, yang berjudul "Is There a Politically Optimal Level of Judicial Independence?. *American Economic Review* No. 94 Vol 3, hlm 712-729.
- Harapan Kita, 1974, No. 24.

- Habermas, Jürgen, 1998, *Between Facts And Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Massacuset: The MIT Press, Cambridge.
- HB, Gusliana, 2007, *Komisi Yudisial Kini dan Mendatang Pascaputusan Mahkamah Konstitusi: Antara Harapan dan Kenyataan*, Jurnal Equality, Vol 12 No 2.
- Howard, Richard M. dan Carey, Henry F., 2004, *Is an Independent Judiciary Necessary for Democracy?* Judicature Review Journal Vol 87 No. 6.
- Irsyad, Syamsul, 2004, *Latar Belakang Pemikiran Satu Atap Kekuasaan Kehakiman*, Makalah dalam Rapat Kerja Nasional MARI dengan jajaran Pengadilan Empat Lingkungan Peradilan Seluruh Indonesia, Semarang 27-30 September 2004.
- Ilmu dan Budaya, No. 7/April. 1985
- Importance of Judicial Independence*” Sambutan Sandra Day O’Connor, Associate Justice, Supreme Court of the United States before the Arab Judicial Forum”, Manama, Bahrain, 15 September 2003.
- International Crisis Group (ICG)*, 2000, *Indonesia’s crisis: Chronic but not Acute*, ICG Indonesia Report No. 2.
- Junaedi, Veri, 2009, *Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis; Tinjauan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu*, Jakarta: Jurnal Konstitusi, Volume 6 No 3.
- Johnson, Vincent R., 1998, *Ethical Campaigning for the Judiciary*, Texas Technical Law Review Vol 29.
- , 1990, *The French Declaration Of The Rights Of Man And Citizens Of 1789, The Reign Of Terror, And The Revolutionary Tribunal Of Paris*, Berkeley International & Comparative Law Review Vol 30.
- Jurnal Equality, 2007, Vol 12 Nomor 2.
- Journal Legal Studies, 1999, Vo. XXVIII, Januari 1999.
- Jurnal Konstitusi Volume 6 No. 4 Tahun 2009
- Jurnal Konstitusi, 9 Volume 5 Nomor, 1 Juni 2008
- Jurnal Konstitusi, Volume 6 Nomor 3, September 2009
- Jurnal Kriminologi Indonesia, Vol 5 No. I Februari 2009
- Jurnal Majelis, Vol. 1 No. 1, 2009

- Kaye, Judith S., 1995, *State Courts at The Dawn of a New Century: Common Law Courts Reading Statutes And Constitutions*, New York University Law Review Vol 70.
- Kawamura, Koichi, 2003, *Politics of the 1945 Constitution: Democratization and Its Impact on Political Institutions in Indonesia*, Makalah Riset No. 3, *Institute of Developing Economy*.
- Kooistra, Mieke, 2001, *Indonesia: Regional Conflicts and State of Terror*, Minority Rights Group International Report.
- Kompas, 10 Agustus 2000.
- Kompas, 11 Juli 2006
- Kompas, 20 September 2003
- Kompas, 9 Agustus 2000
- Larkins, Christopher M., 1996, *Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis*. American Journal of Comparative Law Vol 44 No 4.
- , McFadden ,R., 2000, *Judicial Independence, Age-Based BFOOS, and the Perils of Mandatory Retirement Policies for Appointed State Judges*, South California Law Review, Vol 64.
- Landes, William M., and Posner, Richard A., 1975, "The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective", *Journal of Law and Economics* 18.
- Linz, Juan J., 1994, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" dalam Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela (eds) *The Failure of Presidential Democracy; Comparative Perspectives Volume 1* Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Lin, Laifan, 1999, *Judicial Independence In Japan: A Re-Investigation For China*, Columbia Journal Of ASIAN Law Vol 16.
- Lotulung, Paulus Effendi, 1999, "Kemandirian Kekuasaan Kehakiman Dalam Konteks Pembagian Kekuasaan dan Pertanggungjawaban Politik" BPHN Seminar Hukum Nasional Ke-VIII "Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani,".

- Liddle, R. William dan Mujani, Saiful, 2006, “*Indonesia In 2005: A New Multiparty Presidential Democracy*”, *Asian Survey*, Vol. XLVI, No. 1, Januari-Februari 2006.
- , 2001, *Indonesia in 2000: A Shaky Start for Democracy*, *Asian Survey*.
- Manan, Bagir, 2000, “*Membagi Pekerjaan, Bukan Wewenang*”, *Tempo*, No. 25/XXIX/21-27 Agustus 2000.
- Manning, Chris dan Diermen, Peter van (ed), 2000, *Indonesia in Transition: Social Aspects of Reformasi and Crisis*.
- Machiavelli, Niccolo, 1972, *Il Principe*, Turin: Einaudi.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Forum Konstitusi, 2008, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku I: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan-MKRI.
- Majalah D&R, 17 Januari 1998.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2003, *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: MPR RI.
- MD, Mahfud., “*Rambu Pembatas dan Peluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi*”. Makalah disampaikan dalam Seminar Wacana Amandemen Konstitusi, Komisi Hukum Nasional, Jakarta, 12 Juni 2008
- McCormack, Wayne, 2014, *U.S. Judicial Independence: Victim in the “War on Terror”*, Washington: Washington and Lee Law Review, Volume 71, Issue 1 Article 9,
- Meyer, Bernard S., 2000, *Judicial Retirement Laws Of The Fifty States And The District Of Columbia* *Colombia Law Review*, Vol 15-16.
- Melton, James dan Ginsburg, Tom, 2014, *Does De Jure Judicial Independence Really Matter?: A Reevaluation of Explanations for Judicial Independence*, Chicago: Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics.

- M. Friedman, Lawrence, 2003, *Introduction*, Theoretical Inquiries in Law Review vol. 4.
- Moore, Sally Falk, 1979, *Law and Social Change: The Semi Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study*, Law and Society Review.
- N. Foster/S. Sule, 2003, German Legal System and Laws, Berlin: Munich Univeristy.
- Peters, Ellen A., 1998, *Capacity and Respect: A Perspective on the Historic Role of the State Courts in the Federal System*, New York University Law Review Vol 73.
- , 1982, *Common Law Judging in a Statutory World: An Address*, PrestonLaw Review. Vol 995.
- Petikan Wawancara dengan *Jean Reed Haynes, President, American Judicature Society, The Third Branch: Newsletter of The Federal Courts*(Administrative Office of the U.S. Courts, Washington, D.C.), Jun. 2001.
- Pengumuman Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat, No. 5 dalam Berita Republik Indonesia
- Pernyataan para calon Ketua dan Wakil Ketua MA dalam proses pemilihan Ketua dan Wakil Ketua MA tahun 2000. LeIP, 2000
- Pidato Presiden Abdurrahman Wahid di Hadapan Anggota DPR RI tanggal 20 Juli 2000.
- Pidato Presiden Soekarno yang berjudul “Penemuan Kembali Revolusi Kita” diucapkan pada tanggal 17 Agustus 1959.
- Prisma, 1982, No. 7.
- Prisma, 1981, No. 9.
- Rais, Amien, 1999, *Posros Tengah : Fraksi Reformasi*, Pemandangan umum Fraksi Reformasi pada Sidang Umum MPR.
- Raz, Joseph, 1977, “The Rule of Law and its Virtue”, Law Quarterly Review Vol 97.
- Rehnquist, William H., 1988, Kutipan Pidato Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat Tahun 1988 dan Guru Besar Northern Illinois School of Law di ABA Summit New York 20 Oktober 1988.
- Republika, Kamis 15 Maret 2012

- Rishan, Idul, 2016, *Redesain Sistem Pengangkatan dan Pemberhentian Hakim di Indonesia*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum No. 2 Vol. 23 April 2016.
- Rosenn, Keith, 1987, *The Protection of Judicial Independence in Latin America*, University of Miami Inter-American Law.
- Risalah Resmi Rapat Pleno*”, Jakarta: 28 Oktober 1968
- Robnett, Rusty, 2001, *Judicial Independence-Deja Vu?*, Federal Advocate Vol 4.
- Roy, R.Crince Le, 1976, *De Vierde Macht*, alih bahasa Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Unair, Surabaya.
- Rustow, Dankwart, 1970, “Transition To Democracy”, Journal of Comparative Politics, Volume 2.
- Saleh, Ismail, 1996, "*Kedudukan dan Fungsi Kekuasaan Kehakiman Menurut UUD 1945*", Makalah disampaikan dalam sarahsehan Tentang Kedudukan dan Fungsi Kekuasaan Kehakiman Menurut UUD 1945, Jakarta 18 Maret 1996.
- Scheppele, K. L., 2002, Declarations of Independence: Judicial Reactions to Political Pressures, in: S. B. Burbank/B. Friedman (eds.), *Judicial Independence at the Crossroads: An Interdisciplinary Approach*.
- Siahaan, Maruarar, *Hukum Acara Perselisihan Hasil PEMILUKADA 2008*, bahan kuliah dalam temu wicara MKRI dengan Parpol, Jakarta, Hotel Grand Melia, Sabtu 12 Desember 2008.
- Smith, Anthony L., 2001, *Indonesia: One State, Many States, Chaotic State* Makalah disajikan dalam *Forum on Regional Strategic and Political Developments*, 25 Juli 2001.
- Shestack, Jerome J., 1998, *President's Message: The Risks to Judicial Independence*, A.B.A. Journal, Juni 1998.
- Siracusa Principle 1981, Definition Part II, Art 2 (1), (2).
- Soemantri, Sri, 1995, "*Kebebasan Hakim dalam Penyelenggaraan Negara di Negara Hukum Indonesia*", Makalah disampaikan dalam diskusi panel *Kebebasan hakim dalam negara Indonesia yang berdaarkan hukum*, Jakarta 27-28 Maret 1995.

- Sudarmanto, Bagus, 2009, *Kebijakan Kriminal Era Pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri dalam mmerangi Korupsi di Indoneia: Suatu bentuk reaksi Sosial Formal Terhadap Korupsi*, Jakarta Jurnal Kriminologi Indonesia, Vol 5 No. I Februari 2009.
- Suryadinata, Leo, 2002, *Elections and Politics in Indonesia*.
- Subono, Nur Iman, 1985, *Orde Baru sebagai Model Negara Organisasi Statis dengan Strategi Korporatisme*, Majalah Bulanan Ilmu dan Budaya No. 7/April 1985.
- Tekad, No. 42/Tahun II. 21-27 Agustus 2000
- Tempo, No. 25/XXIX/21-27 Agustus 2000.
- The American Journal of Comparative Law 4, Vo. XLIV, 1996
- The Bangalore Principles of Judicial Conduct 2002, Value 1, Independence
- The Federalist Papers, No. 78.
- The planned budget for the Council for the Judiciary for 2010 is approximately 913 million EUR. Explanatory Memorandum for the Budget of the Ministry of Justice.
- Tumpa, Harifin A., 2009, *Mahkamah Agung Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945*, Jakarta: Jurnal Majelis, Vol. 1 No. 1.
- U.N. Basic Principles on the Independence of the Judiciary (1985), yang diadopsi oleh Kongress ketujuh mengenai *the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* yang diselenggarakan di Milan, Italia sejak 26 August sampai dengan September 1985 yang diprakarsai oleh *General Assembly resolutions* 40/32 tanggal 29 November 1985 dan 40/146 tanggal 13 December 1985
- UN Basic Principles of the Independence of Judiciary* 1985, *Independent of Judiciary*
- Varia Peradilan, Juni, 1996
- Vera, Nawiroh, *Pembentukan UKP3R dan Pertarungan Elit Politik*; diperoleh dari <http://jurnal.bl.ac.id/wp-content/uploads/2007/04/blcom-03-vol2-no2-april20071.pdf>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013.
- Wahid, Abdurrahman, 1992, *Apakah Proses Demokrasi di Indonesia harus seperti Rusia?*, Jakarta: Forum Keadilan, No.2.
- Wahjono, Padmo, *Indonesia adalah Negara yang Berdasar atas Hukum*, Pidato Pengukuhan dalam jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia

disampaikan pada tanggal 17 November 1979, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Zan, Myint, 2000, *Judicial Independence In Burma: No March Backwards Towards The Past*, ASIAN-Pacific Law & Polynesian Journal, Vol 1.

Zoelva, Hamdan, 2006, *Paradigma Baru Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Negarawan: Jurnal Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Peraturan Perundang-Undangan, Ketetapan, Keputusan, Dan Putusan Pengadilan:

Keputusan MPRS No. 14/B/1967 tentang Penyelenggaraan Dan Acara Persidangan Istimewa MPRS.

Keputusan Presiden No. 150 Tahun 1959 tentang Kembali Kepada Undang Undang Dasar 1945.

Ketetapan MPRS No. XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-produk Legislatif Negara Diluar Produk MPRS Jang Tidak Sesuai Dengan UndangUndang Dasar 1945.

Ketetapan MPR No. III /MPR/1998 Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Soeharto Selaku Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan Dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

Ketetapan MPR No. III/MPR/2001 tentang Penetapan Wakil Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri Sebagai Presiden Republik Indonesia.

Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

Ketetapan MPR No. XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden Republik Indonesia.

Ketetapan MPR No/ VII/MPR/ 1973 tentang Keadaan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan.

Ketetapan MPRS No XX/Mprs/1966 Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia.

Konstitusi RIS

Penpres No. 3 Tahun 1960 tentang Pembaharuan Susunan DPR

Penpres No. 4 Tahun 1960 tentang Susunan DPR-GR

Peraturan Mahkamah Konstitusi No 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara Dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Dugaan Pelanggaran Oleh Presiden Dan/Atau Wakil Presiden.

Tap MPRS No. III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno Menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup.

Tap MPRS No. XI/1966 tentang Pemilihan Umum.

Tap MPRS No. XVII/MPRS/1966 tentang Pemimpin Besar Revolusi.

Tap MPRS No. XXXV/MPRS/1967 tentang Pencabutan Ketetapan MPRS Nomor XVII/1966

UU No. 23 Prp Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang No. 74 Tahun 1957 Dan PenetapanKeadaan Bahaya.

UU No. 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum.

UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

UU No. 1 Tahun 1950 tentang Susunan, Kekuasaan Dan Jalan Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia.

UU No. 13 Tahun 1965 tentang Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Mahkamah Agung.

UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman

UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

UU No. 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial.

UU No. 19 Tahun 1948 tentang Susunan Dan Kekuasaan Badan-Badan Kehakiman Dan Kejaksaan.

UU No. 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum.

UU No. 2 tahun 1999 tentang Partai Politik.

UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

UU No. 4 tahun 1999 tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.

UU No. 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang Dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

UUD NRI Tahun 1945

UUDS 1950

Putusan Pengadilan:

Putusan dalam Perkara United States v. Virginia, 518 U.S. 515 Tahun 1996

Putusan MA No. 36 P/HUM/2011, Perihal Permohonan Hak Uji Materiil Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung Dan Ketua Komisi Yudisial Nomor: 047/KMA/SKB/IV/2009, Nomor: 02/KMA/SKB/IV/2009 Tentang Kode Etik Dan Pedoman Perilaku Hakim.

Putusan MK No 49/PUU-IX/2011, Perihal *Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Terhadap UUD 1945.*

- Putusan MK No 5/PUU-V/2007, Perihal *Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945.*
- Putusan MK No 65/PUU-VIII/2010, Perihal *Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidanan Terhadap UUD 1945.*
- Putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003, Perihal *Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan Terhadap UUD 1945.*
- Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006, Perihal *Permohonan Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial Dan Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman Terhadap UUD 1945.*
- Putusan MK No. 006/PUU-IV/2006, Perihal *Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Terhadap UUD 1945.*
- Putusan MK No. 01/PUU-VIII/2010, Perihal *Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Pengadilan Anak Terhadap UUD 1945.*
- Putusan MK No. 066/PUU-II/2004, Perihal *Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Dan Undang-Undang Nomor. 1 Tahun 1987 Tentang Kamar Dagang Dan Industri Terhadap UUD 1945.*
- Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009, Perihal *Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden Terhadap UUD 1945.*
- Putusan MK No. 133/PUU-VII/2009, Perihal *Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2003 Tentang*

Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Terhadap UUD 1945.

Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009, Perihal *Permohonan Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.*

Putusan MK No. 28/PUU-IX/2011, Perihal *Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan terhadap UUD 1945.*

Putusan MK No.072-073/PUU-II/2004, Perihal *Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap UUD 1945.*

Yak is V. Turkey, Putusan tanggal 25 September 2001, No Register No. 33368/ 96

Disertasi dan Tesis:

Asrun, Andi Muhammad, 2003, *Pemerintahan Otoriter dan Independensi Peradilan: Kajian Fenomena Keadilan Personal Dalam Peradilan di Tingkat Mahkamah Agung 1967-1998*, Jakarta: Disertasi pada Universitas Indonesia.

Azhary, 1993, *Negara Hukum Indonesia: Suatu Analisis Yuridis Normatif Terhadap Unsur-Unsurnya*, (Jakarta: Disertasi Pada Universitas Indonesia.

Chandranegara, Ibnu Sina, 2011, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Perihal Memutus Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara: Studi Terhadap Politik Hukum Pasal 65 UU No. 24 Tahun 2003*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta.

Chadwick, Rachael, 2006, *The Quality of Democracy in Indonesia and Russia: A Path-Shaping Analysis of Two Fourth Wave Democracies*, Disertasi pada Sydney University.

- Djohansyah, J., 2007, *Reformasi Mahkamah Agung: Menuju Independensi kekuasaan Kehakiman*, Bandung: Disertasi Pada Universitas Padjajaran Bandung.
- Foekh, Daniel Yusmic P., 1998, *Pengaruh Kekuasaan Presiden Terhadap Upaya Menegakkan Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka Perspektif Yuridis-Politik: Suatu Analisis Lima Kedudukan Presiden Berdasarkan UUD 1945*, Jakarta: Tesis pada Universitas Indonesia.
- Hosen, Nadirsyah, *Reform of Indonesian law in the post-Soeharto era (1998-1999)*, Disertasi pada Universitas Wollongong.
- Hoesein, Zainal Arifin, 1998, *Kekuasaan Kehakiman dalam Perspektif Negara Hukum Menurut UUD 1945*, Jakarta: Tesis pada Universitas Indonesia.
- Indrayana, Denny, 2005, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition*, Disertasi pada Faculty of Law, University of Melbourne.
- Kamis, Margarito, 2002, *Gagasan Negara Hukum yang Demokratis di Indonesia: Studi Sosio-Legal MPR 1998-2000*, Jakarta: Disertasi Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Marmor, Andi Andrei, 2008, *The Ideal of the Rule of Law*, USC Legal Studies Research Paper Series.
- Mertokusumo, Sudikno, 1971, *Sejarah peradilan dan Perundang-undangannya di Indonesia Sejak 1942 dan apakah kemanfaatannya bagi kita bangsa Indonesia*, Yogyakarta: Disertasi pada Universitas Gadjah Mada.
- MD, Moh. Mahfud, 1993, *Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Disertasi pada Universitas Gadjah Mada.
- Muqaddas, Muhammad Busyro, 2010, *Kasus Komando Jihad Ditinjau Dari Perspektif Independensi dan Transpransi Kekuasaan Kehakiman*, Ringkasan Disertasi Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.
- Pompe, Sebastian, 1996, *The Indonesian Supreme Court: A Study of Institutional Collapse*, New York: Disertasi pada Cornell University.

- Rinangkit, Sukardi, 2000, *The Changing Role of The Military in Indonesia Post Soeharto*, Singapura: Disertasi dalam Universitas Singapura.
- Safa'at, Muchamad Ali, 2007, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, Jakarta: Disertasi pada Program Pascasarjana Universitas Indonesia.
- Suh, Jiwon, 2012, *The Politics of Transitional Justice in Post-Suharto Indonesia*, Disertasi pada Ohio State University.
- Tahyar, Benjamin H., 2012, *Patrimonialism, Power and The Politics of Judicial Reform in Post-Soeharto Indonesia: An Institutional Analysis*, Disertasi pada University of London.

Website:

- http://www.icclr.law.ubc.ca/Publications/Reports/An_Independent_Judiciary.pdf, diakses pada 5 November 2012
- http://ciri.binghamton.edu/documentation/ciri_coding_guide.pdf [diakses pada 1 Januari 2017]
- http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_anx_vol1.pdf
- <http://jurnal.bl.ac.id/wp-content/uploads/2007/04/blcom-03-vol2-no2-april20071.pdf>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013 pukul 21.00 WIB; dan <http://www.kapanlagi.com/h/0000142252.html>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013
- <http://suaramerdeka.com/harian/0611/08/nas02.htm>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013
- <http://web.bisnis.com/artikel/2id993.html>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013.
- <http://web.bisnis.com/artikel/2id993.html>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013.
- <http://www.abanet.org/govaffairs/judiciary/r5.html>.
- <http://www.abanet.org/govaffairs/judiciary/r5.html>
- <http://www.bertelsmann-transformation-index.de> [diakses pada 1 Januari 2017]
- http://www.csis.or.id/scholars_opinion_view.asp?op_id=557&id=27&tab=1, diakses pada tanggal 6 Januari 2013.

<http://www.dpr.go.id/artikel/terkini/artikel.php?aid=4173>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013.

<http://www.dpr.go.id/artikel/terkini/artikel.php?aid=4173>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013.

http://www.hamline.edu/apakabar/basis_data/2001/08/01/0066.html, 01/10/2007.

http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=4451&Itemid=701, diakses pada tanggal 6 Januari 2013; dan <http://www.kompas.com/read/xml/2008/02/19/14495012>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013.

http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=4451&Itemid=701, diakses pada tanggal 6 Januari 2013;

<http://www.inilah.com/berita.php?id=18288>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013.

<http://www.inilah.com/berita.php?id=18288>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013.

<http://www.kapanlagi.com/h/0000142252.html>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013;

<http://www.kapanlagi.com/h/0000142252.html>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013]

<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0107/24nasional/ketua08.htm>, 01/10/2007.

<http://www.kompas.com/read/xml/2008/02/19/14495012>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013.

http://www.ncsconline.org/D_Research/csp/2007files/Examining%20Final%20%202007%20-%20%20%20Intro.pdf>

<http://www.parlemen.net/privdocs/a0245e30dobb2855758aaf33ba5c5e23.pdf>

<http://www.parlemen.net/privdocs/a0245e30dobb2855758aaf33ba5c5e23.pdf>

<http://www.pikiran-rakyat.com/index.php?mib=beritadetail&id=15922>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013; dan http://www.suamerdeka.com/smcetak/index.php?fuseaction=beritacetak.detailberitacetak&id_beritacetak=5626, diakses pada tanggal 6 Januari 2013.

<http://www.pikiran-rakyat.com/index.php?mib=beritadetail&id=15922>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013;

<http://www.schleswigholstein.de/MJAE/DE/Service/Presse/PI/2008/081119mjaeJustiz 2010.html>>.

<http://www.seputar-indonesia.com/ediscetak/jawa-tengah-diy/penolakan-calon-gubernur-bi-politis-3.html>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013;

<http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=194566>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013;

<http://www.riapos.com/v2/content/view/3762/9/>, diakses pada tanggal 13 Juni 2008 pukul 23.00 WIB; dan <http://www.seputar-indonesia.com/ediscetak/opini/calon-gubernur-bi.html>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013

<http://www.seputar-indonesia.com/ediscetak/jawa-tengah-diy/penolakan-calon-gubernur-bi-politis-3.html>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013

<http://www.seputar-indonesia.com/ediscetak/opini/calon-gubernur-bi.html>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013

<http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=194566>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013; dan M. Fadhil Hasan, “Calon Gubernur BI”; diperoleh dari <http://www.seputar-indonesia.com/ediscetak/opini/calon-gubernur-bi.html>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013

<http://www.suamerdeka.com/harian/0611/07/nas01.htm>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013;

[rdeka.com/harian/0611/07/nas01.htm](http://www.suamerdeka.com/harian/0611/07/nas01.htm), diakses pada 6 Januari 2013;

http://www.csis.or.id/scholars_opinion_view.asp?op_id= 557&id=27&tab=1, diakses pada tanggal 6 Mei 2008 pukul 21.00 WIB;

<http://www.kapanlagi.com/h/0000142252.html>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013; dan <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2007/01/02/brk,20070102-90547,uk.html>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013.

<http://www.suaramerdeka.com/harian/0611/07/nas01.htm>, diakses pada 6 Januari 2013;

http://www.suaramerdeka.com/smcetak/index.php?fuseaction=berita_cetak.detailberitacetak&id_beritacetak=5626, diakses pada tanggal 6 Januari 2013.

<http://www.suarapembaruan.com/News/2008/03/17/Utama/ut01.htm>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013.

<http://www.suarapembaruan.com/News/2008/03/17/Utama/ut01.htm>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013.

<http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2007/01/02/brk,20070102-90547,uk.html>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013.

<http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2007/01/02/brk,20070102-90547,uk.html>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013

<http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2007/01/02/brk,20070102-90547,uk.html>, diakses pada tanggal 6 Januari 2013

http://www.unisosdem.org/ekopol_detail.php?aid=9531&coid=3&caid=31, diakses pada tanggal 6 Januari 2013;

http://www.unisosdem.org/ekopol_detail.php?aid=9531&coid=3&caid=31, diakses pada tanggal 6 Januari 2013;

<http://www.uscourts.gov/judbus2008/JudicialBusinesspdfversion.pdf>

http://www.globalwebpost.com/genocide1971/h_rights/rol/10_guide.htm#athens, diakses 1 Januari 2017

www.hukumonline.com/artikel_detail.asp?id=3254, 26/09/07.

www.liputan6.com, 23/7/2001, 17:13.