



Jurnal **KETATANEGARAAN**

ISSN : 2548 - 4389

VOLUME : 004 / September 2017

KEKUASAAN KEHAKIMAN

| | |
|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Maruarar Siahaan | KEKUASAAN KEHAKIMAN YANG MANDIRI DAN AKUNTABEL MENURUT UUD NRI TAHUN 1945 |
| Zain Badjeber | KEKUASAAN KEHAKIMAN DAN BADAN LAIN YANG FUNGSI NYA BERKAITAN DENGAN KEKUASAAN KEHAKIMAN |
| FX. Adji Samekto | TANTANGAN HAKIM DI INDONESIA : DARI PENJAGA KEPASTIAN HUKUM MENUJU PENCIPTA Keadilan BERDASARKAN PANCASILA |
| Margarito Kamis | TINJAUAN TEORITIK KEMANDIRIAN KEKUASAAN KEHAKIMAN |
| M. Jafar Hafsah | RELASI MPR - MK DALAM PENEGAKAN KONSTITUSI MENURUT UUD NRI TAHUN 1945 : SEBUAH TINJAUAN AWAL |
| Harun Kamil | KEKUASAAN KEHAKIMAN MENURUT UUD NRI TAHUN 1945 : SEBELUM DAN SETELAH PERUBAHAN |
| Hamdan Zoelva | IMPLEMENTASI INDEPENDENSI KEKUASAAN KEHAKIMAN MENURUT UUD NRI TAHUN 1945 |
| Ali Hardi Kiaidemak | BADAN-BADAN KEKUASAAN KEHAKIMAN UNTUK MENEGAKKAN HUKUM DAN Keadilan |
| Baharuddin Aritonang | BEBERAPA CATATAN PELAKSANAAN KEKUASAAN KEHAKIMAN SETELAH PERUBAHAN UUD NRI TAHUN 1945 |
| A. Irmanputra Sidin | KONSTITUSIONALITAS KEWENANGAN KOMISI YUDISIAL DALAM PROSES SELEKSI PENGANGKATAN HAKIM |



**LEMBAGA PENGAJIAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

TIDAK DIPERJUALBELIKAN



Jurnal
KETATANEGARAAN

KEKUASAAN KEHAKIMAN

**LEMBAGA PENGAJIAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

PENGELOLA JURNAL KETATANEGARAAN

Pengarah dan Penanggungjawab :

Zulkifli Hasan (Ketua MPR RI);
Mahyudin (Wakil Ketua MPR RI);
Evert Ernest Mangindaan (Wakil Ketua MPR RI);
M. Hidayat Nur Wahid (Wakil Ketua MPR RI);
Oesman Sapta (Wakil Ketua MPR RI)

Wakil Penanggungjawab :

Ma'ruf Cahyono (Sekjen MPR RI);
Selfi Zaini (Wasekjen MPR RI);
Yana Indrawan (Kepala Biro Pengkajian MPR RI)

Dewan Redaksi :

Rully Chairul Azwar; Syamsul Bahri;
Mohammad Jafar Hafsah; Ahmad Farhan Hamid

Redaktur Pelaksana :

AT. Sugito; Fitra Arsil; Gregorius Seto Harianto;
Hajriyanto Y. Thohari; Irmanputra Sidin;
Yudi Latif; I Wayan Sudirta; M. Alfian Alfian;
Ali Masykur Musa; Ulla Nuchrawaty

Editor :

Fitra Arsil; Gregorius Seto Harianto;
Hajriyanto Y. Thohari; M. Alfian Alfian

Desain Grafis :

Wahyudi

Layout :

Herna Dwi Kusumawati; Lita Amelia

Sekretariat :

Joni Jondriman; Tommy Andana; Agip Munandar;
M. Haris Purwa Priyambada; Rindra Budi Priyatmo ;
Dina Nurul Fitriah; Akhmad Danial; Fitri Naluryanty; Ferzya;
Wafistrietman Corris; Rani Purwanti Kemalasari; Rio Reinaldo;
Ramos Diaz; Wasinton Saragih; Rahmi Utami Handayani

Jurnal Ketatanegaraan adalah jurnal ilmiah populer yang terbit berkala setiap 3 (tiga) bulan yang diterbitkan oleh Lembaga Pengkajian MPR RI. Penerbitan Jurnal ini bertujuan untuk mewadahi, membuka ruang dialog, dan memasyarakatkan gagasan-gagasan ketatanegaraan ke seluruh elemen bangsa.

Isi tulisan dalam jurnal sepenuhnya merupakan pemikiran penulis yang perlu diseminasi untuk menjadi pengetahuan publik khususnya untuk mereka yang menelaah sistem ketatanegaraan. Jurnal ini akan distribusikan seluas mungkin dengan harapan dapat menjadi ruang dialog dan wadah dialektika gagasan ketatanegaraan semua elemen bangsa yang pada gilirannya akan bermanfaat dalam pelaksanaan fungsi dan kewenangan MPR RI.

Redaksi menerima sumbangan tulisan dari para ahli/pakar sesuai dengan tema setiap penerbitan. Redaksi berhak melakukan penyuntingan tanpa mengubah isi dan makna tulisan. Substansi makalah sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis. Untuk penerbitan volume keempat pada bulan November 2017, tema tulisan mengenai **PARTAI POLITIK DAN SISTEM PEMILU**. Pedoman penulisan dapat dilihat pada halaman akhir jurnal.

Alamat Redaksi Jurnal Ketatanegaraan
Lembaga Pengkajian MPR RI
Gedung Bharana Graha, Lt. III.
Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270,
Telp. (021) 57895418
Email: lembagapengkajian@mpr.go.id dan
lembaga.pengkajian@gmail.com

DAFTAR ISI

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Pengantar Redaksi | vii |
| Sambutan Pimpinan Lembaga Pengkajian MPR RI | ix |
| Kekuasaan Kehakiman Yang Mandiri dan Akuntabel Menurut UUD NRI Tahun 1945 <i>Maruarar Siahaan</i> | 1 |
| Kekuasaan Kehakiman dan Badan Lain yang Fungsinya Berkaitan Dengan Kekuasaan Kehakiman <i>Zain Badjeber</i> | 45 |
| Tantangan Hakim Di Indonesia : Dari Penjaga Kepastian Hukum Menuju Pencipta Keadilan Berdasarkan Pancasila <i>FX Adji Samekto</i> | 69 |
| Tinjauan Teoritik Kemandirian Kekuasaan Kehakiman <i>Margarito Kamis</i> | 93 |
| Relasi MPR - MK Dalam Penegakan Konstitusi Menurut UUD NRI Tahun 1945 : Sebuah Tinjauan Awal <i>Mohammad Jafar Hafsa</i> | 123 |
| Kekuasaan Kehakiman Menurut UUD NRI Tahun 1945 : Sebelum dan Setelah Perubahan <i>Harun Kamil</i> | 155 |
| Implementasi Independensi Kekuasaan Kehakiman Menurut UUD NRI Tahun 1945 <i>Hamdan Zoelva</i> | 171 |
| Badan-Badan Kekuasaan Kehakiman Untuk Menegakkan Hukum Dan Keadilan <i>Ali Hardi Kiaidemak</i> | 197 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Beberapa Catatan Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman Setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945 <i>Baharuddin Aritonang</i> | 217 |
| Konstitusionalitas Kewenangan Komisi Yudisial Dalam Proses Seleksi Pengangkatan Hakim <i>Andi Irmanputra Sidin</i> | 233 |
| Tentang Penulis | 259 |
| Pedoman Penulisan | 262 |
| Anggota Lembaga Kajian MPR RI | 266 |

PENGANTAR REDAKSI

Setelah pada Jurnal Ketatanegaraan Volume 003/Juni 2017 Lemkaji MPR RI memaparkan topik bahasan tentang Dewan Perwakilan Daerah, pada Volume 004 yang diterbitkan pada September 2017 ini, dipaparkan topik bahasan tentang Kekuasaan Kehakiman. Dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, hal kekuasaan kehakiman sangat penting dan strategis karena kekuasaan inilah yang bertanggung jawab untuk menjaga terpeliharanya hak-hak dasar warga negara dan penduduk, terpeliharanya rasa keadilan masyarakat dan tertib hukum yang adil.

Negara Indonesia adalah negara ideologis yang konstitusional, demokratis, dan berdasarkan hukum. Indonesia adalah negara ideologis karena didasarkan pada ideologi Pancasila yang berfungsi sebagai pandangan hidup, dasar negara dan ideologi nasional. Indonesia adalah negara yang konstitusional karena menempatkan konstitusi, yaitu UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar tertinggi. Indonesia adalah negara demokratis karena menempatkan kedaulatan rakyat sebagai ‘penentu’. Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum karena segenap perwujudan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 ditata dengan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya secara taat asas. Oleh karena itu untuk memelihara hak-hak dasar warga negara dan penduduk, terpeliharanya rasa keadilan masyarakat dan tertib hukum yang adil maka hal kekuasaan kehakiman diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.

Permasalahannya adalah bahwa manusia merupakan makhluk ciptaan Tuhan YME yang unik; tiap orang memiliki ciri dan kepribadiannya sendiri yang khas. Dengan demikian juga memiliki interpretasi yang khas, yang dapat berbeda satu sama lainnya tentang apa yang disebut adil. Dalam rangka ketertiban yang adil diperlukan suatu dialog berkesinambungan karena pada sisi lain keunikan manusia dan perkembangan kehidupannya yang dinamis dapat memaknai keadilan dan ketertiban yang dinamis secara dinamis pula. Oleh karena itu diperlukan kesepakatan tentang batasan pengertian yang disepakati bersama yang dituangkan dalam hukum dasar tertulis, yaitu UUD NRI Tahun 1945.

Sehubungan dengan itu, dalam UUD NRI Tahun 1945 ditetapkan Bab IX Kekuasaan Kehakiman yang mencakup Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B, Pasal 24C dan Pasal 25. Pasal-pasal tersebut merupakan wujud dinamika interpretasi dan tuntutan masyarakat tentang hukum dan keadilan, namun tidak menjamin bahwa pasal-pasal tersebut merupakan ujung dari dinamika masyarakat. Persoalan

hukum dan keadilan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara akan selalu merupakan dialog nasional yang berkesinambungan. Oleh karena itu melalui Jurnal Ketatanegaraan Volume 004/September 2017 ini dikemukakan berbagai hasil kajian individual berupa tulisan yang berangkat dari berbagai sudut pandang namun tetap bertolak dari UUD NRI Tahun 1945. Di antaranya adalah kajian tentang sejarah dan perkembangan gagasan dan rumusan hal kekuasaan kehakiman, kajian tentang makna pasal dan ayat-ayat dalam lingkup kekuasaan kehakiman, kajian tentang seberapa jauh sifat mandiri dan akuntabilitas kekuasaan kehakiman, kajian tentang implementasi independensi kekuasaan kehakiman dengan titik berat pada fungsi dan peran Mahkamah Konstitusi, kajian tentang pelaksanaan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang menimbulkan kontroversi dalam masyarakat, kajian tentang makna Badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 Ayat (3), kajian tentang relasi MPR dengan MK dalam menegakkan UUD NRI Tahun 1945, kajian tentang tantangan hakim di Indonesia dalam menegakkan hukum dan keadilan, kajian tentang pelaksanaan kekuasaan kehakiman, kajian tentang independensi, akuntabilitas dan perlunya pengawas eksternal, dan kajian tentang konstitusionalitas kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi pengangkatan hakim.

Beberapa tulisan sebagai hasil kajian individual tersebut tentu belum memenuhi semua tuntutan keingintahuan dan pertanyaan dalam masyarakat, akan tetapi Lembaga Kajian MPR RI berharap bahwa melalui penerbitan Jurnal Ketatanegaraan Volume 004/September 2017 ini setidaknya sebagian tuntutan dan pertanyaan tersebut dapat terpenuhi dan terjawab. Untuk semakin memperkaya tulisan sebagai hasil kajian individual, sumbangan pemikiran dari khalayak, para akademisi dan para politisi sangat diharapkan. Dengan demikian akan lebih banyak tuntutan keingintahuan dan pertanyaan masyarakat yang dapat terpenuhi dan terjawab.

Atas nama Dewan Redaksi kami sampaikan terima kasih pada segenap penulis yang telah menyumbangkan hasil kajian pribadinya. Terima kasih juga kami sampaikan pada semua kawan-kawan yang bekerjasama sehingga penerbitan Volume 004/September 2017 terlaksana dengan semestinya.

Jakarta, September 2017

Dewan Redaksi

SAMBUTAN PIMPINAN LEMBAGA PENGAJIAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

Jurnal Ketatanegaraan Volume 4 yang diterbitkan pada bulan September 2017 ini mengambil tema **Kekuasaan Kehakiman**. Lembaga Pengkajian MPRRI mengangkat topik ini mengingat diskursus mengenai persoalan penegakkan hukum dan keadilan masih terus berlanjut. Anekdote “*Hukum tajam kebawah , tumpul keatas*”, dan sindiran populer dalam praktek hukum “*tebang pilih*” menandai memang masih ada persoalan pada cabang Kekuasaan Kehakiman ini.

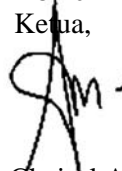
“*Negara Indonesia adalah Negara hukum*” demikian ditegaskan dalam pasal 1 ayat 3 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. UUD NRI Tahun 1945 adalah hukum dasar tertulis yang menjadi sumber dari segala sumber hukum, yang perwujudannya ditata dengan Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya secara taat asas. Hukum seharusnya dapat berfungsi dalam menjamin terpeliharanya hak-hak dasar warga negara dan penduduk, terpeliharanya rasa keadilan masyarakat dan tertib hukum yang adil.

Jurnal terbitan ini akan lebih banyak menyoroti berbagai pandangan antara lain tentang sejarah dan perkembangan gagasan dan rumusan hal kekuasaan kehakiman, menyoroti kajian tentang seberapa jauh sifat mandiri dan akuntabilitas, implementasi independensi kekuasaan kehakiman, kajian tentang pelaksanaan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang menimbulkan kontroversi dalam masyarakat, kajian tentang relasi MPR dengan MK, kajian tentang tantangan hakim di Indonesia dalam menegakkan hukum dan keadilan, kajian tentang independensi, akuntabilitas dan perlunya pengawas eksternal, serta kajian tentang kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi pengangkatan hakim.

Demikianlah, kami atas nama Lembaga Pengkajian MPRRI mengharapkan agar Jurnal Volume 004/ September 2017 ini dapat memberikan informasi yang bermanfaat dalam rangka memperkaya khasanah pengetahuan dan pencerahan khususnya di bidang hukum ketatanegaraan serta umumnya dalam praktek penyelenggaraan Pemerintahan Negara.

Terima kasih, Selamat Membaca. Salam Konstitusi.

Jakarta, September 2017
Lembaga Pengkajian MPR RI
Ketua,



Rully Chairul Azwar

KEKUASAAN KEHAKIMAN YANG MANDIRI DAN AKUNTABEL MENURUT UUD NRI TAHUN 1945

Maruarar Siahaan

Abstrak

Meskipun tidak dirumuskan secara jelas, sesungguhnya konsepsi kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum Perubahan, merujuk pada standar universal yang disimpulkan dari Penjelasan UUD NRI Tahun 1945, sebagai bagian dari prinsip *checks and balance*. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang mendasarkan diri pada paradigma *checks and balance* untuk menata kembali kekuasaan Negara, terutama karena tidak adanya mekanisme dalam konstitusi untuk mempertahankan konstitusi yang di dasarkan pada pembatasan kekuasaan tersebut. Kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang akuntabel, dan diharapkan sebagai bagian dari *checks and balances* tersebut, juga memerlukan pengawasan. Tidak efektifnya Komisi Yudisial sebagaimana dimaksudkan dalam amandemen UUD NRI Tahun 1945, memerlukan perumusan kembali kewenangan KY tersebut, sehingga dapat dicapai kejelasan dan konsistensi dengan konstitusi.

Kata kunci : *Separation of powers*, Kekuasaan Kehakiman, Independensi, *checks and balances*)

Abstract

Although not formulated clearly, the conception of an independent judiciary in the Constitution of 1945 prior to the amendment, referred to universal standard as part of the principle of checks and balances. The amendment to the Constitution of 1945 was basically based on the paradigm of checks and balances, in order to restructure the power configuration of the state in accordance with the doctrine of constitutionalism that should inhibit absolute power and autocratic government. The experience shows that failure to do so, was due to the absence of a mechanism in enforcing the constitution itself. Judicial power as an accountable power, is expected to be part of the checks and balances mechanism, and therefore it also requires supervision or control. The ineffectiveness of the Judicial Commission up to now is caused by controversy over the implementation of its authority which is regarded as interference into the independence of the judicial power. Further amendment needs to be done in order to obtain clarity and consistency of the power of the judicial commission with the Constitution.

Keywords: separation of powers, judicial power, independence, checks and balances

Pendahuluan.

Sejarah pemikiran tentang negara, yang dapat ditelusuri sampai dengan zaman ketika konsep negara bangsa lahir, yang dikemukakan para pemikir politik dan negara di masa-masa sebelum masehi, telah sangat dikenal ketika juga Plato, Sokrates, Aristoteles serta filosof lainnya mengemukakan konsep dan pengertian negara, hukum dan keadilan. Pemikiran tentang kekuasaan negara dan sumber kekuasaan yang memberi landasan atau legitimasi akan keabsahannya, juga terlihat dalam pencarian yang dilakukan sepanjang sejarah peradaban manusia, yang terjadi dalam proses akumulasi ide dan teori yang mengalami falsifikasi proses pengujian, evaluasi dan kemudian mendapat bentuk baru yang di dorong oleh prinsip-prinsip keadilan untuk keluar dari penindasan kekuasaan yang sewenang-wenang dan biasanya bersifat absolut. Secara terus menerus pencarian manusia dilakukan untuk membentuk kehidupan bersama yang lebih baik, adil, sejahtera, aman tenteram dan dalam suatu keteraturan, baik secara sosial, kultural dan ekonomi. Dalam proses pencarian demikian, karena perkembangan anggota dalam suatu masyarakat dan kebutuhan untuk pengaturan yang lebih baik dalam kerangka lalu lintas kepentingan anggota masyarakat yang satu dengan yang lain, yang membutuhkan kejelasan akan hak-hak dan kewajiban yang timbul dalam hubungan demikian, maka kepemimpinan yang awalnya bersifat *primus inter pares*, kemudian berkembang dalam suatu organisasi sosial dan kekuasaan yang lebih kompleks. Ketika organisasi negara memperoleh bentuk baik dalam bentuk kerajaan atau republik, maka fokus perenungan para pemikir adalah bagaimana meletakkan dan menyusun kekuasaan yang berada di tangan para pemimpin atau penyelenggara negara tersebut, agar tidak menindas hak-hak rakyat, melainkan digunakan untuk kebahagiaan dan kesejahteraan bersama.

Separation of Powers dan Checks and Balances

Doktrin *checks and balances* merupakan buah teori pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang pada awalnya diperkenalkan oleh John Locke. Dia mengatakan bahwa sebelum terbentuknya masyarakat, maka dalam keadaan alamiah dengan hukum alam yang mengatur semua orang untuk tunduk padanya, semua terlahir bebas dan setara. Oleh karenanya tidak seorangpun boleh merugikan orang lain, dan tidak seorangpun boleh merampas milik manusia bebas lainnya. Setelah terbentuknya masyarakat sipil, maka masyarakat tersebut diperkuat dengan pemberlakuan hukum positif yang dapat ditegakkan aparaturnya, karena menurut Locke tujuan manusia memasuki masyarakat sipil tersebut adalah untuk menikmati kehidupan dan hak miliknya dengan jaminan keamanan yang diberikan masyarakat sipil tersebut yang ditetapkan oleh lembaga pembuat aturan atau kekuasaan legislatif yang merupakan kekuasaan tertinggi masyarakat tersebut (*commonwealth*).¹ Locke mengemukakan bahwa berfungsinya kekuasaan ini secara layak berdasar konsep kepercayaan (*trust*), dimana legislatif sebagai kekuasaan tertinggi yang memperoleh kekuasaan secara fidusiair (*fiduciary power*), dan kekuasaan masih tetap berada ditangan rakyat sebagai “*supreme power*” yang dapat memecat atau merubah legislatif jikalau legislatif bertindak bertentangan dengan kepercayaan yang diletakkan padanya². Itu berarti di belakang kekuasaan legislatif masih ada kekuasaan penting yang tertinggi yang berada ditangan rakyat sendiri,

¹ John Locke, *Two Treatises of Government*, Peter Laslet (ed), Cambridge, Cambridge University Press 1988, hal 357.

² Ibid, hal 367. Locke merumuskan demokrasi sebagai mayoritas yang memegang keseluruhan kekuasaan dalam masyarakat yang boleh menggunakannya untuk membentuk hukum, melaksanakannya melalui pejabat yang diangkatnya, dan dia secara spesifik menyebutnya satu bentuk Pemerintahan Demokrasi yang sempurna (hal 354). Dalam perkembangan terdapat dua aliran demokrasi yaitu demokrasi konstitusional dan aliran yang menamakan diri demokrasi tetapi mendasarkan dirinya atas komunisme. Menurut peristilahan komunis, demokrasi rakyat adalah bentuk khusus demokrasi yang memenuhi fungsi diktator proleter. (Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2008, hal 105 dan 157.) Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa dalam gagasan demokrasi modern hukum menempati posisi yang sentral, dan demokrasi yang didealkan haruslah diletakkan dalam koridor hukum. Tanpa hukum, demokrasi justru dapat berkembang kearah yang keliru, karena hukum dapat ditafsirkan secara sepihak oleh penguasa atas nama demokrasi. (*Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta, Kon Press 2005, hal 245.

yang sekarang kita sebut sebagai kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*).

Namun menurut pendapat Locke, kekuasaan membuat undang-undang tersebut tidak boleh tanpa batas atau semaunya, melainkan harus diawasi oleh batasan-batasan tertentu, pertama tidak boleh menjadi kekuasaan sekehendak sendiri secara absolut, karena aturan keadaan alamiah yang mensyaratkan kebebasan yang setara dari manusia tersebut tidak hilang dengan terbentuknya masyarakat sipil, melainkan diperkuat dengan berlakunya hukum positif. Pembatasan kedua, pembuat undang-undang harus memberlakukan peraturan secara adil, dengan perantaraan Hakim yang berwenang. Kemudian pada akhirnya ditulis bahwa pemerintah harus memperlakukan hukum secara sama bagi semua orang³. Sifat terbatas kekuasaan legislatif ini yang diperkuat melalui doktrin *separation of powers dan checks and balances*, umumnya dianggap berasal dari Montesquieu, ketika dia mengamati sistem hukum dan tatanegara Inggris pada abad kedelapan belas, dan menuliskannya dalam karyanya *The Spirit of Laws*.⁴ Menurut John Locke, maka kekuasaan negara dipisahkan dalam tiga cabang besar, yang masing-masing disebutnya kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*) dan yang terakhir, apa yang disebut Locke sebagai kekuasaan federatif (*federative power*).⁵ Dikatakan bahwa kekuasaan legislatif adalah lembaga yang membuat undang-undang dan peraturan fundamental lainnya. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan yang melaksanakan undang-undang dan peraturan-peraturan hukum yang dibuat oleh kekuasaan legislatif. Sementara itu kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang berkaitan dengan masalah luar negeri, kekuasaan menentukan perang, perdamaian, liga dan aliansi antarnegara, dan transaksi dengan negara asing. Ketiga kekuasaan itu harus terpisah satu sama lain, baik yang berkenaan dengan tugas maupun fungsinya dan mengenai alat perlengkapan yang menyelenggarakannya.⁶ Berdasarkan pengamatan Montesquieu atas konstitusi dan sistem

³ John Locke, op.cit, hal 110-119

⁴ Montesquieu, Charles de Secondat, baron de, *The Spirit of Laws*, Anne M. Cohler, et.al (eds), Cambridge: Cambridge University Press, 1989, hal 157.

⁵ John Locke, op.cit. hal.188.

⁶ Ibid.

pemerintahan Inggris, secara berbeda dengan praktik yang terjadi, dia menyimpulkan bahwa kebebasan bangsa Inggris bersandar antara lain pada dukungan utama dari pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif dan dengan mengabaikan kekuasaan yang disebut Locke sebagai kekuasaan federatif, dia justru menyebutnya sebagai kekuasaan yudikatif⁷, yang tugasnya menghukum kejahatan-kejahatan, dan mengadili perselisihan orang perorang. Kekuasaan itu disebutnya kekuasaan mengadili (*the power of judging*).

Prinsip *separation of powers* atau pemisahan kekuasaan negara diantara legislatif, eksekutif dan yudikatif dirumuskan bahwa seluruh kekuasaan yang dipercayakan kepada pemerintah, dibagi ke dalam tiga bidang utama sebagaimana disebut diatas. Fungsi-fungsi yang sesuai dengan bidang pemerintahan ini harus diberikan kepada satu lembaga negara yang terpisah, dan untuk kesempurnaan sistim ini diperlukan penentuan batas-batas yang luas dan tegas yang memisahkan dan membagi bidang-bidang ini.⁸ Diuraikan lebih lanjut bahwa untuk kesempurnaan sistim ini, penting bahwa orang-orang yang disertai kekuasaan dalam masing-masing bidang tidak boleh melanggar batas-batas kekuasaan yang ditetapkan untuk masing-masing bidang. Konsep ini mendalilkan bahwa ketiga bidang kekuasaan itu dapat ditentukan sebagai tiga fungsi negara yang dikoordinasikan secara berbeda.⁹ Tetapi deskripsi pemisahan kekuasaan, dikatakan sesungguhnya keliru, karena fungsi-fungsi yang semula menyatu dalam pribadi raja tidak dipisah, melainkan masing-masing dibagi diantara raja, parlemen dan pengadilan. Prinsip ini berfungsi menentang suatu pemusatan kekuasaan, yang menjadi suatu *check and balance* diantara legislatif, eksekutif dan yudikatif.¹⁰ Istilah *checks and balances* itu sendiri, menurut sejarah frasanya, pertama sekali digunakan oleh John Adams, Presiden Amerika Serikat kedua (tahun 1735-1826), ketika mengucapkan pidatonya “*Defense of the Constitution of the united States*” pada tahun 1787, meskipun

⁷ Baron De Montesquieu, *op.cit.* 157.

⁸ Hans Kelsen., *General Theory of Law and State*, *op.cit.* hal 329.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, hal 333-334.

sejarahnya dapat ditelusuri lebih jauh sebelumnya.¹¹ Kekuasaan negara haruslah sedemikian rupa dibagi-bagi dan diseimbangkan diantara beberapa badan sehingga tidak satu badanpun yang melampaui batas kewenangannya tanpa pengawasan dan pembatasan yang memadai dari badan-badan lainnya. Atas dasar demikian, legislatif, eksekutif dan yudikatif harus terpisah dan berbeda, sehingga tidak satupun yang melaksanakan kekuasaan lebih dari satu pada saat yang sama. Dalam keadaan terpisah dan berbeda tersebut, tidak terdapat satu garis batas yang dapat diletakkan diantara ketiganya¹², yang memisahkan secara tegas kekuasaan yang satu dari yang lainnya. *Checks and Balances* sekarang telah merupakan frasa yang dipergunakan secara luas untuk menguraikan proses yang wajar dalam penyelenggaraan kekuasaan negara, dimana kekuasaan digunakan untuk mengawasi kekuasaan.

Kata *balance* yang kita pahami sebagai keseimbangan, tidak selalu diartikan bahwa kekuasaan negara harus dibagi secara sama atau seimbang diantara ketiga kekuasaan negara. Justru hal itu merupakan soal tersendiri, bagaimana menyeimbangkan tiga kekuasaan yang tidak sama. Pada pertengahan abad 18, terdapat dua pemikiran tentang *balance of powers* tersebut. Satu pemikiran menekankan pembentukan aliansi diantara dua kekuasaan untuk mengimbangi kekuasaan ketiga, sedang pemikiran yang lain lebih menekankan kemandirian (*independency*) kekuasaan-kekuasaan itu.¹³ Sedangkan kata *checks* seringkali dipadankan dengan kata pengawasan (*control*), yang diartikan sebagai pencegahan satu perbuatan atau menggunakan veto. Tetapi *to check* juga diartikan sebagai menguji. Arti lain yang pernah diberikan kepada *checks* itu

¹¹ David Wootton, *Liberty, Metaphor and Mechanism: "Checks and balances" and The Origins of Modern Constitutionalism*, davidwootton@britishlibrary.net. Dikatakan bahwa istilah tersebut sesungguhnya adalah satu istilah teknik, yang sebelumnya juga telah digunakan Whig John Toland pada tahun 1701, dan dengan istilah "*balance and check*" dipakai oleh Marcham Nedham tahun 1654. Menurut Wootton, gagasannya adalah bahwa sistem politik secara bermanfaat dapat dibandingkan dengan mesin. Gagasan tentang *checks and abalances* mengandung pikiran bahwa satu konstitusi sebagai satu sistem mekanis, dan itu diartikan sebagai satu interest dalam mekanisme. Rujukan tentang mesin politik ini, diambil dari edisi John Dryden tentang *Plutarch's Lives*, dengan mengatakan "...the *Maker of the world had when he had finished and set this great machine moving, and found everything very good and exactly to answer to his great idea*".

¹² Alexander Hamilton, *The Federalist Papers*, A Mentor Book, 1961, hal 313.

¹³ David Wootton, op.cit hal 14.

adalah sebagai penundaan, menghambat dan mengerem. Adagium bahwa *power tends to corrupt* dapat diartikan bahwa untuk kekuasaan yang cenderung dapat menyebabkan orang baik menjadi buruk atau jahat, memerlukan rem untuk menghambat terjadinya keputusan-keputusan yang melanggar hak-hak asasi warganegara dan kebebasan-kebebasan yang dilindungi konstitusi. Prinsip Pemerintahan berdasarkan *checks and balances*, merupakan prinsip dengan mana cabang kekuasaan yang terpisah, diberdayakan untuk dapat mencegah cabang kekuasaan lainnya bertindak melampaui kewenangan sendiri dengan suatu mekanisme yang mampu mendorong keseimbangan. Prinsip ini merupakan mekanisme yang tersusun dalam pemerintahan berdasarkan konstitusi, dan secara pokok melunakkan atau memodifikasi sistem yang membagi dan memisahkan kekuasaan negara dalam bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif. Suatu uraian tentang konsep *checks and balance* ini yang secara populer dirumuskan oleh James Madison, ketika dia menguraikan bagaimana konstitusi bekerja untuk mewujudkannya dengan mengatakan “*ambition must be made to counteract ambition*”. Tiap cabang yang oleh konstitusi diberikan kekuasaan dan tanggung jawab secara terpisah, mengandung satu pengawasan dan keseimbangan terhadap “ambisi” cabang yang lainnya, sehingga dapat dicegah satu cabang kekuasaan menjadi terlalu kuat atau otokratis.¹⁴

Perkembangan di Indonesia

Di samping perkembangan konsepsi pembagian kekuasaan dan/atau pemisahan kekuasaan klasik yang dianut dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum dan sesudah perubahan, maka pertumbuhan komisi independen dengan kewenangan regulasi juga terjadi di Indonesia secara pesat. UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan mengenal organ-organ konstitusi yang terdiri dari, Presiden, MPR, DPR, Mahkamah Agung DPA dan BPK, yang disusun secara vertikal

¹⁴James Madison, dalam *The Federalist Papers*. Dia menulis lebih jauh, “*It may be reflection of human nature, that such devices should be necessary to control the abuses of government. But is government itself but the greatest of all reflections on human nature ? If men were angels, no government would be necessary*”.

hierarkis, di mana MPR merupakan lembaga tertinggi negara, yang menjalankan pemerintahan menurut UUD NRI Tahun 1945, merupakan mandataris MPR. Dengan komposisi anggota MPR yang terdiri dari anggota DPR dan utusan golongan serta utusan daerah, yang dalam undang-undang tentang Susunan, Kedudukan MPR, ditetapkan oleh Presiden, dan adanya anggota DPR dari fraksi TNI Polri dimasa lalu yang ditunjuk Presiden, dapat diperkirakan bahwa terjadinya proses *checks and balances* tidak efektif. Mahkamah Agung dengan kewenangan pengawasan yang sangat minim hanya menyangkut pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, juga tidak memiliki kekuatan pengawasan yang efektif. Penyelenggaran pemerintahan juga terpusat pada satu tangan. Kemerdekaan pers pada masa pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru sangat terbatas. Semua keadaan ini berubah setelah reformasi, yang diikuti dengan perubahan UUD NRI Tahun 1945. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 dalam 4 (empat) tahap, menciptakan pergeseran-pergeseran dan perubahan organisasi kekuasaan yang memungkinkan terjadinya *checks and balances* diantara lembaga kekuasaan secara horizontal. Terbentuknya Mahkamah Konstitusi dan Dewan Perwakilan Daerah, melengkapi organ konstitusi dalam kerangka *checks and balances* yang diharapkan.

Gejala yang terjadi dalam pemerintahan modern berupa bertumbuhnya komisi-komisi negara dan komisi independen, juga dialami di Indonesia. Komisi-komisi tersebut umumnya lahir dari hilangnya kepercayaan terhadap aparat pemerintahan yang sudah ada (*public distrust*). Dalam pelaksanaan tugas-tugas dan kewenangannya, tampaknya komisi-komisi tersebut bersaing dengan birokrasi yang ada. Kita dapat melihat semacam persaingan antara Kepolisian dan Kejaksaan Agung dengan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Konsideran undang-undang No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, memang secara jelas menyatakan bahwa aparat penegak hukum yang ada tidak efektif melaksanakan tugasnya, sehingga diperlukan suatu Komisi khusus yang independen yang menjadi *trigger* pemberantasan tindak pidana korupsi. Untuk memungkinkan KPK melakukan tugasnya

tersebut, dia dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan yang dipandang luar biasa. Hal itu dimaksudkan sebagai pengawasan dan penyeimbang terhadap aparat penegak hukum yang sudah ada, dan sekaligus mendorong aparat yang ada, karena adanya wewenang KPK melakukan supervisi dalam bentuk mengambil alih penyidikan dan penuntutan kasus yang berlarut-larut dan tertunda-tunda tanpa alasan yang dapat dipertanggung jawabkan.¹⁵ Perkembangan lahirnya komisi-komisi negara dan komisi independen yang cenderung berlebihan di Indonesia telah menyebabkan terjadinya tumpang tindih satu sama lain dan mereduksi urgensi komisi itu sendiri.¹⁶ Tercatat bahwa di Indonesia terdapat komisi-komisi independen dengan kewenangan regulasi (*independent regulatory agencies*) yang dibentuk sesudah reformasi sebanyak 13 (tiga belas) komisi, baik yang menjadi organ konstitusi dan dibentuk berdasarkan perubahan UUD NRI Tahun 1945, maupun yang dibentuk dengan undang-undang atau Keputusan Presiden. Sedangkan 39 (tiga puluh) komisi negara diluar 24 lembaga negara non-departemen, dibentuk dengan undang-undang atau keputusan Presiden.¹⁷ Ketiadaan *blueprint* secara konseptual dalam penyusunan lembaga dan komisi-komisi negara beserta dasar hukumnya yang berbeda, menimbulkan masalah koordinasi antar komisi, sehingga diperlukan restrukturisasi untuk memperkokoh bangunan negara hukum dan penguatan konsep *separation of powers*.¹⁸

Pengaturan wewenang Mahkamah Konstitusi dalam pasal 24C UUD NRI Tahun 1945, yang merupakan bagian dari konsep atau doktrin *checks and balances* dimaksud merupakan hasil perkembangan gagasan modern sistem pemerintahan demokrasi yang berdasarkan ide Negara hukum (*rule of law*), pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) serta perlindungan dari pemajuan hak-hak asasi manusia.¹⁹ Ada 2 (dua) tugas pokok yang diemban oleh *constitutional review* yaitu :

¹⁵ Pasal 8 Ayat (2), Pasal 9 (b) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002.

¹⁶ Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada*, Jakarta, Penerbit Kompas, 2008 hal hal 279.

¹⁷ Ibid, hal 270, 272-273.

¹⁸ Ibid hal 281-282.

¹⁹ Jimly Asshidiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara, Cet 2*, Jakarta, Konstitusi Press, 2005, hal 10

1. Menjamin berfungsinya sistem demokrasi dalam hubungan pertimbangan peran (*interplay*) antara cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan lembaga peradilan (*judiciary*). *Constitutional review* dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh satu cabang kekuasaan sedemikian rupa.
2. melindungi setiap individu warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan yang merugikan hak-hak fundamental mereka yang dijamin oleh konstitusi.²⁰

Ide atau gagasan tentang kewenangan tersebut sebenarnya pernah muncul dalam rapat-rapat pembicaraan pembentukan UUD NRI Tahun 1945 merdeka pada tahun 1945, ketika Moh. Yamin mengemukakan perlunya kewenangan membanding undang-undang, meskipun dengan dasar pengujian yang berbeda. Dikatakan-nya bahwa akan ada satu Balai Agung atau Mahkamah Tinggi, dan Mahkamah itu ialah suara Balai Agung yang didalamnya ada Mahkamah Adat dan Mahkamah Islam dan Mahkamah sipil dan kriminal. Mahkamah inilah yang setinggi-tingginya, sehingga dalam membanding undang-undang, maka Balai Agung inilah yang akan memutuskan apakah undang-undang yang diundangkan sejalan dengan hukum adat, syariah dan undang-undang dasar. Kewenangan ini merupakan bagian dari konsep pembagian kekuasaan negara.²¹ Pembatasan kekuasaan merupakan salah satu fungsi konstitusionalisme, dimana negara didasarkan atas sistem konstitusi dan *rule of law*, yaitu negara yang berdasarkan hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*), dan pemerintahan didasarkan pada hukum dasar.

Dalam kerangka *checks and balances* tersebut, perkembangan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar (*constitutional review*) yang dilakukan badan yudikatif yang dikatakan oleh Kelsen sebagai *negative legislation*²², justru sekarang dikatakan oleh

²⁰ Ibid. Hal 11

²¹ R.M. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004, hal 279.

²² Lihat catatan kaki nomor 11 supra.

Christopher Wolfe telah menjadi *positive legislation*, melalui apa yang disebut *judge-made law* dibidang konstitusi yang menurutnya sekarang telah diterima di Amerika Serikat. Christopher Wolfe menulis :

*“Post-1937 constitutional interpretation and judicial review were very different in an important regard, however. They reflected the victory of a distinctly modern understanding of yudisial power as fundamentally legislative in character”. ..The result was nearly total victory within the legal profession of the view that judges including the Supreme Court justices exercising the power of judicial review are inevitably legislators.*²³

Meskipun demikian pengamatan Christopher Wolfe yang demikian tidak selalui disetujui. Pendapat tersebut lahir dari sikap aktivisme hakim dalam penafsiran konstitusi (*yudisial activism*) yang berhadapan dengan sikap yang lebih mengharapakan hakim membatasi diri dalam sikap atau tafsiran(*yudisial restraint*).²⁴ Misalnya John Attanasio secara tegas menyatakan tidak menyetujui pandangan tersebut, karena kecenderungan penganut pendapat demikian merupakan sikap yang secara terang-terangan menentang mayoritas (*anti-majoritarian*), padahal pemerintahan demokrasi Amerika Serikat didasarkan pada pemerintahan mayoritas.²⁵ Akan tetapi implikasi perlindungan hak-hak asasi manusia dalam konstitusi sebagai kesepakatan bersama dan menjadi hukum tertinggi, akan membuka kemungkinan sikap *anti-majoritarian* tersebut dalam arti konstitusi

²³ Christopher Wolfe, *The Rise of Modern Judicial review, From Constitutional Interpretation to Judge-made law*, New York, Basic Books, Inc., Publishers, hal 6-7.

²⁴ Mauro Capeletti menyebut adanya pertumbuhan hukum hakim ini (*judiciary law*), sebagai perkembangan yang disebabkan oleh dua hal, pertama karena pesatnya pertumbuhan undang-undang yang dihasilkan parlemen, yang mengintervensi hidup orang perorang. Secara paradoks pertumbuhan legislasi tersebut menyebabkan pula pertumbuhan secara paralel hukum buatan hakim (*judge-made law*). Hal ini disebabkan kenyataan bahwa bagaimanapun baiknya kemampuan untuk merancang undang-undang, akan selalu terdapat kesenjangan (*gap*) yang harus diisi oleh Hakim. Demikian juga kekaburan dan ketidak pastian yang harus dipecahkan oleh hakim. Perkembangan undang-undang secara tidak terelakkan meningkatkan wilayah dimana Pengadilan harus bergerak. (*The Yudisial Process in Comparative Perspective*, hal 4.)

²⁵ John Attanasio, Dekan Fakultas Hukum Southern Methodist University (SMU) Dallas Texas, Amerika Serikat, dalam ceramah di Mahkamah Konstitusi R.I. tahun 2007.

yang dipertahankan oleh Mahkamah Konstitusi tidak akan memperkenankan kebijakan atau undang-undang yang dihasilkan oleh mayoritas justru akan menindas hak-hak kelompok minoritas yang dijamin konstitusi.

Doktrin *Checks and Balances*

Doktrin *checks and balances* klasik yang merupakan pertumbuhan awal ketatanegaraan modern, dalam perkembangannya kemudian mengalami tahap yang lebih kompleks. Model pemisahan kekuasaan negara yang klasik atau konvensional dengan tiga cabang kekuasaan negara eksekutif, legislatif dan federatif/yudikatif seperti yang dianut oleh John Locke dan Montesqieue tidak lagi memadai, berkenaan dengan pertumbuhan tugas negara dalam konsepsi negara kesejahteraan yang menyebabkan kelembagaan negara yang timbul semakin beragam dan kompleks. Teori klasik pemerintahan menganut pendirian bahwa pemerintahan itu harus terbatas dan ramping, karena tujuannya adalah untuk melindungi hak-hak individu. Teori klasik tentang pemisahan yang membagi kekuasaan dalam tiga cabang kekuasaan negara untuk mencegah adanya cabang kekuasaan negara yang memiliki kewenangan atau kekuasaan yang terlalu besar. Perkembangan kenegaraan awal abad dua puluh, dengan munculnya konsepsi negara kesejahteraan yang menuntut peran negara yang lebih besar dari hanya sekedar menjamin hak-hak dan kebebasan individu, menyebabkan tumbuhnya lembaga-lembaga negara baru yang juga memiliki kewenangan mengatur. Perkembangan demikian juga kemudian menolak konsepsi pemisahan kekuasaan secara kaku, dan menghimpun kewenangan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam badan-badan administratif yang sekarang dikenal komisi-komisi independen. Komisi-komisi independen ini yang memiliki kewenangan regulasi oleh Peter L. Strauss disebut sebagai *headless "fourth branch" of government*, atau cabang pemerintahan keempat tanpa kepala.²⁶ Dalam perenungan kembali model *separation of powers* yang dianut Amerika dan pola perkembangan komisi-

²⁶ Peter L. Strauss, *The Place of Agency in Government : Separation of Powers and The Fourth Branch*, Columbia Law Review, Vol 84, April 1984, hal 578.

komisi independen, Bruce Ackerman mempertanyakan apakah terdapat alasan yang bagus untuk berpikir bahwa satu pemerintahan modern yang cerdas harus membagi kekuasaan hanya diantara tiga atau empat cabang kekuasaan. Dia mengatakan bahwa :

“After all, the American system contains (at least) five branches: House, Senate, President, Court, and independent agencies such as the Federal Reserve Board. Complexity is compounded by the bewildering institutional dynamics of the American federal system. The crucial question is not complexity, but whether... Americans are separating power for the right reason.”²⁷

Pertanyaan selalu muncul, apa yang menjadi pembenar atau tujuan dari pemisahan kekuasaan. Dikatakan bahwa terdapat tiga alasan atau cita-cita pemisahaan kekuasaan. Pertama, alasan demokrasi. Dengan satu atau lain cara, pemisahan kekuasaan boleh melayani atau menghalangi upaya pemerintahan sendiri dari rakyat. Cita-cita kedua adalah kompetensi professional. Hukum yang demokratis tetap hanya simbolik kecuali pengadilan dan birokrasi dapat mengimplementasikannya dalam satu cara yang relatif imparsial. Cita-cita yang ketiga adalah perlindungan dan peningkatan hak-hak dasar. Tanpa itu, pemerintahan yang demokratis dan administrasi yang professional dapat menjadi mesin tirani.²⁸

Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia

1. Sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945

Pemisahan atau pembagian kekuasaan telah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan. Kekuasaan Kehakiman diatur dalam Bab IX, secara sangat singkat dalam Pasal 24, yang terdiri dari 2 (dua) Ayat. Ayat 1 menentukan

²⁷ Bruce Ackerman, *The New Separation of Powers*, 113 Harvard Law Review, 2000, hal 728. Juga dikutip Denny Indrayana dalam *Negara Antara Ada dan Tiada*, Jakarta, Penerbit Kompas, 2008 hal 283.

²⁸ Ibid, hal 640.

bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan-badan kehakiman menurut undang-undang, dan Ayat (2) menyatakan bahwa susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang. Pasal 25 menentukan bahwa syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang. Implementasi lebih lanjut kekuasaan kehakiman dalam undang-undang sampai dengan sebelum perubahan UUD tahun 1999, sesungguhnya lebih banyak diwarnai oleh konsepsi yang dikenal secara universal dari konsep separation of powers dan checks and balance, negara hukum dan konstiusionalisme serta independensi badan peradilan. Hal ini terjadi karena sumirnya pengaturan yang dilakukan baik dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun dalam Undang-Undang Kekuasaan kehakiman yang lahir sebagai pengaturan lebih lanjut kekuasaan kehakiman. Rujukan yang dilakukan terhadap konsep-konsep universal tersebut, dibimbing oleh prinsip-prinsip yang dimuat secara dasar dalam penjelasan UUD NRI Tahun 1945, yang dapat menjadi landasan pengembangan kekuasaan kehakiman sebagai bagian dari cabang-cabang kekuasaan negara di Indonesia. Prinsip-prinsip tersebut antara lain :

- a. Di samping hukum dasar yang tertulis (*droit constitutionnel*) dan pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 (*lois constitutionnel*), berlaku juga aturan-aturan hukum dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik meskipun tidak tertulis;
- b. Untuk menyelidiki hukum dasar suatu negara, tidak cukup hanya menyelidiki pasal-pasal Undang-Undang Dasarnya (*loi constitutionelle*) saja, tetapi harus menyelidiki juga bagaimana praktiknya dan bagaimana suasana kebatinannya (*geistliche Hintergrund*) dari Undang-Undang Dasar itu;
- c. Undang-Undang Dasar negara manapun tidak dapat dimengerti kalau hanya dibaca teksnya saja, tetapi harus mempelajari juga bagaimana terjadinya teks itu, keterangannya dan dalam suasana apa teks itu dibikin, sehingga dengan demikian kita dapat mengerti apa maksud

undang-undang yang kita pelajari dan aliran pikiran yang menjadi dasar undang-undang itu.²⁹

Sistem Pemerintahan Negara yang dimuat dalam Penjelasan tersebut menyebut juga beberapa prinsip, yang menyatakan bahwa Indonesia ialah negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), dan bukan negara berdasarkan kekuasaan semata (*Machtsstaat*), tetapi pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolutisme (kekuasaan tidak terbatas). Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi dibawah dibawah MPR dan dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah ditangan Presiden. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi kekuasaan kepala negara tidak tak terbatas. Menteri Negara ialah Pembantu Presiden, dan Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Kekuasaan Kehakiman dikatakakan adalah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim.³⁰ Dengan uraian yang sangat sumir demikian, dan rujukan konsepsi berdasar penjelasan yang masih harus dicari dan diselidiki, maka konsep negara hukum yang secara universal mengembangkan doktrin independensi kekuasaan kehakiman menjadi suatu unsur yang harus ada sebagai jaminan bagi suatu pembatasan kekuasaan negara agar tidak menjadi absolut sebagai mana disebut dalam penjelasan UUD NRI Tahun 1945. Oleh karenanya menjadi keniscayaan, bahwa tafsir terhadap kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka yang terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah sebagaimana disebut dalam penjelasan, seyogianya mengacu pada doktrin hukum yang dikenal secara universal.

Perkembangan yang terjadi dalam praktik politik dan pemerintahan Indonesia, terutama setelah kembali ke UUD NRI Tahun 1945 melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli tahun 1959,

²⁹ Bagian Umum Penjelasan Tentang UUD Negara Indonesia.

³⁰ Ibid.

demikian juga setelah Pemerintahan Orde Baru mengambil alih kekuasaan, praktik yang cenderung otoriter, telah menyebabkan konsepsi kekuasaan kehakiman yang merdeka atau independen tersebut, menyimpang dari standar independensi kekuasaan kehakiman yang dikenal secara universal. Lahirnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 Tentang Kekuasaan Kehakiman, yang merumuskan dalam Pasal 3 dan Pasal 19, yang masing-masing menyatakan bahwa pengadilan mengadili menurut hukum sebagai alat revolusi, dan demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat yang sangat mendesak, Presiden dapat turut campur tangan dalam soal-soal pengadilan. Hal demikian menjadi sangat dipermudah karena masa itu kedudukan Ketua Mahkamah Agung juga merangkap sebagai Menteri, yang dalam rumusan UUD NRI Tahun 1945 merupakan Pembantu Presiden. Praktik di masa itu dengan mudah dapat dipahami, bahwa kepentingan revolusi dan kehormatan negara dan bangsa yang dapat ditafsirkan secara subjektif, menjadi pintu masuk campur tangan yang sangat leluasa bagi Presiden sebagai pimpinan eksekutif melalui Ketua Mahkamah Agung sebagai Menteri yang justru menjadi Pembantu Presiden sendiri.

Setelah jatuhnya pemerintahan Orde Lama digantikan pemerintahan Orde Baru, tuntutan untuk merumuskan adanya peradilan yang independen dan bebas dari segala tekanan dan pengaruh kekuasaan lain, mendapat bentuk dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970, tentang Kekuasaan Kehakiman yang baru, untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964. Pada saat itu optimisme sangat tinggi bahwa penegakan hukum melalui peradilan yang bebas dan tidak memihak dapat terwujud dalam praktik. Namun persoalan belum selesai. Meskipun Undang-Undang yang baru merumuskan kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya Negara Hukum Indonesia, dalam perjalanan sejarah kekuasaan kehakiman, tuntutan untuk berada di dalam atap di bawah

Mahkamah Agung terus mengemuka. Hal ini terjadi karena ketentuan dalam undang-undang Kekuasaan Kehakiman yang baru tersebut ditentukan bahwa badan-badan peradilan yang ada, secara organisatoris, administratif dan finansial ada di bawah masing-masing kekuasaan departemen yang bersangkutan, meskipun juga dikatakan bahwa Mahkamah Agung mempunyai organisasi, administrasi dan keuangan sendiri.³¹ Dalam praktik ketentuan tersebut memberi pengaruh yang sangat besar bagi pemerintah terhadap kekuasaan kehakiman melalui kebijakan personal dan keuangan, yang dapat memberi tekanan besar terhadap badan peradilan. Saat itu dikenal ungkapan bahwa perut hakim ada di Departemen Kehakiman (Pemerintah) dan otaknya ada di Mahkamah Agung.

Kewenangan organisasi, administrasi dan keuangan tersebut, justru menjadi hal yang sangat diperhitungkan oleh hakim, yang berdampak kepada kekuasaan kehakiman. Sejak saat itu juga tuntutan agar hakim diletakkan dibawah Mahkamah Agung, baik administrasi, keuangan dan organisasi maupun teknis yudisial, sangat kuat. Konsep ini disebut sebagai sistem “satu atap”. Di tengah-tengah perkembangan politik masa Orde Baru, yang sudah barang tentu sulit menerima tuntutan tersebut, tuntutan satu atap yang digerakkan Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI), terus juga bergulir. Bahkan dengan Keputusan Presiden saat itu dibentuk Tim khusus untuk mempelajari konsep “satu atap” tersebut. Ketika tuntutan reformasi berlangsung dengan kuat diikuti kejatuhan Pemerintahan Orde Baru, IKAHI berhasil menggolkan tuntutan “sistem satu atap” tersebut dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999, yang ditanda tangani oleh Presiden Habibie tanggal 31 Agustus 1999. Sesungguhnya “sistem satu atap” sebagai tafsir atau rumusan kekuasaan kehakiman yang merdeka atau independen saat itu, harus dipahami dalam konteks pemerintahan Orde Baru yang otoriter dan yang mengimplementasikan adanya peran eksekutif dalam penanganan administrasi personal dan keuangan kekuasaan

³¹ Pasal 11 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

kehakiman, yang oleh para hakim dianggap tidak sesuai dengan konsepsi independensi kekuasaan kehakiman. Hal itu juga dipandang sebagai campur tangan terhadap kekuasaan kehakiman yang seharusnya mandiri atau merdeka, dan karenanya jawaban atas permasalahan demikian saat itu adalah “sistem satu atap” dalam penanganan teknis yudisial dan administrasi personel serta keuangan badan peradilan.

2. Perubahan UUD NRI Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 Tentang kekuasaan Kehakiman yang mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970, mengakibatkan diterapkannya konsep “satu atap” dengan mengalihkan kewenangan tentang masalah administrasi personel dan keuangan juga di Mahkamah Agung, disamping kewenangan teknis yudisial. Dapat di pahami konsepsinya dengan melihat konsideran undang-undang tersebut yang mengatakan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka dan oleh karena itu untuk mewujudkan kekuasaan yang mandiri dan terlepas dari kekuasaan pemerintah, dipandang perlu melaksanakan pemisahan yang tegas antara fungsi-fungsi yudikatif dari eksekutif.³²

Proses perubahan undang-undang Kekuasaan Kehakiman dengan ditanda tangannya UU Nomor 35 pada tanggal 31 Agustus tahun 1999, sesungguhnya sudah berada pada masa berlangsungnya proses perubahan UUD NRI Tahun 1945 dengan terbentuk-nya Badan Pekerja MPR dan Panitia *Ad Hoc*, sehingga kemudian Perubahan Pertama UUD NRI Tahun 1945 telah ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 1999. Dalam proses perubahan UUD NRI Tahun 1945 tersebut patut diutarakan alasan dan paradigma yang dianut untuk melakukan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 dengan 4 (empat) tahap. Pada hakekatnya perubahan yang dilakukan didasarkan pada paradigma *checks and balances* sebagai landasan desain kelembagaan dan susunan serta kewenangan yang dirumuskan adalah sedemikian rupa untuk

³²Konsiderans bagian a.

menghindari berulangnya pengalaman kekuasaan yang terpusat di satu tangan dan tanpa penyeimbang. Sejarah dan pengalaman kita memang mencatat itu. Oleh karenanya hal tersebut menjadi titik tolak dalam reformasi, dan menjadi pedoman yang secara konsisten harus dipegang teguh. Untuk jelasnya kembali kita kutip pemikiran yang melatar belakangi perubahan UUD NRI Tahun 1945 tersebut yang merupakan pengalaman kehidupan ketatanegaraan Indonesia sendiri, antara lain dituliskan bahwa :

- a. UUD NRI Tahun 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini berakibat pada tidak terjadinya *checks and balances* pada institusi-institusi ketatanegaraan
- b. UUD NRI Tahun 1945 memberikan kekuatan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (presiden). Sistem yang dianut oleh UUD NRI Tahun 1945 adalah *executive heavy* yakni kekuasaan dominan berada di tangan Presiden dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif (antara lain memberi grasi amnesti, abolisi, dan rehabilitasi) dan kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk Undang-undang.
- c. UUD NRI Tahun 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu “luwes” sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu penafsiran (multitafsir), misalnya Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945 (sebelum diubah).
- d. UUD NRI Tahun 1945 terlalu banyak memberi kewenangan kepada kekuasaan Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan Undang-undang. Presiden juga memegang kekuasaan legislatif sehingga Presiden dapat merumuskan hal-hal penting sesuai kehendaknya dalam undang-undang.
- e. Rumusan UUD NRI Tahun 1945 tentang semangat penyelenggara negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan hak asasi manusia, (HAM), dan otonomi daerah. Hal ini membuka peluang bagi berkembangnya

praktik penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, antara lain sebagai berikut:

- 1) Tidak adanya *checks and balances* antar lembaga negara dan kekuasaan terpusat pada Presiden
- 2) Infrastruktur politik yang dibentuk, antara lain partai politik dan organisasi masyarakat;
- 3) Pemilihan Umum (pemilu) diselenggarakan untuk memenuhi persyaratan demokrasi formal karena seluruh proses dan tahapan pelaksanaannya dikuasai oleh pemerintah;
- 4) Kesejahteraan sosial berdasarkan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 tidak tercapai justru yang berkembang adalah sistem monopoli dan oligopoli.³³

Dengan pernyataan itu juga, kemudian dirumuskan kesepakatan, yang antara lain akan mempertegas sistem Presidensial, mempertahankan Negara Kesatuan R.I., menghapuskan Penjelasan, dan norma yang termuat di dalamnya dirumuskan dalam batang tubuh, dan tidak mengubah Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Jikalau perubahan UUD NRI Tahun 1945 secara konsisten hendak dilakukan, memang reformasi dan proses perubahan yang dibutuhkan bukan hanya sampai perubahan keempat. Untuk mencapai apa yang disepakati dan menjadi alasan perubahan yang telah dirumuskan, maka konsistensi baik dalam substansi perubahan maupun proses, menjadi hal yang niscaya, masih harus berlanjut.

Ketika hendak dirumuskan arah perubahan dengan apa yang menjadi alasan dan kemudian kesepakatan yang telah dicapai, maka pemisahan kekuasaan menjadi suatu arah perubahan dalam kerangka *checks and balances*. Seharusnya menurut pendapat saya titik tolak demikian akan membentuk desain kelembagaan sebagaimana dikatakan Thomas Jeferson, bahwa ketiga cabang kekuasaan harus tidak

³³ Sekretariat Jenderal MPR R.I., *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: Sekretariat Jenderal MPR R.I. 2003) hal. 16.

dicampur baurkan (*intmixed*). Untuk memberikan gambaran yang utuh tentang gagasan dengan mana pengalamannya telah memberi kesan padanya tentang masalah ini, kita merasa perlu mengutip bagian dari tulisannya yang sangat menarik: “*All the powers of government, legislative, executive, and judiciary, result to executive body. Pemusatan kekuasaan ini dalam satu tangan yang sama merupakan definisi yang persis tentang pemerintahan despotis. Karena alasan ini konvensi yang membentuk hukum pemerintahan meletakkan fondasinya atas dasar ini, bahwa legislatif, eksekutif dan yudikatif harus terpisah dan berbeda, sehingga tidak satupun melaksanakan kekuasaan lebih dari satu pada saat yang sama. Tetapi tidak terdapat penghambat (barrier) diantara beberapa kekuasaan ini. Anggota yudikatif dan eksekutif dibiarkan tergantung pada legislatif bagi keberlangsungannya (subsistence) dalam jabatan, dan bagi beberapa diantara mereka keberlanjutannya dalam jabatan.*”³⁴ Dalam ungkapan Carl Schmitt, maka ketika dilakukan pemisahan, tidaklah mungkin hal demikian dilakukan secara mutlak, karena jika hal demikian terjadi maka tiap cabang kekuasaan negara akan berjalan sendiri-sendiri. Pada hal untuk mencapai tujuan bernegara, semua lembaga negara tersebut harus terhubungkan satu sama lain.³⁵

Carl Schmitt lebih jauh menyatakan bahwa dengan pemisahan kekuasaan secara sempurna yang tidak mungkin dilaksanakan karena akan menyebabkan tujuan bernegara tidak tercapai maka disebutkan antara lain, Eksekutif tidak memiliki hak inisiatif undang-undang, tidak dikenal persetujuan bersama dalam pembentukan undang-undang, tidak mengenal delegasi kewenangan dalam legislasi kepada eksekutif, eksekutif tidak mempunyai hak veto atas pembentukan undang-undang sebagai kewenangan legislatif, legislatif tidak mempunyai hak memberhentikan (*impeachment*) Presiden, dan

³⁴Thomas Jefferson “*Notes on The State of Virginia hal 195*, sebagaimana dikutip James Madison, *The Federalist Papers No. 48*. A Mentor Book, The American New Library, 1961. Hal 310.

³⁵Carl Schmitt, *Constitutional Theory, Translated and edited by Jeffrey Seitzer*, Duke University Press Durham and London, 2008 hal 222.

yudikatif tidak mempunyai wewenang *judicial review* yang menjadi kewenangan legislatif.³⁶

Lahirnya Komisi Yudisial

Reformasi yang menghasilkan empat tahap perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah membawa dampak perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sistem yang diadopsi merupakan sesuatu yang sangat baru bagi Indonesia, dalam arti terbentuknya penataan kekuasaan negara secara berbeda dari konsep dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) sebelum perubahan. Organisasi kekuasaan negara yang bersifat horizontal fungsional telah menggantikan bentuk yang vertikal hierarkis. Dalam konfigurasi kekuasaan yang vertikal hierarkis, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga negara tertinggi berada di puncak susunan kekuasaan. Kedaulatan adalah di tangan rakyat, namun dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat yang merupakan pemegang kedaulatan tertinggi.³⁷ Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 menghasilkan pergeseran ke arah susunan kekuasaan yang bersifat horizontal fungsional, yang berarti kedudukan lembaga-lembaga negara menjadi setara. Masing-masing lembaga negara sebagai penyelenggara kekuasaan negara melakukan pengawasan secara fungsional terhadap lembaga negara lainnya. Perubahan yang dilakukan bertujuan untuk menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pemisahan dan/atau pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem *checks and balances* yang lebih ketat dan transparan serta pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman.³⁸

³⁶Ibid

³⁷ Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI TAHUN 1945 sebelum perubahan beserta Penjelasannya.

³⁸ Sekretariat Jenderal MPR R.I., *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, op.cit hal. 16.

Pernyataan bahwa Indonesia ialah negara yang berdasarkan hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*) serta pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) dan tidak bersifat absolutisme, sebagaimana termuat dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan, telah dimuat menjadi materi norma dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan.³⁹ Hal demikian dapat dilihat sebagai pergeseran dari sistem supremasi parlemen (MPR merupakan lembaga tertinggi negara) menjadi sistem supremasi konstitusi (konstitusi ditempatkan sebagai hukum yang tertinggi). Dengan demikian konstitusi menjadi sumber legitimasi dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan berlaku. Sebagai buah reformasi, dalam kerangka membangun sistem ketatanegaraan yang berdasar supremasi konstitusi, dalam negara hukum (*rule of law*) dengan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan sesuai dengan Undang Undang Dasar (*constitutional democracy*), tampak perubahan mendasar terjadi bukan hanya dibidang legislatif dan eksekutif, tetapi perubahan yang sama juga berlangsung dilingkungan yudikatif, dan mungkin perubahan yang terjadi lebih besar dan mendasar. Pembentukan Mahkamah Konstitusi dengan kewenangan *judicial review* dalam kerangka penguatan mekanisme *checks and balances* dan pembentukan sebuah Komisi Yudisial yang disusun dalam cabang kekuasaan kehakiman sebagai organ konstitusi, lembaga mandiri yang ditugasi untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.⁴⁰

Bunyi Pasal 24B Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut ditafsirkan dan kemudian telah dijabarkan sebagai lembaga yang melakukan pengawasan terhadap hakim dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004. Pelaksanaan kewenangan Komisi Yudisial

³⁹ Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan. Di tengah proses pembahasan perubahan UUD NRI Tahun 1945, Panitia *Ad Hoc* I menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan yang akan dilakukan, yang mencakup lima hal, antara lain tidak akan dilakukan perubahan atas Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan meniadakan penjelasan UUD NRI Tahun 1945 tersebut, tetapi memasukkan hal-hal normatif dalam Penjelasan menjadi bagian dari batang tubuh dalam pasal-pasal. (Sekretariat Jenderal MPR R.I., *op.cit.*, hal.25.)

⁴⁰ Pasal 24B Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

telah berlangsung sedemikian rupa, yang kemudian oleh para hakim dipandang bertabrakan secara langsung dan bahkan mengganggu tertib konstitusi tentang independensi hakim, yang menjadi salah satu unsur negara hukum (*rule of law*), sehingga dalam jangka waktu yang singkat terjadi hubungan kelembagaan yang konfrontatif antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial. Puncak konfrontasi tersebut kemudian berakhir dengan pengujian undang-undang KY yang menghasilkan pernyataan Pasal 1 angka 5, pasal 20, Pasal 21, Pasal 22 Ayat 91) huruf e, Pasal 22 Ayat (5), Pasal 23 Ayat (2), Ayat (3) dan Ayat (5), Pasal 24 Ayat (1), Pasal 25 yAyat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial dan Pasal 34 Ayat (3) Undang-Undang nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Implikasi putusan tersebut tampaknya membuat KY kehilangan landasan berpijak, karena selama ini fungsi pengawasan, dengan praktik yang dijalankan dalam hubungan dengan Mahkamah Agung dan seluruh lingkungan peradilan yang ada dibawahnya, dengan itikad baik dianggap sebagai *core business* yang telah dijalankan secara tepat. Dapat dipastikan bahwa putusan MK tersebut menghancurkan moril seluruh jajaran KY, dan dapat dirasakan mereka kehilangan pedoman dan rasa percaya diri, meskipun hanya bersifat sementara. Dalam persidangan yang berlangsung di Panitia Ad Hoc I dan III, sesungguhnya tampak keinginan besar membenahi kekuasaan kehakiman yang umumnya dipandang bermasalah, sehingga perlu diadopsi satu komisi yang menanganinya. Seorang anggota PAH I mengatakan bahwa :

“Komisi ini diberikan kewenangan untuk melakukan pemeriksaan terhadap hakim-hakim yang diduga melakukan penyimpangan termasuk keanehan dalam produk putusan yang dihasilkannya. Hasil pemeriksaan komisi ini harus dijadikan pertimbangan dalam penentuan karir seorang hakim dan termasuk hukuman penurunan pangkat atau pemberhentian jika seandainya komisi mereko-

mendasikannya. Hal-hal yang menyangkut komisi ini perlu diatur dalam UUD”.⁴¹

Dalam sidang-sidang PAH I, sesungguhnya tugas yang hendak dibebankan pada komisi yang akan dibentuk itu pada dasarnya adalah tugas pengawasan eksternal, dan lembaga ini melakukan tugas-tugas yang bisa mewakili masyarakat.⁴² Kebutuhan ini terutama karena pengawasan yang selama ini dilakukan oleh Mahkamah Agung dianggap bermasalah, dengan dilatar belakangi oleh permasalahan yang timbul di dunia peradilan yang menjadi sorotan masyarakat, apalagi dengan telah terwujudnya sistem satu atap di Mahkamah Agung dan pemberian kemandirian dan kemerdekaan kepada institusi kekuasaan kehakiman.⁴³ Konsepsi pengawasan eksternal yang secara historis menjadi penjabaran atau terjemahan dari gagasan yang tumbuh dalam sidang-sidang PAH I dan kemudian dirumuskan dalam Pasal 24B tentang dibentuknya sebuah Komisi Yudisial, yang disamping memiliki kewenangan untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung, juga mempunyai wewenang lain dalam rangka “menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”, telah juga menjadi titik tolak naskah akademis pembuat undang-undang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004. Kekawatiran akan adanya monopoli kekuasaan kehakiman oleh Mahkamah Agung tampak dengan jelas pada saat menjelang dan setelah terwujudnya satu atap. Kekawatiran tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa penyerahan kewenangan pembinaan dan pengawasan pengadilan secara mutlak dan menyeluruh kepada MA, akan berakibat tidak terdapat lagi *checks and balances*.⁴⁴ Rekomendasi Tim Kerja Terpadu, Propenas dan RUU Mahkamah Agung versi Pemerintah saat itu menyatakan perlunya pengawasan sebagai fokus fungsi Komisi Yudisial.⁴⁵

⁴¹ Risalah Rapat PAH I Sidang Tahunan 2000, Buku Kedua Jilid 3 A, hal 121.

⁴² Pandangan Agun Gunanjar, dalam Sidang Pleno PAH I 25 September 2001.

⁴³ Keterangan tertulis Harun Kamil, Mantan Anggota PAH I dalam Persidangan MK tanggal 2 Mei 2006.

⁴⁴ Mahkamah Agung R.I. 2003, *Naskah Akademis dan Rancangan Undang-Undang Tentang komisi Yudisial*, hal 13.

⁴⁵ *Ibid*, hal 14-15.

Putusan MK dalam Uji Materi Undang-Undang Komisi Yudisial.

Terlepas dari dalil Hakim-Hakim Agung sebagai Pemohon yang menganggap bahwa secara universal Hakim Agung tidak tunduk pada pengawasan Komisi Yudisial karena KY merupakan mitra dari MA dalam melakukan pengawasan, maka dengan latar belakang pemikiran yang timbul dalam sidang-sidang Panitia *Ad Hoc* I, ternyata bahwa relevansi perdebatan yang terjadi sesungguhnya bukanlah menyangkut masalah diperlukan tidaknya sebuah Komisi Yudisial sebagai sebuah badan pengawasan yang bersifat eksternal, melainkan apakah kemudian setelah terbentuknya KY, dalam menjalankan fungsinya telah melanggar prinsip konstitusi lain yang sangat penting yaitu kemandirian atau independensi hakim dalam memeriksa dan memutus perkara. Dengan pemanggilan-pemanggilan hakim yang dilakukan KY, di dalilkan bahwa hal itu berpotensi dan membawa makna semua hakim agung dapat dipanggil sewaktu-waktu karena memutus perkara, akan menghancurkan independensi Hakim Agung yang dijamin UUD NRI Tahun 1945.

Sebaliknya KY berpandangan bahwa pemanggilan yang dilakukan adalah sebagai bagian dari pelaksanaan kewenangan pengawasan yang telah dijamin oleh Konstitusi dan peraturan perundang-undangan lain. KY hanyalah menjalankan mandat yang sudah diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 dan undang-undang KY serta undang-undang Kekuasaan Kehakiman. Hal itu dilakukan justru sebaliknya dalam rangka menjaga dan menegaskan prinsip independensi para hakim. Dan jika pemanggilan tidak dipenuhi, merupakan pelanggaran sumpah jabatan dan pelanggaran konstitusi yang ancamannya bisa sampai pada pemberhentian.⁴⁶

Mahkamah Konstitusi mengakui bahwa independensi peradilan dan independensi hakim merupakan unsur esensial negara hukum atau *rule of law*, sehingga oleh karena pentingnya prinsip ini maka konsepsi independensi peradilan bersama dengan konsepsi pemisahan kekuasaan dipandang sebagai konsepsi yang fundamental, dan

⁴⁶ Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 tanggal 2006, Tentang pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang kekuasaan Kehakiman, Diterbitkan Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI 2006, hal 113.

diangkat sebagai salah satu unsur utama konstitusi, dan merupakan jiwa dari konstitusi itu sendiri. Prinsip tersebut juga dianut secara universal sebagaimana tercermin dalam *Basic Principles on the Independence of the Judiciary* yang diadopsi oleh *the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* dan *The Beijing Statement on the Independence of the Judiciary*, sehingga prinsip ini harus dijaga dari segala tekanan, pengaruh dan campur tangan siapapun. Prinsip ini melekat sangat dalam dan harus tercermin dalam proses pemeriksaan dan pengambilan keputusan atas setiap perkara dan terkait erat dengan independensi pengadilan sebagai institusi peradilan yang berwibawa, bermartabat dan terpercaya.⁴⁷ Independensi hakim tersebut bukan merupakan hak istimewa atau privilege hakim, melainkan merupakan hak yang melekat (*indispensable right* atau *inherent right*) pada hakim dalam rangka menjamin pemenuhan hak asasi warganegara untuk memperoleh peradilan yang bebas dan tidak memihak, sehingga menjadi kewajiban hakim untuk bersikap independen dan imparisial guna memenuhi tuntutan hak asasi pencari keadilan, dan dengan sendirinya mengandung pula hak hakim untuk diperlakukan bebas dari tekanan, pengaruh dan ancaman dalam bentuk apapun. Namun independensi harus dimaknai dalam batas-batas yang ditentukan oleh hukum dan dalam rangka menerapkan hukum secara adil, dengan mana juga independensi tersebut berjalan seiring dengan akuntabilitas yang diwujudkan dalam pengawasan.⁴⁸

Dilihat dari kerangka konseptual, semua pihak memahami dan menyetujui pentingnya pengawasan eksternal disamping pengawasan yang dilakukan secara internal, namun dalam implementasi, sensitivitas independensi tersebut berhadapan dengan pengawasan yang seharusnya dapat dilakukan dengan seimbang, mengalami kegagalan. Penyeimbangan adalah amanat Pasal 24B Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang menggunakan frasa “dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.” MK berpendapat bahwa seandainya pun frasa tersebut diartikan sepenuhnya sebagai pengawasan, maka hal itupun hanyalah

⁴⁷Ibid hal 144-146.

⁴⁸Ibid hal 147.

sebagian saja dari ruang lingkup pengawasan, yakni menyangkut perilaku hakim di dalam maupun di luar kedinasan, agar hakim memiliki kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku yang baik. Pengawasan demikian selain tidak dalam pengertian mengawasi badan peradilan, juga tidak meniadakan fungsi pengawasan yang sama yang dimiliki MA, juga terkait erat dengan wewenang utama KY untuk merekrut dan mengusulkan pengangkatan hakim agung yang dipersyaratkan harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, professional, dan berpengalaman di bidang hukum.

Maksud dari seluruh Pasal 24B Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 merujuk pada pelaksanaan kode etik dan kode perilaku hakim, di mana kata “menjaga” bersifat preventif, sedangkan kata “menegakkan” bersifat korektif dalam bentuk kewenangan untuk mengajukan rekomendasi kepada MA.⁴⁹ Tentu timbul pertanyaan, apakah dengan putusan MK yang membatalkan kewenangan KY tentang pengawasan kemudian menyebabkan KY sama sekali tidak berwenang melakukan pemanggilan hakim dalam rangka pengawasan, yang oleh KY disebut sebagai mandat yang diperoleh langsung dari UUD NRI Tahun 1945 dan UU KY. Sudah barang tentu tidak demikian. Tafsir bahwa Pasal 24B Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang sejak awal dimaksudkan (*original intent* atau *original meaning*) adalah pengawasan eksternal, sesungguhnya tidaklah dinafikan MK dengan putusannya, akan tetapi diperlukan terlebih dahulu perumusan ulang untuk mencegah kesalah pahaman sehingga terdapat batasan yang jelas mengenai ruang lingkup tugas KY yang dapat dijadikan pegangan yang pasti, untuk menghindari adanya kerancuan. Ketidak pastian semacam itu mengakibatkan seorang hakim menjadi ragu tentang mana yang secara etik boleh dilakukan, harus dilakukan atau dilarang, sehingga pada akhirnya menjadikan hakim menjadi tidak merdeka dalam memutus perkara yang bermuara pada dirugikannya pencari keadilan.⁵⁰

Tampak jelas pada kita bahwa tingkat sentivitas konsepsi independensi hakim dan peradilan dalam memeriksa dan memutus perkara dengan pengawasan yang diterapkan KY, memerlukan apa

⁴⁹Ibid hal 157-158.

⁵⁰Ibid hal 162.

yang disebut diatas kepekaan yang dapat merasakan batas imaginair kedua konsep konstitusi tersebut secara tepat, yang hanya dapat diidentifikasi oleh mereka yang memiliki jam terbang yang tinggi sebagai hakim. Putusan MK yang menyatakan Pasal-Pasal mengenai pengawasan terhadap hakim sebagai kewenangan KY berdasar UU 22 Tahun 2004 dipandang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan mengikat, sesungguhnya berkaitan dengan penafsiran dan penerapan norma-norma dalam UU KY. Oleh karena itu yang dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat terbatas pada Pasal-Pasal undang-undang yang telah diuraikan. Pengawasan eksternal sebagai fungsi KY, yang secara historis menjadi maksud Pembuat perubahan UUD NRI Tahun 1945, tidak pernah dihapus dengan Putusan MK tersebut dan masih eksis.

Putusan MK menyatakan bahwa ruang lingkup fungsi pengawasan dimaksud mencakup hanya sebagian saja dari ruang lingkup pengawasan, yakni yang menyangkut perilaku hakim, di dalam maupun di luar kedinasan, dengan maksud agar hakim memiliki kehormatan, keluhuran dan perilaku yang baik. Dilain pihak Pasal 24B Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 diartikan tidak saja hanya mengandung pengawasan, melainkan juga meliputi pembinaan etika professional hakim dalam rangka memenuhi amanat Pasal 24A Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yakni *untuk memperoleh Hakim Agung yang memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil professional, dan berpengalaman di bidang hukum*. Hal tersebut diartikan bahwa “dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim” bukan hanya tindakan preventif atau korektif, tetapi juga meliputi peningkatan pemahaman, kesadaran, kualitas, dan komitmen profesional yang bermuara pada tingkat kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim yang diharapkan. Hal tersebut bukan hanya timbul dari pengawasan, tetapi terutama juga dari pembinaan dan pendidikan etik profesional bagi para hakim, termasuk pendidikan tentang etika hakim terhadap masyarakat. Dalam konteks yang demikian, hubungan kemitraan (*partnership*) antara KY dengan MA mutlak diperlukan tanpa mempengaruhi kemandirian masing-masing. Dengan mekanisme kemitraan demikian akan dapat dihindari adanya

konfrontasi, sebaliknya akan terbangun koordinasi antara KY dan MA.⁵¹

Salah satu bagian pertimbangan dalam putusan MK yang sangat penting untuk mendapat perhatian agar dapat merumuskan kewenangan pengawasan yang tepat di masa depan dapat kita lihat dalam kalimat berikut ini :

“...pelaksanaan fungsi pengawasan yang lahir dari ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) sebagai akibat tidak adanya norma yang jelas tentang ruang lingkup pengertian perilaku hakim dan pengawasan teknis justisial terkait dengan batas-batas akuntabilitas dari perspektif perilaku hakim dengan kemandirian dalam melaksanakan tugas justisialnya, secara kasat mata merupakan intervensi terhadap kekuasaan kehakiman berupa pressure atau tekanan yang bersifat langsung atau tidak langsung, karena KY memposisikan tafsiran KY sendiri sebagai tafsir hukum yang benar dan tepat sebagaimana ditunjukkan dari bukti-bukti yang diajukan Pemohon. Seandainya pun benar telah terjadi kekeliruan atau kesalahan pada hakim dalam pelaksanaan tugas justisialnya, bukanlah menjadi fungsi KY melakukan pengawasan terhadap hal itu, sehingga hal yang demikian membuat terang dan jelas bahwa pelaksanaan fungsi menjaga martabat dan kehormatan serta penegakan perilaku hakim, sebagaimana dimaksud oleh UUD NRI Tahun 1945, telah bergeser (*functieverschuiving*) menjadi pengawasan teknis yang justru bukan merupakan maksud pembuat UUD NRI Tahun 1945”.⁵²

Lebih jauh dikatakan lagi bahwa sistem pengawasan terhadap hakim dan hakim agung (serta aparat pengadilan lainnya) yang dijalankan oleh MA pada masa lalu memiliki kelemahan. Beberapa kelemahan tersebut antara lain:

⁵¹ Ibid hal 159 dan 163.

⁵² Ibid hal 165.

1. Kurangnya transparansi dan akuntabilitas. Hal ini dapat disimpulkan dari tidak adanya mekanisme yang memberi hak bagi pelapor untuk mengetahui *progress report* laporan yang mereka masukkan. Selain itu akses masyarakat terhadap proses serta hasil pengawasan juga sulit dilakukan. Kondisi ini bertentangan dengan sejumlah ketentuan internasional, seperti IBA (*International Bar Association*) *Standards*, Beijing Statement dan lain-lain.
2. Adanya dugaan semangat membela korps. Hal ini menjadikan pengawasan yang dilakukan oleh MA kurang efektif. Keengganan korps hakim untuk mengangkat kasus-kasus yang menimpa anggota, secara tidak langsung juga telah menyuburkan praktik-praktik tidak baik di Pengadilan.
3. Kurang lengkapnya metode pengawasan dan tidak dijalankannya metode pengawasan yang ada secara efektif. Praktik negatif yang dilakukan oleh hakim bervariasi, mulai dari yang mencolok sampai dengan yang 'halus'. Karena itu metode yang tepat dalam pencarian fakta, sangat penting. Ada banyak metode yang dapat dilakukan untuk memperoleh fakta, selain berdasarkan informasi pelapor. Misalnya mengklarifikasi proses penentuan majelis hakim, mengklarifikasi kekayaan pihak yang diduga melakukan praktik negatif dengan sumber pemasukannya dan sebagainya. Sebagian dari metode tersebut tidak atau harus ditafsirkan sendiri dari metode pengawasan yang ada saat ini.
4. Kelemahan sumber daya manusia. Mayoritas pengawas tidak bekerja *full time* karena memang tugas utama hakim agung adalah memutus perkara.
5. Pelaksanaan pengawasan yang selama ini berjalan kurang melibatkan partisipasi masyarakat. MA belum mengoptimalkan sarana tersebut, seperti kotak Pos yang kurang disosialisasikan.
6. Rumitnya birokrasi yang harus dilalui untuk melaporkan/mengadukan perilaku hakim yang menyimpang, karena surat-surat pengaduan harus melalui tata usaha dan tidak mengenal sistim prioritas, sehingga mengalami proses berbulan-bulan. Rumitnya

birokrasi selalu memunculkan potensi ‘permainan’ dari oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab.⁵³

Kondisi peradilan yang bersih dan mendukung tegaknya negara hukum yang berkeadilan telah merupakan salah satu alasan dan latar belakang yang mendorong perlunya perubahan dilakukan di tingkat UUD sehingga diadopsinya lembaga Komisi Yudisial dimaksudkan untuk memperbaiki kinerja kekuasaan kehakiman melalui mekanisme *checks and balances*. Terlepas dari tepat tidaknya secara konseptual *checks and balances* di antara lembaga yang sifatnya *main organ* dengan *supporting organ*,⁵⁴ namun kebutuhan akan pengawasan eksternal telah menjadi latar belakang yang secara kontekstual penting dalam menafsirkan rumusan konsepsi yang terdapat dalam Pasal 24B Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Pernyataan yang tegas Wakil Ketua Mahkamah Agung (Bidang Non-Yudisial) dalam pertemuan secara khusus dengan Ketua MPR, yang menyampaikan usul agar Komisi Yudisial dihapus dari Bab IX UUD NRI Tahun 1945, karena menganggap masuknya KY dalam Bab IX UUD NRI Tahun 1945 tentang Kekuasaan Kehakiman merupakan kecelakaan kons-titusi,⁵⁵ sesungguhnya menunjukkan ketidakpahaman akan paradigma konstitusional tentang pemisahan kekuasaan dan *checks and balances* yang menjadi landasan penataan kewenangan cabang-cabang kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan berdasar UUD NRI Tahun 1945 Perubahan. Seolah-olah untuk mengukuhkan ketidakpahaman demikian, Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) kemudian mengajukan permohonan *judicial review* terhadap undang-undang No. 18 Tahun 2011, yang merubah undang-undang No. 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial beserta undang-undang lingkungan peradilan umum, agama dan TUN yang menyangkut kewenangan KY ikut serta dalam seleksi calon hakim dan promosinya, sebagai respon terhadap Putusan Mahkamah konstitusi No. 005/PUU-IV/2006. Permohonan pengujian undang-undang KY yang baru, diajukan seolah-olah hendak menunjukkan perubahan resmi pendapat

⁵³ Ibid, hal 51-53.

⁵⁴ Ibid hal 162.

⁵⁵ Harian Kompas 9 Juli 2015.

kelembagaan sebagaimana dikemukakan Mahkamah Agung sendiri sebelumnya baik dalam *blue print* Mahkamah Agung maupun Naskah Akademis, bahwa telah terjadi pergeseran pandangan terhadap pengawasan Hakim setelah pengalaman empirik melalui interaksi MA dengan KY beberapa waktu, yang tampaknya dinilai merugikan posisi Mahkamah Agung dan para hakim. Perkembangan yang terjadi menimbulkan 2 (dua) permasalahan pokok yang menjadi pokok kajian dalam tulisan ini, yaitu :

- a. Apakah penjabaran prinsip konstitusi dalam undang-undang tentang komisi yudisial, bertentangan dan mengganggu independensi hakim secara individu dan kelembagaan;
- b. Bagaimana merumuskan kedudukan dan kewenangan komisi yudisial secara konstitusional dalam organisasi ketatanegaraan Indonesia menurut UUD NRI Tahun 1945 yang dipandang tidak mengganggu independensi kekuasaan kehakiman.

Pemaknaan Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka.

Independensi hakim, sebagai prinsip utama yang dimuat dalam konstitusi, sesungguhnya sangat berkaitan erat dengan kompetensi yang harus dimiliki untuk memutus perkara dengan kejujuran (*integrity*) dan sikap yang tidak memihak (*impartiality*). Untuk menuntut kepatuhan para pihak, dibutuhkan kepercayaan (*trust*) terhadap hakim dan putusannya, yang hanya dapat diperoleh dari putusan yang dihasilkan berdasarkan *standard* kompetensi (kemampuan) profesional yang tinggi dan integritas yang tidak diragukan. Tidak dapat disangkal bahwa kepercayaan (*trust*) terhadap hakim dan putusannya dewasa ini, berada pada titik nadir. Kondisi ini berbahaya bagi suatu negara hukum, karena ketidakpercayaan demikian dapat mendorong masyarakat untuk mengambil alih penghakiman ketangannya sendiri. Juga benar bahwa beberapa hakim telah menyalahgunakan asas independensi hakim dalam upaya mencoba melindungi dirinya dari pengawasan atas penyimpangan yang dilakukan. Indonesia tidak merupakan pengecualian, ketika terjadi penyalahgunaan doktrin independensi hakim bagi keuntungan pribadi.

Oleh karenanya kita harus menjunjung tinggi kemandirian atau independensi hakim tersebut, namun pada saat yang sama harus meminta pertanggung jawaban hakim tentang bagaimana mereka melaksanakan kewenangan yang dipercayakan kepadanya. Akuntabilitas tidak dapat dipisahkan dari independensi hakim.

Dimensi lain dari independensi hakim secara internal adalah demokratisasi hubungan antara pimpinan peradilan dengan para hakim yang berada dibawah pimpinannya. Jikalau uraian kemandirian hakim yang disebut dalam undang-undang kekuasaan kehakiman hanya menyebut bahwa segala campur tangan dalam urusan peradilan di luar kekuasaan kehakiman dilarang, maka yang juga sama penting adalah larangan terhadap campur tangan atasan dalam pengambilan putusan oleh hakim. *Corporate culture* badan peradilan harus juga menjalankan proses demokratisasi secara internal, yang memungkinkan bertumbuhnya prinsip independensi hakim secara sehat.

Independensi hakim merupakan prasyarat bagi terwujudnya cita negara hukum dan merupakan jaminan bagi tegaknya hukum dan Keadilan. Prinsip ini sangat melekat secara mendalam dan harus tercermin dalam proses pemeriksaan dan pengambilan putusan setiap perkara, dan sangat terkait dengan independensi pengadilan sebagai institusi yang berwibawa, bermartabat, dan terpercaya. Independensi Hakim dan pengadilan terwujud dalam kemandirian dan kemerdekaan hakim, baik sendiri-sendiri maupun sebagai institusi dari pelbagai pengaruh, yang berasal dari luar diri hakim berupa intervensi yang bersifat mempengaruhi secara langsung atau tidak langsung, berupa bujuk rayu, tekanan, paksaan, ancaman atau tindakan balasan karena kepentingan politik, atau ekonomi tertentu dari siapapun, dengan imbalan atau janji imbalan berupa keuntungan jabatan, keuntungan ekonomi atau bentuk lain. Dalam implementasinya kita dapat melihatnya dalam sikap dan perilaku hakim berikut ini :

1. Hakim harus menjalankan fungsi yudisialnya secara independen atas dasar penilaian terhadap fakta-fakta, menolak pengaruh dari luar, iming-iming, tekanan, ancaman atau campur tangan, baik langsung maupun tidak langsung, dari siapapun atau dengan alasan apapun, sesuai dengan penguasaannya yang seksama atas hukum.

2. Hakim harus bersikap bebas atau independen dari tekanan masyarakat, media massa, dan dari lembaga eksekutif, legislatif, dan lembaga-lembaga negara lainnya, terutama para pihak dalam suatu sengketa yang harus diadilinya.
3. Hakim Independen dari pengaruh teman sejawat yang tidak pantas dalam pengambilan keputusan.
4. Hakim mendorong, menegakkan dan meningkatkan jaminan independensi dalam pelaksanaan tugas peradilan baik secara perorangan maupun kelembagaan.
5. Hakim menjaga dan menunjukkan citra independen serta memajukan standar perilaku yang tinggi guna memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap Hakim dan Pengadilan.

Sesungguhnya prinsip independensi bukanlah merupakan satu prinsip yang berdiri sendiri, melainkan merupakan satu prasyarat bagi dimungkinkannya suatu sikap yang sangat penting bagi hakim dalam memutus perkara yang dipercayakan padanya, yaitu ketidakberpihakan atau imparsialitas. Seandainya ada jaminan bahwa tanpa independensi pun, seorang hakim dijamin tidak berpihak dalam menangani suatu perkara, independensi tersebut tidaklah begitu mendesak. Kenyataan yang dihadapi adalah bahwa sikap independen dari segala pengaruh, baik kekuatan pisik, uang, janji-janji politik, dan lain-lain bentuk intervensi, harus terlebih dahulu dibangun untuk memungkinkan tercapai atau terlaksananya prinsip penting lain yaitu ketidakberpihakan (netralitas atau imparsialitas) hakim. *Safeguards* atau jaminan untuk terwujudnya hal ini harus ditata sejak dari rekrutmen, masa jabatan dan tanpa kemungkinan masa jabatan kedua, *income* dan masa pensiun, merupakan bidang-bidang yang dapat ditata untuk mendapat jaminan independensi hakim secara optimal, yang dapat diharapkan mampu menangani penyelesaian sengketa secara netral dan tidak memihak. Sudah barang tentu proses rekrutmen dan panitia seleksi yang memungkinkan integritas dan kualitas hakim yang akan di angkat harus dapat diperoleh sebelum diajukan untuk pengangkatan baik melalui persetujuan DPR untuk hakim Agung atau tanpa persetujuan DPR bagi Hakim MK.

Imparsialitas atau Netralitas Hakim

Dari uraian diatas, menjadi sangat jelas bahwa sikap imparsial atau netral yang wajib hakim dimiliki tersebut, harus menjadi prinsip yang melekat dalam hakekat fungsi hakim, sebagai pihak ketiga yang diberi kepercayaan (*entrusted*) memberikan pemecahan terhadap setiap perkara yang diajukan kepada pengadilan. Imparsialitas atau ketidakberpihakan melekat dalam fungsi hakim, sebagai prasyarat bagi cita negara hukum dan jaminan tegaknya keadilan. Ketidakberpihakan mencakup sikap netral, disertai penghayatan yang mendalam akan pentingnya keseimbangan antar kepentingan yang terkait dengan perkara. Prinsip ini harus tergambar dalam proses pemeriksaan perkara, dari awal sampai akhir untuk kemudian sampai kepada tahap pengambilan keputusan, sehingga putusan yang diambil dapat diterima sebagai solusi hukum yang adil bagi semua pihak yang berperkara dan oleh masyarakat pada umumnya. Prinsip ini akan terlihat implementasinya dalam sikap hakim menangani perkara, yang:

1. Melaksanakan tugas tanpa prasangka (*prejudice*), tidak melenceng (*bias*) dan tidak condong pada salah satu pihak.
2. Menampilkan perilaku, di dalam maupun di luar pengadilan, dengan tetap menjaga dan meningkatkan kepercayaan masyarakat, profesi hukum dan pihak-pihak berperkara terhadap netralitas/imparsialitas hakim. Contoh-contoh yang dapat diberikan misalnya hakim tidak mengadakan pertemuan dengan salah satu pihak berperkara atau kuasanya, diluar kehadiran pihak lawan atau kuasanya.
3. Tidak memberi komentar terbuka atas perkara yang akan atau sedang diperiksa, maupun yang sudah diputus, kecuali untuk memperjelas putusan.
4. Mengundurkan diri dari pemeriksaan perkara apabila hakim tidak dapat atau dianggap tidak dapat bersikap netral/imparsial baik karena sejak awal mempunyai sikap berprasangka terhadap salah satu pihak, maupun karena hakim tersebut atau anggota keluarganya mempunyai kepentingan langsung terhadap putusan.

Dari uraian mengenai sikap netral atau imparial hakim, ada pandangan yang mengatakan bahwa budaya setempat harus juga diperhatikan, antara lain karena adanya kewajiban hakim untuk menggali, mengikuti dan memahami nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, dengan maksud agar putusan hakim sesuai dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat setempat.⁵⁶ Dalam kewajiban menggali dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup tersebut, ada kemungkinan hakim harus melakukan pertemuan dengan salah satu pihak berperkara, yang dalam kultur yang hidup di wilayah hukum setempat tidak layak dihindari, misalnya karena adanya keinginan salah satu pihak agar keluhan dan aspirasinya didengar untuk mendapat keadilan. Dalam praktik, memang penerapan prinsip netralitas, yang mengharuskan dihindarinya pertemuan yang bersifat sepihak, kadang kala kurang serasi dengan budaya yang hidup di masyarakat tempat hakim bertugas. Dalam penerapan prinsip ini, meskipun diakui kemungkinan akan adanya kompromi tertentu yang dapat dilakukan secara sehat (*healthy compromise*), yang dilakukan untuk mampu berada di dalam suasana yang serasi dengan kultur yang berlaku, hal demikian tidak menjadi dalih untuk menghindari atau menutupi penerapan prinsip lain yang tidak dapat dikompromikan, yaitu integritas yang menjadi unsur pokok independensi. Keterbukaan tentang kompromi yang dilakukan atau tentang pertemuan tersebut, harus dipegang teguh, misal dengan melaporkannya pada Ketua Majelis atau Ketua Pengadilan. Pertemuan yang dilakukan tidak dapat melanggar prinsip integritas, sebagai sesuatu yang tidak dapat dikompromikan (*uncompromised*), agar tetap mampu menjunjung tinggi kebebasan atau independensi hakim. Masih ada beberapa sikap atau nilai yang merupakan hal yang terkait dengan independensi hakim tersebut yaitu integritas dan kompetensi, tanpa mana dianggap merupakan kekeliruan atau bahkan berbahaya untuk merumuskan independensi hakim tanpa persyaratan tersebut.

⁵⁶ Pasal 5 UU nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman dan Penjabarannya.

Akuntabilitas Hakim dan Standar Pengawasan

Sebagai prinsip konstitusi kita harus menjunjung tinggi kemandirian atau independensi hakim tersebut. Namun pada saat yang sama kita juga harus meminta pertanggung jawaban hakim tentang bagaimana mereka melaksanakan kewenangan yang dipercayakan kepadanya. Akuntabilitas tidak dapat dipisahkan dari independensi hakim. Sebagaimana telah diutarakan diatas, independensi hakim juga sangat berkaitan erat dengan kompetensi yang harus dimiliki untuk memutus perkara dengan kejujuran (*integrity*) dan sikap yang tidak memihak (*impartiality*). Untuk menuntut kepatuhan para pihak, dibutuhkan kepercayaan (*trust*) terhadap hakim dan putusannya, yang hanya dapat diperoleh dari putusan yang dihasilkan berdasarkan standard kompetensi (kemampuan) professional yang tinggi dan integritas yang tidak diragukan.

Oleh karenanya dalam menjunjung tinggi kemandirian atau independensi hakim tersebut, pada saat yang sama harus diminta pertanggung jawaban hakim tentang bagaimana mereka melaksanakan kewenangan yang dipercayakan kepadanya. Masalahnya sekarang setelah putusan MK yang meminta dirumuskannya kembali mekanisme pengawasan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 sedemikian rupa untuk tidak menghancurkan independensi hakim, akuntabilitas hakim dalam sensitivitasnya harus dapat dibangun dalam satu standar dan mekanisme yang tepat dengan ruang lingkup sebagaimana juga disebut oleh MK, yang tidak hanya bersifat represif tetapi juga preventif dalam bentuk pendidikan hakim dan masyarakat pada umumnya. Tidak ada alasan pokok mengapa hakim dan pengadilan tidak harus di nilai dan di evaluasi sesuai dengan standar akuntabilitas yang dapat diterima. Pengadilan merupakan bagian dari sistim pemerintahan dan, bersama-sama dengan bagian pemerintahan lainnya, yang telah diberi kekuasaan sesuai dengan pembagian kekuasaan yang diatur dalam konstitusi, badan peradilan dan seluruh hakim harus mempertanggung jawabkan penggunaan kekuasaan yang diterimanya.

Standar kinerja dan mekanisme akuntabilitas yang cocok harus dapat memperkuat, bukan untuk melemahkan independensi hakim.

Independensi hakim tidak harus diartikan sebagai isolasi hakim (*yudisial isolation*), karena satu sistem peradilan yang terlihat bekerja dengan satu standar yang tinggi akan mungkin memenangkan rasa hormat dan dukungan. Standar yang tinggi dicapai dengan kombinasi kualitas kinerja dan garis akuntabilitas yang jelas. Pada saat yang sama, kebutuhan untuk menjaga independensi, integritas dan imparialitas peradilan, membatasi jenis standar yang cocok dengan tertib konstitusi. Hal itu juga membatasi proses akuntabilitas, yaitu proses dengan mana pengadilan harus dengan cukup alasan di nilai dan di evaluasi. Dengan dua pembatasan tersebut, tidak hanya dapat dibenarkan tetapi merupakan kebutuhan suatu tertib konstitusional yang bekerja dengan baik bahwa satu standar dan mekanisme penilaian harus ditetapkan. D.J. Galigan menyusun kertas kebijakan menyangkut dua hal: *pertama*, menguraikan dan mengevaluasi cara dalam mana beberapa negara Eropah, Uni Eropa dan Amerika mendekati masalah standar evaluasi hakim; *kedua*, berdasar pengalaman, mengusulkan suatu kerangka penilaian yang sesuai bagi tertib konstitusi.⁵⁷

Penataan dan Konsolidasi Kekuasaan Kehakiman.

Dengan uraian diatas, dan kondisi kekuasaan kehakiman yang tidak secara eksplisit tergambar, tidak dapat dielakkan, upaya reformasi sebagai kelanjutan dari perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang telah dilakukan, masih diperlukan. Penataan dan konsolidasi yang diharapkan, akan dapat meletakkan kekuasaan kehakiman secara lebih kokoh, bukan hanya efektivitas kinerja masing-masing cabang dalam kekuasaan kehakiman, tetapi juga dapat menggambarkan *checks and balances*, yang saling mengawasi dan saling berkoordinasi. Berdasarkan uraian dan masalah yang dirumuskan di atas, beberapa kesimpulan yang dapat ditarik untuk menjadi titik tolak penataan dapat diinventarisi sebagai berikut :

⁵⁷ D.J. Galigan, *Judging Judges*, The Foundation for Law, Justice and Society, in collaboration with the Centre for Socio-legal Studies, Oxford University, tanpa tahun.

1. Mahkamah Agung.

- a. Konsep satu atap dalam pengelolaan kekuasaan kehakiman dipandang telah ketinggalan zaman ketika perubahan konstitusi dilandaskan pada paradigma *checks and balance*. Tanpa perubahan paradigma, maka organisasi Mahkamah Agung menjadi lembaga kekuasaan kehakiman yang besar mengelola 3 (tiga) tingkat peradilan dari 4 (empat) lingkungan, kurang lebih 1200 (seribu dua ratus) peradilan tingkat pertama di 34 Provinsi dan 514 Kabupaten Kota, meliputi tugas teknis yudisial, keuangan, personalia dan pengawasan, tanpa campur tangan lembaga lain.
- b. Kemampuan Mahkamah Agung untuk dapat memberikan putusan yang adil dan dapat sekaligus melakukan unifikasi dalam keberlakuan hukum secara nasional melalui putusan-putusannya, maka harus dilakukan pembatasan perkara yang boleh naik ke Mahkamah Agung, untuk memberi kemungkinan Hakim Agung cukup waktu dalam penyelesaian perkara secara wajar, sehingga diharapkan dapat menghasilkan putusan yang berkualitas yang merupakan jurisprudensi sebagai sumber hukum Indonesia. Konsekuensi pembatasan perkara, juga memerlukan perubahan struktur organisasi peradilan yang memungkinkan adanya proses banding internal, yang sekaligus memerlukan perubahan dan penyesuaian diri dalam hukum acara yang berlaku.
- c. Diperlukan hukum acara yang mengatur adanya proses rujukan dari peradilan umum kepada hakim MK untuk menguji suatu undang-undang yang dijadikan sebagai dasar dakwaan atau dasar gugatan oleh salah satu pihak, tetapi diragukan konstitusionalitasnya. *Referral process* demikian harus diatur dalam hukum acara di semua lingkungan Peradilan dan di Mahkamah Agung.

2. Komisi Yudisial.

- a. Perbedaan paham yang timbul dari rumusan Pasal 24B tentang tugas Komisi Yudisial adalah “dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta

perilaku hakim” yang diterjemahkann sebagai pengawasan eksternal dalam undang-undang Komisi Yudisial, dan diuji MK dengan membatalkan kewenangan yang tertuang dalam undang-undang KY tersebut sehingga menimbulkan ketidakpastian dan ketidak jelasan tugas dan wewenang Komisi Yudisial tersebut. Mencermati perbedaan tafsir atas Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945 yang sangat bertolak belakang, dengan memperhatikan konsepsi independensi hakim sebagai prinsip konstitusi, maka diperlukan perumusan yang tegas dalam perubahan Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945 sehingga dapat ditata tugas dan fungsi Komisi Judisial tanpa keraguan, rumusan mana tidak dapat tidak harus diterima oleh Hakim.

- b. Rumusan tugas dan fungsi Komisi Yudisial yang tidak dapat tidak harus diterima oleh para hakim karena merupakan norma konstitusi, harus disertai dengan kreativitas dan inovasi dalam melakukan pengawasan dengan metode dan standard evaluasi yang disusun sehingga dapat memberikan gambaran tentang kinerja, perilaku dan integritas hakim;
- c. Metode evaluasi dan standard evaluasi hakim dan pengadilan harus disusun, sehingga dengan metode baru pengawasan melalui observasi atau pengamatan, dengan menyusun kuesioner untuk mencari masukan dari pihak berperkara, tentang kinerja dapat digunakan dan dapat dilakukan. Terkadang metode *mistery shopping* dapat dipergunakan.
- d. Untuk mencegah independensi hakim digunakan dalam rangka mengelakkan akuntabilitas secara wajar, dalam hal ketiadaan bukti pelanggaran yang dilakukan untuk menindak hakim berdasarkan standard bukti hukum acara pidana secara konvensional, maka data secara statistik dalam evaluasi yang menunjukkan bahwa hakim tertentu tidak layak lagi untuk mengemban tugas sebagai hakim dapat digunakan.
- e. Komisi Yudisial juga harus diberikan kewenangan untuk mengusulkan impeachment hakim, jika dipandang tidak layak lagi untuk jabatan hakim. Proses impeachment Hakim Agung dapat melalui Mahkamah Konstitusi, sedangkan proses

impeachment untuk hakim konstitusi dilakukan melalui Mahkamah Agung.

3. Mahkamah Konstitusi

- a. Masa jabatan Hakim MK sebaiknya diperpanjang, tetapi hanya satu kali masa jabatan. Hal ini diperlukan untuk memperkuat independensi hakim, karena tidak ada kebutuhan untuk mendekati diri dengan lembaga pengusul untuk perpanjangan masa jabatan kedua, yang sering harus melakukan kompromi-kompromi tertentu yang dapat mengancam independensinya.
- b. Dalam rangka menjaga kesatuan sistem hukum yang sesuai dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi, maka perlu dilakukan integrasi kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan dalam satu tangan yaitu Mahkamah Konstitusi.
- c. Kewenangan MK untuk memeriksa dan memutus putusan Mahkamah Agung yang dianggap melanggar konstitusi dalam bentuk *constitutional complaint*, perlu diberikan kepada MK, melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Daftar Pustaka

- Asshidiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta, Kon Press 2005.
- *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara, Cet 2*, Jakarta., Konstitusi Press, 2005.
- Ackerman, Bruce, *The New Separation of Powers*, 113 Harvard Law Review, 2000.
- Capeletti, Mauro, *The Yudisial Process in Comparative Perspective*, Oxford, Clarendon Press, 1989.
- Hamilton, Alexander, *The Federalist Papers*, A Mentor Book, 1961.
- John Locke, *Two Treatises of Government*, Peter Laslet (ed), Cambridge, Cambridge University Press 1988.
- Indrayana, Denny, *Negara Antara Ada dan Tiada*, Jakarta, Penerbit Kompas, 2008.

- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*,
Kusuma, R.M. A.B. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta,
Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Jakarta,
PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Montesquieu, Charles de Secondat, baron de, *The Spirit of Laws*,
Anne.
- M. Cohler, et.al (eds) Cambridge University Press, 1989.
- Sekretariat Jenderal MPR R.I., *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*, 2003.
- Strauss, Peter, *The Place of Agency in Government : Separation of
Powers and The Fourth Branch*, Columbia Law Review, Vol
84, April 1984.
- Wolfe, Christopher, *The Rise of Modern Judicial review, From
Constitutional Interpretation to Judge-made law*, New York,
Basic Books, Inc., Publishers.
- Wootton , David, *Liberty, Metaphor and Mechanism: "Checks and
Balances" and The Origins of Modern Constitutionalism*,
davidwootton@britishlibrary.net.

Putusan Mahkamah Konstitusi

- Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 tanggal 2006, Tentang
pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang
Komisi Yudisial dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004
Tentang kekuasaan Kehakiman.
- Putusan MK Nomor 43/PUU-XIII/2015 Tentang Pengujian Undang-
Undang Lingkungan Peradilan Menyangkut Kewenangan KY
dalam Proses seleksi Calon Hakim

KEKUASAAN KEHAKIMAN DAN BADAN LAIN YANG FUNGSIONYA BERKAITAN DENGAN KEKUASAAN KEHAKIMAN

Zain Badjeber

Many important changes in the working of a constitution in the rules which regulate a government, whether they strictly legal or rules of custom and convention.

- **Prof. K.C Wheare** (*Modern Constitutions*, Oxford University Press 1951)

Abstrak

Tuntutan akan adanya suatu kekuasaan yang memenuhi kebutuhan akan terselenggaranya keadilan yang berdasarkan hukum atau suatu peraturan, yang kemudian dikenal sebagai kekuasaan kehakiman, telah berkembang sejak beradanya kesatuan masyarakat hukum adat dan kerajaan di Indonesia. Walaupun pada umumnya ketika itu peradilan berada di satu tangan, penguasa adat ataupun Raja (Swapraja). Penataan dan pengaturan kekuasaan kehakiman tersebut berkembang seiring dengan perkembangan tatanan kehidupan bernegara yang terjadi di Indonesia. Pada masanya pernah kekuasaan kehakiman berada di bawah bayang-bayang kekuasaan pemerintah, dalam hal ini adalah kekuasaan Presiden. Pada masa itu tentulah sulit untuk diharapkan terwujudnya suatu kekuasaan kehakiman yang secara *de facto* benar-banar merdeka, sehingga dapat menegakkan hukum dan keadilan sesuai tuntutan masyarakat yang juga terus berkembang. Sejak era reformasi yang antara lain ditandai dengan perubahan UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan kehakiman yang semula hanya berpuncak pada Mahkamah Agung diperkuat dengan puncak kedua, yaitu Mahkamah Konstitusi dengan kekuasaannya yang limitatif sebagaimana dituangkan dalam Pasal 24C Ayat (1) dan Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Untuk mengantisipasi perkembangan tuntutan rasa keadilan masyarakat yang dinaqmis, dalam Pasal 24 Ayat (3) diatur kemungkinan adanya badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam undang-undang.

Badan-badan tersebut antara lain adalah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di samping yang telah ada seperti Komisi Yudisial (KY), Kejaksaan, Kepolisian, Advokat, Notaris, dan badan lain-lainnya.

Kata Kunci : Kekuasaan kehakiman, penegakkan hukum dan keadilan.

Abstract

The demand for a power that fulfills the need for the upholding of justice which is based on law or a regulation, which later on became known as judicial power, has developed since the existence of unities of adat (customary) law communities and kingdoms in Indonesia. Although at the time the judiciary in general was held in one hand, the adat rulers or kings (Swapraja: self-government). The arrangement and the regulation of judicial power as such has developed in line with the development of the order of living in a state which takes place in Indonesia. There was a time when judicial power was under the shadow of the power of government, in this case the power of the President. At the time, it was certainly difficult to expect the manifestation of a judicial power which was de facto indeed independent, so that it could uphold law and justice in accordance with the demand of the public which also develops continuously. As of the reform era which is marked among others by the amendment to the Constitution of the State of the Republic of Indonesia of 1945, the judicial power which was initially only at the helm of the Supreme Court has become strengthened by the second helm, namely the Constitutional Court which power is limited as set out in Article 24C Section (1) and Section (2) of the Constitution of the State of the Republic of Indonesia of 1945. To anticipate development of the demand of justice of the dynamic public, Article 24 Section (3) regulates the possibility of other bodies which function is related to judicial power as regulated in the laws. Those bodies are among others the Commission for the Eradication of Corruption (Komisi Pemberantasan Korupsi, KPK) beside those which already existed like the Judicial Commission (Komisi Yudisial, KY), the State Attorney (Kejaksaan), the Police, the Advocates, the Notaries, and the other bodies.

Keywords: Judicial power, the upholding of law and justice.

Pendahuluan

Ketika UUD disusun pada tahun 1945, perumusny bersepakat bahwa UUD Proklamasi tersebut memang tidak didasarkan atas teori yang dikenal sebagai *Trias Politica* yang memisahkan tiga cabang kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Namun sejak awal,

khusus berkenaan cabang yudikatif sudah dengan tegas ditentukan harus merdeka dari pengaruh cabang kekuasaan lainnya, terutama pemerintah. Namun demikian, Indonesia tidak menganut teori *Trias Politica*. Teori tersebut telah berkembang di dunia sehingga pembagian atau pemisahan kekuasaan bisa lebih dari tiga cabang saja. Di samping ada tiga cabang kekuasaan dimaksud, setidaknya setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 terdapat pula kekuasaan auditif oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan lembaga/ komisi independen baik yang disebut dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun tidak disebut. Ada bank Sentral, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Nasional HAM dan lain-lain.

Setelah Era Reformasi, cabang kekuasaan kehakiman telah dikembangkan sebagai satu kekuasaan merdeka yang berpuncak pada Mahkamah Agung (MA) dan terdapat pula sebuah Mahkamah Konstitusi (MK). Jika kekuasaan legislatif berpuncak pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, maka cabang kekuasaan yudikatif berpuncak pada kekuasaan kehakiman yang terdiri dari MA dan MK yang sekaligus merupakan puncak kedaulatan hukum Indonesia berdasar UUD. Menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, sangat boleh jadi bahwa MA dan MK itu secara bersama-sama dapat pula disebut sebagai Mahkamah Kehakiman.

Sejarah peradilan di Indonesia yang kemudian dikenal sebagai kekuasaan kehakiman ini telah dimulai sejak beradanya kesatuan masyarakat hukum adat dan kerajaan di Indonesia. Walaupun pada umumnya ketika itu peradilan berada di satu tangan, penguasa adat ataupun Raja (Swapraja).

Sejak zaman penjajahan Belanda di Indonesia (Hindia Belanda) kemudian berkembang jadi peradilan yang lebih modern dan berlaku menurut pembagian penduduk yang disebut sebagai *kawula (onderdaan)*. Karena Hindia Belanda bukan negara maka penduduknya tidak disebut sebagai warganegara. Kawula Belanda itu atau *Nederlands Onderdaan* dibagi pula di antara *Nederlands Onderdaan-Nederlanders* (Kawula Belanda orang Belanda) dan *Nederlands Onderdaan-Niet Nederlanders* (Kawula Belanda bukan orang Belanda). *Nederlands Onderdaan Nederlanders* itu terdiri dari orang Eropa dan Jepang serta *Nederlands Ond Niet Nederlanders*

terdiri dari *Vreemde Oosterlingen* (Timur Asing), yaitu Cina, Arab, India dsb serta *Inlanders* (pribumi). Untuk masing-masing bagian penduduk itu diberlakukan hukum dan peradilan yang berbeda pula. Terdapat satu Mahkamah Agung (*Hoogerechtschof*) dan di bawahnya ada *Appelraad* (Peradilan banding) *Raad v. Justitie* dan beberapa jenis peradilan untuk masing-masing golongan penduduk (kawula) tersebut. Antara lain *Residentigerecht*, *Landraad*, dan *Magistractgerecht*. Bagi pribumi terdapat pula peradilan adat dan peradilan agama (Mahkamah Syariah) bagi penduduk beragama Islam di Jawa dan daerah tertentu di luar Jawa/Madura seperti Sulawesi Selatan, Gorontalo, Banjarmasin, dan sekitarnya, Sumatera Timur, Aceh, dan lain-lain.

Hukum materiil dan formil yang dipakai berbeda-beda pula. Hukum materiil bagi pribumi berlaku hukum adat serta hukum Islam bagi golongan lainnya. Hukum pidana dengan asas konkordansi diberlakukan pula *Wetboek van Straafrecht* dari Negeri Belanda dengan beberapa penyesuaian. Demikian pula dengan hukum perdata diberlakukan *Burgerlijke Wetboek* (BW) dan untuk bagian tertentu diberlakukan pula BW itu kepada golongan Cina (*Ned Onderd Niet Ned Vreemde Oosterlinger/Kawula Belanda bukan Belanda Timur Asing Cina*). Berlaku pula dengan *Wetboek van Koophandel* (KU Perniagaan). Untuk hukum formil (acara) berlaku *Herziene Indlands Reglement* (HIR) 1941 dan *Reglement Bantengewesten* (RBg) untuk pribumi dan untuk golongan Eropa berlaku Rv.

Ketika masa pemerintahan militer Jepang, walaupun berlangsung hanya kurang lebih tiga tahun (Maret 1942 s.d. 16 Agustus 1945), sempat pula telah disatukan berbagai jenis peradilan itu ke dalam tiga susunan *Tihoo Hooin* dan *Saikoo Hooin* (Mahkamah Agung). Nyatanya semua jenis peradilan dimasa penjajahan Belanda sampai setelah kemerdekaan belum hapus semuanya.

Zaman kemerdekaan 17 Agustus 1945 mewarisi jenis-jenis peradilan tersebut. Antara lain karena Belanda yang telah pula membonceng pada kemenangan Sekutu (AS, Inggris, Australia) dalam Perang Dunia Kedua (1939-1945) maka sempat berkuasa kembali di Indonesia walau hanya di beberapa tempat di luar kekuasaan Republik Indonesia Jogjakarta. Melalui UUD yang ditetapkan PPKI pada 18 Agustus 1945 dalam Aturan Peralihan Pasal II ditetapkan bahwa : “Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku,

selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”. Dengan demikian tidak ada kekosongan hukum dan kelembagaannya setelah di alam kemerdekaan.

Pada tahun 1946 oleh KNIP dengan UU No. 1 Tahun 1946 KUHP yang berasal dari *WvS* Belanda dengan beberapa perubahan seperlunya berlaku di daerah RI. Sementara di daerah Federal seperti Jakarta dan sekitarnya berlaku *Wetboek v Strafrecht*. Penyatuan dua KUHP ini baru terjadi di tahun 1958. Sempat pula dibuat UU No.19 Tahun 1948 Tentang Kekuasaan Kehakiman, tetapi tidak pernah diberlakukan. Barulah melalui UU Darurat No.1 Tahun 1951 Tentang Tindakan Sementara Untuk Menyelenggarakan Kesatuan Susunan Kekuasaan dan Acara Pengadilan Sipil, dilakukan penyatuan peradilan di Indonesia dengan menghapus (Pasal 1) :

- a. Mahkamah Justisi di Makassar,
 - b. *Appelraad* di Makassar,
 - c. *Appelraad* di Medan,
 - d. Segala Pengadilan Negara dan *Landgerecht* (cara baru), dan alat Penuntut umum padanya,
 - e. Segala Pengadilan Kepolisian dan alat Penuntut Umum padanya,
 - f. Segala Pengadilan *Magistraat* (Pengadilan Rendah),
 - g. Segala Pengadilan Kabupaten,
 - h. Segala Raad Distrik,
 - i. Segala Pengadilan *Negorij*,
- (2) Pada saat berangsur-angsur akan ditentukan oleh Menteri Kehakiman, dihapuskan :
- a. Segala Pengadilan *Swapraja/Zelfbestuursrechtspraak* dalam daerah Sumatera Timur dahulu, Keresidenan Kalimantan Barat dahulu dan Negara Indonesia Timur dahulu, kecuali peradilan Agama jika peradilan itu menurut hukum yang hidup merupakan satu bagian tersendiri dari peradilan *Swapraja*.
 - b. Segala Pengadilan Adat (*Inheemse rechtspraak in rechtsrieke bestuurdgebied*), kecuali peradilan Agama jika peradilan itu menurut hukum yang hidup merupakan satu bagian tersendiri dari peradilan Adat.

- (3) Ketentuan yang tersebut pada Ayat (1) tidak sedikitpun juga mengurangi hak kekuasaan yang sampai selama ini telah diberikan kepada Hakim-hakim perdamaian di desa-desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3a *Rechterlijke Organisatie* (RO).
- (4) Pelanjutan Peradilan Agama tersebut dalam Ayat (2) Bab a dan b akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Sementara di samping Pengadilan Negeri untuk semua golongan penduduk terdapat pula Pengadilan Agama/Mahkamah Syariah di Jawa/Madura serta di luarnya di daerah tertentu. Di Pengadilan Agama dan Mahkamah Syariah terdapat beberapa perbedaan hukum materiil yang berlaku. Di Jawa/Madura, Pengadilan Agama tidak berwenang mengadili waris *maal* waris. Barulah dengan PP No.45 Tahun 1958 penyatuan peradilan agama dimaksud dimulai. Untuk Pengadilan Tinggi (Bandung), terdapat hukum acara melalui UU No.20 Tahun 1947 Tentang Peradilan Ulangan di Jawa/Madura. Ketentuan Pasal 1 UUD No.1/1951 tersebut memberi informasi kepada kita adanya aneka ragam peradilan yang di warisi dari zaman penjajahan sampai setelah kemerdekaan itu.

Melalui UU No.1/1950 Tentang Mahkamah Agung Indonesia, kita memiliki hukum nasional, yang mengatur peradilan tertinggi di Indonesia ini/di bawah Konstitusi RIS-1949). Di bawah UUDS-1950 hanya sempat dibuat PP No.45/1958 tentang Pengadilan Agama seperti dijelaskan di atas.

Sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, sesungguhnya jika hendak disebut ada campur tangan Presiden dibidang yudikatif hanya terbatas pada “memberi grasi, rehabilitasi, amnesti, dan abolisi” (Pasal 14). Namun dalam pelaksanaannya menurut UU tetap saja ada pertimbangan dari Mahkamah Agung (untuk grasi). Tetapi setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 walaupun hal-hal tersebut mutlak di tangan Presiden, namun Pasal 14 tersebut telah dibagi dua Ayat, yaitu untuk memberi grasi, dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung”, selainnya pertimbangan dari DPR karena sifatnya lebih pada politis.

Permasalahan

Sejarah perjalanan panjang dari kekuasaan kehakiman di Indonesia itu di samping telah menimbulkan masalah pada setiap pergantian pemerintahan (*rejim*) di Indonesia, khususnya setelah kembali berlakunya UUD NRI Tahun 1945 pada 5 Juli 1959, namun setiap penyimpangan itu kemudian telah dikoreksi oleh pemerintahan berikutnya.

Sampai dengan perubahan UUD NRI Tahun 1945 pada kurun waktu 1999-2002 di bidang pembentukan perundang-undangan ternyata belum tuntas mengaturnya sesuai kebutuhan pelaksanaan kekuasaan kehakiman tersebut. Dewasa ini, setidaknya di bidang hukum perdata kita belum selesai menyusun berbagai ketentuan hukum materiil seperti halnya dibidang hukum Islam, hukum perdata dan hukum yang berlaku dalam lalu lintas perdagangan, dan lain-lain. Demikian pula hukum acara perdata, dimana kita masih menggunakan HIR/RIYB (*Staatblaad* 1941 No.44) dan di luar Jawa/Madura memakai *Reglement Buitengewesten* (RBg) peninggalan Hindia Belanda.

Demikian halnya hukum pidana kita belum selesai dengan kodifikasi dan unifikasi. Sudah lebih dari dua periode DPR setelah reformasi, tidak mampu membahas RUU yang diajukan Presiden dan sampai kini jalan di tempat saja dan menjadi alasan untuk studi banding ke luar negeri saja.

Setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, berbagai UU yang mengatur kekuasaan kehakiman telah disesuaikan dengan perubahan itu. Namun demikian, beberapa di antaranya perlu dimasalahkan dari ketepatan penjabaran sesuai yang dimaksud dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 tersebut.

Di samping itu, kebutuhan akan tenaga hakim dengan bertambahnya daerah provinsi, kabupaten, dan kota di Indonesia sebagai hasil pemekaran daerah, belum seimbang dengan kebutuhan dimaksud. Memperoleh tenaga hakim yang tepat untuk mengemban tugas mulia itu merupakan masalah tersendiri pula. Demikian halnya untuk mendapatkan Calon Hakim Agung dan Hakim Konstitusi yang sesuai dengan jabatan yang diembannya masih membutuhkan

kecermatan tersendiri agar tidak merugikan rakyat pencari keadilan serta martabat dan keahlian dari jabatan yang diembannya tersebut.

Hal-hal tersebut masih merupakan suatu pekerjaan besar di hadapan kita jika menginginkan pelaksanaan kekuasaan kehakiman di Indonesia sesuai dengan amanat Konstitusi.

Kekuasaan Kehakiman Setelah Kembali ke UUD NRI Tahun 1945

Dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan terdapat dua pasal dalam Bab IX-Kekuasaan Kehakiman (Pasal 24 dan Pasal 25). Walaupun dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 tersebut dijelaskan “Sistem Pemerintahan Negara yang ditegaskan dalam UUD ialah antara lain :

“Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*) dan Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas). Namun Presiden sebagai penyelenggara pemerintah Negara yang tertinggi di bawah MPR ternyata pernah membuat Presiden sebagai pembuat UU bersama DPR dalam prakteknya sampai masuk (campur tangan) ke dalam kekuasaan kehakiman. Dalam Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945 (sebelum perubahan) disebutkan :

- (1) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut Undang-Undang.
- (2) Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan Undang-Undang.

Pasal 24 dan Pasal 25 hanya dijelaskan bahwa “Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim”.

Bagaimana kemudian ditafsirkan ketentuan pasal dimaksud ketika di buat UU oleh Presiden dan DPR? Setelah berlakunya kembali UUD NRI Tahun 1945 melalui Dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959 barulah pada tahun 1964 dibuat UU No.19/1964 Tentang Kekuasaan Kehakiman dan disusul UU No.13/1965 Tentang Peradilan

Umum dan Mahkamah Agung. Dalam masa orde lama itu melalui UU No.19/1964 tersebut terdapat ketentuan dapat campur tangannya Presiden terhadap kekuasaan kehakiman dengan alasan demi kepentingan revolusi. Malahan kemudian Ketua Mahkamah Agung dijadikan Menteri bersama Ketua lembaga negara yang lain (DPR/MPR) yang semuanya jadi Pembantu Presiden. Sempat pula Ketua Mahkamah Agung (Mr. R. Wirjono Prodjodikoro) merangkap sebagai Menteri di bawah Perdana Menteri. Presiden Soekarno dalam Kabinet Kerja III/6 Maret 1962).

Setelah orde baru, telah dibuat UU No.14/1970 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Antara lain untuk menghilangkan campur tangan Presiden dalam kekuasaan kehakiman demi kepentingan revolusi ke dalam kekuasaan kehakiman tersebut serta terdapatnya 4 lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung (Peradilan Umum, Agama, Militer, dan TUN). Adapun UU-Mahkamah Agung barulah diganti dengan UU No.14/1985 Tentang Mahkamah Agung, yang telah menghilangkan hukum acara (kasasi) tanpa ada penggantinya sehingga Mahkamah Agung terpaksa memakai hukum acara dalam UU No.1 Tahun 1950. Sementara Peradilan Agama telah disatukan melalui UU No.7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama dan melalui UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan TUN untuk pertama kalinya dibentuk pengadilan administrasi di Indonesia. Sementara pengaturan Peradilan Militer yang selama ini didasarkan pada UU No.31 Tahun 1997 tidak sempat diubah/diganti sampai kini karena berbagai sebab.

Memasuki era reformasi telah dimulai pembaharuan pengaturan kekuasaan kehakiman. Antara lain dengan UU No.35 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas UU No.14/1970 Tentang Kekuasaan Kehakiman yang menuju pengaturan dalam satu atap untuk semua peradilan berada di bawah Mahkamah Agung.

Kekuasaan Kehakiman Setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945

Dalam Bab IX-Kekuasaan Kehakiman sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan sesudah perubahan, terdapat beberapa perbedaan materi muatan dan pasal-pasal nya. Walaupun judul dipertahankan sama tetapi materi muatan Bab IX ini terdapat

perbedaan. Jika sebelum perubahan hanya memuat kekuasaan kehakiman yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman diatur dengan undang-undang maka sesudah perubahan UUD NRI Tahun 1945, materi muatannya terdiri dari kekuasaan kehakiman dan badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman.

Adapun kekuasaan kehakiman diatur dalam Pasal 24 Ayat (1) dan (2) serta Pasal 24A dan Pasal 24C. sedangkan badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam Pasal 24 Ayat (3) dan antara lain lembaganya terdapat di Pasal 24B (Komisi Yudisial). Disebut antara lain karena yang lainnya dimaksud ketentuan Ayat (3) itu adalah Kejaksaan RI, Polri, KPK, Advokat, Notaris, Lembaga Pemasyarakatan dan lain-lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Adapun Polri terdapat pula pengaturannya dalam Bab XII-Pertahanan dan Keamanan Negara, Pasal 30 Ayat (2), (4), dan (5). Di antara lembaga atau Komisi dimaksud ada yang di bawah Pemerintah tetapi dalam melaksanakan fungsinya independen. Antara lain Kejaksaan. Di bawah Mahkamah Agung, hanya ada empat lingkungan badan peradilan yaitu : peradilan umum, agama, militer, dan TUN.

Melalui UU No.4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman terwujudlah satu atap dimaksud di bawah Mahkamah Agung untuk seluruh organ kekuasaan kehakiman. Disusul oleh lahirnya UU No.8 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU No. 2/1986 Tentang Peradilan Umum dan UU No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU No. 5/1986 Tentang Peradilan TUN yang semuanya berlangsung di bawah UUD NRI Tahun 1945 sesudah perubahannya (1999-2002).

Adalah jelas Pasal 24 Ayat (1) pada intinya diangkat dari Penjelasan Pasal 24 tersebut sesuai kesepakatan anggota Panitia Ad-Hoc III Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat (PAH-III BP-MPR) yang diberi tugas membahas dan menyiapkan rancangan perubahan UUD NRI Tahun 1945 tidak mengubah Pembukaan; Memperkuat Sistem Presidensial, Mempertahankan Negara Kesatuan RI (NKRI); hal-hal bersifat substansial dalam Penjelasan dijadikan norma pada batang tubuh, Penjelasan dihapus, perubahan dengan cara adendum.

Mencermati rumusan penjelasan Pasal 24 tersebut dan ketentuan maka jelas bahwa Pasal 24 Ayat (1) dalam Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 (putusan Sidang Tahunan MPR-RI 2001 tanggal 9 November 2001) merupakan norma yang diangkat dari Penjelasan Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945 dan terdapat pula dalam UU No.14/1970 Tentang Kekuasaan Kehakiman dimaksud. Penegasan tentang kekuasaan kehakiman tersebut terkait pula dengan ketentuan dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945: “Negara Indonesia adalah negara hukum” (Perubahan Ketiga). Salah satu ciri negara hukum adalah kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut. Dalam negara kita, ditegaskan bahwa kekuasaan kehakiman yang merdeka itu adalah untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Untuk kekuasaan kehakiman dipakai istilah “merdeka” yang dalam Penjelasan Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945 diartikan “terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah”. Kekuasaan pemerintah dimaksud bukan dalam arti sempit “eksekutif” belaka. Tetapi meliputi kekuasaan negara selain kekuasaan kehakiman itu.

Ketika pembahasan dalam PAH-I BP-MPR (2000-2002), untuk membentuk Komisi Yudisial yang salah satu wewenang pokoknya mengusulkan pengangkatan hakim agung. Tadinya kewenangan itu berada di Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan UU No.14/1985 Tentang Mahkamah Agung. Untuk itu dipikirkan pula, bagaimana agar para hakim tidak menyalahgunakan kewenangan dalam memutus setiap perkara “Demi Keadilan Berdasar Ketuhanan Yang Maha Esa” tersebut. Dengan catatan bahwa ketentuan yang akan dibuat tidak boleh pula dapat merupakan campur tangan pada kekuasaan kehakiman yang merdeka itu. Disepakati rumusannya adalah wewenang lain dalam menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, “Bukan merupakan pengawasan sebagai mana pada lembaga lainnya”.

Namun oleh UU kemudian diterjemahkan bahasa yang tersusun puitis tersebut dengan hanya kita “pengawasan” terhadap etika dan perilaku hakim. Malahan terasa semakin hendak diperluas tafsirannya oleh pembuat UU (DPR dan Presiden) dengan ikut dalam penerimaan calon hakim dan penelitian putusan hakim. Padahal Pasal 24B UUD 1945 (perubahan ketiga) sudah menegaskan serta mengatur perbedaan antara syarat menjadi anggota Komisi Yudisial yang berbeda dengan

syarat menjadi “hakim agung” dan “hakim konstitusi”. Perbedaan syarat dimaksud didasarkan pada kebutuhan tugas yang diembannya.

Kekuasaan kehakiman yang merdeka ada pula yang menyamakan dengan Peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial Judiciary*) yang merupakan salah satu prinsip penting menopang bangunan negara modern. Konsekuensi dari prinsip tersebut, hakim dalam menjalankan tugas yudisialnya tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun, termasuk oleh karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan ekonomi (uang). Oleh karena itu akhirnya tergantung pada sikap hakim sendiri sebagai manusia yang berada dan menggerakkan penyelenggaraan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan tersebut. Bagaimana hakim menggunakan hukum dan rasa keadilan dalam keseimbangannya yang berdasarkan hukum dan keyakinannya dan kemudian memberi putusan “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” tersebut.

Dalam UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan, di samping kita menemukan frasa “kekuasaan yang merdeka” tersebut terdapat pula di Bab lain kata “mandiri” untuk komisi penyelenggara pemilihan umum (Pasal 22E Ayat (5), dan kata “independensi” mengenai kewenangan bank sentral (Pasal 23D), dan “bebas dan mandiri” untuk Badan Pemeriksa Keuangan (Pasal 28E Ayat (1).

Tentunya dalam pemakaian frasa/kata tersebut masing-masing punya makna berbeda-beda sifat dan tujuannya. Dalam UU Kekuasaan Kehakiman, terakhir diganti oleh UU No.48/2009 ditegaskan kembali bahwa “Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia” (pasal 1 angka 1). Di bagian lain diatur bahwa, “Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, hakim dan hakim konstitusi wajib menjaga kemandirian pengadilan,” dan “Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945”, serta “Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana

dimaksud pada Ayat (2) dipidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” (Pasal 3).

UU ini menjelaskan, bahwa “kemandirian peradilan” itu, adalah bebas dari campur tangan pihak luar dan bebas dari segala bentuk tekanan, baik fisik maupun psikis. Padahal UUD NRI Tahun 1945 berkenaan dengan kekuasaan kehakiman seperti sudah dikutip dan diuraikan di atas, sama sekali tidak berbicara “kemandirian peradilan”, tetapi “kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan”. Titik beratnya pada penyelenggaraan tugas peradilan itu.

Dalam Pasal 24 setelah perubahan terdapat dua hal pokok yang diatur di dalamnya, yaitu :

- a. Kekuasaan kehakiman dan pelaku kekuasaan kehakiman Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945;
- b. Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dengan salah satu pelakunya, Komisi Yudisial; (Pasal 24 Ayat (3) Jo. Pasal 24B).

Adapun pelaku kekuasaan kehakiman terdiri dari dua lembaga negara yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi serta di bawah Mahkamah Agung terdapat pula badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara. (Pasal 24 Ayat (2), Pasal 24A, Pasal 24C).

Ketika perubahan Bab IX UUD 1945 selesai dibahas oleh Panitia Ad Hoc (PAH-I) Badan Pekerja (BP) MPR tahun 2001, lalu menyerahkan ke Sidang Tahunan MPR 2001 dalam menghadapi dilakukan Perubahan Ketiga tersebut. Judul Bab IX yang diusulkan berubah: “Kekuasaan Kehakiman dan Penegakan Hukum”. Pasal-pasal yang diusulkan dalam draf naskah Bab IX tersebut tidak terbatas pada hal-hal yang disebut sebagai pelaku kekuasaan kehakiman tersebut di atas. Pasal-pasal dimaksud khususnya berkenaan dengan pelaku dari penegak hukum lainnya selain pelaku kekuasaan kehakimana dimaksud yaitu: Kepolisian, Kejaksaan, dan lain-lain. Sesuai mekanisme pembahasan di MPR, setelah dari PAH sebagai alat kelengkapan BP-MPR maka naskah tersebut diserahkan kepada ST-MPR 2001 yang kemudian dilanjutkan dengan membentuk alat kelengkapan Majelis, yaitu Komisi Majelis. Dalam hal meneruskan

pengkajian draf perubahan UUD 1945 dari PAH I ini telah dibentuk Komisi A Majelis. Setelah pembahasan dalam Komisi A Majelis dilanjutkan dengan membentuk Tim Perumus Bab IX yang dibentuk oleh Komisi A Majelis tersebut yang saya ketuai sebagai salah seorang Pimpinan Komisi A Majelis. Ternyata, Tim Perumus tersebut hanya dapat menyelesaikan Pasal 24 Ayat (1) dan (2), Pasal 24A, Pasal 24B, dan Pasal 24C sedangkan penegak hukum yang lainnya, selain Pasal yang mengatur Komisi Yudisial telah ditangguhkan perubahannya sampai ke perubahan keempat ditahun 2002. Hasil Timus ini yang disahkan di pleno Komisi A Majelis dan kemudian telah disetujui dalam ST-MPR 2001 tanggal 9 November 2001 sebagai Perubahan Ketiga.

Dalam perubahan selanjutnya di PAH-I BP-MPR tahun 2002 maka draf yang dihasilkan PAH-I BP MPR yang dilanjutkan ke pembahasan di Komisi A Majelis tahun 2002 dan telah disetujui untuk:

- a. Tidak mengubah judul Bab IX, tetap “Kekuasaan Kehakiman”;
- b. Pertimbangannya, jika tidak terlalu mengganggu pengertian materi muatan Bab maka hasil kerja founding fasker kita (1945) supaya dipertahankan.
- c. Isi Bab IX dalam Pasal 24 hasil perubahan ketiga dengan menambahkan satu Ayat baru jadi Ayat (3) tersebut : “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”;
- d. Pasal-pasal yang mengatur penegak hukum lainnya (Kepolisian, Kejaksaan, Notaris, Advokat, Pejabat LP dll) sudah masuk dalam perintah Pasal 24 Ayat (3) untuk, “diatur dalam” undang-undang masing-masing”. Termasuk pula Komisi Yudisial yang sudah diatur dalam Pasal 24B.

Sebagai badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dimaksud, Kepolisian RI telah pula diatur dalam Pasal 30 Ayat (4) UUD 1945 (perubahan kedua) dan telah pula dinyatakan sebagai penegak hukum di antara tugasnya (Pasal 30 Ayat (4) : “Kepolisian Negara RI sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat serta menegakkan hukum”). Ketentuan ini telah ditindak

lanjuti oleh Presiden dan DPR dengan membentuk UU No.2 Th 2002 Tentang Kepolisian Negara RI.

Pasal 24 Ayat (3) tersebut merupakan satu-satunya ketentuan baru yang dimasukkan sebagai salah satu putusan Perubahan Keempat UUD 1945 tanggal 10 Agustus 2002 berkenaan dengan Bab IX yang judul Bab-nya tidak berubah.

Dengan demikian hanya Komisi Yudisial yang sempat diatur langsung dalam Pasal 24B Jo. Pasal 24A Ayat (3), satu-satunya Badan yang dimaksud dan Pasal 24 Ayat (3) tersebut yang diatur khusus dalam UUD 1945 (Pasal 24B). Badan ini (KY) diletakkan setelah Pasal 24A yang mengenai Mahkamah Agung karena tugasnya sangat terkait dengan MA (Pasal 24A Ayat (3) mengenai proses pengusulan calon Hakim MA.

Kewenangan Mahkamah Agung menurut Pasal 24A Ayat (1) meliputi:

- a. Mengadili pada tingkat kasasi;
- b. Menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang;
- c. Wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang;

Dengan demikian wewenang MA tidak terbatas, karena UU dapat menambah kewenangannya. Contoh, wewenang Peninjauan Kembali putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (PK) sebagai salah satu di antaranya wewenang MA yang diberikan UU (UU-KUHAP (No.8/1981) menyebut sebagai upaya hukum luar biasa) dan UU No.14/1985 Tentang MA diubah terakhir UU No.3/2009 untuk perkara selain pidana). Demikian pula wewenang mengadili sengketa hasil Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dalam UU No.32/2004 diserahkan kepada MA sesuai ketentuan Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945. Satu kesalahan yang telah dibuat Presiden dan DPR ketika membuat UU No.12/2008 (Perubahan Kedua UU 32/2004) yaitu telah memindahkan ke Mahkamah Konstitusi untuk sengketa tersebut. Akhirnya MK memutuskan bahwa sengketa hasil Pilkada tersebut bukan wewengangnya setelah kesalahan itu berlangsung lebih kurang 4 tahun dan terjadinya peristiwa tangkap tangan Ketua MK.

Kini wewenang tersebut diserahkan kembali kepada MK oleh UU No.8/2015 Tentang Pemilihan Kepala Daerah yang dalam UU sebelumnya, yaitu UU No.1/2014 Tentang Pilkada telah menyerahkan

kembali ke MA tetapi Presiden melalui Perpu mencabut UU ini dan menjadi UU No.8/2015 tersebut.

Dikembalikannya wewenang tersebut ke MK karena peradilan khusus yang diatur dalam UU tersebut belum terbentuk. Nampaknya MK sangat antusias menerima kembali wewenang itu dalam menghadapi pemilu serentak (Des 2015). Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 24C terbatas (limitatif), yaitu, Mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk :

1. Menguji UU terhadap UUD;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD;
3. Memutus pembubaran partai politik;
4. Memutus perselisihan hasil pemilu; Ayat (1) dan menurut Pasal 24C Ayat (2) :
5. Wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan / atau Wapres menurut UUD;

Kewenangan ke-5 dimaksud yang dipisahkan dari 4 kewenangan MK lainnya yang langsung *inkracht van gewijsde* vonis dan binding, karena wewenang ke-5 ini berupa “pemakzulan” prosesnya dari MK jika pendapat DPR dibenarkan MK maka putusan MK itu masih diteruskan ke DPR dan DPR dapat memilih untuk tidak atau meneruskan putusan MK ke MPR dan MPR dapat saja memutus lain dari putusan MK yang mengabulkan pendapat DPR tersebut (Pasal 7A dan 7B). Dengan demikian putusan MK yang membenarkan pendapat DPR tentang kesalahan Presiden/Wapres tidak mengikat MPR.

Sekali lagi Presiden dan DPR telah membuat kesalahan ketika dalam UU No.48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman menambah kewenangan MK dengan “kewenangan lain yang diberikan UU”. Padahal UUD NRI Tahun 1945 hanya memberikan kepada MA “kewenangan lain” tersebut (Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945), tidak kepada MK dengan 5 kewenangnya yang bersifat limitatif.

Mengapa dalam UU No.8/2015 Tentang Pemilihan Kepala Daerah, Presiden dan DPR ternyata masih memberikan kembali kepada MK kewenangan memutus sengketa hasil Pilkada serentak

nantinya (Desember 2015) kepada MK? Alasan belum dibentuknya Pengadilan Khusus dimaksud dalam UU tersebut tidak dapat dijadikan alasan untuk menunjuk MK dalam masa peralihan tersebut walau putusan MK yang pernah memutus tidak berwenang menurut UUD 1945 masih bersyarat sepanjang belum ada pengadilan yang menggantikannya. Padahal sebelumnya sudah benar yang diatur dalam UU No. 22/2014 Tentang Pemilihan Kepala Daerah yang telah memberi kewenangan ini kembali kepada MA. Tetapi UU tsb dicabut lagi dan diganti dengan yang salah. Namun MK mau saja menerima kembali wewenang ini.

Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku Kekuasaan Kehakiman (lembaga baru). Di negara-negara lain didunia ini yang memiliki MK itu berbeda-beda. Di AS, yang melaksanakan kewenangan MK adalah MA. Di samping itu ada pula yang menjadikan salah satu kamar di MA atau merupakan lembaga negara tersendiri seperti yang jadi pilihan Indonesia. Apakah pengalaman sejak MK didirikan (2003) sampai kini, pilihan ini sudah tepat? Ataukah akan merupakan kamar khusus dalam MA yang wewenangnya ditambah dengan “menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU” yang kini jadi wewenang MA walaupun MK adalah peradilannya yang berkaitan dengan Konstitusi. Hal ini mengingat beban perkara di MA sangat menumpuk walaupun dengan 50 orang Hakim Agung.

Demikian halnya MK menginginkan wewenangnya ditambah dengan *constitutional complain*. Apakah hal itu dapat dipertimbangkan dalam perubahan UUD 1945 nantinya? Ada kritikan lain yang sering dilontarkan kepada MK termasuk dari kalangan anggota DPR sebagai pembuat UU bersama Presiden. Misalnya, putusan MK yang membuat norma baru dalam suatu UU sehingga terkesan MK telah menjadi pembuat UU seperti halnya Presiden dan DPR. Walaupun “berlindung” dibalik kata-kata “konstitusional bersyarat”. Bukan saja MK menyatakan suatu UU atau bagian tertentu dari UU itu bertentangan dengan UUD 1945 tetapi sekaligus dalam putusannya tersebut MK sering membuat norma baru dalam UU yang diujinya tersebut. Biasanya dengan rumusan putusan “sepanjang dibaca termasuk”. Terakhir dapat dicatat antara putusan MK yang mengubah Pasal 77 KUHAP dengan menambah frasa “Tersangka,

Penyitaan, dan Penggeledahan termasuk wewenang Praperadilan”. Apakah hal seperti ini cukup diatur saja dengan perubahan hukum acara MK sehingga sebatas mengubah UU-MK atau hal pembatasan kewenangan itu jadi muatan UUD NRI Tahun 1945 sehingga perlu diubah?

Pada awal MK berdiri terdapat pembatasan yang pernah dilakukan dalam UU-MK (UU No.24/2003) tentang UU yang dapat diuji ke MK hanyalah UU setelah perubahan UUD 1945 (Pasal 50). Ternyata ketentuan ini telah dibatalkan MK dalam salah satu putusannya. Karena menurut MK, seharusnya jika hendak dibatasi hal seperti itu harus diatur dalam UUD 1945. Sebab hampir pasti, setiap UU yang lahir sebelum perubahan UUD 1945 ataupun sebelum diberlakukannya kembali UUD 1945 (5 Juli 1959) berpotensi bertentangan dengan UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan. Karena itu dalam UUD 1945 (sebelum perubahan) ada Aturan Peralihan Pasal II dan sesudah perubahan terdapat dalam Pasal I.

Demikian pula apakah syarat-syarat jadi Hakim MK (Pasal 24C Ayat (5) UUD 1945) sudah cukup, atau apakah dapat ditambah oleh UU-MK? Sebagai negarawan diharapkan jabatan ini sebagai jabatan akhir dari seseorang negarawan. Perlukah dalam UU-MK lebih dijabarkan lagi maksud “negarawan” itu dan perlu dibatasi ke-9 anggota MK harus Sarjana Hukum. Tidak cukup 3 orang dari MA adalah hakim, sehingga 6 lainnya tidak harus Sarjana atau Sarjana Hukum. Itu sekedar beberapa contoh yang dapat dipikirkan bersama, apakah cukup jadi materi UU atau mengubah UUD NRI Tahun 1945. Demikian halnya kewenangan Komisi Yudisial (KY) menurut Pasal 24B :

1. Mengusulkan pengangkatan calon Hakim Agung kepada DPR untuk ditetapkan Presiden sebagai hakim agung. (Jo. Pasal 24A Ayat (3));
2. Wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku Hakim.

Kewenangan ke-1 (pengusulan calon hakim MA) merupakan pemangkasan wewenang DPR yang tadinya oleh UU No.14/1985 tentang MA telah memberi peran kepada DPR yang mengusulkan calon Hakim Agung kepada Presiden setelah berkonsultasi dengan

Pemerintah dan MA. Jadi DPR aktif menerima lamaran untuk jadi calon Hakim Agung dari Fraksi di DPR, Pemerintah, dan MA. Semua digodok di DPR dan dilakukan *fit and proper test*. Hasil pemilihan dimintakan Surat Keputusan Presiden sebagai Kepala Negara. Demikian halnya Ketua dan Wakil Ketua MA dipilih di DPR untuk di SK-kan Presiden. Kewenangan pencalonan ini dialihkan ke KY. Kewenangan DPR untuk memberi persetujuan terhadap calon yang diajukan KY. Menurut Peraturan Tata Tertib DPR dalam memberi persetujuan terhadap orang melalui uji kelayakan dan kepatutan. Tata cara pemberian persetujuan dengan (*fit and proper test*) itu tidak diatur Tata Tertib DPR. Wewenang lain dari KY itu oleh UU No.22/2004 Tentang KY dijabarkan sebagai pengawasan horizontal (eksternal) di samping adanya pengawasan internal oleh MA sendiri (Ketua Muda Bid. Pengawasan di MA).

Adalah kekeliruan Presiden dan DPR ketika membuat perubahan UU badan peradilan di bawah MA (Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan TUN) telah menunjuk lagi kepada KY untuk ikut serta dalam penerimaan (seleksi) calon Hakim bersama MA. Penerimaan calon hakim tidak pernah diberikan kepada KY oleh UUD 1945.

Ketika DPP IKAHI mengajukan *judicial review* ke MK maka ketentuan dimaksud dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Dalam Pasal 24A Ayat (5) disebutkan :

“Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara MA serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang”.

Demikian halnya Pasal 24B Ayat (4) menyebutkan :

“Susunan, kedudukan, dan keanggotaan KY diatur dengan undang-undang”.

Hal yang sama ditemukan dalam Pasal 24C Ayat (6) :

“Pengangkatan dan pemberhentian Hakim Konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang MK diatur dengan undang-undang”.

Sebaliknya perhatikan dalam Pasal 24 Ayat (3) disebutkan :

“Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”.

Pemakaian kata “dengan” dan “dalam” dimaksud UUD NRI Tahun 1945 mengandung pengertian yang berbeda menurut bahasa Indonesia yang baik dan benar (Ahli dari Pusat Bahasa Indonesia). Jika perintah untuk mengatur lebih lanjut dengan undang-undang maksudnya untuk dituangkan pada satu undang-undang yang mengatur lebih lanjut hal-hal pokok dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut oleh satu undang-undang saja.

Sebaliknya, jika perintahnya untuk diatur lebih lanjut dalam undang-undang, maksudnya bahwa materi muatan dalam Pasal UUD NRI Tahun 1945 tersebut dapat dijadikan materi muatan dari berbagai undang-undang yang terkait dengan materi muatan tersebut.

Dalam pelaksanaannya, kita temui bahwa Presiden dan DPR (untuk hal-hal tertentu, RUU yang dibahas bersama DPD), tidak memperhatikan maksud pemakaian istilah/kata “dengan” dan “dalam” dimaksud. Mungkin dianggap sama saja maksudnya. Contoh : UU-MD3 yang mestinya dibuat 4 UU telah dijadikan satu UU (baca Pasal 2, Pasal 19, Pasal 22C UUD 1945 memakai perintah kata “dengan”. Sedangkan DPRD seharusnya masuk dalam UU Pemda (Pasal 18 UUD 1945)-Adapun UU Pemda kini dibuat 3 UU (UU-Pemda, UU Desa, UU Pilkada sedangkan DPRD telah dihapus dari UU MD3) dan telah disatukan ke UU Pemda Pemecahan jadi 3 UU tersebut bertentangan secara formil dengan ketentuan Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945.

Keberadaan peradilan khusus pada setiap badan peradilan di bawah Mahkamah Agung itu tidak ada ketentuannya dalam UUD NRI Tahun 1945. Tetapi hal itu kemudian diatur dalam UU Kekuasaan Kehakiman (baca UU No.48/2009). Pasal 24 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 hanya membatasi ada 4 lingkungan peradilan di bawah MA. Oleh karena itu pembentukan badan peradilan khusus yang menjadi bagian dari salah satu lingkungan peradilan itu hanyalah diatur dalam UU Kekuasaan Kehakiman, setidak-tidaknya mulai UU No. 19/1964. Pernah dibuat UU No.19/1948 tapi tidak pernah diterapkan UU tersebut. Sampai disaat berlakunya Konetitu RIS-1949

dibuat UU No.1/1950 Tentang Mahkamah Agung. Perlu dipikirkan kembali apa tidak sebaiknya badan peradilan khusus itu diletakkan atau merupakan salah satu kamar di lingkungan peradilan yang 4 itu saja. Selama ini telah ada Pengadilan Ekonomi (pidana), kemudian berganti dengan Pengadilan Niaga (perdata), Pengadilan Hubungan Industrial, Pengadilan perikanan, Pengadilan Anak, Pengadilan Pajak, Pengadilan Khusus dari PTUN dan Mahkamah Syariah di Aceh (Peradilan khusus Peradilan Agama) memutus perdata dan pidana tertentu). Di Peradilan Militer di bedakan Pengadilan untuk Prajurit / Perwira Menengah dan Pengadilan untuk Perwira Tinggi.

Sebenarnya dari berbagai ketentuan tentang Kekuasaan Kehakiman sebagaimana telah dijelaskan di atas, tidak ada ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang memerintahkan untuk membuat satu UU yang akan mengatur Kekuasaan Kehakiman sebagai UU payung atau yang mengatur ketentuan-ketentuan pokok. Jika UU seperti itu perlu dibuat tanpa perintah atau larangan UUD NRI Tahun 1945, namun muatannya (isinya) harus tetap terjaga untuk tidak memuat hal-hal yang melebihi ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945. Justeru yang diperintahkan oleh Pasal 24A adalah “Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.”

Jadi hanya ada satu UU yang mengatur MA dan 4 lingkungan peradilan di bawah MA. Nyatanya sampai kini terbawa kebiasaan sebelumnya maka terdapat UU-Kekuasaan Kehakiman, UU MA (sudah 2x berubah), UU Peradilan Umum, UU Peradilan Agama, UU PTUN, UU Peradilan Militer, UU-HAP (KUHAP), UU Acara Perdata masih berlaku peninggalan Belanda (HIR/RBG) serta beberapa UU Pengadilan Khusus. Adanya UU Kekuasaan Kehakiman sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 seperti UU No.19/1964 diganti UU No.14/1970 diubah dengan UU No.35/1999 itu karena terbawa kebiasaan bersumber dari Pasal 24 sebelum perubahan, sampai setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945. Hal itu diteruskan (UU No.4/2004 dan UU No.48/2009).

Tidak ada masalah jika UU-KK tersebut materi muatannya masih sesuai dengan ketentuan Bab IX hasil perubahan tersebut. Tetapi jika sampai mengatur, misalnya KY yang bukan pelaku Kekuasaan Kehakiman sekaligus menambah-nambah kewenangan

MK dan KY dimaksud yang berbeda dengan UU-MK dan UU-KY itu sendiri. Tentu saja hal itu merupakan masalah pula. Seperti sudah dijelaskan di atas, KY adalah termasuk “badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman” (Pasal 24 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945). KY sama dengan Kejaksaan, Kepolisian, KPK, Advokat, Notaris, dan badan lain-lain. Namun KY tidak berada dalam satu sistem peradilan pidana (*criminal justice system*). KY lebih pada sebagai lembaga pendukung Kekuasaan Kehakiman.

UU No.22/2004 Tentang KY antara lain menegaskan : “KY merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya”. (Pasal 2). KY salah satu lembaga penunjang (*auxiliary organ*) terhadap lembaga kekuasaan kehakiman, diharapkan bahwa infra struktur sistem etika perilaku di semua sektor dan lapisan supra struktur dan infra struktur bernegara Indonesia dapat ditumbuhkembangkan sebagaimana mestinya dalam rangka mewujudkan gagasan negara hukum dan prinsip *good governance* di semua bidang. Secara struktural kedudukan KY diposisikan sederajat dengan Mahkamah Agung dan MK. Namun secara fungsional, peranannya bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap lembaga kekuasaan kehakiman dan tidak menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman. KY bukan penegak norma hukum tetapi penegak etik (*code of ethics*). Lagi pula KY hanya berurusan dengan soal kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim, bukan dengan lembaga peradilan atau lembaga kekuasaan kehakiman secara institusional. Oleh Karena itu UU yang mengatur KY harus hati-hati dalam mengatur kewenangannya. Misalnya dalam UU No.48/2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman sampai memberi kewenangan meneliti putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) untuk kepentingan pemberian promosi atau demosi terhadap seorang hakim.

Kesimpulan

Pada prinsipnya UUD NRI Tahun 1945 sudah cukup mengatur kekuasaan kehakiman khususnya dan badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Penyempurnaan

berbagai UU yang mengatur Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan di bawahnya perlu dilakukan.

Demikian halnya untuk Mahkamah Konstitusi diperlukan penyempurnaan UU yang mengaturnya. Hanya saja jika diperlukan pembatasan terhadap UU yang diujinya (*judicial review*) maka hal tersebut memerlukan pengaturannya dalam UUD. Itupun jika dinilai hal tersebut banyak menyita waktu persidangan untuk pelaksanaan kewenangan lain dari MK.

Walaupun KY tidak termasuk Kekuasaan Kehakiman namun perannya untuk peradilan (Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya) membuat peran KY sebagai lembaga pendukung kekuasaan kehakiman itu perlu terus disempurnakan secara tepat minimal pada tingkat UU-nya.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jogyakarta: Penerbit MK-RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH-UI, 2004
- , *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Setjen MK-RI, 2006
- Kabinet RI Selama 25 Tahun (1945-1970), Jakarta: Pradnja Paramita, 1970.
- Pusat Studi Tokoh Pemikiran Hukum (Pustokum), *Soepomo Negara Integralistik (Pergulatan Tafsir)*, Yogyakarta: Thafa Media, 2015.
- Suny, Ismail, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: CV Galinda, 1965.
- Supomo, *Sistem Hukum di Indonesia*, Jakarta: Penerbit PT. Pradnja Paramita, 1997
- UUD NRI Tahun 1945, Penerbit Setjen MPR-RI (2015)
- Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945 (Latar-belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002) Buku VI Kekuasaan Kehakiman, Setjen dan Kepaniteraan MK-RI, 2008
- Risalah Perubahan UUD NRI Tahun 1945, Buku Tiga dan Buku Empat Tahun 2001, Setjen MPR-RI, 2010

TANTANGAN HAKIM DI INDONESIA : DARI PENJAGA KEPASTIAN HUKUM MENUJU PENCIPTA KEADILAN BERDASARKAN PANCASILA

FX. Adji Samekto

Abstrak

Sejarah peran hakim tidak dapat dilepaskan dari perkembangan tradisi hukum Eropa Kontinental yang bersumber dari pemikiran-pemikiran Yunani kuno, yang kemudian dikembangkan secara dialektis hingga melahirkan sistem hukum modern. Dialektika dalam sejarah peran Hakim menunjukkan bahwa pada era dominasi paradigma naturalisme dalam kehidupan manusia, kekuasaan kehakiman yang terjabarkan dalam peran hakim dikonsepsikan sebagai kekuasaan pengadilan yang merepresentasikan kehendak keillahian. Predikat yang melekat padanya adalah “Yang Mulia”, karena dia mewakili kekuasaan keillahian atas manusia (Yunani waktu itu) untuk menjadi pribadi penegak hukum. Diakhirinya Era Absolutisme yang ditandai dengan Revolusi Perancis 1789 dan melahirkan ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*), kemudian memberi implikasi pada peran hakim sebagai penjaga kepastian hukum belaka. Peraturan perundang-undangan, dengan demikian menjadi sangat penting kedudukannya. Penegakan hukum hanya bertumpu pada peraturan perundang-undangan. Fenomena seperti itulah yang juga terjadi hingga saat ini di Indonesia. Istilah supremasi hukum kemudian diidentikkan dengan supremasi undang-undang. Akibatnya persoalan hukum tereduksi menjadi sekedar persoalan ketrampilan teknis yuridis. Selanjutnya, demi kepentingan profesional terjadilah “sakralisasi” hukum positif. Ia harus dipertahankan demi alasan supremasi hukum, sekalipun ia telah membelenggu Indonesia dalam ketidakberdayaan mengungkap kasus-kasus yang mengantarkan Indonesia pada kemerosotan etika berbangsa. Fenomena putusan Hakim dalam kasus tersebut menjadi titik tumpu untuk menyadarkan betapa sesungguhnya kita mengharapkan hakim dapat mewujudkan keadilan substansial, bukan keadilan berbasis bukti-bukti formal saja. Perspektif historis-filosofis digunakan disini untuk menjelaskan betapa pentingnya peran hakim di masa kini dalam menciptakan keadilan, bukan sekedar untuk menerapkan peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci: hakim corong undang-undang, keadilan substansial, kepastian hukum

Abstract

The history of the role of judges is inseparable from the development of the law tradition of Continental Europe, which originated in the ancient Greek thought, which later developed dialectically into the modern law system. The dialectic of the role of judges in history shows that in the era of dominance of the paradigm of naturalism in human life, the juridical power – as described in the role of judges – is conceived as the power of the court that represented the will of divinity. The predicate attached to her/him is “Your Majesty”, because s/he represented the divine power over man (in Greece at the time) to become the law enforcing person. The end of the Absolutist Era marked by the French Revolution in 1789 and the rise of the doctrine of separation of powers has then increased the role of judges as guardian of legal certainty. Legislation, therefore, became very important. Law enforcement rest on legislation. Such phenomena occur also to date in Indonesia. The term law supremacy is then identified with the supremacy of the law. As a result, the issue of law is reduced to just a matter of juridical technical skills. Furthermore, for the sake of professionals there is a "sacred" positive law. S/he must be defended for the sake of legal certainty, even though s/he has led Indonesia into the powerlessness in exposing cases that leads Indonesia to the decline of national ethics. The phenomenon of the ruling of the judge in that case is the stepping stone for realizing how we really expect judges to realize substantial justice, not just formal evidence-based justice. Historical-philosophical perspective is used here to explain how important the role of judges is in the present in creating justice, not merely to enforce legislation.

Keywords: judges as guardians of the constitution, substantive justice, legal certainty.

Pendahuluan

Pasal 24 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyatakan : “*Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan*”. Terminologi menegakkan hukum dan keadilan sesungguhnya memiliki makna bahwa hukum selalu terkait dengan kepastian hukum dan keadilan. Kepastian hukum diwujudkan dengan ditetapkannya sebuah peraturan dan dituangkan secara tertulis, sedemikian rupa sehingga setiap orang dapat memprediksi, apakah perbuatannya akan melanggar peraturan tersebut atau tidak. Akan tetapi dalam aliran pemikiran mahzab legal-positivisme yang sangat

dominan di Indonesia, kepastian hukum tidak identik dengan keadilan. Cara berpikir mazhab legal-positivis-empirik (yang awalnya dikembangkan John Austin pada abad 19 di Eropa ini) sangat dominan dalam pengajaran hukum di Indonesia sampai saat ini. Dalam aliran pemikiran mazhab legal-positivisme, hukum dikonsepsikan sebagai ketentuan-ketentuan yang dikeluarkan oleh kekuasaan yang sah, mengandung perintah dan sanksi. Di dalamnya tidak dipersoalkan apakah ketentuan tersebut adil atau tidak, karena menurut aliran pemikiran mazhab legal positivisme-empirik, persoalan keadilan adalah persoalan abstrak, yang penting sebuah peraturan telah dikeluarkan oleh kekuasaan tertinggi yang sah, mengandung perintah dan sanksi. Demikianlah maka rasionalitas dan empirisme menjadi ciri utama mazhab yang sangat dominan dalam pengajaran hukum di Indonesia itu.

Di dalam konteks ini upaya mencari keadilan (*searching for justice*) bisa menjadi gagal hanya karena terbentur pelanggaran peraturan. “*Semua penanganan kasus harus sesuai dengan hukum yang berlaku*”, demikian ungkapan yang merepresentasikan betapa pentingnya peraturan demi menjamin rasionalitas hukum. Sebaliknya segala bentuk upaya lain mencari kebenaran dalam upaya menegakkan keadilan, di luar peraturan hukum yang berlaku, tidak dapat diterima dan dianggap sebagai *out of legal thought*, bahkan ilegal.

Istilah supremasi hukum kemudian diidentikkan dengan supremasi undang-undang. Akibatnya persoalan hukum tereduksi menjadi sekedar persoalan ketrampilan teknis yuridis. Selanjutnya, demi kepentingan profesional terjadilah “sakralisasi” hukum positif. Ia harus dipertahankan demi alasan supremasi hukum, sekalipun ia telah membelenggu Indonesia dalam ketidak berdayaan mengungkap kasus-kasus yang mengantarkan Indonesia pada kemerosotan etika berbangsa. Disinilah lalu kita dapat melihat betapa peran Hakim kemudian menjadi penting, sebagai komponen kekuasaan kehakiman sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 24 UUD NRI 1945 sebagaimana disebut di atas.

Penciptaan keadilan merupakan salah tugas negara, dan dalam konteks itu Hakim menjadi representasi negara. Harapan-harapan ke depan bahwa hakim di Indonesia akan lebih berperan dalam

penegakan hukum di Indonesia akan menjadi keniscayaan karena di dalam praktik-praktik di negara yang bertradisi hukum *civil law* juga terjadi kecenderungan peningkatan peran hakim, kalau memang tidak boleh disebut terjadi pergeseran peran dari *legislation power* yang mengedepankan peran legislatif dalam pembentukan hukum, menuju peran *judiciary power* dalam pembentukan hukum.

Dalam pada itu kita tidak boleh lupa bahwa sistem hukum Indonesia merupakan sistem hukum yang dilandaskan pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Artinya dari perspektif filsafat hukum, nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila harus terwujud dalam peraturan hukum dan pelaksanaannya. Disinilah kita melihat pentingnya posisi hakim, yang seharusnya dapat melakukan akurasi atau penajaman yang kreatif atas teks hukum yang berbasis nilai-nilai Pancasila saat diterapkan pada pengambilan putusan. Demikianlah maka hakim dapat memberi andil dalam mewujudkan negara hukum yang membahagiakan rakyatnya.

Pendekatan yang digunakan untuk menguraikan hal tersebut adalah pendekatan dengan analisis historis-yuridis dalam lingkup kajian hukum non-doktrinal. Dikatakan demikian karena penulisan artikel ini menguraikan perkembangan peran hakim yang berkembang secara dialektis-historis, hingga mencapai perannya sebagaimana terjadi pada saat ini. Situasi tatanan sosial dan pemikiran yang berkembang sesuai dengan masanya itu akan diuraikan untuk dapat memberikan pemahaman bagaimana peran hakim di dalamnya, hingga mencapai perannya seperti sekarang.

Hakim Dalam Perspektif Sejarah Hukum

1. Era Yunani - Romawi

Berbicara peran hakim identik berbicara tentang penegakan hukum. Dilihat dari perspektif perkembangan peradaban di Eropa Barat, hukum sesungguhnya telah dikembangkan sejak masa Sebelum Masehi. Akan tetapi pendayagunaan akal manusia (rasio) belum menjadi hal utama untuk mengembangkan hukum, mengingat era (masa) itu adalah era dimana pengaruh kekuasaan Keillahian begitu dominan. Segala gejala (fenomena) di alam fakta yang terjadi di dunia diterangkan dengan pendekatan

Keillahian. Pendekatan ini didasarkan pada keyakinan, kepasrahan, bukan pada pembuktian terlebih dahulu. Dominasi pendekatan Keillahian sebenarnya dapat ditelusuri sejarahnya dari pemikiran filosof Yunani: Plato (427-347 SM) dan Aristoteles (384-322 SM)¹.

Filsafat Yunani mencapai puncaknya pada abad ke-4 SM dalam sistem-sistem yang disusun Plato dan Aristoteles. Pemikiran filsafat kedua tokoh ini mempengaruhi seluruh sejarah filsafat sampai kini. Pemikiran filsafat Plato, sangat berpengaruh dalam perkembangan ilmu pengetahuan terutama karena melahirkan pemikiran deduktif. Menurut Plato, pengetahuan merupakan hasil interaksi antara pengamatan dan yang diamati, di bawah bimbingan jiwa atau budi. Jiwalah yang menangkap hal-hal seperti identitas, perbedaan eksistensi dan bilangan. Plato memperbaiki teori hipotesis (hipotesis secara harfiah berarti : meletakkan di bawah), dan deduksi. Plato menunjukkan bagaimana sebuah hipotesis harus menjelaskan fakta atau “menyelamatkan kesan-kesan”. Menurut Plato, bila suatu fakta tidak sesuai dengan hipotesis, maka harus dibangun hipotesis baru. Pencarian hipotesis selalu ke arah hipotesis yang lebih besar, lebih baik dan lebih umum. Jadi pencarian utama adalah hipotesis raksasa (makro, general) yang menjelaskan kebaikan. Jadi fakta harus sesuai dengan hipotesis. Inilah pemikiran deduktif Plato. Jadi yang menjadi utama dalam ajaran deduktif Plato adalah ajaran (keyakinan) terlebih dahulu, berbasis kenyataan. Kalau kenyataan tidak sesuai dengan ajaran, akan dicari “hukum” baru yang bersifat hipotesis besar (kecenderungannya: menciptakan nomos-nomos besar). Cara berpikir yang mencerminkan perasaan bahwa manusia sungguh tidak berdaya di hadapan kekuasaan Ilahi. Manusia tidak boleh mengembangkan pemikiran-pemikiran rasionalnya sendiri, karena manusia bukan penguasaan alam semesta.

¹ Sumber : Arnold J. Toynbee (1959: 141-142), *Greek Historical Thought*, New York, The New American Library; Susan K. Langer (1959: 1-18), *Philosophy in a New Key*, New York, The New American Library; Richard Osborne (2001: 4-10), *Philosophy for Beginners*, Penerjemah : P. Hardono Hadi, Yogyakarta, Kanisius.

Salah satu pemikiran Plato adalah perbedaan yang nyata antara gejala (*fenomen*) dan bentuk ideal (*eideos*). Menurut Plato, disamping dunia fenomen yang kelihatan dan kasat mata, terdapat suatu dunia lain yang tidak kasat mata yaitu alam *ideos*. Dunia yang tidak kasat mata itu tercapai atau dapat dipahami melalui pengertian (*theoria*). Jadi menurut Plato, alam semesta itu berisi dua dunia; dunia ideal dan dunia nyata. Dunia ideal bersumber dari KeIlahian (Kekuasaan yang tertinggi) dimana Kekuasaan Keilahian itu bersifat kekal, abadi yang sungguh-sungguh sempurna dan sangat baik. Kekuatan keilahian itu menciptakan *ideos-ideos* kepada kita dan berwujud sebagai pikiran manusia yang ada dalam jiwa yang baik. Dunia *ideos* (ideal) merupakan contoh yang harus ditiru dunia nyata. Konsep Plato tentang keberadaan dua dunia itu tercermin dalam ajarannya mengenai negara, yang tergambar dalam bukunya *Politeia*. Dalam dunia nyata (dunia fenomena) terdapat negara-negara konkret dan kurang sempurna, sedangkan di dalam dunia *ideos* terdapat negara yang sangat sempurna.

Pendapat Plato yang menjadi rujukan pemikiran Yunani adalah bahwa alam semesta ini sesungguhnya terdiri dari 2 (dua) dunia yaitu dunia nyata dan dunia ideal (*ideos*). Dunia nyata adalah yang pengalaman empirik, pemahaman berbasis fakta, sebagaimana ada di bumi (sebagaimana tampak dalam dunia empirik) dan dunia *ideos* adalah dunia yang berisi kebenaran-kebenaran abadi, yang harus menjadi pedoman hidup di dunia nyata. Persoalannya, siapa yang dapat menterjemahkan ideal-ideal itu ke dalam dunia nyata.

Bagi Plato, tugas filosof adalah untuk menterjemahkan nilai-nilai yang ada pada *ideos* itu dalam kenyataan. Ideal-ideal itu berisi kebenaran dan hukum-hukum yang harus ditaati karena bersumber dari kebenaran. Semua fakta dalam dunia nyata tidak boleh bertentangan dengan hal-hal yang bersumber dari *ideos* itu. Sekali lagi ini karena *ideos* berisi kebenaran-kebenaran yang harus ditaati. Oleh karena itu semua fenomena alam dijelaskan dengan pendekatan keilahian itu, yang basisnya adalah keyakinan dan pengalaman. Bisa disebut dengan demikian, bahwa inilah

sesungguhnya yang menjadi sumber pendekatan deduktif, suatu pendekatan yang nantinya berpengaruh dalam pengembangan ilmu hukum.

Berdasarkan pandangannya inilah maka Plato berpendapat bahwa seharusnya yang memimpin negara adalah filosof. Dalam pada itu makna pemimpin merupakan pemimpin yang bersifat mutlak, dalam arti pemimpin memegang segala kekuasaan. Dalam kerangka pemikiran Plato itu peran mengadili ada ditangan filosof yang berperan juga sebagai sang hakim. Pada masa Plato, belum dikenal pembagian kekuasaan, sehingga kekuasaan kehakiman tidak terpisah dari kekuasaan eksekutif dan legislatif. Pengadilan berbasis hukum alam yang diyakini bersumber dari Yang Maha Kuasa dan diterapkan untuk mewujudkan keadilan dalam hubungan antar warga. Dalam kenyataannya pemikiran Plato bahwa seharusnya filosof lah yang memimpin negara, ternyata tidak pernah terwujud. Dalam sejarah perkembangan imperium Romawi (yang berdiri sejak tahun 75 Sebelum Masehi), kita bisa mempelajari bahwa bukan filosof yang memimpin negara tetapi raja. Bahkan filosof kemudian harus dienyahkan dari negara sebagaimana dialami Socrates misalnya, karena dianggap mengganggu stabilitas kekuasaan raja. Dalam pada itu kekuasaan raja bersifat mutlak dan mengidentikkan diri sebagai wakil Tuhan. Kekuasaannya absolut yang menyatukan kekuasaan pembuat peraturan, pelaksana dan pengadilan. Dengan demikian raja-raja Romawi berperan juga sebagai hakim, yang mengadili perkara-perkara antar warga satu dengan warga lain. Kalaupun kemudian dipilih hakim-hakim dari masyarakat, maka hakim-hakim itu bukan hakim yang bebas, tetapi hakim yang menjalankan titah raja sebagai penguasa absolut. Hakim menjadi corong raja.

Selanjutnya struktur berpikir yang melandaskan pada keyakinan (yang dibangun oleh Plato dan Aristoteles) bertahan begitu lamanya. Disebut demikian karena pada era Imperium Romawi, tradisi pemikiran dari era Yunani itu tetap bertahan hingga beberapa abad. Hal yang berbeda adalah, bahwa yang memerintah Imperium Romawi dalam faktanya bukanlah filosof,

melainkan raja yang berkuasa karena kekuatannya, bukan karena pilihan bangsanya. Raja menganggap dirinya seperti filosof yang mampu menerjemahkan ideal-ideal dalam *ideos* seperti gagasan Plato. Hal itu diyakinkan kepada bangsanya melalui kekuasaan dan kekuatan. Setiap tentangan terhadap kekuasaan raja adalah dosa, karena raja meyakinkan dirinya sebagai wakil Tuhan di dunia.

2. Era Abad Pertengahan

Masa sejak Romawi Barat berakhir pada tahun 476 hingga Romawi Timur berakhir disebut sebagai Era Abad Pertengahan. Era ini merupakan masa dimana pengaruh agama menjadi menguat dan dengan ikutannya yaitu menguatnya pengaruh pemuka-pemuka agama. Secara garis besar bisa disebutkan bahwa wacana di Abad Pertengahan berpusat pada Tuhan dan agama. Dalam kerangka pemikiran Thomas Aquinas, apa yang seharusnya menurut Tuhan, harus diwujudkan. Pemikiran-pemikiran Abad Pertengahan telah menginspirasi lahirnya hukum alam yang dipengaruhi pemikiran agama, dengan basis kepercayaan.

Dilihat dari rentang waktunya era ini ada pada sekitar tahun 500 hingga 1400 Sesudah Masehi. Di era itu pemikiran filsafat di Eropa sangat dipengaruhi pengaruh agama Katholik sebagai bagian kehidupan masyarakat Imperium Romawi. Dalam *frame* dogmatika, dogma-dogma membuat orang takut untuk berpikir lain, karena berpikir lain adalah dosa. Pembuktian empirik menjadi hal yang sulit diterima karena sangat mengandalkan pikiran dan rasio, hal mana berbeda dengan agama yang mengandalkan pada keyakinan dan kepercayaan.

Era Abad Pertengahan adalah masa dimana peran agama mulai menguat di Dunia Barat maupun di Dunia Timur. Dalam dunia Barat, filosof yang lahir dan berpengaruh di era ini adalah St. Augustinus dan Thomas Aquinas. Dalam hubungan ini tokoh yang dianggap telah menjembatani filsafat Yunani dengan alam pemikiran Abad Pertengahan adalah St. Augustinus (354-430). Menurut St. Augustinus hukum alam merupakan hukum abadi

yang ada pada Tuhan. Prinsip tertinggi hukum alam adalah: “jangan berbuat kepada orang lain apa yang engkau tidak inginkan orang berbuat kepadamu”.

Ajaran St. Augustinus ini mempengaruhi Thomas Aquinas (1225-1275), salah satu tokoh masa skolastik di Abad Pertengahan. Masa skolastik adalah masa dimana alam pikiran manusia sangat terikat oleh ikatan keagamaan. Ikatan ini sedemikian kuatnya mempengaruhi segala aspek kehidupan, sehingga lahir pandangan bahwa manusia menjadi tidak berarti tanpa Tuhan. Hal itu tercermin dari pandangan-pandangan Thomas Aquinas (1225-1275 Masehi), yang mendefinisikan hukum alam sebagai hukum yang berasal dari Tuhan dan mewujudkan diri dalam akal manusia (*devine law*).

Sesuatu yang baik, menurut Thomas Aquinas adalah sesuatu yang sesuai dengan kecenderungan alam, dan sesuatu yang baik itu harus dilakukan. Misalnya: kemauan untuk mempertahankan hidup, laki-laki dan wanita harus menikah, manusia harus bermasyarakat². Sebaliknya sesuatu yang jahat adalah sesuatu yang tidak sesuai dengan kecenderungan alam. Hukum alam yang terletak pada akal budi manusia disebut Thomas Aquinas sebagai partisipasi aturan yang berasal dari Tuhan, yaitu Hukum yang Abadi yang mewujudkan diri dalam rasio makhluk hidup³. Menurut pendapatnya, prinsip-prinsip hukum alam mengikat setiap masyarakat. Oleh karena itu syarat yang dibutuhkan untuk eksistensi suatu sistem hukum adalah bahwa hukum tersebut harus memuat prinsip-prinsip hukum alam.

Thomas Aquinas mengajarkan struktur hukum alam dibagi 2 (dua) golongan yang saling terhubung yaitu: hukum alam primer dan hukum alam sekunder. Adapun yang disebut sebagai hukum alam primer menurut Thomas Aquinas adalah hukum alam yang berlaku bagi setiap manusia. Contohnya: “jangan

² Theo Huijbers (1982:40), *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta; Clarence Morris (1963 : 67), *The Great Philosophers : Selected Reading in Jurisprudence*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press;

³ Martin Golding (1975 : 32-33), *Philosophy of Law*, Prentice Hall Inc, New Jersey, Engelwood Cliffs

merugikan orang lain”. Derivasi dari hukum ini kemudian ditetapkan: “jangan mencuri”, dan “jangan membunuh”. Menurut Thomas Aquinas, derivasi tersebut merupakan hukum alam sekunder, sebagai turunan hukum alam primer⁴. Di Era Abad Pertengahan ini raja tetap merupakan pemimpin yang bersifat mutlak (absolut) yang memegang 3 (tiga) kekuasaan secara bersama-sama: kekuasaan legislatif (membuat peraturan hukum); kekuasaan eksekutif (melaksanakan hukum) dan kekuasaan yudikatif (menyelenggarakan pengadilan). Dengan kata lain, raja tetap berperan sebagai hakim dalam konteks menjalankan kekuasaan yudikatif. Mengingat persoalan-persoalan pelanggaran hukum yang dilakukan dalam hubungan antar warga begitu banyak, maka tugas menjalankan kekuasaan yudikatif didelegasikan kepada hakim. Akan tetapi sebagaimana di Era awal Romawi, dalam mengadili Hakim tidak boleh bertentangan dengan titah Raja. Jadi hakim dalam hubungan ini tetap tidak memiliki kebebasan. Sesuai dengan tatanan sosial Era Abad Pertengahan di Eropa, Hakim tidak mempunyai kebebasan untuk memutus perkara berdasarkan keyakinannya.

3. Era Pencerahan

Tradisi hukum alam yang berorientasi pada pengaruh agama ini bertahan hingga hampir 300 tahun sesudah keruntuhan Imperium Romawi Timur (1453). Pengaruh Era Abad Pertengahan kemudian mulai menyurut bersamaan dengan runtuhnya Imperium Romawi.

Menyurutnya pengaruh Era Abad Pertengahan ditandai pula dengan menyurutnya filsafat Skolastik, dimana raja-raja di Eropa Barat mulai tidak mengakui hak Gereja untuk ikut campur terutama dalam masalah kenegaraan. Menyurutnya pengaruh Abad Pertengahan ditandai pula dengan bangkitnya kelas-kelas masyarakat pengusaha kaya dan terdidik dan munculnya tendensi demokrasi di negara-negara kota yang lahir sesudah Imperium Romawi runtuh. Ahli-ahli hukum yang muncul dari negara-

⁴ Theo Huijbers, *supra* no.2, hlm 41 ; Clarence Morris, *supra*, no.2, P 69.

negara kota mulai mempersoalkan campur tangan Gereja dalam lapangan kenegaraan. Dalam pada itu mulai tumbuh minat baru terhadap penyelidikan kritis yang langsung melihat kembali pada pemikiran-pemikiran era Yunani. Minat terhadap masalah kenegaraan pun mulai tumbuh yang bukan lagi dipengaruhi oleh ajaran Gereja. Hal itu tampak dalam karya Niccolo Machiavelli (1469-1527) dalam bukunya *Il Principe*. Machiavelli yang merupakan filosof politik sekuler, berpendapat bahwa raja diperbolehkan untuk menerbitkan peraturan yang menguntungkan negara. Selanjutnya raja dengan kekuasaannya boleh melakukan tindakan kekerasan dan pemaksaan demi kepentingan negara. Ajaran-ajaran Machiavelli ini sangat menginspirasi cita-cita dan menjadi pembenaran kekuasaan mutlak raja, yang kelak akan dianut oleh raja-raja Louis XVI dari Perancis juga Frederick II dari Prusia. Di dalam ajaran Machiavelli tidak tersisa sama sekali pengaruh agama (yang dominan di era Abad Pertengahan). Itulah mengapa sering disebut Machiavelli adalah penganjur politik realis. Fenomena ini bisa disebut sebagai pintu menuju perkembangan pemikiran menuju Era *Renaissance* ⁵.

Setelah hampir seribu tahun mendominasi pengaruh di Eropa, Gereja Katolik mulai kehilangan pengaruhnya di Eropa. Sebagaimana disebutkan di atas, menyurutnya pengaruh Gereja pada Era Abad Pertengahan ditandai dengan pembangkangan raja-raja di negara-negara kota terhadap kekuasaan Gereja. Ahli-Ahli hukum di negara-negara kota mulai menentang pengaruh Gereja dalam persoalan negara. Tumbuhnya negara-negara kota yang baru dan munculnya kebangkitan nasionalisme. Selain itu perhatian pemikir-pemikir peradaban di Eropa kembali mengacu pada pemikiran Yunani. Inilah yang disebut sebagai Era *Renaissance* yang berada antara tahun 1453 hingga 1650 an. Era *Renaissance* ditandai dengan tumbuhnya pemikiran filsafat politik yang bersifat sekuler. Dalam masa yang sama, *science*

⁵ Niccolo Machiavelli (1950 : 60-89), *The Prince and the Discourses*,(reprinted) New York, The Modern Library ; Stephen Law (2007: 65-85), *The Great Philosophers*, First Published, Great Britain, Quercus ; Marcus Weeks (2014 : 168-169), *Philosophy in Minutes*, First Published, Great Britain, Quercus ; Richard Osborne (2001 : 41-60), *Philosophy for Beginners*, (Penerjemah : P.Hardono Hadi), Yogyakarta.

(yang dikonsepsikan sebagai *natural philosophy*) mulai menampakkan eksistensinya. Hal ini ditandai dengan lahirnya pemikiran Nicolaus Copernicus seorang astronom, pada tahun 1543 yang mengatakan bahwa bumi bukanlah pusat alam semesta. Pendapat Copernicus ini menandai awal revolusi sains yang mendekonstruksi dogma-dogma agama. Implikasinya, perhatian pemikiran mulai bergeser dari yang semula, keillahian (ketuhanan) menuju perhatian pemikiran tentang manusia. Dasar-dasar filsafat dan sains modern mulai ditanamkan selama abad XV dan XVI, di Era *Renaissance* ini ⁶.

Di era *Renaissance*, konsepsi tentang hukum alam pun mulai mengalami perubahan. Hukum Alam yang pada masa Abad Pertengahan sangat didominasi oleh ajaran-ajaran Ketuhanan (sebagaimana tampak pada ajaran Thomas Aquinas) mulai dimasuki pemikiran-pemikiran yang bersumber pada akal-budi manusia yang lepas dari pengaruh ajaran Ketuhanan. Kalau pada era Abad Pertengahan ikatan-ikatan keagamaan sedemikian kuatnya mempengaruhi semua aspek kehidupan, maka dalam perkembangannya pengaruh itu mulai tereduksi oleh akal-budi dan rasio manusia. Terjadilah apa yang disebut sekularisasi hukum alam, dengan tokoh-tokohnya: Grotius atau Hugo de Groot (1583-1645) dan Samuel Pufendorf (1632-1694). Era *Renaissance* adalah masa yang wacananya berpusat pada manusia. Apabila Era Abad Pertengahan berpusat pada Tuhan dan agama, maka *Renaissance* berpusat pada manusia.

Konsep-konsep hukum alam dari Grotius bahwa : pada dasarnya manusia adalah makhluk sosial. Perwujudan manusia sebagai makhluk sosial adalah realitas bukan “seharusnya”. Konsep ini dilandasi pemikirannya bahwa: (a) semua manusia sesungguhnya mempunyai alam yang sama; (b) oleh karenanya manusia mempunyai kecenderungan membentuk hidup bersama.

⁶ Era Renaissance (1500 hingga 1650 an) ditandai dengan : (1) Menyurutnya pengaruh Gereja dalam urusan dunia (kenegaraan) ; (2) Kembalinya perhatian pada pemikiran-pemikiran filsafat Yunani (3) Tumbuhnya filsafat politik berpendekatan realis yang melepaskan sama sekali pengaruh Ketuhanan ; (4) Tumbuhnya revolusi sains modern yang mendekonstruksi pandangan pemikiran Abad Pertengahan yang statis ; (5) Mulai tumbuhnya pemikir-pemikir hukum seperti Grotius, Jean Bodin.

Menurut Grotius, dasar pemikiran inilah yang menjadi dasar (pendorong) terbentuknya negara. Grotius menyatakan bahwa semua negara terikat oleh hukum alam, yang memisahkan antara Hukum Illahi (Hukum Ketuhanan) dengan akal budi manusia (*that nations are bound by natural law, which was separate from God's law and based on the nature of man*). Oleh karenanya bisa dipahami karya-karya hukum dari Grotius yang melandaskan pemikirannya pada hukum alam lebih banyak berkaitan dengan eksistensi negara dan hubungan antar negara.

Mulai muncul dorongan untuk membuat konsep bagaimana mempertahankan negara, bagaimana negara harus menciptakan kesejahteraan dan keamanan. Muncullah kemudian doktrin-doktrin hukum: doktrin *mare liberum* oleh Grotius⁷; doktrin *mare clausum* oleh John Selden⁸; doktrin kedaulatan negara oleh Jean Bodin⁹; doktrin bahwa suatu negara tidak dapat menjalankan kedaulatan di wilayah kedaulatan yang lain (*par im parem non habet imperium*). Doktrin-doktrin itu terbukti tidak lekang oleh jaman. Sampai sekarang masih eksis dan sangat penting menjadi pegangan dalam berbagai analisis hukum.

Selain Grotius nama lain yang penting terkait dengan kajian hukum adalah Samuel Pufendorf (1632-1694). Ia adalah seorang filsof dan sejarawan dari Jerman. Seperti Grotius, karena ia hidup di era semangat pembentukan negara baru, maka

⁷Doktrin *mare liberum* menyatakan bahwa laut adalah bebas untuk dilayari siapapun dan tidak boleh dikuasai oleh siapapun. Doktrin *mare liberum* kemudian menjadi pembenaran pelayaran oleh Belanda di dunia. Doktrin *mare liberum* ini dipublikasikan Grotius (1583-1645) dari Belanda pada tahun 1609. Sumber: Mochtar Kusumaatmadja (1983 : 70-71), *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung, Binacipta.

⁸ Doktrin *mare clausum* menyatakan bahwa negara harus boleh memiliki sebagian wilayah lautnya untuk kepentingan keamanan negara dan kesejahteraan. Doktrin *mare clausum* diperkenalkan oleh John Selden (1584-1654) dari Inggris pada tahun 1635. Doktrin ini sebagai tolakan atas doktrin *mare liberum* sebagai diperkenalkan Grotius. Sumber : Mochtar Kusumaatmadja, *op.cit*

⁹ Jean Bodin (1530-1596) seorang jurist dari Perancis, adalah peletak dasar teori kedaulatan negara. Ia menyatakan bahwa kedaulatan sebagai atribut negara, sebagai ciri khusus dari negara. Menurutnya kedaulatan merupakan kekuasaan mutlak dan abadi dari negara yang tidak terbatas dan tidak dapat dibagi-bagi. Teori kedaulatan negara dari Jean Bodin mengkaji kedaulatan dari aspek internalnya yaitu kedaulatan sebagai kekuasaan negara dalam batas-batas wilayahnya. Sumber: Yudha Bakti, (1981 : 3-5), "Perkembangan Arti Kedaulatan Negara Dalam Praktek Internasional", Makalah Pada Program Pascasarjana, UNPAD, Bandung.

konsep-konsepnya tentang hukum alam juga terkait dengan keberadaan negara dan hubungan individu dengan masyarakat. Menurut pendapatnya, hubungan antar negara diatur oleh hukum alam. Ajarannya yang sampai sekarang tidak bisa dibantah adalah tentang doktrin kesederajatan negara. Samuel Pufendorf menyatakan: semua negara adalah sederajat tanpa memandang ukuran besar-kecilnya serta kekayaannya¹⁰. Doktrin ini merupakan ketentuan fundamental dalam hukum yang mengatur hubungan antar negara yang berlaku hingga sekarang.

Implikasi puncak dari perkembangan pemikiran yang sangat revolusioner di era *Renaissance* adalah tuntutan kebenaran faktuil yang mendasarkan pada rasionalitas yang tampak jelas pada akhir abad ke lima belas. Demikianlah maka sejak abad keenambelas ilmu-ilmu alam membebaskan diri dari ikatan-ikatan keagamaan melalui pengamatan, perbandingan, eksperimen dan falsifikasi empiris, dan dengan itu rahasia-rahasia alam mulai tersingkap. Alam dibuka untuk dimanfaatkan bagi tujuan-tujuan kemanusiaan. Rasionalisme telah menempatkan akal budi manusia sebagai satu-satunya tolok ukur yang sah bagi kegiatan, karya dan kehidupan manusia. Inilah yang disebut sebagai Era Rasionalisme yang disebut sebagai salah satu tahap perkembangan sejarah peradaban dunia yang berlangsung sekitar tahun 1650 hingga tahun-tahun awal abad ke sembilan belas.¹¹ Dalam pada itu yang dipandang *valid* sebagai ilmu adalah ilmu-ilmu pengetahuan alam, yaitu ilmu-ilmu yang disusun berdasarkan fakta-fakta yang dihimpun melalui observasi, dan hasil penelitiannya dapat diulangi secara tidak terbatas untuk dilihat dan diukur. Untuk mengenalnya benda-benda itu harus diteliti secara *impersonal* artinya lepas dari nilai-nilai subjektif dan hanya didasarkan pada akal (rasio) dan pengalaman¹². Inilah

¹⁰ Hingorani (1984 ; 17-18), *Modern International Law*, London , Routlege ;

¹¹Dirangkum dari: Theo Huijbers (1982 : 50-51), *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Yogyakarta, Kanisius ; Franz Magnis Suseno (1995 : 144-145), *Kuasa dan Moral*, Jakarta, Gramedia.

¹²Sunaryati Hartono (1991 : 10) "Pembinaan Hukum Nasional Dalam Suasana Globalisasi Masyarakat Dunia", Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum, FH UNPAD, Bandung.

yang kemudian melahirkan pendekatan yang disebut sebagai pendekatan empiris dalam ilmu pengetahuan. Pada masa-masa selanjutnya kemudian lahirlah teori-teori yang sangat signifikan perannya dalam merubah tatanan sosial di Eropa dan didunia sebagai implikasi dominasi empirisme. Teori-teori itu meliputi teori-teori hubungan individu dengan negara dari John Locke yang dibukukan dalam karyanya *Treatise of Government* yang diterbitkan pada tahun 1690 kemudian teori ekonomi pasar bebas dari Adam Smith yang ditulis dalam bukunya *The Wealth of Nations* (1776). Pemikiran John Locke dan Adam Smith didasarkan pada pendekatan empirisme. Filsof di Era Rasionalisme yang mempunyai pengaruh besar ajarannya adalah John Locke (1632-1704). Ia adalah seorang filosof Era Rasionalisme (Abad Pencerahan) dari Inggris yang hidup pada masa *Glorious Revolution* yang kemudian melahirkan Parlemen dalam sistem Monarki Konstitusional. Menurut John Locke motivasi didirikannya negara adalah untuk menjamin hak asasi manusia, terutama hak miliknya. Oleh karena itu kewajiban utama negara adalah untuk melindungi kehidupan dan hak milik warganegara, tidak boleh lebih dari itu. Kekuasaan yang ada pada negara adalah kekuasaan yang didelegasikan oleh rakyatnya. Oleh karena itu wewenang negara menjadi terbatas dan tidak mutlak.

Menurut John Locke, motivasi didirikannya negara (modern) adalah untuk melindungi hak pribadi yang ada pada setiap warga. Negara dibentuk bukan untuk menciptakan kesamaan berkaitan dengan kepemilikan. Oleh karena itu, bagi John Locke negara dibentuk bukan untuk mengawasi pertumbuhan milik pribadi yang tidak seimbang. Tegasnya, negara menduduki peran penting untuk menjamin hak pribadi yang bisa semakin bertambah besarnya.

Pemikiran-pemikiran John Locke setelah dikaji mendalam, ternyata sangat berpengaruh terhadap cara berpikir yang dibentuk dalam konsep Negara Penjaga Malam, suatu konsep yang mengedepankan semangat penghormatan individu dalam tatanan sosial kapitalistik di Eropa Barat. Pemikiran tersebut kini kembali menjadi dominan dalam era globalisasi, dimana

minimalisasi peran negara semakin didengung-dengungkan di setiap belahan dunia sekalipun keberlakuannya bisa jadi dipaksakan untuk beberapa negara. Pemikiran John Locke telah bersinergi membentuk kesadaran-kesadaran baru, hingga lahirlah pemikiran-pemikiran berikutnya dari J.J. Rousseau (1712-1778) dan Montesquieu (1689-1755). Pemikiran-pemikiran keduanya mempunyai pengaruh besar dalam merubah tata pikir masyarakat negara.

Dalam masa berikutnya lahirlah pemikiran-pemikiran berpendekatan empirisme yang bernas, yang mempunyai kemanfaatan bagi kemaslahatan masyarakat dunia hingga kini. Era Rasionalisme selanjutnya merubah paradigma pemikiran manusia yang semula didominasi pemikiran keillahian menuju pemikiran berbasis rasio dan observasi. Pemikiran-pemikiran tersebut lahir antara lain dari Adam Smith (1723-1790). Adam Smith adalah peletak dasar ekonomi pasar bebas yang dipaparkan dalam karyanya: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* pada tahun 1771.

Bersamaan dengan makin menguatnya pengaruh pendapat John Locke, J. J. Rousseau dan Montesquieu dan Adam Smtih, tumbuh kekuatan pengaruh kaum Burg. yaitu kaum pedagang di kota-kota (di Eropa Barat) yang mulai membentuk pusat-pusat kegiatan baru di kota-kota yang otonom terhadap kekuasaan Raja yang absolut¹³. Selanjutnya, dengan munculnya peran kaum Burg (*Bourgeois*) maka terjadilah pergeseran pusat-pusat kegiatan, yang semula pusat-pusatnya adalah biara-biara dan kerajaan, beralih ke kota-kota sebagai pusat-pusat kegiatan perdagangan dengan hegemoni pahamnya yang baru pula yang disebut sebagai industrialisme maupun kapitalisme¹⁴. Oleh karena itulah dalam kaitannya dengan asal-usul perkembangan kapitalisme, Karl

¹³ M.Dawam Rahardjo, "Ekonomi dan Ekologi Dalam Perspektif Islam", dimuat dalam JB Banawiratma (editor) (1996 : 58) *Iman, Ekologi dan Ekonomi*, Yogyakarta, Kanisius;

¹⁴ Soetandyo Wignjosobroto, "Doktrin Supremasi Hukum : Sebuah Tinjauan Kritis Dari Perspektif Historik", dimuat dalam Wajah Hukum Di Era Reformasi (Kumpulan Karangan Menyambut 70 Tahun Prof. Dr.SatjiptoRahardjo), Editor : I.S Susanto dan Bernard L.Tanya, (2000 : 161-178) Bandung, Alumi.

Marx, sangat menekankan pentingnya kemunculan kaum borjuasi yang berhasil membentuk kegiatan-kegiatan di kota, yang disebutnya bersifat revolusioner¹⁵.

Kemapanan kaum Burg, diperoleh bukan karena mereka berkuasa secara politik atas rakyat, atau dekat dengan kekuasaan. Kemapanan mereka diperoleh melalui hasil kerja kerasnya sendiri. Kemapanannya di bidang ekonomi, telah merubah pandangan-pandangannya tentang berbagai hal. Kaum Burg ini mulai mengkritisi kekuasaan pemimpin negara absolut dan kroni-kroni yang begitu korup. Mereka telah mengidentikkan sebagai kelompok masyarakat yang menghendaki kesetaraan, kebebasan berusaha berbasis kejujuran dan fairness, persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*), penghormatan atas hak asasi manusia, hak-hak sipil dan mulai melepaskan diri dari ikatan-ikatan pemikiran yang primordial dan dipandang tidak rasional.

Pemikiran-pemikiran kelas menengah ini sangat dipengaruhi oleh pemikiran fiosof kenegaraan Jean Jacques Rousseau tentang kedaulatan rakyat. Merujuk pada ajaran Rousseau, kelas menengah tidak lagi menganggap bahwa Raja adalah titisan Tuhan, sehingga mereka tidak mengakui kedaulatan Tuhan sebagai dasar tiap-tiap pemerintahan. Menurut mereka kedaulatan rakyat merupakan satu-satunya dasar yang benar. Peran kaum Burg dalam perwujudan demokrasi sangat penting. Berdasarkan pengalaman sejarah, ada keterkaitan erat antara peran kaum *Burg* dengan tumbuhnya demokrasi sedemikian rupa sehingga demokrasi benar-benar menjadi keniscayaan karena telah memberi manfaat secara substansial. Pengalaman sejarah ini merujuk dari Revolusi Perancis 1789

¹⁵ Karl Marx sebagai seorang filosof dan ahli ekonomi yang banyak mengkritik kapitalisme sangat mengagumi prestasi-prestasi kaum borjuasi (*bourgeois*), bahkan menilai bahwa borjuasi lebih jujur darikaum feodalis. Menurut Karl Marx, nilai-nilai feodal tidak lebih dari selubung ideologis bahwa masyarakat feodal adalah masyarakat berdasarkan penghisapan manusia atas manusia. Borjuasi, menurut Marx, akhirnya dapat mengakhiri fenomena feodalisme itu dengan menempatkan laba sebagai nilai tertinggi. Semua hubungan dikembalikan pada hakekatnya yaitu hukum pasar. Fenomena sebagaimana terurai di atas dapat disebut sebagai titik awal lahirnya kapitalisme. Sumber : Franz Magnis Suseno (1999 : 40-49), *Pemikiran Karl Marx Dari Sosialis Utopis ke Perselisihan Revisionis*, Jakarta, Gramedia.

yang menumbangkan Raja Louis XVI (1774-1792) sebagai penguasa absolut pada masa itu. Tidak dapat dipungkiri kejatuhan Louis XVI dipicu oleh ketidakpuasan kaum *Burg* yang muak atas perilaku Louis XVI yang sewenang-wenang dan manipulatif.

Akhirnya pengaruh kehadiran dan pemikiran mereka menjadi pemicu tergulingnya Louis XVI. Pasca Revolusi Perancis selanjutnya muncul era of rights yang memfokuskan pada hak-hak sipil dan politik warga negara dan negara demokratis modern. Pasca Revolusi Perancis, pengaruh kaum *Burg* dalam melahirkan konsep ketatanegaraan masih berlanjut. Absolutisme kekuasaan raja yang telah berlangsung sejak Imperium Romawi Sebelum Masehi hingga tahun 1789 Sesudah Masehi ditumbangkan. Dan digantikan dengan paradigma baru dalam penyelenggaraan kekuasaan, dimana dipisahkan kekuasaan legislatif-kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Dalam pada itu peran hakim tidak lagi sebagai kepanjangan tangan raja (yang mengidentikkan diri sebagai wakil Tuhan dan pembuat hukum alam) sehingga hanya menjalankan titah-titah raja, akan tetapi sebagai kepanjangan undang-undang yang telah ditetapkan oleh negara. Disinilah awal munculnya adagium hakim sebagai corong undang-undang (*la bouche dela loi*).

Ajaran hakim sebagai corong undang-undang terintegrasi dalam keberlakuan doktrin negara hukum (*rechtstaat*). Peran hakim dalam penegakan hukum adalah menjamin kepastian hukum. Keadilan yang hendak ditegakkan hakim adalah keadilan berdasarkan undang-undang. Ajaran ini cenderung masih dominan hingga saat ini di negara-negara dengan tradisi hukum *civil law* yang memberlakukan doktrin negara hukum (*rechtstaat*). Kehidupan warganegara tidak boleh lagi diatur oleh Raja selaku penguasa (*rule by man*) tetapi didasarkan pada hukum yang harus bersifat otonom, lepas dari kekuatan politik. Dalam konteks sosial kemasyarakatan tindakan-tindakan pemerintah terhadap warganegaranya semakin didorong untuk didasarkan pada prinsip kesamaan di hadapan hukum dan tidak memihak. Pemikiran-pemikiran ini mengilhami keberlakuan

doktrin negara hukum (*rechtstaat*) dan demokrasi kerakyatan negara-negara modern.

Negara dikonsepsikan sebagai kekuasaan yang konkret, tertinggi dan peraturan perundang-undangan yang ditetapkannya adalah sah. Cara berpikir yang dilandaskan pada positivis-empiris ajaran John Austin ini melahirkan apa yang diistilahkan sebagai negara hukum formal. Dalam cara berpikir positivis-empiris ini, apakah suatu undang-undang adil atau tidak, melanggar hak asasi atau tidak bukan menjadi urusan hakim, karena yang menjadi ukuran adalah aturan perundang-undangan itu telah dikeluarkan oleh negara, sebagai kekuasaan tertinggi yang sah dan berwenang menerbitkan undang-undang.

Tantangan Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia Masa Kini

Sistem hukum adalah kesatuan hubungan yang tidak terpisah antara sub sistem pembuatan hukum, sub sistem penegakan hukum dan sub sistem peradilan. Sistem hukum harus dibedakan dengan tradisi hukum. Tradisi hukum (*legal tradition*) oleh John Henry Merryman dikonsepsikan sebagai “ *a set of deeply rooted, historically conditioned attitudes about the nature of law, about the role of law in the society and about the way law is or should be made, applied, studied and taught*”¹⁶

John Henry Merryman menyebut ada 3 tradisi hukum yang mempunyai pengaruh sangat kuat di dunia kontemporer yaitu: *civil law*, *common law* dan *socialist law*¹⁷. Seperti diketahui oleh para peminat kajian hukum, *civil law* adalah tradisi hukum yang tumbuh berakar dan dikembangkan dari Eropa Daratan terutama negara-negara bekas jajahan Imperium Romawi (Perancis, Jerman, Belanda, Italia). *Common law* adalah tradisi hukum yang tumbuh berakar dan dikembangkan dari Negara-negara Anglo Saxon (terutama Inggris, New Zealand).

¹⁶ John Henry Merryman (1985 : 2-3) *The Civil Law Tradition An Introduction to the Legal System of Western Europe and Latin America*, 2nd edition, California, Stanford University Press.

¹⁷ Lo.cit.

Tradisi hukum lebih luas keberlakuannya daripada sistem hukum, karena tradisi hukum tumbuh mendalam melintas batas negara secara administratif. Sekumpulan negara bisa dipertemukan dalam tradisi hukum yang sama, sedangkan sistem hukumnya bisa berbeda.

Sistem hukum Indonesia dibangun berdasarkan nilai-nilai, norma-norma yang terus berkembang, dianut dan disepakati oleh bangsa Indonesia. Nilai-nilai, norma-norma yang disepakati oleh bangsa Indonesia itu tercermin dalam ideologi negara: Pancasila. Secara sosiologis, Indonesia masa kini dikonsepsikan sebagai Indonesia yang ada pada ruang dan waktu era globalisasi dan otonomi daerah, dimana atmosfer pasar bebas dan tuntutan kesejahteraan begitu kuatnya serta kerjasama antar negara begitu dominannya. Secara kultural, batas-batas antara peradaban bangsa menjadi begitu longgar sehingga tumbuhnya kesadaran tentang hak asasi manusia, demokrasi, persoalan gender, persoalan lingkungan hidup menjadi mendunia. Hal-hal tersebut sesungguhnya didorong oleh apa yang disebut mekanisme pasar bebas yang tumbuh dalam ideologi-politik kapitalisme.

Dalam pada itu tuntutan untuk semakin menyeimbangkan antara kepentingan negara dengan kepentingan warga, penyelenggaraan pemerintahan yang adil, penegakan hukum yang benar-benar memberi kebahagiaan rakyat semakin menjadi kuat. Hal itu pun juga terjadi di Indonesia. Paradigma nya pun bergeser dari *state security* menuju *individual security*. Sekarang pun terjadi apa yang disebut sebagai *the shifting of legislative power to judicative power*. Hal ini terjadi karena ada kecenderungan munculnya keraguan pada produk hukum legislatif yang dicurigai tidak pernah netral dan sarat oleh pemenuhan kepentingan tertentu. Oleh karena itu benteng terakhir dalam mewujudkan keadilan adalah pada peran hakim. Demikian pula di Indonesia, hakim diharapkan dapat berperan dalam mewujudkan negara hukum yang membahagiakan rakyatnya. Dalam konteks keindonesiaan masa kini hal itu perlu terus didengungkan karena, disamping masih kuatnya *legislative power* dalam pembuatan hukum, juga umumnya cara ber hukum di negeri kita masih didominasi oleh ber hukum dengan peraturan (sebagai efek tradisi hukum *civil law*) dan kuatnya pendekatan positif-empiris model Austinian. Akibatnya

hukum peraturan perundang-undangan dijalankan dengan menerapkan apa yang tertulis dalam teks saja. Jiwa dan spirit peraturan perundang-undangan ditinggalkan. Keadaan seperti ini dideskripsikan oleh Satjipto Rahardjo¹⁸ dengan menyatakan, negara hukum masih diartikan sebagai negara diperintah berdasarkan hukum, yang sudah dibuat dan disediakan sebelumnya. Negara hukum identik dengan bangunan perundang-undangan. Kualitas negara hukum hanya ditentukan oleh ketundukannya ke pada hukum, sementara hukum tersebut, dicurigai memuat agenda tersembunyi yang bisa jauh dari kepentingan bersama.

Berkaitan dengan hal itu, dalam perspektif sosiologis, Satjipto Rahardjo¹⁹ memberi kritik terhadap dominannya positivis-empiris yang melahirkan negara hukum formal dengan mengatakan bahwa negara hukum formal cenderung mengakibatkan hukum meninggalkan kebenaran substansial, karena kebenaran hukum formal tidak identik dengan kebenaran hukum substansial. Dalam konteks kekinian, menurut Satjipto Rahardjo, negara hukum formal tidak akan memberi kebahagiaan rakyatnya. Ada alasan yang ditunjukkan mengapa bisa demikian; Undang-undang memiliki jangkauan terbatas, dan hanya berisi rumusan kaidah secara umum. Apabila jangkauan yang bersifat umum dijadikan pegangan untuk kasus-kasus yang spesifik maka negara hukum hanya sekedar menjadi negara teks undang-undang. Dalam pandangan penulis disinilah justru kita melihat hakim merupakan penegak hukum yang dapat mendekatkan penegakan hukum pada kebenaran hukum substansial.

Kesimpulan

Adagium la Bouche dela loi yang diterjemahkan hakim (hanya) sebagai corong undang-undang merupakan adagium yang bersumber dari tradisi hukum *civil law*, sebuah tradisi hukum yang tumbuh berkembang di Eropa Kontinental. Adagium itu memberi implikasi pemahaman bahwa hakim hanya menjadi penegak undang-undang

¹⁸ Satjipto Rahardjo (2008 : 20-26) *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta, Genta Press.

¹⁹ Loc.cit

yang telah dibuat oleh kekuasaan konkret yang tertinggi yaitu negara. Semangat dibalik adagium itu adalah keinginan untuk menjunjung tinggi kedaulatan hukum, dan menolak kedaulatan kekuasaan. Adagium ini tumbuh sebagai reaksi atas absolutisme kekuasaan masa lalu yang tidak memisahkan kekuasaan legislatif-eksekutif dan yudikatif. Demikianlah maka sesungguhnya peran hakim berkembang secara dialektis yang tidak dapat dilepaskan dari ruang dan waktu dalam tatanan sosial tertentu. Perkembangan tuntutan peran hakim pun terus terjadi secara dialektis, hingga sekarang yang menjadi tantangan hakim bukan lagi sekedar menjamin kepastian hukum, tetapi mewujudkan keadilan yang menyeimbangkan kepentingan negara dengan kepentingan warga. Itulah yang sesungguhnya termaktub dalam pengertian keadilan substansial, dan menjadi tantangan hakim di Indonesia pada era sekarang, dan untuk itulah maka adagium *la Bouche dela loi* yang diterjemahkan hakim (hanya) sebagai corong undang-undang harus didekonstruksi agar hakim dapat menegakkan keadilan substansial.

Daftar Pustaka

- Golding, Martin (1975), *Philosophy of Law*, New Jersey, Prentice Hall Inc, Englewood Cliffs.
- Hingorani (1984), *Modern International Law*, London, Routlege.
- Huijbers, Theo (1982), *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Yogyakarta, Kanisius.
- Kusumaatmadja, Mochtar (1983), *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung, Binacipta.
- Langer, Susan K.(1959), *Philosophy in a New Key*, New York, The New American Library.
- Law, Stephen (2007), *The Great Philosophers*, First Published, Great Britain, Quercus.
- Machiavelli, Nicolo (1950), *The Prince and the Discourses*, (reprinted), New York, The Modern Library.
- Merryman, John Henry (1985), *The Civil Law Tradition An Introduction to the Legal System of Western Europe and Latin America*, 2nd edition, California,Stanford University Press.

- Morris, Clarence (1963), *The Great Philosophers: Selected Reading in Jurisprudence*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Osborne, Richard (2001), *Philosophy for Beginners*, Penerjemah : P. Hardono Hadi, Yogyakarta, Kanisius.
- Rahardjo, Satjipto (2008), *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta, Genta Press.
- Suseno, Franz Magnis (1995), *Kuasa dan Moral*, Jakarta, Gramedia ;
 -----(1999), *Pemikiran Karl Marx Dari Sosialis Utopis ke Perselisihan Revisionis*, Jakarta, Gramedia.
- Toynbee, Arnold J., (1959), *Greek Historical Thought*, New York, The New American Library.
- Weeks, Marcus (2014), *Philosophy in Minutes*, First Published, Quercus, Great Britain.

Tulisan Dalam Buku, Jurnal, dan Makalah

- Bakti, Yudha (1981), "*Perkembangan Arti Kedaulatan Negara Dalam Praktek Internasional*", Makalah Pada Program Pascasarjana, Bandung, UNPAD.
- Hartono, Sunaryati (1991), "*Pembinaan Hukum Nasional Dalam Suasana Globalisasi Masyarakat Dunia*", Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum, Bandung, FH UNPAD.
- Rahardjo, M. Dawam "*Ekonomi dan Ekologi Dalam Perspektif Islam*", dimuat dalam JB Banawiratma (editor) (1996 : 100-110), Iman, Ekologi dan Ekonomi, Yogyakarta, Kanisius.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, "*Doktrin Supremasi Hukum: Sebuah Tinjauan Kritis Dari Perspektif Historik*", dimuat dalam Wajah Hukum Di Era Reformasi (Kumpulan Karangan Menyambut 70 Tahun Prof. Dr. Satjipto Rahardjo). Editor : I. S Susanto dan Bernard L. Tanya (2000 ; 161-178) Bandung, Alumni.

TINJAUAN TEORITIK KEMANDIRIAN KEKUASAAN KEHAKIMAN

Margarito Kamis

Abstrak

Sejarah kekuasaan kehakiman adalah sejarah pertarungan keyakinan tentang keharusan memandirikan kekuasaan itu disatu sisi, berhadapan dengan hasrat politik penguasa untuk menguasainya di sisi lain. Derajat kesuksesan dan kegagalan usaha itu, ditentukan, dalam kenyataannya, oleh kemandirian para hakim. Kemandirian hakimlah kunci kemandirian kekuasaan ini. Disebabkan sedari asalnya, kemandirian kekuasaan ini diyakini merupakan cara terhandal dalam kehidupan demokratik untuk menjamin hak-hak individu, memagari hak itu dari tindak-tanduk otoritarian penguasa, maka setiap kali terjadi perubahan politik, kekuasaan ini selalu memukau untuk dikonsolidasi.

Kata kunci: pengadilan benteng kemuliaan manusia.

Abstract

The history of judicial power is the history of the battle of belief about the necessity of independence of power on the one hand, confronting the political will of the ruler to master it on the other. The degree of success and failure of the effort is determined, in fact, by the power of the judges. The independence of judges is the key to the independence of this power. Because of its origin, this independence of power is believed to be an ingenious way of democratic life to secure the rights of individuals, fencing that right from authoritarian rulers, every time political change occurs, this power is always fascinating to be consolidated.

Keywords: justice is fortress of human dignity.

Pendahuluan

Kemandirian kekuasaan kehakiman, sebuah tema dalam kajian-kajian konstitusionalisme yang begitu populer, dalam sejarahnya muncul dan memukau berbagai kalangan menjelang akhir abad ke-17 di Barat, melambangkan, bukan dalam arti simbolik, melainkan esensial. Sifat ini mandiri, diandalkan sebagai mahkota, dalam makna sebagai benteng peradaban. Mengapa, bagaimana dan untuk apa memandirikannya? Itulah soalnya. Hasrat memandirikan kekuasaan

kehakiman dalam kajian konstitusionalisme terkait secara langsung, dengan dua hal. *Pertama*, sebelum abad ke-17 hanya segelintir orang, yang dalam diskursus modern, menyanggah status merdeka¹. Di luar mereka yang menyanggah status itu, merdeka, semuanya budak (*slave*) bernilai hukum sebagai barang (*property*) yang diperjualbelikan dalam lalu lintas ekonomi klasik kala itu. *Kedua*, adanya hasrat, sering disifatkan dengan “kemuliaan” menjadi hasrat mulia, mengubah tatanan sosial politik yang non *polity* itu, menjadi *polity* seutuhnya. Caranya adalah memastikan bahwa semua orang mulia dalam esensinya sedari awal adanya kodrati sebagai manusia ciptaan Allah Subhanahu Wata’ala. Membedakan orang berdasarkan pertimbangan-pertimbangan partial; keunggulan asal-usul, kepemilikan properti, sekadar sebagai contoh, dalam perspektif ini, sama nilainya dengan menistakan esensi kodrati manusia.

Itulah, kalau bukan credo, diakui oleh sejumlah ilmuwan pencerahan pada masanya, merindukan *polity*. Rindu itu sepenuhnya dirujuk dalam tradisi pemikiran barat sebagai prinsip fundamental hukum alam (*natural law*) terlepas dari cara menemukan hukum itu. Dunia hukum alam, tak mungkin bukan dunia penuh nilai-nilai agung. Dunia nilai bukan dunia yang menawarkan, apalagi mengagungkan perbedaan perlakuan. Hukum alam, kata kaum Stoik, mengatur seluruh umat manusia, bahkan para budak. Seperti Heraklius, kata Jostein Gaarder, kaum Stoik percaya bahwa setiap orang adalah bagian dari satu akal atau *logos* yang sama. Mereka, Gaarder melanjutkan, beranggapan bahwa setiap orang adalah sebuah dunia miniatur, atau “*mikrokosmos*” yang merupakan cerminan “*makrokosmos*”. Kaum ini, sebagaimana diketahui memberi perhatian terhadap persahabatan manusia, dan Kaisar Romawi Marcus Aurelius (121-180 M) adalah negarawan yang aktif. Salah seorang tokoh dari mereka yang sangat menonjol, Cicero (106-43 SM) orator, filosof dan

¹Menurut Ernest Barker, kata “state” dalam bahasa Inggris berasal dari bahasa Latin “status”. Dalam bahasa latin klasik, kata “status” secara umum berarti “standing” dan itu menunjuk pada standing” seseorang atau badan. Tetapi secara khusus Cicero menerapkannya kedua kata itu “standing atau position” dalam keseluruhan masyarakat, dan menyebutnya sebagai *status civitatis* atau *status reipublicae* atau *polity* dalam pengertian umum konstitusi dan institusi sebagai dasar berdirinya republik. Lihat Ernest Barker, *Principles of Social and Political Theory* (London, Oxford University Press, 1952), hl, 89-90. Lihat juga, N.D Fustel De Coulanges, *The Family (Gens) was at First the only Form of Society*, Dalam Reinhard Bendix, et al; *State and Society* (Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press, 1973), 94.

negarawan, adalah pembentuk konsep humanisme, suatu pandangan yang menempatkan individu sebagai fokus utamanya. Seneka, tokoh Stoik sesudahnya, menggemparkan lingkungannya dengan mengatakan “bagi umat manusia, manusia itu suci.”² Dalam lintasan ini, ideal-ideal hukum alam, dimengerti dan diterima sebagai sesuatu yang terberi, yang esensinya memuliakan setiap orang, sulit ditolak. Tetapi soalnya adalah bagaimana melembagakannya ke dalam kehidupan yang eksis.

Pada titik itu, penilaian Plato atas sifat orang membuka jalan ke hasrat penataan tata sosial dan politik. Sebagaimana dirujuk oleh George H. Sabine, Plato menulis *man, when perfected, is the best animals, but, when separated from law and justice, he is the worst of all*. Itu sebabnya, Plato seperti juga Aristoteles mengidealkan negara, tidak dengan cara diperintah oleh satu orang, karena segala tindak-tanduk pemerintahannya didasarkan pada hasratnya sendiri, sehingga negara menjadi personal dalam sifatnya. Aristoteles, jelas dalam soal ini. Konsepnya mengenai *ideal state*, disandarkan pada keharusan adanya konstitusi (*Laws*). Seperti didiskripsi oleh Sabine, Aristoteles menempatkan konstitusi (*Laws*) sebagai pranata tertinggi, bukan orang atau beberapa orang yang memerintah sebagai pranata tertinggi. Menempatkan hukum sebagai pranata tertinggi, dalam pandangan Aristoteles, bukan sebagai konsesi atas kelemahan manusia, melainkan menurutnya merupakan bagian intrinsik pemerintahan yang baik, sekaligus menjadi karakter negara ideal (*ideal state*).³

Terlalu sulit untuk tak menandai hasrat, yang terlebur dalam perspektif Aristoteles sebagai preferensi kerinduan, pasti mulia, dalam memastikan eksistensi setiap manusia terjamin utuh, bukan sebagai manusia ketegorial. Memuliakan manusia, setiap orang, itulah titik tolak, jantung hasrat penataan organisasi kehidupan yang kelak dalam arti modern disebut negara. Ihwal kemuliaan manusia sebagai jantung gagasan kemandirian kekuasaan kehakiman, yang dalam kajian *rule of law*, dijadikan salah satu syarat dasarnya, dikenali dan ditampilkan dengan sangat cemerlang oleh John Locke. Seluruh

² Jostein Gaarder, *Dunia Sophie, Sebuah Novel Filsafat*. Penerjemah Rahmani Astuti, (Ujung Bereung, Bandung: Mizan, 2013), 214.

³ George H. Sabine, *A History of Political Theory* (New York, Henry Holt and Company, Inc, 1955), 93 dan 95.

kajiannya tentang kekuasaan menempatkan, sekali lagi, proteksi terhadap kemuliaan setiap orang sebagai tujuan tertinggi pembentukan kekuasaan negara. Tujuan tertinggi seseorang masuk ke dalam masyarakat, begitu pandangan Locke, adalah propertinya aman dan terjaga, dan instrumen terbaik untuk tujuan tersebut adalah membuat hukum.

Batas Kekuasaan

Hukum, dalam konteks ini menjadi hal utama dan fundamental; dan dalam perspektif hukum alam mengharuskan bersifat fundamental dan utama membentuk kekuasaan pembentukan hukum. Kuatnya hasrat Locke memastikan kekuasaan tidak menginjak-injak kebebasan setiap orang, terefleksi nyata pada pernyataannya. Katanya *legislative supreme authority* bukan hanya merupakan badan tertinggi dalam negara, tetapi suci. Locke melanjutkan sebagai kekuasaan yang diberikan oleh komunitas, maka kekuasaan lembaga ini tidak bisa diubah, atau dikurangi oleh lembaga lainnya. Kekuasaan ini legislatif karenanya, tidak dapat mengasumsikan sendiri sebagai kekuasaan yang dapat dilaksanakan dengan hukum yang bersifat arbitrary, melainkan harus, dalam fungsinya mengalirkan keadilan, dan memutus dengan benar masalah-masalah yang akan dimumunkan menjadi hukum yang berlaku.

Kekuasaan, disini terlihat, sekali lagi, Locke hendak memproteksi kebebasan individu dari pemerintahan yang bersifat absolut. Pemerintahan jenis ini, dalam pandangan Locke tidak pernah selaras dengan hukum, tidak sesuai dengan tujuan masyarakat dan pembentukan pemerintah. Mengapa? Karena orang tidak akan bebas memelihara kehidupannya, kebebasannya dan kesempatannya. Perlindungan atas harta menjadi tujuan pemerintah, demikian Locke menegaskan dan untuk itulah orang masuk ke dalam masyarakat. Legislatif, dalam semangat itu, tidak dapat mengalihkan kekuasaan membentuk undang-undang ke badan lain.⁴

Menjadikan pengadilan sebagai benteng bagi setiap orang mempertahankan hak-haknya dari campur tangan dan tindakan

⁴ Lihat John Locke, *Two Treatise of Government*, Diedit oleh Mark Goldie, (London: The Guerensy Press Co, Ltd, 1993), 182-189.

sewenang-wenang penguasa itulah, sekali lagi, esensi konsep kemandirian kekuasaan kehakiman. Hasrat inilah yang menggema, merangsang setiap orang berakal, terutama para penyusun konstitusi Amerika mengaturnya dalam konstitusi. Para penyusun konstitusi Amerika Serikat, terlepas dari asumsi-asumsi filosofis tentang bakat merusak yang tersematkan secara alami pada setiap orang, dan pengetahuan mereka tentang kekuasaan yang sepanjang sejarah selalu mengingkari eksistensi hak setiap orang merdeka disatu sisi, dan di sisi lain merindukan jaminan kepastian bahwa setiap orang merdeka sebagai manusia, ditandai dengan hak yang melekat pada dirinya, merupakan faktor kunci pengorganisasian kekuasaan dalam skema yang rumit. Skema hubungan antar kekuasaan diciptakannya berkerangka saling cek antar kekuasaan, sembari menyematkan sifat mandiri pada kekuasaan kehakiman.

Philip Strum, ilmuwan politik dari Brooklyn College City Universitas New York, dalam kajiannya tentang independensi pengadilan Amerika, menampilkan data sejarah pemikiran para perumus konstitusi Amerika tentang independensi pengadilan yang cukup menarik. Strum, dalam kata-katanya menyatakan para perancang konstitusi 1787, mengakui bahwa hak-hak rakyat mendahului pemerintahan. Umat manusia, kata para perumus konstitusi, terlahir dengan hak-hak, dan dinyatakan dalam Deklarasi dan tujuan dari pemerintahan adalah melindungi dan meningkatkan hak-hak ini. Namun para perancang konstitusi mengajukan sebuah pertanyaan menarik; sebuah pemerintahan baru melindungi rakyat dari rakyat lainnya, siapa yang akan melindungi rakyat dari pemerintah? Pemerintah bisa salah, pemerintah bisa sewenang-wenang, pemerintah bisa merusak kepercayaan rakyat dengan membatasi hak-haknya.

Para penulis konstitusi, kata Strum selanjutnya, bertanya-tanya bisakah pemerintah dibuat cukup kuat untuk menjaga warga tanpa membuatnya menjadi begitu kuat sehingga menjadi benteng pertahanan kekuasaan tanpa bisa diperiksa? Jawabannya adalah membagi-bagi kekuasaan. Dikatakan oleh salah satu penyusun konstitusi, Strum melanjutkan lagi, peradilan tak punya kekuatan dana atau senjata. Peradilan tidak bisa menggerakkan militer atau polisi untuk memaksakan keputusannya, atau ia juga tidak bisa menolak

anggaran dari cabang-cabang lain. Yang bisa dilakukan adalah menunjukkan bahwa sosoknya independen secara politik, bersifat begitu melindungi hak-hak rakyat, sehingga baik politikus maupun warga, suka tidak suka harus mematuhi putusannya. Jika peradilan bisa berbicara tanpa rasa takut atau pilih kasih, jika ia benar-benar independen, maka ia akan hidup di luar kendali cabang kekuasaan lainnya. Untuk tujuan itu hakim-hakimnya, dirancang, dalam konstitusi untuk bekerja seumur hidup, dan hanya bisa diberhentikan bila berkelakuan tercela.⁵

Mengandalkan hakim, karena integritasnya dan membentengi independensi kekuasaan pengadilan, bukan pilihan yang salah. Tetapi hakim, sebagaimana juga presiden, yang menurut preferensi James Madison yang dikemukakan dalam pembahasan UUD Amerika untuk tema kekuasaan presiden, beralasan untuk secara analogikal berlaku juga buat para hakim. Singkat kata hakim juga bukan malaikat. Karena bukan malaikat, kekuasaan-kekuasaan kehakiman pun harus diorganisasikan dalam skema saling cek, sembari pada tingkat tertentu berwenang mereview tindakan presiden. Skema itu terlihat relasi antar ketiga cabang kekuasaan berkerangka pemisahan atau pembagian kekuasaan. Inilah yang dilakukan oleh para penyusun konstitusi Amerika, walau harus diakui pada waktu konstitusi mereka disusun, Montesqieu, dengan teori pemisahan kekuasaannya belum cukup menggema.

Walau teori Montesqieu tidak berpengaruh langsung terhadap para penyusun konstitusi Amerika sebagaimana pengaruh teori Locke, tetapi teori Montesqieu juga memiliki relevansi untuk dikemukakan. Manakala dua kekuasaan itu esekutif dan legislatif disatukan pada satu tangan atau badan, Montesquieu, tidak ragu memastikannya bahwa penyatuan itu menghilangkan kebebasan. Sebabnya sederhana. Bagi Montesqieu penyatuan itu akan memunculkan kesan munculnya monarki atau senat yang membuat hukum yang bersifat tiranis, dan

⁵ Philips Strum adalah Breclundian Profesor Emerita untuk ilmu politik, Broklyn Coleg University of New Yoerk, dan Gibbs Visiting Profesor untuk Hukum Konstitusional, Wayne State University. Ia telah menerbitkan sejumlah buku dan artikel dalam bidang pemerintahan Amerika, termasuk peradilan Amerika Serikat dan Hak Asasi Manusia. Lihat Majaah Majalah Demokrasi yang diterbitkan oleh America Commerce Freedom. Majalah ini telah diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia. Judul artikelnya *Peran Peradilan Independen* dalam Majalah ini, tanpa penerjemah, 2001, hal 40.

dilaksanakan dengan cara yang sama tiranisnya juga. Tidak akan ada kebebasan, kata Montesqieu jika kekuasaan kehakiman, dalam kata-katanya sebagaimana diterjemahkan oleh Thomas Nugent dan Franz Neumann, digabungkan dengan kekuasaan eksekutif.

Apa yang terjadi bila kekuasaan eksekutif dan yudikatif disatukan? Montesqieu, sebagaimana dijelaskan oleh Neuman, kehidupan dan kebebasan dikontrol secara arbitrer, dan hakim bertindak sebagai legislator. Apabila digabungkan, dalam arti diletakan pada tangan, eksekutif, maka hakim akan bertindak, dalam kata-katanya, *violence and oppression*. Dalam tradisi Romawi, kekuasaan ini (*judiciary power*) diberi kepada masyarakat, senat, dan magistrate, dan terakhir kepada *particular judges*. Consul memegang kekuasaan ini setelah sebelumnya dipegang oleh raja, dan akhirnya dipegang oleh praetors sebagai hakim setelah consul. Servius Tullius, dicatat Montesquieu, menempatkan dirinya sebagai pemegang kekuasaan memutus perkara-perkara civil, yang tidak diihtisarkan lebih dahulu oleh consul, kecuali beberapa kasus untuk alasan-alasan luarbiasa.⁶

Menariknya, entah karena singkatnya Montesquieu berada di Inggris atau hal lain, penandaan praktik ketatanegaraan Inggris sebagai negara yang mempraktikan pemisahan kekuasaan antar tiga cabang kekuasaan, tidak cukup akurat. Tidak hanya Ivor Jennings, Hilaire Barnet juga menilai betapa *separation of power*, tulisnya tidak menuntut ketiga organ kekuasaan beroperasi secara terpisah, terisolasi antara satu dengan lainnya, terutama. Inggris, jelas menempatkan parlemen sebagai organ supreme. Kata Barnet, nampak agak ekstrim, memisahkan secara utuh fungsi ketiga organ tersebut, akan mengakibatkan hukum dan masalah-masalah konstitusional mengalami kebuntuan (*deadlock*).

Dalam pandangan Hilaire, *judiciary* adalah satu cabang kekuasaan negara, yang berfungsi menyelesaikan konflik antarorgan negara, antara negara dengan warga negara dan antara sesama warga negara. Dalam konteks ini, independensi kemandirian kekuasaan kehakiman dihubungkan dengan eksekutif dan legislatif. Independensi

⁶ Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, diterjemahkan oleh Thomas Nugent dan Franz Neumann, (New York: Hafner Press, 1949), 151, 152, dan 174.

tersebut, sebagai hal penting utama dalam hubungan kekuasaan kehakiman dengan eksekutif diskemakan menurut hukum, dengan tujuan, disini terlihat kembali penempatan kebebasan individu sebagai jantungnya, ketika individu berhadapan atau bersengketa dengan eksekutif. Jelas, dalam kasus ini *separation of power* dalam pengertian rigid, materil, tidak berlaku dalam skema konstitusionalisme Inggris.

Hilaire menunjuk *The Lord Chancellor* dijadikan ketua pengadilan dan secara formal diakui sebagai Presiden Supreme Court menurut Supreme Court Act 1981. Administrasi Supreme Court (Court of Appeal, High Court and Crown Court) dan *county court*, menjadi tanggung jawab *Lord Chancellor*. Hakim diangkat oleh *Lord Chancellor*. Disisi lain, hakim pada pengadilan tinggi, pemindahan hakim dan administrasi pengangkatannya menjadi tanggung jawab Mahkota, setelah mendapat pertimbangan Lord. Menariknya pemberhentian hakim tanpa sebab yang jelas, dan pemindahan hakim karena ketidakmampuannya serta tindak-tanduk tercela sepenuhnya menjadi wewenang *Lord Chencellor*. *Lord Chancellor* juga bertanggung jawab atas pelayanan pengadilan, dan bantuan hukum. Tahun 2004, dilakukan reformasi konstitusional dan kembali memperlihatkan sebuah pergeseran karena melembagakan lembaga baru, yang mengambil sebagian fungsi *Lord Chencellor*. Reformasi konstitusional tahun 2004 tersebut, melembagakan *Judicial Appointment Commission* yang berfungsi dan bertanggung jawab dalam pengangkatan hakim. Dalam reformasi ini juga dipersiapkan peralihan fungsi *Lord Chancellor* dalam mengurus pelayanan pengadilan pada *Lord Chief Justice* ke *Secretary of State*, yang fungsinya menangani isu-isu konstitusional, *constitutional affairs*.⁷

Keragaman organ pengadilan di Inggris, dengan ragam tanggung jawab yang tersebar, tetapi satu hal, Inggris tidak melembagakan, apa yang di Indonesia disebut Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), padanan dari *Administrative Court* di Perancis. Tak mesti mengejutkan, karena jalan sejarah tak mungkin tidak mengilhami setiap bangsa dalam mengembangkan sistem, khususnya

⁷ Unik, dan ini menandai pemisahan kekuasaan secara rigid, mengisolasi satu organ kekuasaan dari organ kekuasaan lainnya, tidak berlaku di Inggris. Lord Chief Justice, Master of the Rolls, Presiden of Family Division, Vice Chancellor, Lord of Appeal in Ordinary and Lord Justice of Appeal diangkat oleh raja. Lihat Hilaire Barnett, *Constitutional & Administrative Law*, (London: Cavendish Publishing Limited, 2004), 100-101.

hukum dan struktur pengadilannya. Perancis, betapapun sebelum revolusi berdarahnya di tahun 1789, tidak mengenal pengadilan administrasi, justru pengadilan ini dibentuk sesudah revolusi itu. Napoleon adalah arsiteknya. Tidak kalah menariknya adalah fungsi baru Presiden Perancis. Fungsi ini baru diciptakan pada tahun 1958, dan dilembagakan dalam konstitusi 1958. Konstitusi ini sering ditandai secara simbolik dengan konstitusi untuk republik kelima, nyata-nyata melibatkan Presiden dalam kehidupan pengadilan, suatu pemikiran unik dalam kerangka doktrin pemisahan kekuasaan klasik.

Satu abad setelah Inggris melembagakan praktik pemisahan kekuasaan secara formil, Perancis, diawali oleh Robersipere, yang memanfaatkan huru-hara revolusinya, memisahkan, menarik keluar kelompoknya mereka yang mewakili komune dari parlemen. Orang-orang yang telah keluar dari parlemen klasik itu, menyelenggarakan pertemuan di luar parlemen. Peristiwa ini, harus diakui mengawali terciptanya struktur kekuasaan khususnya parlemen baru, pasca revolusi itu. Seperti penataan kekuasaan dan kelembagaan Inggris yang dipengaruhi oleh pemikiran John Locke, penataan kekuasaan dan kelembagaan Perancis pasca revolusi ini turut dipengaruhi oleh pemikiran brilian Montesquieu.

Raja, dalam pemikiran politik Perancis klasik, yang menjadi pusran dalam kehidupan, rontok. Negara adalah saya, *l'etat c'est moi* kata Louise XIV, menandai kehidupan Perancis klasik. Menariknya dalam tradisi hukum lama Prancis, Raja dengan segenap atribut yang dimilikinya, tidak langsung menyidangkan perkara. Padahal ia, Raja, bukan hanya personifikasi hukum itu sendiri, melainkan juga personifikasi pengadilan. Mereka memperoleh kewenangan itu karena dimandatkan, tentu bertindak untuk dan atas nama mandator, rajanya.

Perancis sebelum revolusi 1789, tidak memiliki dokumen hak asasi manusia, khas Magna Charta 1215 di Inggris. Tetapi Perancis, entah karena itu atau bukan, tidak mengingkari adanya kenyataan betapa tidak semua orang diakui sebagai individu merdeka, dengan kebebasannya yang terjamin. Revolusi 1789 itulah yang memastikan, dalam kesempatan pertama, otonomi individu. Semboyan *liberte, egalite dan fraternite*, dintrodusir dalam revolusi ini, dan dinyatakan

dalam deklarasi hak-hak asasi. Dalam piagam ini, prinsip-prinsip itu diintrodusir pada tanggal 29 Agustus 1789.

Sekadar sebagai contoh, pernyataan ini dirumusan sebagai berikut; setiap orang memiliki hak sejak lahir. Perbedaan sosial tidak bisa digunakan sebagai dasar pembedaan perlakuan, kecuali untuk kesejahteraan umum. Setiap orang tidak boleh dituduh, dituntut dan dipenjarakan tanpa dasar hukum. Setiap warga negara, menurut hukum berhak ikut serta dalam pemerintahan, berbicara, menulis dan seterusnya. Setiap warga memiliki hak memutuskan sendiri atau melalui wakilnya, bila perlu, berpartisipasi dalam masalah pendapatan negara, dan lainnya. Sayang Louise ke-XVI, bukan hanya ragu-ragu, tetapi menolak meratifikasinya.⁸

Tidak seperti Inggris, yang pemerintahannya tunduk pada pengadilan umum, di Perancis pemerintah tidak tunduk pada pengadilan umum, *ordinary court*. Menurut Peter de Cruz hal itu merupakan akibat dari pemisahan kekuasaan. Di Perancis, kata de Cruz pemerintah tidak tunduk pada pengadilan umum, melainkan pada *Counseil d'Etat*, dewan negara, sebagai pengadilan administratif tertinggi. Tingkatan terendah, kata Cruz, dari struktur pengadilan administrasi terdiri atas *tribunaux administratifs* (pengadilan administrasi, yang merupakan pengadilan daerah), berjumlah 26 unit dan terdapat di kota-kota metropolitan Perancis sejak tahun 1987. Sekarang dibuat pengadilan administrasi menegah, banding, *cour administrative d'appel* (pengadilan banding administrasi). Kasasi atas putusan pengadilan banding tidak disampaikan ke pengadilan kasasi, melainkan ke *Counseil d'Etat*, dalam bentuk, kata Cruz *recours e cassation* (banding berdasarkan pertimbangan pokok hukum). Selain itu di Perancis, ini memperlihatkan perbedaan dengan Inggris, juga dengan kita, Indonesia, terdapat *Tribunal de Conflits*, pengadilan yang memeriksa konflik yurisdiksi. Misalnya apakah sebuah perkara harus diputus oleh pengadilan ordiner atau pengadilan administratif.⁹

⁸ James Harvey Robinson dan Charles A. Beard, *Outline of the European History Part II From The Seventeenth Century To The Present Time*, (Boston: Gin and Company, 1927), 208.

⁹ Peter de Cruz, *Perbandingan Sistem Hukum; Common Law, Civil Law dan Socialist Law*. Penerjemah Narulita Yusron, (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2010), hlm, 112-113.

Konsisten dengan gagasan Napoleon pemerintah tidak tunduk pada pengadilan republik kelima Perancis, untuk menyebut konstitusi yang diubah pada tahun 1958, yang diprakarsai Jenderal De Gaulle, presiden kala itu, presiden Prancis dengan bantuan dewan pengadilan tinggi, ditugaskan menjadi pengawal independensi pengadilan (lihat Pasal 64 konstitusi Perancis 1958). Pasal berikutnya, 65, Konstitusi ini juga, disini terlihat lagi keunikannya, dewan pengadilan tertinggi diketuai oleh presiden, dan Menteri Kehakiman, secara *ex officio*, menjadi deputinya. Sangat unik, tentu bila ditimbang berdasarkan gagasan pemisahan kekuasaan versi Montesquieu, pengaturan ini berada pada bab VIII, bertitel *The Judiciary*, bukan pada bab II yang bertitel *The Presiden of The Republic*, juga bukan pada bab III yang bertitel *Government. Court of justice*, karena fungsinya, dan betapapun adanya jauh sesudah riset A. V Dicey, hanya mengadili figur tertentu dalam pemerintahan. Ini menandakan, betapapun, sekali lagi, sesudah riset A. V. Dicey, di Perancis seperti dikemukakan Dicey, yang dikutip oleh Profesor M. Djokosutono (tertuang dalam buku Profesor Harun Alrasid), berlaku dua jenis hukum untuk dua pengadilan yang berbeda, tidak seperti Inggris yang memberlakukan satu hukum untuk semua pengadilan dan semua orang.¹⁰

Perancis, terlihat melalui konstitusi 1958, memperkenalkan, tentu karena masa lalunya sesudah revolusi sampai dengan sebelum tahun 1958, membuat lembaga baru; *Constitutional Council*. Dilihat dari struktur konstitusi, lembaga ini bukan merupakan bagian kekuasaan kehakiman. Dewan ini diatur dalam bab VII yang bertitel *Constitutional Council. Fungsionarisnya* berjumlah sembilan orang dengan masa jabatan sembilan tahun (Pasal 56). Tiga orang diangkat oleh Presiden, tiga oleh *National Assembly* dan tiga orang lagi oleh Ketua Senat. Tidak seperti Indonesia yang ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakimnya, Ketua *Constitutional Council* Perancis diangkat oleh Presiden. Bukan undang-undang, tentu setelah diumumkan oleh *National Assembly*nya, tetapi rancangan undang-undang yang telah selesai dibahas di parlemen itulah, yang, sebelum diumumkan pemberlakuannya, direview oleh dewan ini.

¹⁰Djokosutono, dalam Harun Alrashid, *Kuliah Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1959), 75.

Disebabkan sumber pengisian jabatan pada dewan itu tidak tunggal, melainkan tersebar pada tiga organ, sulit untuk menghindarkannya dari resonansi politik, dan lembaga ini lebih merupakan representasi politik. Kata Eivind Smith, layaknya Belgia yang memiliki *Cour d'Arbitrage*, sebagai representasi ciri *judicial review* di Eropa, “di-sentralisasi” dipusatkan pada satu organ.¹¹

Perlindungan atas otonomi individu, setiap orang, gagasan dan praktik yang telah hidup dalam sistem hukum dan politik Inggris, sebelum akhirnya diikuti juga oleh Amerika dan Perancis, dijadikan dasar kreasi politik dalam rancangan bangun organisasi kekuasaan negara. Tidak ada jalan, sekecil apapun, untuk misalnya, mengenyampingkan kenyataan bahwa perlindungan atas otonomi individu sebagai dasar pengorganisasian kekuasaan, yang di dalamnya kekuasaan pengadilan disifatkan sebagai *independen* dari eksekutif dan legislatif.

Hakim; Penentu Kemandirian Pengadilan

Selalu ada yang tak terbayangkan pada saat penyusunan konstitusi, itulah spektrum tipikal politik penyusunan konstitusi. Selalu muncul hal baru dalam bernegara, melampaui ekspektasi para penyusun konstitusi, terutama karena tindak-tanduk penguasa, acapkali membahayakan keselamatan eksistensi hak setiap orang, juga merupakan tipikal kehidupan konsitusionalisme. Selalu pula muncul presiden yang berhasrat, dengan berbagai argumen, menguasai pengadilan disatu sisi, berhadapan dengan hakim yang percaya, yang membalut dirinya dengan keyakinan bahwa kemandirian kekuasaan kehakiman adalah mahkota mereka dan rakyat dalam negara demokratis. Hakim tipikal ini, dalam beberapa kasus di Amerika membuktikan merekalah penentu independensi kekuasaan kehakiman. Mereka memastikan juga bahwa kemandiriannya, mahkota, tidak akan berubah menjadi perisai yang rapuh. Beralasan Frenkfurter menilai, *the court is an institutiton, but individuals, with all their diversities of endowment, experience and outlook determines its action*. Kata Frank selanjutnya *The history of supreme court is not history of an*

¹¹Eivin Smith, *Introduction*. Dalam Eivind Smith, Ed, *Constitutional Justice Under Old Constitutions* (London: Kluwer Law International, 1995), xvi.

*abstraction, but the analysis of individual acting as a Court who make decision and lay down doctrins.*¹²

Unintended expected, konsep yang diperkenalkan oleh Roman Tomasic untuk kasus munculnya hal baru yang belum tercakup dalam ukum yang berlaku,¹³ menandai keadaan hukum Amerika pada awal pertumbuhan konstitusionalismenya. Konstitusi 1787 ternyata tidak mengatur berapa jumlah hakim. Itulah yang menjadi penyebab utama jumlah hakim Supreme Court bervariasi untuk beberapa waktu lamanya. Menurut Richard G. Menaker dalam artikelnya – *FDR's Court Packing Plan: A Study in Irony* dalam *The Journal of The Gilders Lehrman Institute*, berdasarkan *the First Judiciary Act 1789*, jumlah hakim pada *Supreme Court* sebanyak 6 (enam) orang. Jumlah ini berkurang pada tahun 1801 menjadi 5 orang, tetapi berubah lagi menjadi 7 (tujuh) pada tahun 1807, untuk selanjutnya menjadi 9 orang pada tahun 1863. Jumlah ini berkurang menjadi 7 pada tahun 1866, dan akhirnya berubah lagi, dalam arti bertambah menjadi 9 pada tahun 1869.

Menurut Richard, oleh Commings, Jaksa Agung kala itu, kenyataan tersebut diberitahukan kepada FDR. Tanggal 5 Februari 1937, FDR secara resmi mengajukan draft UU itu ke kongres untuk dibahas. Menariknya, John Nancy Ganer, wakil presidennya yang bertindak sebagai Ketua Senat *Ex officio*, menolak draft ini. Lebih menarik lagi, karena memperlihatkan andil cabang kekuasaan lain, khususnya legislatif dalam memastikan kemandirian kehakiman, komite judiciary tidak membahas (mengambil keputusan) atas draft tersebut, padahal *judiciary commite* didominasi Demokrat,¹⁴ partainya presiden.

Kombinasi antara tidak adanya pengaturan jumlah hakim pada Judiciary Act 1789, dan belum matangnya penegakan prinsip-prinsip *separation of power*, memunculkan beberapa praktik ketatanegaraan

¹²Pernyataan Frankfurter tersebut dikutip oleh Bernard Schwartz, *A History of the Supreme Court* (Oxford: Oxford University Press, 1993), 264.

¹³ Roman Tomasic, *The Sociology of Legislation*. Dalam Roman Tomasic (ed) *Legislation and Society in Australia* (Sydney: George Allen and Unwid, 1979), 35.

¹⁴Lihat Richard G. Menaker, *FDR's Court Packing Plan: Study in Irony*, Dalam *The Journal of The Lehrman Institute*, Tanpa Tahun, 4-5. Lihat juga, Hendry J. Abraham, *Justices and Presidents, A Political History of Appointments to the Supreme Court*, (New York: Oxford University Press), 1985.

yang menarik. Menarik, karena praktik-praktik kala itu, memperlihatkan, bukan hanya seolah, tidak ada garis pemisah (pemisahan kekuasaan) kekuasaan; eksekutif dengan yudikatif, tetapi lebih dari itu. Hakim dapat merangkap jabatan eksekutif, mencalonkan diri untuk jabatan gubernur tanpa meninggalkan jabatan hakimnya, jumlah hakim agung yang bervariasi, hingga sejumlah presiden-presiden Amerika berhasrat menguasai pengadilan merupakan bukti adanya celah, tak terbayangkan dari konstitusi, yang menimbulkan masalah dikemudian hari.

John Jay, Chief Justice Supreme Court pertama dalam sejarah AS, yang pengangkatannya, sesuai konstitusi didahului dengan nominasi dari Presiden, selama mengemban jabatannya, juga ditunjuk oleh presiden menjadi *special ambassador* di Inggris pada tahun 1794. Menariknya Jay tidak melepaskan jabatannya sebagai *Chief Justice Supreme Court*. Praktik yang sama dilakukan presiden Washington terhadap Oliver Ellsworth,¹⁵ penerus Jay, setelah Jay tidak lagi menjadi *special ambassador* di Inggris, karena terpilih menjadi gubernur New York. Seperti Jay, Oliver Ellsworth juga diangkat menjadi *special envoy* di Perancis, tanpa menanggalkan jabatannya sebagai *Chief Justice*.

Resonansi politik republik dan demokrat disatu sisi berhadapan dengan Federalis di sisi lain harus diakui, ikut andil dalam kekacauan ini. Penolakan atas John Marshal oleh John Adams, presiden kala itu, begitu penolakan Thomas Jefferson terhadap Marbury, jelas memperlihatkan pertarungan dua aliran politik yang berbeda. Aliran pikiran politik republik, yang kala itu diwakili Alexander Hamilton, sebagai eksponen utamanya (menteri keuangan pertama)¹⁶ dengan John Adams dibarisan ini juga, berhadapan dengan aliran pikiran

¹⁵ Samahalnya dengan John Jay, Oliver Ellsworth adalah salah seorang anggota Constitutional Convention Philadelphia, 1787. Elswort, sebagaimana ditulis oleh Carol Berkin, memprakarsai kompromi, dikenal dengan nama *Conneticut Compromises* dalam pembahasan sistem perwakilan Kongres dalam *constitutional convention* itu. Elswort menghendaki agar peserta menyetujui, berkompromi, gagasan perwakilan proporsional untuk pengisian keanggotaan Senat. Gagasan proporsional representasi, adalah gagasan yang semula diusulkan oleh James Madison, peletak dasar *Virginia Plan*, tetapi ditolak oleh delegasi Selatan yang dipakarsai oleh William Petterson. William Petterson dikenal juga, menurut Carol Berkin sebagai peletak dasar *New Jersey Plan*. Lihat Carrol Berkin, *A Brilian Solution; Inventing the American Constitution* (New York: A Harvest Book Harcourt, Inc, 2002), 107, 111.

¹⁶Lihat Philip G. Henderson, *Marshall vs Jefferson Then and Now: How Intellectual and Political Struggle Over the Constitution Resonates Today*. Tanpa Tahun, 41.

politik demokrat, dengan Tomas Jefferson sebagai eksponen utamanya, jelas. John Adam, walau telah kalah dari Thomas Jefferson dalam pemilihan presiden tahun 1801, tetapi masa jabatannya belum berakhir masih terus berkehendak memastikan aliran politiknya bercokol dalam kekuasaan pengadilan. Sembari menunggu pelantikan presiden yang baru terpilih Thomas Jefferson John Adam mengajukan rancangan Judiciary Act, menggantikan Judiciary Act 1789. Rancangan ini sukses diterima menjadi Judiciary Act 1801.

Berdasarkan rancangan ini, Adam menominasi sejumlah hakim (jumlahnya 16 orang) ke senat. William Marbury satu diantara ke-16 orang itu, dinominasikan menjadi hakim di Wahington DC. Faktanya James Madison tak meneruskan nominasi Adam atas Marbury ke senat. Inilah yang menyebabkan Marbury memperkarakan (judicial review) tindakan Madison ke Supreme Court. Menarik, karena pada titik ini terlihat adanya tali-temali politik. Marshal diangkat oleh John Adam pada Februari 1801, setelah sebelumnya menolak William Peterson, yang oleh Ellsworth dianggap pantas menggantikan dirinya sebagai Chief Justice. Alasan, disini terlihat nyata pertimbangan politik dalam pengangkatan hakim agung, John Adam menilai Peterson adalah faksinya Hamilton dalam partai Federalis, republik.¹⁷

Tidak ditemukan petunjuk siapa yang menasihatinya, Murbury, menggunakan doktrin *mandamus*, membawa kasusnya ke Mahkamah Agung. Tak jelas juga mengapa Marbury tidak mengajukan perkaranya ke pengadilan distrik atau banding, melainkan langsung ke Supreme Court yang diketuai John Marshal. Apakah jalinan politik keduanya Marshal dan Marbury turut mempengaruhi sikap Marbury? Kenyataannya Marshal dan Marbury sama-sama dinominasikan oleh John Adams, walau waktunya berbeda.

Preferensi politik yang didemonstrasikan Thomas Jefferson dalam kasus penolakan Marbury, betapapun berbeda dalam objek, memiliki kemiripan dengan tindakan presiden Soekarno membubarkan Partai Masyumi pada tahun 1960. Menariknya pengadilan Negeri Istimewa Jakarta, mengambil sikap berbeda dengan Supreme Court Amerika. Padahal substansi tindakan Presiden Soekarno juga memiliki kemiripan dengan tindakan Jefferson.

¹⁷Bernard Schwartz, *Loc cit.*, 32-34.

Pembubaran Masyumi oleh Presiden Soekarno dituangkan dalam Kepres Nomor 200 Tahun 1960 tentang Pembubaran Partai Masyumi. Menarik, Masyumi, menolak indakan presiden itu. Melalui Prawoto Mangkusasmito, Ketuanya, menguasakan kepada Moh. Roem memperkarakan tindakan presiden itu.

Dua dalil dalam gugatan tersebut cukup menantang, dan menarik dianalisis dari sudut konstitusionalisme. Kedua dalil yang menarik itu adalah:

- a. Roem menilai bahwa tindakan pembubaran ini didasarkan pada Pasal 9 Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 7 Tahun 1959. Menurut Roem Penpres ini bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Roem juga menilai bahwa Perpres Nomor 13 Tahun 1960 sebagai pelaksanaan atas Penpres Nomor 7 Tahun 1959, tidak mempunyai kekuatan hukum sehingga harus dibatalkan atau dinyatakan batal. Menurut Roem tindakan presiden itu berkualifikasi sebagai tindakan penguasa yang melanggar hukum (*onrechmatige overheidsdaad*).
- b. Kepres Nomor 200 tahun 1960 itu, mempunyai ciri lain, yaitu penggunaan yang salah dari Pasal 9 Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959.

Mengkualifikasi Penpres Nomor 7 Tahun 1969 dan Perpres Nomor 13 Tahun 1960 sebagai penyimpangan atas UUD NRI Tahun 1945, jelas bernilai bahwa Roem menguji validitas kesesuaian logis Penpres itu atas UUD NRI Tahun 1945. Tentu Roem meletakkan Penpres itu dalam kerangka sistem hukum saat itu, yang menempatkan UUD NRI Tahun 1945 pada kedudukan tertinggi. Jalan pikiran Roem ini, ternyata dikenali oleh Moeh. Rocjani Soe'oad, Ketua Pengadilan Negeri Istimewa Jakarta yang menangani perkara itu. Melalui Ketetapan Nomor 753/1960 G. Moeh. Rochjani Soe'oad menyatakan Pengadilan Negeri Istimewa di Jakarta tidak berwenang memeriksa perkara ini. Dua di antaranya serangkaian pertimbangannya menarik. Kedua pertimbangan itu adalah:

- a. maksud gugatan pada hakekatnya mengenai pokok persoalan dapat tidaknya Penpres Nomor 7 Tahun 1959 dan Perpres Nomor 13 Tahun 1960 diuji (*toetsen*) sah berlakunya.
- b. dasar daripada gugatan dalam perkara ini menyangkut satu kebijaksanaan yang menjadi atribut Pemerintah (kekuasaan

eksekutif) dalam bidang ketatanegaraan dan tidak mengenai sesuatu hal yang menjadi wewenang kekuasaan Angkatan Pengadilan Negeri Istimewa di Jakarta. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Soe'oad menolak memeriksa dan mengadili perkara tersebut.¹⁸

Moh. Rochjani Soe'oad, ketua Pengadilan Negeri Istimewa Jakarta, dapat dinilai telah menyia-nyiakan kesempatan, bukan untuk mengharumkan namanya dalam panggung ilmu hukum Indonesia, melainkan mencegah kecenderungan menguatnya bibit otoritarianisme yang mulai bersemi kala itu. Bukan meminta pertimbangan lisan kepada Ketua Mahkamah Agung, melainkan menurut Pasal 6 Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 1960, Presiden harus menyerahkan surat dan lainnya kepada Mahkamah Agung sebagai bukti atas tuduhan terhadap partai yang hendak dibubarkan atau diawasi. Bukti itu harus diperiksa oleh Mahkamah Agung.¹⁹

Pertimbangan lisan Wirjono Projodikoro, Ketua Mahkamah Agung atasan Soe'oad saat itu, jelas tidak koheren dengan norma Pasal 6 Perpres Nomor 13 Tahun 1960. Menariknya Wirjono baru memiliki keberanian menyatakan sikapnya yang benar berdasarkan hukum setelah Bung Karno tidak lagi berkuasa. Perubahan sikap Wirjono terjadi ditengah perubahan politik, berkembangnya prinsip-prinsip negara hukum demokratis pada fase awal naiknya Jenderal Soeharto ke kursi kepresidenan. Sikapnya itu dinyatakan secara tegas dalam Resolusi Persahi, yang dibacakan sendiri oleh Wirjono. Secara tegas Wirjono menyatakan pembubaran Masyumi tidak sah, karena keputusan tersebut cacat pada aspek fomil dan materil.²⁰

Sikap Wirjono Projodikoro, begitu juga Soe'oad, sulit untuk tidak ditandai sebagai refleksi landscap politik kala itu, yang menempatkan Presiden Soekarno sebagai figur utama dalam spektrum politik. Bukan soal kegagalan kedua mencatatkan namanya dalam

¹⁸ S.U. Bajasut, *Alam Fikiran dan Jejak Perjuangan Prwaoto Mangkusasmto*, (Surabaya: Dokumentya, 1972), 167-171.

¹⁹ Rumusan selengkapnya dari Pasal 6 Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 1960 Tentang Pengakuan, Pengawasan dan Pembubaran Partai-Partai adalah "Kalau ada persangkaan, bahwa suatu partai berada dalam keadaan yang dimaksudkan pada Pasal 9 Ayat (1) Penetapan Presiden menyatakan hal itu kepada Mahkamah Agung dengan menyerahkan surat-surat dan lain-lain yang dapat dipergunakan sebagai alat pembuktian untuk meneguhkan persangkaan tersebut."

²⁰*Ibid.*, hlm 167.

jalan sejarah konstitusionalisme, setidaknya hukum di Indonesia sebagai dua figur atau dua eksponen utama terlembagakannya *judicial review* di Indonesia, tetapi memberi ruang bergelornya politik otoritarian. Argumen Soe'oad dalam pertimbangannya yang menyatakan tindakan presiden merupakan suatu kebijaksanaan yang menjadi atribut presiden eksekutif dalam bidang ketatanegaraan, dalam penilaian saya merupakan cerminan minimnya pemahaman tentang esensi pengadilan dalam relasi antar kekuasaan di satu sisi, dan disisi lain perlindungan terhadap setiap individu, termasuk subyek hukum lainnya. Sikapnya itu, dalam maknanya bernilai hukum sebagai penegasan tindakan presiden tidak dapat diperiksa dan diadili oleh pengadilan, sekaligus membatasi jangkauan kewenangan pengadilan, tiket untuk mekarnya tindakan otoritarian.

Wirjono dan Soe'oad, boleh jadi tidak sealiran dengan aliran politik Masyumi, sesuatu yang berbeda dengan John Marshal dan William Marbury, yang sama aliran politiknya. Boleh jadi soal ketidaksamaan aliran politik Projodikoro dan Soe'oad dengan Masyumi itulah yang mengakibatkan Roem tidak membawa kasus ini langsung ke Mahkamah Agung, melainkan ke Pengadilan Negeri Istimewa Jakarta. Pernyataan Projodikoro dalam Musyawarah Persahi, cukup untuk ditandai bahwa dirinya tidak sealiran dengan Presiden Soekarno, tetapi juga tidak selairan dengan Masyumi. Projodikoro nampak bukan tak peduli dengan demokrasi, negara hukum demokratis dan hak asasi manusia, tetapi sikapnya menandai bahwa ia tidak menggunakan Pengadilan untuk mengisolasi atmosfer politik otoritarian yang mulai bergerak naik kala itu.

Resonansi-resonansi politik, harus diakui tidak pernah terisolasi dari kehidupan pengadilan. Selain kasus Marbury di Amerika dan Masyumi di Indonesia, yang menandai adanya resonansi politik dalam kehidupan pengadilan, resonansi itu juga terlihat pada kasus lainnya di Amerika. Nominasi Salmon P. Chase, menteri keuangan pada pemerintahan Andrew Johnson 1867, menjadi hakim agung, jelas menarik. Setelah memerintahkan William Seward, menteri luar negeri kala itu membeli Alaska dari Rusia, tak lama setelah pembelian Alaska itu, Salmon P. Chase mengundurkan diri dari jabatannya. Apa yang terjadi sesudahnya? Salmon P. Chase dinominasikan Presiden Johnson menjadi hakim agung. Menariknya sesuatu yang tak terduga

oleh Andrew Johnson terjadi. Permintaan, lebih tepat disebut tindakannya memberhentikan Edwin Stanton dari jabatan Menteri Pertahanan ditolak Stanton. Penolakan ini memicu senat dari kubu republik menyusun *impeachment*.

Menurut Ralph Epperson, Benjamin F. Wade, Senator yang menjadi presiden *pro tempore* Senat kala itu, yakin kalau Johnson akan dinyatakan bersalah. Sebagai konsekuensinya pemerintahan harus dibentuk kembali, dan ironisnya, Stanton akan diangkat menjadi menteri keuangan, menggantikan Salmon P. Chase, sang mantan menteri keuangan. Sungguh menarik, kata Epperson, atas berbagai peran Salmon P. Chase itu, beberapa tahun kemudian, ia dihargai John Tompson, pendiri Chase National Bank kelak diganti namanya menjadi Chase Manhattan Bank milik keluarga Paul Warburg, kolega J.P Morgan. Tidak itu saja, kata Epperson, fotonya sekarang ditemukan dalam uang kertas \$10.000 yang dicetak oleh Departemen Keuangan AS.²¹

Politik tak selalu linear, mungkin merupakan ungkapan tepat menggambarkan naik-turunnya relasi eksekutif dengan legislatif. Theodore Roosevelt, Presiden Amerika periode 1901-1908, sangat produktif mengeluarkan dekrit. Catatan John Coleman, menunjukkan angka 1000 dekrit yang dikeluarkan oleh Tedy Roosevelt selama berkuasa, disusul Woodrow Wilson²² mirip dengan pemerintahan presiden Soeharto pada masanya.²³ Jumlah dekrit sebanyak itu, merupakan refleksi dari penilaiannya tentang kewajiban konstitusionalnya sebagai presiden, yaitu melayani rakyat. Konsep melayani rakyat inilah yang kelak ditandai sebagai konsep *stewardship*. Berbeda dengannya, William Howard Taft (1908-1912), penggantinya, dikenal literal dalam menginterpretasi konstitusi. Itu sebabnya kepresidenannya Taft dinamai *literalis presidency*.²⁴ Entah karena itu atau bukan,

²¹ Ralph Epperson, *Invisible Hand*. Penerjemah Iryani Syahrir, (Jakarta: Change Publication, 2013), 142-143.

²² John Coleman, *Comite 300. Kelompok Elit Rahasia Terorganisir yang Mengendalikan Semua Tingkat Pemerintahan di Dunia*. Penerjemah Med Satrio, (Jakarta: Penerbit Change, 2014), 104.

²³ Lihat Anna Erliana, Keputusan Presiden; Analisis Kepres RI 1987-1998 (Jakarta: Pascasarjana FH UI, 2004), 244-246.

²⁴ Jay M. Shfrizt dan Lee S. Weiberg, *Classics in American Government, Third Edition* (United States: Thomson, 2006), 314 dan 316.

Taft menolak pembentukan UU pendirian Bank Sentral Amerika, *The Federal System, The Fed.*²⁵

Berbeda dengan kedua pemerintahan itu, pemerintahan Franklin Delano Roosevelt (FDR), ditengah resesi besar ekonomi, menghadirkan badai besar dalam kehidupan *Supreme Court*. Dua RUU andalannya *National Industrial Recovery Administration Act* dan *Agriculture Adjustmen Act* untuk memerangi resesi ekonomi dinyatakan inkonstitusional oleh Supreme Court (SC). FDR merasa terpukul, dan berencana menundukan Supreme Court. Rencananya dikenal dengan *The FDR Court Packing Plan*. Inti rencana ini adalah menambah jumlah hakim pada Supreme Court. Dalam rencananya itu *The Court Packing Plan* FDR hendak menambah jumlah hakim supreme court dari 9 (sembilan), ditambah 6 (enam). Rencana ini, nyatanya, gagal memperoleh persetujuan Congress.²⁶

Mengapa dua RUU andalannya dinyatakan inkonstitusional oleh Supreme Court? Adakah justifikasi FDR, minimum historis, yang digunakan dalam merencanakan penambahan jumlah hakim di Supreme Court? Adakah tali-temalnya dengan politik? Charles Evan Hughes, Chief Justicenya, menurut James McGregor Burns dan Jack Walter Peltason, adalah *a liberal-conservative judges*. Empat dari hakim agung Sutherland, Van Devanter, Butler, and McReynolds adalah hakim-hakim yang berpandangan konserstatif. Kelompok Sutherland menilai dua draft UU yang diajukan Roosevelt ke Congress inkonstitusional, karena mencampuri hak milik, dan membahayakan sistem konstitusi. Di sisi lain, tiga koleganya Brandeis, Stone dan Cardozo membenarkan RUU itu. Blok ini berpendapat konstitusi tidak melarang pemerintahan nasional mengatasi depresi ekonomi. Menariknya, Hughes, Chief Justice, dan Owen Robert, *Assosiate Justice* bergabung dengan kubu konserstatif, Charles Evans, dan tiga kolega lainnya. Kegagalan ini tidak mengakibatkan Roosevelt menyurutkan ambisinya menguasai *Supreme Court*. Kesempatan pun datang. Hanya dalam waktu dua tahun 1939 – 1941, Roosevelt telah menempatkan 8 (delapan) orangnya di *Supreme Court*. Sejak saat itu *supreme court* sepenuhnya berada dalam kontrol Roosevelt, dan

²⁵ John Coleman, *Ibid.*, 105.

²⁶ Ira Katznelson, Mark Keselman, dan Alan Draper, *The Politics of Power, A Critical Introduction to American Government*, (United States: Thomson Wadsworth, 2006)., 218.

terciptalah *New Court*, sebagai *rubber stamp court*.²⁷ Hugo Lavayette, senator Demokrat asal Alamaba adalah orang pertama yang diangkat Rosevelt. Pengangkatan Senator ini dikomentari *New York Times* sebagai *nominating Black was like dropping "salt in the political wound already rubbed raw by Court issue*.²⁸ Kubu konservatif yang menurut Erwin Chemerinsky, Profesor hukum pada University of Southern California Law School menguasai Supreme Court *between the nineteenth (1887) and 1937*. Katanya *the Court was controlled by conservative Justices deeply committed to laissez-faire economics and strongly opposed to government economic regulation*²⁹ tersingkir dari gelanggang.

Supreme Court tukang stempel hasil kreasi FDR, nampaknya hanya untuk pemerintahan Rosevelt saja, tidak untuk Truman, penggantinya. Truman, presiden yang pada masanya, Indonesia memproklamkan kemerdekaan, dan Korea Utara dan Selatan sedang diambang perang saudara, menasionalisasi pabrik baja, katanya untuk kepentingan nasional. Tetapi ia kalah, atau dikalahkan di Mahkamah Agung. Kasus lain yang memperlihatkan pertimbangan-pertimbangan politik dalam pengangkatan hakim agung, adalah pengangkatan Earl Warren oleh Eishenhower. Earl Warren adalah pesaing Eishenhower dalam pemilihan presiden tahun 1952. Warren kalah dalam pilpres itu, tetapi oleh Eishenhower, Warren malah dinominasikan menjadi hakim Agung. Pengangkatan Earl Warren bukan karena disukai Eishenhower, melainkan merupakan implementasi strategi politik Eishenhower mengisolasi Warren dari kemungkinan dirinya muncul kembali menjadi pesaing dalam pemilihan presiden berikutnya. Dalam praktiknya, Warren menyatakan inkonstitusional pemisahan rasial disekolah-sekolah³⁰ sebuah praktik yang semula tidak menjadi agenda Eishenhower. Eishenhower mengakui pengangkatan Earl Warren merupakan kesalahan besar pemerintahannya. Bukan hanya Eishenhower, Presiden Truman, pendahulunya juga menunjuk

²⁷James McGregor Burns dan Jack Walter Peltason, *Government By The People*, (New Jersey: Prentice Hall, 1966), 510.

²⁸Eugene W. Hickok and Gary L. McDowell, *Justice vs Law. Court and Politics in American Society* (New York: The Tree Press, 1993), 135.

²⁹Erwin Chemerinsky, *Constitutional Law; Principles and Politics* (New York: A Division of Alphen Publisher, Inc, 1997), 178.

³⁰Philip Strum, *loc cit.*, 41.

pengangkatan Tom Clark menjadi hakim agung sebagai kesalahan terbesarnya³¹ bahkan Nixon juga gagal menguasai pengadilan.

Bobot independensi kekuasaan kehakiman ditentukan sepenuhnya oleh hakim-hakimnya. Kasus perintah paksa (*subpoena*) pengadilan Washington DC terhadap Richard Nixon menyerahkan dokumen (rekaman) percakapan dalam kasus *Watergate*. Pengadilan Washington DC memerintahkan Richard Nixon, presiden yang hendak diimpeach itu, menyerahkan dokumen *Watergate* kepada Archibal Cooks.³² Menarik, Warren Burger, Chief Justice yang diangkat Richard Nixon tahun 1969, dan menjadi aktivis partai *republic*, partainya Nixon,³³ tidak memengaruhi pengadilan distric Washington DC, yang mengeluarkan putusan subpoena itu, mirip dengan Prodikoro yang tidak memengaruhi Soe'loed dalam perkara pembubaran partai Masyumi.

Bagaimana presiden menemukan figur untuk dinominasikan menjadi hakim agung? Adakah pertimbangan politik, idiologi termasuk di dalamnya, dan mungkin pertemanan juga menjadi pertimbangan? Sheldom Goldman, sebagai dikutip Terry Jennings Paretti, secara umum menilai kredensi partai politik, terutama untuk aktivis partai adalah salah satu pertimbangan presiden dalam menominasikan figurnya menjadi hakim agung. Disisi lain, David O'Brien malah menyatakan politisi partisan mendominasi seleksi menjadi hakim agung. Paretti mencatat pasca Richard Nixon, dalam administrasi Carter, 90% hakim yang diangkatnya, memiliki keterkaitan dengan partai demokrat, dan hal yang sama, tetapi untuk partai republik dilakukan oleh Bush Senior.³⁴

Tidak mesti mencurigainya, memasukan kalkulasi politis ke dalam formasi supreme court pada masa Franklin D. Rosevelt, tetapi kenyataannya 7 (tujuh) dari 9 (sembilan) Hakim Agung pada periode

³¹ Ira Katznelson, Mark Keselman dan Alan Drapper., *loc cit.*, 223.

³² Perintah penyerahan paksa (sobpoena) oleh pengadilan ini dikeluarkan atas permintaan komisi judial senat. Perintah ini dikeluarkan setelah sebelumnya Senat menerima laporan Archibal Cokes, jaksa penyelidik dalam proses penyelidikan untuk impeachmen Presiden. Lihat Erwin Chemerinsky, *Ibid.*, 181.

³³ Ira Katznelson, Mark Kesselman, dan Alan Draper, *loc cit.*, 223.

³⁴ Terri Jennings Paretti, *Independence of Political Court*, (New Jersey: Princeton University Press, 1999), 85.

pertama kepresidenan FDR republic³⁵ dan segera berubah menjadi 8 (delapan) dari 9 (sembilan) hakim agung berasal dari Demokrat, partainya FDR.³⁶

Kesimpulan: Mengokohkannya

Aksioma demokrasi tentang hukum, jelas; hukum bukan titah, dekret penguasa. Hukum, dalam alam demokrasi diasumsikan sebagai kristalisasi, betapapun relatifnya, endapan-endapan kepentingan, pertalian hasrat dalam sifatnya yang dialektis antar berbagai kelompok politik yang bersuara. Karena beraksioma seperti itu, maka demokrasi, sedari awalnya, mengandalkan hukum dan pengadilan membentengi eksistensinya. Itu disebabkan adanya keyakinan bahwa hanya itulah cara menjamin hak-hak, asasi atau parsial, setiap individu agar terbebas dari tindakan sewenang-wenang penguasa. Itu pula sebabnya, demokrasi menunjuk, hanya itu, hukum termasuk yang terdapat dalam putusan pengadilan sebagai sumber otoritatif utama kewenangan dan hak.

Dalam alam demokrasi sekalipun, hukum, karena teks yang elastis, tak rigid, tak menjangkau perkembangan masa depan, karena perancangannya tidak memiliki kemampuan mengantisipasi³⁷ mengakibatkan hukum, dalam sifatnya, menyediakan kesempatan penguasa menyalahgunakannya. Menghindarkan demokrasi dari otoritarianisme dengan cara menjadikan hukum sebagai atribut utama dalam bernegara, bagi para konstitusionalis, tidak cukup dengan mengandalkan kontrol sosial yang tersebar dalam masyarakat. Konstitusionalis, kata Charles F. Andrian, mengandalkan kendali-kendali legal, serta prosedural dalam pemerintahan itu sendiri.³⁸

³⁵ William H. Rehnquist, *The Supreme Court; How it Was, How It Is* (New York: Quill William Morrow, 1987), 216.

³⁶ James McGregor Burns and Jack Walter Peltason, *loc cit.*, 510.

³⁷ Michael Zander, *The Law Making Process*, (Cambridge; Cambridge University Press, 1980), 128.

³⁸ Charles F. Andrian, *Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial*, Penerjemah Luqman Hakim, (Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1992), 276.

Padahal kendali-kendali legal ini, tidak sepenuhnya netral, melainkan mewakili kepentingan, misalnya merkantilis.³⁹

Keruntuhan penguasa otoritarian, selalu merangsang kelompok-kelompok politik, termasuk yang pernah memuja-muja penguasa otoritarian itu, berlai merindukan dan memanggungkan demokrasi. Itulah yang terjadi di Indonesia pasca 1998, berhentinya Presien Soeharto. Memuja dan menikmati manis praktik dalam kekuasaan otoriter, tak dengan sendirinya memupuskan pengetahuan mereka bahwa kerangka konstitusional, termasuk ligislatif tidak diandalkan sepenuhnya mengontrol pemerintah. Penguasa dengan hasrat konstitusionalisme hebat, sekelas Thomas Jefferson pun, dalam kasus Marbury, bisa bertindak melampaui kewenangan yang diotorisasikan oleh UUD.⁴⁰

Ketidakmampuan legislatif, baik sebagai institusi maupun individu, karena acapkali tidak dapat secara tepat mendefenisikan gagasannya, atau langkah-langkah yang tepat, sehingga memandatkan urusan tertentu kepada pemerintah, beralasan untuk tak diandalkan dalam urusan ini.⁴¹ Memang terdapat fenomena kegagalan presiden ketika berhadapan dengan legislatif. Gagalnya Franklin Delano Roosevelt menggolkan paket undang-undang reformasi, berikut gagasannya menambah jumlah hakim agung, adalah salah satu contohnya.⁴²

Beralasan karena itu, keruntuhan otoritarianisme menjadi berkah bagi kelompok-kelompok politik merancang ulang skema dan kerangka kerja konstitusional organisasi-organisasi kekuasaan. Politisi parlemen, entah karena tidak memiliki banyak waktu untuk menemukan sendiri cara mereorganisasikan kekuasaan, sehingga efektif mencegah satu cabang kekuasaan lebih tinggi dari yang lainnya, atau karena cara yang diharapkan itu telah tersedia, dan

³⁹ Acemoglu, Daron dan James A. Robinson, *Awal Mula Kekuasaan, Kamakmurand an Kemiskinan. Mengapa Negara Gagal*. Penerjemah Arif Subiyanto.,(Jakarta: Gramedia, 2014). 227. Lihat juga Frederic Bastiat, *Hukum, Rancangan lasik Memabngun Masyarakat Merdeka*. PenerjemahZaim Rofqi. (Jakarta: Freedom Institut, 2010)., 17.

⁴⁰ Edward Dumbauld, *Thomas Jefferson and the Law* (USA: University of Oklahoma Press, 1978), 40.

⁴¹ Michael Milacovich dan George J. Gordon, *Public Administration in America* (USA: Thomson Wadsworth, 2007), 79.

⁴²Nicol C. Rae, *Kekecualian di Amerika Serikat*. Dalam Richard S. Katz dan William Crotty (eds), *Handbook Partai Politik*. Penerjemah Ahmad Asnawi (Ujung Berung Bandung: Penerbit Nusa Media, 2014)., 329.

disediakan oleh kelompok-kelompok masyarakat sipil, atau hal lainnya, maka praktik yang terdapat di negara lain, muncul menjadi model untuk diadopsi, dengan restriksi relatif.

Dua model pengawasan pengadilan; model Amerika dan model Kelsen, muncul dan memukau mereka. Model Amerika, sering disebut *judicial review* hasil kreasi John Marshal, tidak hanya ditujukan pada norma undang undang yang bersifat abstrak, tetapi mencakup tindakan kongkrit pemerintah, pengadilan negara bagian juga memiliki kewenangan yang sama, sering disebut model *desentralisasi*, khas negara berbentuk federal. Bereda dengan model ini, yang menandai sifatnya dengan pembatasan pada norma undang-undang, yang sering disebut model model sentralisasi. Disebut begitu, karena hanya organ itulah *constitutional court* saja yang melakukannya.⁴³

Dua model itu, bukan meneror, tetapi memukau kebanyakan politisi parlemen, termasuk politisi MPR dalam mengubah UUD NRI Tahun 1945, bersamaan dengan peralihan orde baru ke reformasi. Oleh MPR, lingkungan kekuasaan kehakiman yang berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 sebelum diubah, yang diselenggarakan oleh Mahkamah Agung, dan peradilan dibawahnya, dengan kompetensi yang berbeda, diperkaya dengan pengadilan baru. Pengadilan baru ini diberi nama Mahkamah Konstitusi. Organ ini bersifat tunggal dan memonopoli wewenang pengujian konstitusionalitas UU atas UUD NRI Tahun 1945, dan berkedudukan di pusat.

Mengotorisasikan dua organ kehakiman sebagai penguji konstitusionalitas norma UU terhadap UUD dan derajat konsistensi norma dibawah UU terhadap UU, memang tidak bisa dinilai berdasarkan prinsip efisiensi dan efektivitas. Ini soal pilihan dan kesepakatan politik. Mungkin itu sebabnya skema kewenangan pengujian peraturan dibawah UU terhadap UU, tidak disebarkan kesemua pengadilan dibawahnya, melainkan dikonsentrasikan hanya pada Mahkamah Agung. MPR, cukup beralasan untuk diduga, memiliki keyakinan bahwa demokrasi tidak akrab dengan efisiensi, melainkan akrab dengan tanggung jawab.

⁴³ Mauro Cappelletti dan William Cohen, *Comparative Constitutional Law* (Indianapolis: The Bobbs-Merrill Co, Inc, 1979), hlm 73.

Hasrat-hasrat itu, dapat dipastikan, turut diperkaya dengan fakta Presiden Soekarno menciptakan bentuk hukum sendiri; Penpres yang berkedudukan lebih tinggi dari PP, dan Perpres sebagai pelaksana Penpres. Penpres-penpres itu, dalam kenyataannya memperluas kewenangan presiden. Bentuk-bentuk hukum itu, diakui, ditinggalkan menyusul munculnya era baru, era konstutisionalisme khas Presiden Soeharto. Dalam kenyataannya Presiden Soeharto mengandalkan Kepres yang bersifat regulatif, dalam menyelenggarakan pemerintahan.⁴⁴ Dari sifatnya, kepres-kepres itu tidak semata-mata merupakan alat konstutisional menyelenggarakan pemerintahannya, karena materi muatannya bersifat mengatur, dan menambah kewenangan presiden.

Demokrasi memungkinkan ragam hukum dengan ragam kewenangan lembaga pengujian, tetapi demokrasi juga tidak menolak penyatuan kewenangan dalam satu organ kehakiman. Pada titik ini, mempertimbangkan penyatuan kewenangan pengujian ragam hukum kita yang terdiri atas UU, PP, Perpres, Permen dan Perda, bahkan Peraturan Kepala Daerah, sebagai satu sistem berada dibawah UUD NRI Tahun 1945, hanya pada Mahkamah Konstitusi, beralasan.

Skema distribusi kewenangan antarkekuasaan hasil rancangan MPR, menarik. Diakui tidak ditemukan penegasan ferbal yang menyatakan mereka menenggelamkan aliran pikiran integralistik *founding fathers* penyusun UUD NRI Tahun 1945, tetapi konsep pemisahan kekuasaan hasil kreasi mereka, memiliki resonansi liberalistik. Kekuasaan kehakiman, dalam kenyataannya dirancang menjadi kekuasaan yang sungguh-sungguh, sepenuhnya mandiri, terpisah dari DPR dan Presiden, dan otonom dalam bidang keuangan, disamping, sekadar sebagai tambahan, mengatur juga prinsip-prinsip pembangunan ekonomi.

Resonansi liberalitik itu diterangi dengan dicabutnya kewenangan nominasi yang dahulu, dibawah UUD NRI Tahun 1945 sebelum diubah, diletakan pada presiden. Kewenangan ini dialihkan dan diletakan pada Komisi Yudisial, sebuah lembaga baru hasil kreasi,

⁴⁴ Lihat Catatan kaki Nomor 44, dan Lihat juga Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Reopublik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V* (Jakarta: Fakultas Pascasarjana UI, 1990), 224-227.

entah orisinal atau tiruan dari negara lain. Menurut Profesor W.J. M Voermans, terdapat 27 lembaga seperti ini, dengan nama yang berbeda dan berbeda pula fungsinya, tidak cukup jelas. Satu hal, Komisi Judisial merupakan lembaga baru, yang tidak berada dalam lingkungan kekuasaan kehakiman, kecuali sekadar sebagai lembaga yang memonopoli kewenangan menyeleksi calon hakim agung, berikut pengawasi perilaku etis mereka.

Akhirnya sebagai catatan penutup, harus saya katakan secara konklusif bahwa kemandirian kekuasaan kehakiman, dari asal-usulnya selalu dirindukan dan diyakini secara utuh sebagai cara terandal memastikan terjaminnya hak-hak individu, memagari hak itu dari tindak-tanduk otoritarian penguasa. Sering membuat gusar penguasa, mengakibatkan kekuasaan ini memiliki daya tarik untuk dikuasai penguasa. Kesuksesan dan kegagalan usaha itu, ditentukan, sepenuhnya oleh kemandirian hakim. Kemandirian hakimlah kunci kemandirian kekuasaan ini, yudikatif.

Daftar Pustaka

- Acemoglu, Daron dan James A. Robinson, *Awal Mula Kekuasaan, Kamakmuran dan Kemiskinan. Mengapa Negara Gagal*. Penerjemah Arif Subiyanto. Jakarta: Gramedia, 2014.
- Alrasid, Harun, *Kuliah Hukum Tata Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1959. Attamimi, Hamid 1990. *Peranan Keputusan Presien Reopublik Indonesia Dalam Penylenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V* (Jakarta: Fakultas Pascasarjana UI.
- Bajasut, S.U, 1972. *Alam Fikiran dan Jejak Perjuangan Prwaoto Mangkusasmito*, Surabaya; Dokumenta.
- Barker, Ernest, *Principles of Social and Political Theory* 1952, London, Oxfon University Press,
- Barnett, Hilaire, 2004, *Contitutional & Administrative Law*, London, 2004, Cavendish Publishing Limited.
- Berkin, Carrol, 2002, *A Brilian Solution; Inventing the American Constitution*, New York: A Harvest Book Harcourt, Inc.

- Bastiat, Frederic 2010. *Hukum, Rancangan lasik Memabngun Masyarakat Merdeka*. Penerjemah Zaim Rofqi. Jakarta: Freedom Institut.
- C. Rae, Nicol *Kekecualian di Amerika Serikat*. Dalam Richard S. Katz dan William Crotty (eds), 2014, *Handbook Partai Politik*. Penerjemah Ahmad Asnawi, Ujung Berung Bandung: Penerbit Nusa Media
- Cappeletti, Mauro dan William Cohen, 1979, *Comparative Constiotutional Law*, Indianapolis, The Bobs-Merryl Co, Inc.
- Chemerinsky, Erwin 1997, *Constitutional Law; Principles and Politics*, New York: A Division of Alpen Publisher, Inc
- Colleman, John *Comite 300*. 2014, *Kelompok Elit Rahasia Terorganisir yang Mengendalikan Semua Tingkat Pemerintahan di Dunia*. Penerjemah Med Satrio, Jakarta, Penerbit Change.
- de Cruz, Peter, *Perbandingan Sistem Hukum; Common Law, Civil Law dan Socialist Law*. 2010, Penerjemah Narulita Yusron, Bandung: Penerbit Nusa Media,
- De Coulanges, N.D Fustel, *The Family (Gens) was at First the only Form of Society*, Dalam Reinhard Bendix, et al, 1973, *State and Society*, Berkley, Los Engeles and London: University of California Press.
- Dumbauld, Edward, 1978, *Thomas Jefferson and the Law*, USA: University of Oklahoma Press, 1978.
- Epperson, Ralph. 2013, *Invisible Hand*. Penerjemah Iryani Syahrir, Jakarta: Change Publication.
- Erliana Anna, 2004, *Keputusan Presiden; Analisis Kepres RI 1987-1998* Jakarta, Pascasarjana FH UI.
- F. Andrian, Charles, 1992. *Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial*, Penerjemah Luqman Hakim, Yogyakarta, Tiara Wacana Yogya.
- G. Menaker, Richard, Tanpa Tahun, *FDR's Court Packing Plan: Study in Irony*, Dalam The Journal of The Lehrman Institute.
- G. Henderson, Tanpa Tahun, Philip *Marshall vs Jefferson Then and Now: How Intelectual and Political Struggle Over the Constitution Resonates Today*.
- Gaarder, Jostein 2013. *Dunia Sophie, Sebuah Novel Filsafat*. Penerjemah Rahmani Astuti, Ujung Bereung, Bandung, Mizan,

- Harvey Robinson James dan Charles A. Beard, *Outline of the European History Part II From The Seventeenth Century To The Present Time*, 1927. Boston: Gin and Company.
- H. Rehnquist William, 1987, *The Supreme Court; How is Was, How It Is*, New York: Quil William Morow, 1987.
- H. Sabine, George 1955, *A History of Political Theory*, New York, Henry Holt and Company, Inc.
- Jennings Paretti, Terri 1999, *Independence of Political Court*, New Jersey: Princeton University Press.
- Katznelson, Ira Mark Keselman, dan Alan Draper, 2006, *The Politics of Power, A Critical Introduction to American Government*, United States: Thomson Wadsworth.
- Locke, John *Two Treatise of Government*, Diedit oleh Mark Goldie, 1993, London: The Guerensey Press Co, Ltd.
- McGregor Burns, James dan Jack Walter Peltason, 1966, *Government By The People*, New Jersey, Prentice Hall.
- M. Shfrizt, Jay dan Lee S. Weiberg, 2006, *Clasics in American Government, Third Edition* United States, Thomson
- Michael Milacovich dan George J. Gordon, 2007, *Public Administration in America*, USA, Thomson Wadsworth.
- Strum, Philips, Tanpa Tahun, Majalah Demokrasi yang diterbitkan oleh America Commerce Freedom. Majalah ini telah diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia.
- Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, diterjemahkan oleh Thomas Nugent dan Franz Neumann, 1949, New York: Hafner Press.
- Smith, Eivin *Introduction*. Dalam Eivind Smith, Ed, 1995. *Constitutional Justice Under Old Constitutions*, London: Kluwer Law International,
- Schwarz, Bernard *A History of the Supreme Court*, 1993. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- Tomasic, Roman, 1979, *The Sociology of Legislation*. Dalam Roman Tomasic (ed) *Legislation and Society in Australia*, Sydney: George Allen and Unwid
- W. Hickok, Eugene and Gary L. McDowell, 1993, *Justice vs Law. Court and Politics in American Society*, New York: The Tree Press.

Zander, Michael 1980, *The Law Making Process*, Cambridge;
Cabridge University Press.

RELASI MPR - MK DALAM PENEGAKAN KONSTITUSI MENURUT UUD NRI TAHUN 1945: Sebuah Tinjauan Awal

Mohammad Jafar Hafsa

Abstrak

Paska perubahan konstitusi yang mengubah paradigma kekuasaan negara dari Supremasi MPR ke Supremasi Konstitusi, kedudukan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman dengan sejumlah kewenangannya, terlihat berada di atas cabang kekuasaan lainnya. Hal itu tentu saja kurang sehat bagi kinerja MK sendiri maupun bagi tatakerja ketatanegaraan demokratis yang mengandaikan berlakunya sistem check and balances. MPR, yang meski tidak lagi menjadi Lembaga Tertinggi Negara, tetapi tetap memiliki kewenangan tertinggi terkait kewenangannya mengubah konstitusi, bisa menjadi lembaga penyeimbang MK dalam penegakan konstitusi, khususnya dalam konteks judicial review. MPR melalui sebuah lembaga pengkajian semi-otonom yang dibentuknya, bisa melakukan penafsiran atas UUD dalam bentuk "Pendapat MPR" dan menyampaikan tafsirannya itu kepada lembaga negara lainnya. Tafsiran MPR itu bisa menjadi second opinion bagi lembaga negara lain dan masyarakat untuk menilai dan mengontrol keputusan MK.

Kata Kunci: Supremasi Konstitusi, lembaga tertinggi, checks and balances

Abstract

After the constitutional amendment that changed the paradigm of state power from the Supremacy of the People's General Assembly to the Supremacy of the Constitution, the position of the Constitutional Court (CC) being part of the judicial power with a number of powers, is seen on the other branch of power. It is of course unfavorable for the performance of the Constitutional Court itself as well as for democratic governance which presupposes the application of the check and balances system. The People's Consultative Assembly, which although no longer the State Supreme Agency, but retains the highest authority to amend the Constitution, may become a counterweight to the Constitutional Court, especially in the context of judicial review. The People's Consultative Assembly, through a semi-autonomous assessment body which it has established, can interpret the Constitution in the form of an "Opinion of the People's Consultative Assembly" and submit its interpretation to the other state institutions. The interpretation of the People's Consultative Assembly could be a second opinion for other state institutions and communities to assess and control the rulings of the Constitutional Court.

Keywords: supremacy of the Constitution, highest institution, checks and balances.

*“Power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutely.
Great men are almost always bad men”*

Jhon Emerich Edward Dalberg Acton (1834 – 1902)

Pendahuluan

Haruslah diakui, perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dalam empat kali perubahan sejak tahun 1999 sampai 2002 telah mengubah secara mendasar sistem ketatanegaraan di Indonesia. Perubahan paling mendasar adalah apa yang sering disebut sebagai perubahan dari “supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)” ke “supremasi konstitusi”. Bisa dikatakan, “jantung” perubahan UUD NRI Tahun 1945 terletak pada perubahan Pasal 1 Ayat (2) yang menyebut; “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*”. Dalam proses amandemen, ayat itu diubah menjadi; “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”.

Supremasi konstitusi mengandung arti bahwa konstitusi ditempatkan sebagai hukum tertinggi yang mengatur dan membatasi kekuasaan lembaga-lembaga negara yang ada di Indonesia. Konstitusi hasil amandemen mengatur bahwa tidak ada lagi “lembaga tertinggi negara”. Semua lembaga negara sejajar kedudukannya dan menjalankan kekuasaannya sesuai dengan bidang masing-masing yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dalam sebuah sistem ketatanegaraan yang diyakini berada dalam tatanan ideal sistem *check and balances*. Setelah 15 tahun sistem ketatanegaraan hasil perubahan konstitusi itu diterapkan, patut kiranya dilakukan evaluasi; apakah kondisinya memang sudah demikian? Benarkah, dalam tatanan ketatanegaraan paska perubahan UUD NRI Tahun 1945, tidak ada lagi yang disebut sebagai “*supreme body*”?

Secara umum, jawaban atas pertanyaan itu adalah positif. Hal itu didasari pandangan bahwa dengan diubahnya Pasal 1 Ayat (2) maka sistem ketatanegaraan Indonesia tidak lagi mengenal MPR sebagai “lembaga tertinggi negara”. MPR tidak lagi menjadi lembaga

pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat yang darinya mengalir kekuasaan lembaga-lembaga negara lain. MPR kini menjadi lembaga yang kedudukannya sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya itu. Setiap lembaga negara disebut menjalankan kedaulatan rakyat di dibidangnya masing-masing. Selanjutnya, kedaulatan rakyat diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan; Kekuasaan Legislatif oleh MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD; Kekuasaan Eksekutif oleh Presiden dan Wakil Presiden dan; Kekuasaan Kehakiman yang terdiri dari Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi (MK).¹

Secara normatif, pandangan semacam itu sepenuhnya bisa diterima. Jimly Asshiddiqie menyebut, UUD NRI Tahun 1945 pasca perubahan menganut paradigma baru kekuasaan yaitu “pemisahan kekuasaan” (*separation of power*) bukan “pembagian/pendistribusian kekuasaan” (*division/distribution of power*) yang menjadi paradigma UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan.² Dalam paradigma lama, MPR adalah pelaksana penuh kedaulatan rakyat sehingga memiliki kekuasaan tidak terbatas yang dibagi secara vertikal ke lembaga lain di bawahnya. Sedang pemisahan kekuasaan, membagi kekuasaan secara horizontal dengan cara memisahkannya menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan berdasarkan prinsip ‘*checks and balances*’.³

Persoalannya, dalam praktik ketatanegaraan pasca amandemen, “ketidaksederajatan” antar lembaga negara itu justru terasa secara implisit ketika melihat norma UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur kewenangan dan fungsi lembaga-lembaga negara. Norma-norma itu secara implisit menunjukkan ketidaksejajaran kedudukan lembaga negara, baik pada tataran internal cabang kekuasaan maupun dalam

¹ Pembagian tiga cabang kekuasaan negara dengan memasukkan MPR sebagai bagian dari kekuasaan legislatif sehingga bangunan parlemen kita adalah “parlemen tiga kamar” (Trikameral) utamanya dikemukakan oleh Guru Besar Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Ketua Asosiasi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Indonesia Jimly Asshiddiqie. Lihat Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH., *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal. 45. Lihat juga, Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH., “Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945”, makalah disampaikan dalam symposium Nasional yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003

² Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH., “Pengantar” dalam buku Aisyah Amini, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*, Yayasan Pancur Siwah, Jakarta, Agustus 2004, hal. xiii

³ Asshiddiqie, Struktur Ketatanegaraan Indonesia, *Op.Cit.*

hubungan antar cabang kekuasaan. Dalam cabang legislatif misalnya, fungsi dan kewenangan legislasi DPR jelas lebih tinggi dibanding DPD. Selain itu, jika merujuk pada hirarki norma dimana kedudukan Undang-Undang Dasar lebih tinggi dibanding UU, maka posisi MPR yang berwenang mengubah dan menetapkan UUD secara implisit jelas lebih tinggi dibanding dua lembaga di cabang legislatif lainnya.

Hal sama juga terjadi di cabang kekuasaan yudikatif. Secara normatif, jika merujuk pada Pasal 24 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, maka kedudukan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman sejajar dengan Mahkamah Agung (MA). Namun jika pasal itu ditafsirkan secara sistematis lewat pengkaitan dengan hak dan kewenangan MK yang tertuang dalam Pasal 24 A Ayat (1) dan Pasal 24 C Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, maka diperoleh kesimpulan implisit bahwa MK mengatasi bahkan memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari MA. Kedudukan MK mengatasi MA karena MK memiliki hak untuk memutus sengketa antar lembaga negara sehingga membuka kemungkinan MK mengadili MA, khususnya dalam perkara *judicial review*. Kedudukan MK lebih tinggi dari MA karena kewenangan *judicial review* MK adalah UU sedang MA adalah peraturan di bawah UU.⁴

Kedudukan MK secara implisit bahkan mengatasi dan lebih tinggi dari lembaga-lembaga lainnya. Mantan Ketua MK, Hamdan Zoelva berpendapat, kewenangan MK yang dapat menyatakan suatu undang-undang produk legislatif produk DPR dan Presiden tidak mempunyai kekuatan hukum tetap dan kewenangannya memutuskan sengketa antar lembaga negara, menunjukkan posisinya yang lebih tinggi dari lembaga-lembaga negara lainnya. Hal ini menurutnya wajar saja karena Undang-Undang Dasar (secara implisit) memberikan otoritas kepada MK sebagai penafsir paling absah dan autentik terhadap konstitusi. Zoelva mengutip pendapat Hans Kelsen, Guru Besar Universitas Wina pengagas pertama keberadaan MK yang

⁴ Lihat misalnya, Noor Trihastuti, "Pertanggungjawaban Presiden dan Hubungannya dengan Mahkamah Konstitusi Menurut Amandemen UUD NRI TAHUN 1945", *Perspektif*, Volume X Nomor 3 Tahun 2005 Edisi Juli, hal. 233-4

mengatakan, “*If this organ is different from the legislative organ, it forms an authority above the legislator...*”.⁵

Fakta bahwa MK kini menjadi semacam “*supreme body*” tentu saja mencederai idealisme terwujudnya sistem pemerintahan demokratis-konstitusional yang bergerak dalam mekanisme *check and balances*. Tulisannya ini melakukan analisa yang tidak semata bersifat normatif, namun berangkat dari analisis faktual bahwa dengan segala kewenangannya selama ini, MK terkesan menjadi semacam lembaga yang mengatasi lembaga negara lain sehingga memiliki tendensi *uncheck* yang pada gilirannya menimbulkan *imbalances*. Selanjutnya, tulisan ini mengusulkan agar MPR diberikan penguatan peran sebagai “penyeimbang” MK.

Tulisan ini dibagi menjadi empat bagian. Bagian *pertama* berisikan latarbelakang permasalahan yang pada intinya menyatakan, terjadi kesenjangan antara norma dan fakta soal kesejajaran posisi antar lembaga negara pasca reformasi di mana *de facto*, posisi MK secara implisit berada di atas lembaga-lembaga lainnya. Fakta semacam itu dielaborasi lebih detail di bagian *kedua* yang diawali pembahasan soal paham konstitusionalisme dan supremasi konstitusi. Disinyalir, posisi kuat MK merupakan derivasi dari paham dan prinsip tersebut. Selanjutnya, dielaborasi lebih jauh kenyataan faktual posisi MK yang mengatasi lembaga negara lain dengan merujuk pada sejarah munculnya kewenangan menguji undang-undang terhadap UUD. Akan terlihat bahwa nyatanya, MK mendapatkan sejumlah kewenangan yang dimiliki MPR sebelumnya sebagai lembaga tertinggi negara. Selanjutnya akan dilihat bahwa MK tidaklah merupakan kekuasaan kehakiman yang sepenuhnya merdeka dari kepentingan politik sehingga rawan bagi terjadinya *abuse of power* sebagaimana MPR saat menjadi lembaga tertinggi.

Pada bagian *ketiga*, akan dilihat posisi MPR paska perubahan konstitusi yang terlihat gamang memainkan perannya karena posisinya sebagai lembaga tertinggi negara dianulir dan sebagian haknya dihapuskan dan “diberikan” ke MK. Di sisi lain, ada kewenangan yang tetap dipertahankan namun harus berbagi peran

⁵ Hamdan Zoelva, “Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan RI”, Official Blog Hamdan Zoelva, <https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/07/mahkamah-konstitusi-dalam-sistem-ketatanegaraan-ri/>

dengan MK. Karena itu, akhir-akhir ini muncul isu penguatan MPR dari beragam kalangan agar peran lembaga ini lebih maksimal daripada sekedar melakukan sosialisasi apa yang disebut “Empat Pilar Kebangsaan”. Di segmen terakhir bagian ini, dibahas tentang eksistensi Lembaga Pengkajian MPR selaku lembaga baru di MPR yang anggotanya bukan dari anggota MPR, namun dari para mantan anggota MPR/DPR yang terlibat dalam proses perubahan konstitusi dan sosialisasi serta sejumlah pakar dari berbagai bidang yang bertugas melakukan kajian isu-isu yang terkait dengan konstitusi. Bagian terakhir adalah bagian penutup yang berisi kesimpulan dan saran terkait penataan relasi MPR-MK dalam penegakan konstitusi di masa depan.

Supremasi MK

1. Konstitusionalisme & Supremasi Konstitusi

Jimly Asshiddiqie menyebut, konstitusionalisme adalah sebuah konsep yang harus ada dalam sebuah negara modern. Pengertian konsep konstitusionalisme, mengutip C.J. Friedrich adalah “...an institutionalized system of effective, regularized restraint upon governmental action”. Menurut William G. Andrews (1968), konstitusionalisme berdiri tegak di atas tiga elemen konsensus yaitu; (1) Kesepakakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*); (2) kesepakatan tentang “*the rule of law*” sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*) dan; (3) kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).⁶

Penjelasan lain tentang konstitusionalisme datang dari Hamdan Zoelva. Menurutnya, konstitusionalisme merupakan paham yang berprinsip bahwa kekuasaan negara oleh organ-organ negara haruslah dijalankan berdasar ketentuan-ketentuan konstitusi. Pelanggaran atas konstitusi tidak bisa ditolerir karena

⁶ Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Penerbit Sinar Grafika, Cetakan ke 3, 2004, hal.20-1.

bisa menimbulkan kekuasaan tiranik. Prinsip konstitusionalisme, karenanya, terkait dengan prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan (*check and balances*) dimana kekuasaan lembaga negara dibagi seimbang dan tidak boleh ada penumpukan kekuasaan di satu lembaga karena akan menimbulkan *abuse of power*. Selain itu, karena kekuasaan berasal dari rakyat, maka rakyat harus bisa mengawasi penyelenggaraan kekuasaan lembaga negara dengan alat ukur hukum dan konstitusi. Di situlah, kata Zoelva, prinsip negara hukum dan *rule of law* menjadi penting.⁷

Dari penjelasan keduanya, terlihat pentingnya *rule of law* sebagai elemen terpenting dari konstitusionalisme. Menurut Jimly, istilah “*rule of law*” memiliki arti berbeda dengan *rule by law*. Pengertian istilah yang kedua ini, hukum lebih bersifat intrumentalis dan pasif karena hukum semata menjadi alat bagi manusia untuk memimpin (*the rule of man by law*). Di Amerika, istilah *rule of the law* dikembangkan menjadi *the rule of the law and not of a man* guna menggambarkan bahwa hukumlah yang sesungguhnya memerintah atau memimpin dalam suatu negara, bukan manusia atau orang. Hukum adalah satu kesatuan sistem yang dipuncaknya terdapat hukum dasar atau konstitusi. Negara yang “diperintah” oleh konstitusi, disebut *constitutional state* yang menurut Jimly adalah salah satu ciri penting negara demokrasi modern.⁸

Prinsip “*the rule of law*” ini, menurut Jimly, sebenarnya sudah diadopsi di Indonesia sejak sebelum kemerdekaan. *Founding fathers* memakai istilah Jerman untuk menggambarkan prinsip itu yaitu “*rechstaat*” (negara hukum). Prinsip ini muncul dalam perdebatan saat mereka menyiapkan UUD, namun perkataan *rechstaat* itu lantas tidak muncul dalam batang tubuh dan hanya muncul di Penjelasan. Barulah dalam Konstitusi RIS dan UUDS 1950, tercantum secara tegas pernyataan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum. Dalam proses perubahan ketiga konstitusi, ketentuan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum” menjadi norma konstitusi dalam Pasal 1 Ayat (3). Sejak norma itu diadopsi dalam konstitusi, mulailah berlaku prinsip

⁷ Hamdan Zoelva, “Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan RI”, *Op. Cit.*

⁸ *Ibid.*, hal. 22

supremasi hukum dan supremasi konstitusi dimana "...pemimpin kita sebenarnya dalam setiap negara hukum adalah konstitusi (*constitution*), bukan pribadi presiden ataupun pribadi Raja".⁹

Lebih jauh Jimly berpendapat, dalam negara yang menganut prinsip Supremasi Konstitusi dimana puncak kekuasaan hukum diletakkan pada konstitusi, konstitusi itulah yang pada hakikatnya merupakan Kepala Negara Republik Indonesia yang bersifat simbolik (*symbolic head of state*).¹⁰ Jimly memaparkan;

*"Bahkan, dalam konteks pengertian Negara Hukum, prinsip "the rule of law", dapat dikatakan bahwa secara simbolik, yang dinamakan Kepala Negara dalam sistem pemerintahan Presidentil itu adalah konstitusi. Dengan perkataan lain, kepala negara dari negara konstitusional Indonesia adalah Undang-Undang Dasar, sedangkan Presiden dan Wakil Presiden beserta semua lembaga negara atau subyek hukum tatanegara lainnya harusnyalah tunduk kepada konstitusi sebagai 'the symbolic head of state' itu".*¹¹

Dalam sistem Presidentil yang murni, tegas Jimly, tidaklah perlu dipersoalkan mengenai pembedaan atau apalagi pemisahan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan. Pembedaan dan pemisahan antara kedua fungsi itu hanya relevan dalam sistem pemerintahan parlementer yang memang memiliki dua pejabat terpisah yaitu Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan (Perdana Menteri). Presiden dan Wakil Presiden cukup disebut sebagai Presiden dan Wakil Presiden saja dengan seperangkat hak dan kewajibannya masing-masing atau tugas dan kewenangannya masing-masing. Lebih lanjut Jimly menyatakan, *"Oleh karena itu, dalam sistem kenegaraan yang dapat kita sebut 'constitutional democratic republic', kedudukan KONSTITUSI*

⁹ Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945", Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII bertema "Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan" yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hal. 56. Lihat juga Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Op. Cit., hal. 288-9.

¹⁰ Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., "Struktur Ketatanegaraan Indonesia", Op. Cit. Hal. 4

¹¹ *Ibid.*, hal.37

bersifat sangat sentral. Konstitusi pada dasarnya merupakan KEPALA NEGARA yang sesungguhnya.”¹²

2. MK sebagai *Supreme Body*

Dalam rapat Badan Penyelidikan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia tanggal 15 Juli 1945 dengan agenda pembahasan Rancangan Undang-Undang Dasar, Yamin menyatakan, “*Balai Agung janganlah saja melaksanakan bagian kehakiman, tetapi juga hendaklah menjadi badan yang membanding, apakah Undang-undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat tidak melanggar Undang-Undang Dasar republik...*”.¹³ Usulan Yamin ini diterima secara umum sebagai cikal bakal kelahiran Mahkamah Konstitusi,¹⁴ meski sebenarnya Yamin mengusulkan bahwa kewenangan “membandingkan” UU dengan UUD itu ada pada Mahkamah Agung, bukan lembaga tersendiri seperti MK saat ini.

Usulan Yamin agar Mahkamah Agung berhak menetapkan bahwa suatu UU bertentangan dengan UUD itu ditolak Soepomo. Meski mengakui bahwa sistem itu ada di Amerika Serikat, Jerman pada zaman konstitusi Weimar dan juga di Australia, Soepomo juga mengatakan hal tersebut tidak terjadi di Inggris, Belanda atau Jepang. Menurut Soepomo, kewenangan itu ada dalam negara demokrasi liberal yang menerapkan *Trias Politica* yang memisahkan cabang kekuasaan secara ketat. Soepomo menegaskan, “*...dalam rancangan Undang-Undang Dasar ini kita memang tidak memakai sistem yang membedakan principieel 3 badan itu, artinya tidaklah, bahwa kekuasaan kehakiman akan mengontrol kekuasaan membentuk Undang-undang*”.¹⁵

¹²*Ibid.*

¹³Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998 diperbanyak kembali oleh Aliansi Kebangsaan, Jakarta, 2014, hal. 343.

¹⁴Lihat misalnya Jimly Asshiddiqie, Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Ceramah di Mataram tanggal 27 September 2005, Hamdan Zoelva, “Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan RI”, *Op. Cit.*, Moh. Mahfud, MD, “Titik Singgung Wewenang Antara MA dan MK”, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 4, Nomor 1 Maret 2015 hal. 2, Khelda Ayunita, S.H., M.H., *Pengantar Hukum Konstitusi dan Acara Mahkamah Konstitusi*, Mitra Wacana Media, Jakarta, 2017, hal. 79.

¹⁵Risalah Sidang, *Op.Cit.*, hal 349-50

Meski usulan Yamin itu ditolak, namun keinginan adanya lembaga yudikatif yang berhak melakukan pengujian konstitusionalitas UU (*judicial review*) telah menjadi fakta historis. Usulan itu kembali muncul tahun 1955 saat sejumlah hakim mengusulkan pada Konstituante agar dalam konstitusi, MA diberi kewenangan *judicial review*, namun tidak terwujud karena Konstituante dibubarkan pada tahun 1959. Pada tahun 1968, Panitia Ad Hoc di MPRS kembali mengajukan usulan itu tetapi ditolak pemerintah. MA hanya diberi kewenangan menguji peraturan di bawah UU dan itulah yang berlaku sampai saat ini.¹⁶ Alasan penolakan pemerintah, *hanya MPR lah lembaga yang dapat bertindak sebagai pengawal konstitusi*.¹⁷

Di era reformasi, sebelum terbentuknya MK, kewenangan menguji UU terhadap UUD NRI Tahun 1945 diberikan pada MPR. Hal itu diatur dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Kewenangan MPR itu diatur dalam Pasal 5 Ayat (1) Tap MPR itu yang menyatakan; “*Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang dasar 1945, dan Ketetapan MPR*”.¹⁸ Dalam proses perubahan konstitusi, memang MPR menjadi salah satu lembaga yang dipertimbangkan memiliki kewenangan menguji UU terhadap UUD selain MA dan lembaga tersendiri bernama MK. Hal itu dikarenakan posisi MPR yang dianggap sebagai satu-satunya lembaga pengawal konstitusi. Namun ide itu akhirnya terbentur kenyataan bahwa MPR bukan lagi menjadi lembaga tertinggi dan bukan lembaga peradilan. MA pun dianggap sudah sangat berat tugasnya.¹⁹

Pada akhirnya, kekuasaan menguji UU terhadap UUD diberikan pada lembaga tersendiri yaitu MK. Kewenangan itu adalah salah satu dari empat kewenangan MK sebagaimana diatur dalam Pasal 24C Ayat (1). Sedangkan kewajiban MK diatur dalam Pasal 24C Ayat (2) dan pasal 7B. Jika dilihat dari empat

¹⁶ Moh. Mahfud MD, “Titik Singgung Wewenang”, *Op. Cit.*, hal. 1-4

¹⁷ Khelda Ayunita, S.H., M.H., “*Pengantar Hukum Konstitusi*”, *Op. Cit.*, hal. 80

¹⁸ *Ibid.*, hal. 81

¹⁹ *Ibid.*, hal. 81-2

kewenangan dan satu kewajiban itu, bisa ditafsirkan bahwa MK mengambil sejumlah kewenangan MPR saat lembaga itu menjadi lembaga tertinggi negara yaitu; (1) kewenangan menguji konstitusionalitas sebuah UU yang menjadi kewenangan MPR berdasarkan Tap MPR Nomor III/MPR/2000 dan; (2) memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, sebuah kewenangan MPR yang meski tidak diatur dalam UUD, namun menjadi kewenangan *mutatis mutandis* sebagai lembaga tertinggi negara.²⁰ Terkait kewenangan *impeachment*, MPR berbagi peran dengan MK dalam memutus pelanggaran oleh presiden.

Dilihat dari aspek yang telah dibahas sebelumnya, yaitu dari sisi penerapan asas konstitusionalisme dan prinsip supremasi konstitusi yang menempatkan konstitusi sebagai “Kepala Negara Republik Indonesia Simbolik” (*symbolic head of state*), kewenangan *judicial review* pada MK juga menempatkan MK sebagai “*the guardian of the Indonesian constitution*”,²¹ posisi yang pada era sebelum perubahan konstitusi dimiliki oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Jimly Asshiddiqie, meski tidak menyebut MK sebagai lembaga tertinggi negara, namun berpendapat bahwa MK adalah “...satu-satunya lembaga yang mempunyai kewenangan tertinggi untuk menafsirkan UUD NRI Tahun 1945”.²² Dilihat dari aspek-aspek tersebut, meski secara normatif kedudukan MK sejajar dengan lembaga negara lainnya, namun *de facto*, posisi dan kedudukan MK dalam struktur ketatanegaraan Indonesia saat ini adalah pengganti MPR sebagai *supreme body*.

Posisi MK sebagai *supreme body* pengganti MPR, juga terlihat dari peran MK dalam proses pemakzulan presiden. Sebagaimana diatur dalam Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945. Meski putusan apakah presiden dimakzulkan atau tidak tergantung

²⁰ Pelimpahan dua kewenangan inilah, sebagaimana dikemukakan di awal, menjadi alasan Hamdan Zoelva menyebut posisi MK secara implisit mengatasi bahkan lebih tinggi dibanding lembaga negara lainnya.

²¹ Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., “Struktur Ketatanegaraan Indonesia”, *Op. Cit.* Hal. 4

²² Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal. 153

keputusan MPR, namun MPR tidak bisa memutuskan pemakzulan itu jika tidak ada pengajuan dari DPR. Sementara dalam Pasal 7B Ayat (5) diatur, DPR tidak bisa mengajukan proses pemakzulan ke MPR tanpa melalui proses di MK dan keputusan MK bahwa prosedur dan alasan-alasan pemakzulan memenuhi syarat-syarat prosedur hukum dan konstitusi. Sebagaimana ditegaskan Hamdan Zoelva, MK merupakan forum yang mengadili pendapat DPR guna membatasi kemungkinan penyimpangan *prinsip rule by the majority* dalam proses pemakzulan di DPR sebagai institusi politik. Jika MK memutuskan proses pemakzulan tidak layak, maka proses itu gugur dan harus dihentikan.²³ Jadi, pada hakekatnya, MK lah yang memutus apakah presiden layak dimakzulkan atau tidak.

3. Kepentingan Politik

Kedudukan tinggi MK tergambar dari beragam kewenangan yang dimilikinya beserta julukan-julukan yang menyertainya. Karena MK dibentuk untuk mengawal konstitusi yang merupakan hukum tertinggi bahkan menjadi “Kepala Negara Republik Indonesia Simbolik”, maka MK memiliki julukan “*the guardian of Indonesian constitution*”. Selain itu, karena MK memiliki “kewenangan tertinggi untuk menafsirkan UUD NRI Tahun 1945”, maka MK juga dijuluki “*the sole interpreter of the constitution*”. MK juga dijuluki “*the guardian of the process of democratization*” karena MK mengawal proses demokratisasi dengan cara menyediakan sarana dan jalan hukum menyelesaikan sengketa pemilu yang jika tidak ditangani akan potensial menimbulkan konflik politik dan sosial di masyarakat. MK juga disebut sebagai “*the protector of human rights*” atau pelindung penegakan hak asasi manusia.²⁴

Selain menimbulkan beragam julukan, kewenangan yang dimiliki MK, utamanya kewenangan MK yang dapat menyatakan tidak mempunyai kekuatan atas suatu undang-undang produk legislatif produk DPR dan Presiden serta memutuskan sengketa antar lembaga negara, menunjukkan posisi MK yang lebih tinggi

²³ Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hal. 204

²⁴ Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., *Perkembangan dan Konsolidasi*”, hal. 152-3

dari lembaga-lembaga negara lainnya. Menurut Hamdan Zoelva, hal semacam itu wajar saja karena UUD memberikan otoritas kepada MK sebagai penafsir paling absah dan autentik terhadap konstitusi. Posisi MK begitu penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia paska reformasi sehingga UUD menetapkan kualifikasi sangat ketat bagi calon hakim konstitusi selain mekanisme pengajuannya harus melalui pengusulan tiga unsur lembaga negara yaitu presiden, DPR dan MA. Pendeknya, MK adalah lembaga penegak konstitusi ideal yang berisikan sembilan “manusia agung” (*great men*).²⁵

Pada kenyataannya, fakta historis berbicara lain. Patut menjadi catatan bahwa secara historis, menurut Refly Harun, *raison d’etre* pembentukan MK di Indonesia tidak lepas dari motif politis yaitu menjaga kestabilan sistem pemerintahan. MK, tegasnya, lahir dari setting sejarah persetujuan antara Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dan DPR dalam kurun waktu Januari-Juli 2001 yang berujung pada jatuhnya Gus Dur dari kursi kepresidenan. Hal itu memunculkan problem ketatanegaraan begitu mudahnya presiden dijatuhkan. Untuk itu muncul gagasan agar mekanisme pemakzulan presiden dipersulit dengan melibatkan lembaga hukum (MK).²⁶

Berbeda dengan tinjauan Jimly dan Zoelva yang melihat konteks kelahiran MK dalam perspektif penegakan *rule of law* dan supremasi konstitusi, Refly Harun yang mantan Asisten Hakim Konstitusi dan peneliti Pusat Studi Hukum dan Tata Negara Universitas Indonesia itu melihat latarbelakang kelahiran MK juga bersifat politis. Perubahan mekanisme pemakzulan sebagaimana tertuang dalam Pasal 7 A dan 7 B, tegas Refly, diputuskan dalam Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 yang diputuskan pada 9 November 2001, hanya berselang kurang lebih tiga bulan dari pemakzulan Presiden Gus Dur. Karenanya bagi Refly, pembentukan MK di Indonesia lebih bermotifkan alasan menjaga kestabilan sistem pemerintahan, bukan untuk menjaga konstitusi

²⁵ Hamdan Zoelva, “Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan RI”, *Op. Cit.*

²⁶ Refly Harun, “Memangkas Mahkamah Konstitusi”, *Media Indonesia*, 17 April 2004. Untuk melihat proses pemakzulan Presiden Gus Dur dari perspektik hukum tatanegara dan kaitannya dengan MK, lihat Hamdan Zoelva, “Pemakzulan Presiden”, *Op. Cit.*, hal. 169 - 187

sebagaimana lazim di negara lain. Masih dalam kerangka menjaga stabilitas sistem pemerintahan itulah, MK juga memiliki kewenangan memutus sengketa antarlembaga negara, pembubaran partai politik dan sengketa hasil pemilu.²⁷ Dilihat dari perspektif itu, kekuasaan politik seperti Presiden dan kekuatan partai di DPR tentu sangatlah berkepentingan untuk menempatkan “orang”-nya di MK.²⁸

Fakta historis yang tidak bisa pula dibantah dalam perjalanan lembaga kekuasaan kehakiman itu adalah, MK dipenuhi sejumlah kontroversi baik yang menyangkut kondite para hakimnya maupun keputusan-keputusannya. Tercatat, dua hakim konstitusi didakwa melakukan tindak pidana suap yang terkait dengan kewenangan MK. Akil Mochtar yang saat itu menjabat Ketua MK, divonis bersalah karena dugaan menerima suap terkait sengketa hasil pemilu. Hakim lainnya adalah Patrialis Akbar yang diduga menerima suap dalam kasus *judicial review* UU Nomor 41 Tahun 2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan. Adapun terkait dengan keputusan MK, kontroversi menyangkut keputusan MK paling tidak meliputi tiga aspek yaitu; (1) keputusan ultra petita dan (2) keputusan yang mengandung *conflict of interest* karena menyangkut MK sendiri.

Keputusan MK yang paling sering dijadikan contoh adalah keputusan MK yang membatalkan keseluruhan UU Nomor 20 tahun 2007 tentang Ketenagalistrikan dan UU Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.²⁹ Dalam kasus *judicial review* UU Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), pasal yang diajukan untuk diuji hanyalah Pasal 27. Namun karena MK berpandangan seluruh operasionalisasi UU KKR bergantung dan bermuara pada pasal

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Pada tahun 2013, dari 9 hakim konstitusi, 3 orang diantaranya berlatarbelakang partai politik yaitu Akil Mochtar (Partai GOLKAR), Hamdan Zoelva (PBB) dan Patrialis Akbar (PAN). Sisanya berasal dari kalangan akademisi, hakim karir dan dari MA. Pengangkatan hakim konstitusi dari kalangan “orang parpol” dimulai pada tahun 2008 atau generasi kedua hakim konstitusi yaitu dengan diangkatnya Mahfud MD (PKB) dan Akil Mochtar. Hamdan Zoelva diangkat menjadi hakim konstitusi pada 2010 dan merupakan pengangkatan hakim konstitusi generasi ketiga.

²⁹ Lihat misalnya Ayu Desiana, “Analisis Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Mengeluarkan Putusan yang bersifat Ultra Petita Berdasarkan UU Nomor 24 tahun 2003”, *Majalah Hukum Forum Akademika*, Volume 25 Nomor 1 Tahun 2014, hal.51

itu, maka hal itu berimplikasi hukum pada semua aturan yang terkait amnesti di UU tersebut tidak berlaku sehingga keseluruhan UU KKR menjadi tidak mungkin untuk dilaksanakan.³⁰ Mantan Ketua MK Mahfud MD menyatakan MK tidak boleh membuat putusan ultra petita karena ultra petita pada hakikatnya adalah intervensi ranah legislatif. Ultra petita berisi pembatalan atas apa yang diatur legislatif sesuai kewenangannya, padahal tidak ada pihak yang mempersoalkannya. Kalaupun pasal yang direview terkait dengan pasal-pasal lain, Mahfud mengatakan biar hal itu ditindaklanjuti sendiri oleh legislatif, bukan hakim MK.³¹

Mengenai contoh keputusan MK yang mengandung *conflict of interest* karena menyangkut MK sendiri terlihat dalam uji materi Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (KY) yang diajukan 31 orang hakim agung. Dalam putusannya, MK menghapus semua ketentuan UU KY yang terkait dengan pengawasan hakim. Namun dalam perkara yang sama MK juga memutuskan bahwa hakim konstitusi bukan obyek pengawasan KY dengan alasan hakim konstitusi bukanlah hakim profesi seperti hakim biasa, tapi hanya diangkat untuk jangka waktu lima tahun. Atas putusan tersebut, MK menyatakan pasal 1 angka 5 UU KY sepanjang menyangkut kata hakim konstitusi tidak berlaku lagi karena bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Dalam putusannya, MK lantas menentukan sendiri bahwa pengawasan terhadap pelaksanaan kode etik hakim konstitusi dilakukan majelis kehormatan yang tersendiri dan dibentuk sendiri oleh MK sesuai pasal 23 UU MK. Keputusan ini ultra petita karena tidak diajukan pemohon dan mengandung *conflict of interest* karena menyangkut MK sendiri.³²

Contoh lainnya adalah dikabulkannya seluruh permohonan uji materi UU Nomor 4 Tahun 2014 tentang Perppu Nomor 1 Tahun 2013 menyangkut persyaratan dan pengawasan hakim konstitusi. Putusan MK itu menyebabkan UU Nomor 14 Tahun

³⁰ Agus Budi Santoso, "Tinjauan Yuridis terhadap Larangan Mekanisme Ultra Petita pada Putusan Perkara oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS*, edisi 5 Jan-Juni 2015, hal. 24

³¹ Mahfud MD, "Mendudukkan Soal Ultra Petita", *Kompas* 5 Februari 2007

³² "Hakim Konstitusi Tidak Mau Diawasi KY", [hukumonline.com](http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol15347/hakim-mktak-mau-diawasi-ky), Kamis, 24 Agustus 2006

2014 itu tidak berlaku padahal sejumlah pasalnya mengatur sejumlah hal penting seperti; (1) hakim konstitusi dengan latar belakang parpol harus terlebih dulu non aktif selama minimal tujuh tahun dari partainya; (2) proses seleksi hakim konstitusi harus terlebih dahulu melalui uji kelayakan dan kepatutan oleh panel ahli dan; (3) pengawasan hakim konstitusi dilakukan dengan membentuk Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi, MKHK, yang bersifat permanen. MKHK terdiri lima orang dibentuk Komisi Yudisial bersama MK dengan sekretariat di Komisi Yudisial. MK menolak syarat hakim MK bagi mantan anggota Parpol karena dinilai sebagai stigmatisasi berlebihan yang mencederai hak warganegara. Terkait MKHK, MK merujuk keputusan uji materi MK pada 2006 yang menyatakan hakim konstitusi tidak masuk obyek pengawasan KY.³³

Fakta-fakta semacam itu membuat perbincangan akan kebutuhan pengawasan terhadap MK dan para hakim konstitusi semakin menguat. Wacana mengenai badan pengawas hakim konstitusi di luar MK berkembang seiring dengan keinginan mempercepat revisi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK. Perihal pengawasan yang tujuannya menjaga kualitas para hakim sedianya juga diatur dalam UU tersebut. Paska ditangkapnya hakim konstitusi Patrialis Akbar, DPR pernah mewacanakan pengawasan MK dan hakim konstitusi oleh lembaga eksternal, terkait perilaku hakim dan bukan soal putusan. Alasannya, pengawasan internal seperti Dewan Etik dinilai tidak akan efektif. Namun hal itu ditolak Ketua MK Arief Hidayat dengan alasan, pengawasan oleh lembaga eksternal dikhawatirkan akan menjadikan MK sebagai subordinat. Arief mengkhawatirkan, pengawasan lembaga eksternal akan memunculkan adanya tingkatan antara MK dan lembaga pengawasan itu.³⁴ Dari sisi inilah, penulis mengajukan ide bahwa memang yang dibutuhkan

³³ “MK Mengabulkan Uji Materi UU MK, *BBC.com*, 13 Februari 2014, http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2014/02/140213_mk_putusan_perpumpk

³⁴ “MK Dinilai Perlu Lembaga Pengawas Etika dan Perilaku Hakim”, *Kompas.com*, 2 Februari 2017, <http://nasional.kompas.com/read/2017/02/02/06273871/mk.dinilai.perlu.lembaga.pengawas.etika.dan.perilaku.hakim>

MK bukanlah pengawas tapi “penyeimbang” dalam mekanisme *check and balances* yang bekerja dalam sistem ketatanegaraan.

Penguatan MPR

1. MPR Paska Amandemen

MPR paska Perubahan Keempat UUD NRI Tahun 1945 disebut mengalami perubahan status dari Lembaga Tertinggi Negara menjadi Lembaga Negara biasa yang posisinya sejajar dengan lembaga-lembaga negara lain yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 seperti Presiden, DPR, DPD, MA, MK, KY dan BPK. Bahkan, dalam beberapa penjelasan mengenai lembaga ini, disebutkan bahwa berbeda dengan lembaga-lembaga negara lainnya, MPR adalah satu-satunya lembaga negara yang tidak memiliki “pekerjaan” secara rutin. MPR sebagai sebuah lembaga “hanya” eksis di atas kertas, tetapi sebenarnya dia baru dianggap ada (*actual existence*) pada saat fungsi atau kewenangannya yang bersifat tidak rutin itu dilaksanakan. MPR juga disebut sebuah ketidaklaziman dalam sistem parlemen di seluruh dunia yang hanya mengenal sistem satu kamar (unikameral) atau dua kamar (bikameral). Dari perspektif itu, MPR adalah lembaga yang ada sekaligus tiada.³⁵

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 *juncto* Pasal 8 Ayat (2) dan Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, MPR memiliki sejumlah kewenangan yaitu; (1) mengubah dan menetapkan UUD; (2) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD; (3) memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mengisi kekosongan dalam jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD dan; (4) mengadakan sidang MPR untuk pelantikan dan pengucapan sumpah/janji jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden. MPR tidak lagi memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden jika jabatan itu tidak mengalami kekosongan. MPR juga tidak berwenang lagi menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara. Terkait kewenangan memberhentikan presiden, posisi MPR terkesan lebih lemah dari MK yang bertindak sebagai pengambil keputusan

³⁵ Lihat misalnya pendapat Jimly Asshiddiqie dalam Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., *Perkembangan dan Konsolidasi*”, hal.143-5

apakah Presiden layak secara konstitusi dimakzulkan. MPR yang tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, juga kehilangan kewenangan implisit untuk menjadi lembaga penengah jika terjadi sengketa antar lembaga negara dan “menyerahkan” kewenangan itu pada MK.

Terkait kewenangan MPR ini, Jimly Asshiddiqie menjelaskan, tidak satupun dari empat kewenangan MPR itu yang bersifat tetap melainkan *ad hoc*. Perubahan UUD diprediksikan tidak akan terjadi dalam waktu dekat. Demikian pula halnya dengan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden atau pengisian jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang kosong tidak bisa diprediksi kapan akan terjadinya. Kalaupun ada kegiatan MPR yang bersifat rutin, itu adalah persidangan untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden setiap lima tahunan. Hal itupun, menurut Jimly bersifat fakultatif karena pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden disertai pengucapan sumpah/janji, sesuai ketentuan Pasal 9 Ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945, bisa dilakukan di sidang paripurna DPR jika MPR tidak dapat bersidang. Jika DPR pun tidak bisa bersidang, pengucapan sumpah/janji itu bisa dilakukan di hadapan Pimpinan MPR dengan disaksikan Pimpinan MA. Hal ini problematik bagi eksistensi MPR jika dikatakan MPR hanya ada jika fungsi yang bersifat *ad hoc* tadi sedang bekerja (*in action*).³⁶

Lebih jauh Jimly menegaskan, dilihat dari semangat efisiensi, keberadaan pimpinan MPR yang terpisah dari jabatan pimpinan DPR dan DPD, dengan kesekretariatan jenderal yang tersendiri pula, dapat dikatakan sebagai “pemborosan yang sia-sia”.³⁷ Pasalnya, tidak ada satupun kewenangan MPR yang bersifat tetap dan rutin sehingga memerlukan alat-alat kelengkapan organisasi yang juga bersifat tetap. Tidak ada satupun amanat dalam UUD NRI Tahun 1945, tegas Jimly, yang mengharuskan diadakannya pimpinan MPR beserta alat-alat kelengkapannya. Karenanya, pembuat UU yaitu DPR dan Presiden bisa saja memutuskan untuk mengadakan pimpinan MPR yang bersifat tersendiri beserta alat kelengkapannya atau

³⁶*Ibid.*, hal. 146-7

³⁷*Ibid.*, hal. 149

sebaliknya malah meniadakannya dan mengatur agar pimpinan MPR dirangkap jabatan secara *ex officio* oleh pimpinan DPR dan pimpinan DPD, hal yang menurutnya juga terjadi pada kepemimpinan MPR yang dirangkap oleh Pimpinan DPR pada era Orde Baru. Dua pilihan itu sama-sama dibenarkan jika disertai alasan yang masuk akal dan keberadaan pimpinan MPR beserta kesekretariatannya benar-benar berguna.³⁸

Hal seperti itu membuat MPR paska reformasi “dipaksa” melakukan reposisi dan redefinisi tugas-tugasnya. MPR periode 2004-2009 sebagai MPR pertama yang harus menyesuaikan tugas dan fungsinya dengan ketentuan yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945, mendapatkan “fungsi tambahan” selain fungsi *ad hoc* nya dengan berlandaskan pada Pasal 8 Ayat (1) huruf d UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Ketentuan di UU itu menyebut bahwa salah satu tugas Pimpinan MPR adalah melaksanakan dan memasyarakatkan putusan MPR (sebelumnya). Dalam kerangka itu, Pimpinan MPR lantas membentuk Tim Kerja Sosialisasi dengan tugas menyusun materi dan mengkaji metode sosialisasi. Tim Kerja ini dibagi menjadi dua sub-tim yaitu Sub Tim Kerja I yang membidangi sosialisasi UUD NRI Tahun 1945 dan Sub Tim Kerja II yang membidangi sosialisasi Ketetapan MPR/MPRS. Tugas sosialisasi ini lantas menjadi kerja rutin MPR periode 2004-2009 yang paling dominan.³⁹

Sosialisasi dilakukan dalam beragam metode mulai ceramah sampai cerdas cermat dengan target masyarakat awam sampai kalangan intelektual dan birokrasi. Pada MPR periode 2009-2014, Pasal 15 Ayat (1) huruf e UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) menugaskan pula Pimpinan MPR mengkoordinasikan anggota MPR untuk memasyarakatkan UUD NRI Tahun 1945. Yang berbeda pada periode ini, materi sosialisasi diberikan *branding* dengan nama Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara yaitu Pancasila, UUD NRI tahun 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika. Hal ini

³⁸ Ibid., hal. 147-8

³⁹ Ma'rif Cahyono, S.H., M.H. (ed), *Konstitusi dan MPR dalam Dinamika Sejarah*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2004, hal. 497

sekaligus membedakan program sosialisasi MPR periode 2004-2009 dengan MPR penggantinya bahwa di periode 2009-2014, cakupan materi yang disosialisasikan ke masyarakat bertambah; tidak hanya UUD NRI Tahun 1945 dan Keputusan serta Ketetapan MPR saja, tapi juga meliputi materi Pancasila, wawasan kebangsaan NKRI serta semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Kesemua aktifitas itu, tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, namun dilandasi aturan UU saja.

Fokus MPR dalam program sosialisasi dan pemasyarakatan “Empat Pilar Kebangsaan” tidak lepas dari kritisisme. Jimly Asshiddiqie misalnya, dengan tegas menyatakan bahwa sesudah UUD ditetapkan, maka tugas sosialisasinya bukan lagi menjadi tanggungjawab MPR tetapi menjadi tanggungjawab Pemerintah selaku lembaga eksekutif. Landasan pemikirannya adalah, penyusunan dan perumusan UUD merupakan fungsi pembuatan kebijakan negara (*policy making*) yang menjadi wilayah MPR. Sedangkan fungsi sosialisasi masuk ke dalam ranah fungsi eksekutif (*executing policy*). Menurutnya, berdasarkan UU Susduk, tugas sosialisasi UUD NRI Tahun 1945 hanya menjadi tugas Pimpinan MPR dan tidak bisa diperluas ke seluruh anggota MPR.⁴⁰

2. MPR sebagai Penafsir Konstitusi

Sebenarnya, bidang kerja MPR periode 2009-2014 tidaklah semata fokus pada program sosialisasi melainkan juga fokus pada program kajian sistem ketatanegaraan. Hal itu terlihat ketika Pimpinan MPR mengeluarkan surat keputusan pimpinan MPR nomor 5/PIMP/2012 tentang Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia Majelis Permusyawaratan Rakyat Keanggotaan Tahun 2012-2014. Tim yang sudah digodok pembentukannya sejak Juli 2012 itu, merupakan tim ketiga yang dibentuk MPR RI selain Tim Kerja Sosialisasi Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara serta Tim Kerja Anggaran. Jumlah keanggotaan tim kerja ini adalah 45 orang dari semua

⁴⁰ Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., “Pemasyarakatan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, makalah tanpa tahun, http://www.jimly.com/makalah/namafile/54/-Sosialisasi_Pancasila.pdf

fraksi di MPR serta kelompok DPD dengan lima pimpinan yaitu Dr. Ir. Mohammad Jafar Hafsah (F-PD) selaku ketua serta wakil-wakilnya Dr. Yassonna H. Laoly, M.Sc. (F-PDIP), Dipl.-Ing. Bambang Soeroso (Kelompok DPD), Ir. Rully Chairul Azwar (F-PG), dan Tb Soemandjaja (F-PKS).

Tim Kerja ini membagi pelaksanaan tugasnya menjadi Subtim Kerja I dan Subtim Kerja II. Tugas Subtim Kerja I meliputi kajian implementasi Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dan Bhinneka Tunggal Ika; kajian konsepsi konstitusi; dan kajian dinamika aspirasi usulan perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945; sedangkan tugas Subtim Kerja II meliputi kajian penguatan lembaga negara, kajian evaluasi putusan MPR, dan kajian evaluasi produk perundang-undangan. Latar belakang pembentukan tim kerja ini karena MPR menilai sangatlah penting dilakukannya upaya pembenahan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Tim kerja bertugas menampung berbagai usulan, masukan dan pemikiran terkait sistem ketatanegaraan dari berbagai pihak untuk kemudian dikaji di internal tim kerja. Hasil kerja dari Tim Kerja itu akan digunakan sebagai identifikasi masalah yang guna memperbaiki sistem ketatanegaraan Indonesia yang perlu dibenahi dan diperbaiki. Selama dua tahun, tim kerja ini secara intensif menjangkau aspirasi masyarakat di berbagai daerah terkait isu-isu ketatanegaraan.

Salah satu hasil dari tim kerja ini adalah tujuh rekomendasi MPR RI periode 2009-2014 kepada MPR periode 2014-2019 yang salah satu butir rekomendasi itu adalah dilakukannya penataan kembali sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan nilai-nilai Pancasila sebagai segala sumber hukum negara. Salah satu hal terkait penataan sistem ketatanegaraan adalah penguatan MPR sebagai lembaga negara pemilik kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan dan menafsirkan UUD NRI Tahun 1945. Ide penguatan MPR dengan memberikan kewenangan tambahan, termasuk dalam soal penafsiran pasal-pasal konstitusi cukup menjadi arus kuat di MPR saat ini. Tidak kurang dari Wakil Ketua MPR, Hidayat Nur Wahid mempertanyakan posisi dan

kewenangan MPR yang memiliki kewenangan mengamendemen konstitusi, tapi tidak memiliki kewenangan menafsir. Sebaliknya, MK yang tidak memiliki kewenangan melakukan amendemen konstitusi justru memiliki kewenangan menafsir dan membatalkan pasal-pasal dalam UU yang ditafsirkan karena tidak sesuai amanah konstitusi.⁴¹

Ide MPR sebagai penafsir konstitusi tentu saja bertabrakan dengan konsep Jimly Asshiddiqie yang menyatakan, satu-satunya lembaga yang memiliki “kewenangan tertinggi” untuk menafsirkan UUD adalah MK (*the sole interpreter of constitution*).⁴² Tanto Tailam dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta menyatakan, kewenangan pengujian undang-undang pada MK, menimbulkan sebuah kewenangan yang *mutatis muntandis* (dengan sendirinya) ada, yaitu kewenangan menafsirkan konstitusi. Kalaupun konstitusi tidak menyebut secara eksplisit kewenangan menafsir konstitusi kepada lembaga negara yang diberikan kewenangan *constitutional review* seperti MK, pandangan itu menyatakan, harus dipahami bahwa kewenangan menafsirkan konstitusi menyertai kewenangan *constitutional review*.⁴³ Sedang AD Basniwati dari Fakultas Hukum Universitas Mataram menegaskan, lembaga negara lain boleh saja menafsirkan arti dan makna dari suatu ketentuan di konstitusi, tetapi otoritas akhir untuk memberi tafsir yang mengikat adalah MK.⁴⁴

Meski begitu, terdapat pandangan yang berbeda dari asumsi umum itu. Rusdianto Umar, dosen Jurusan Hukum dan Kewarganegaraan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Malang menegaskan, kewenangan *judicial review* yang dimiliki MK mengurangi kedaulatan rakyat. Menurutnya, setiap UU dibuat dan ditetapkan oleh DPR bersama presiden, dua lembaga negara

⁴¹ “MPR Diwacanakan Lagi Jadi Lembaga Tertinggi Negara”, *Sindonews.com*, <https://nasional.sindonews.com/read/925778/149/mpr-di-wacanakan-lagi-jadi-lembaga-tertinggi-negara-1416293473>

⁴² Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., *Perkembangan dan Konsolidasi*”, hal. 153

⁴³ Tanto Tailam, “Penafsiran Konstitusi dalam Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang Terhadap UUD NRI TAHUN 1945”, *Jurnal Media Hukum* Volume 21 Nomor 1, Juni 2014, hal. 89-90

⁴⁴ AD Baniswati, “Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, *Jurnal IUS*, Volume II Nomor 5, Agustus 2014, hal. 256

yang merupakan representasi rakyat karena dipilih secara langsung. Umar berpendapat, pemegang kedaulatan rakyat atau penjelmaan kedaulatan rakyat adalah lembaga negara yang mendapatkan mandat langsung dari rakyat melalui proses pemilu. Karenanya, MPR, DPR, DPD dan presiden merupakan lembaga pemegang kedaulatan rakyat dan wakil rakyat dalam penyelenggaraan negara, termasuk dalam pembuatan UU. Karenanya, ketika sebuah UU yang disusun dengan prosedur ketat dibatalkan oleh mekanisme *judicial review* di MK, hal itu jelas menodai makna filosofis kedaulatan rakyat. Prinsip bahwa UU tidak bisa diganggu gugat karena dibuat oleh pemegang kedaulatan rakyat, diterapkan di Belanda, Inggris dan Prancis. Lembaga *Counseil Constitutionnel* di Prancis hanya melakukan *control a priore*, menguji sebuah rancangan undang-undang⁴⁵

Lebih jauh Umar menegaskan, kewenangan menguji UU terhadap UUD menjadikan MK sebagai pengawal konstitusi dan penafsir tunggal atas konstitusi. Hal itu, dalam kalimat Umar, menunjukkan bahwa "...MK telah merebut secara konstitusional kewenangan MPR sebagai pembuat UUD yang seharusnya lebih berhak sebagai penafsir UUD." Dia mengakui, banyak produk UU yang disahkan secara substantif kurang baik. Namun, mengutip Mahfud MD, tidak semua hasil uji materi di MK dirasa baik dan adil bahkan sebagiannya mendatangkan kontroversi di masyarakat. Hal itu mendatangkan keraguan pada kemampuan hakim konstitusi dalam menafsirkan UUD, apalagi para hakim itu dalam mengambil putusan pada hakekatnya berdasar pada perspektifnya sendiri yang tidak selalu sejalan dengan kebenaran yang diinginkan secara substantif oleh konstitusi. Beberapa putusan hakim MK didalamnya mengandung pendapat berbeda (*dissenting opinion*) sehingga tak ubahnya seperti proses politik dimana keputusan diambil dengan suara terbanyak.⁴⁶

⁴⁵ Rusdianto Umar, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Undang-Undang Mengurangi Kedaulatan Rakyat Indonesia", makalah disampaikan dalam acara Focus Group Discussion (FGD) Pusat Pengkajian MPR RI bekerjasama dengan Pusat Pengkajian Pancasila d.h Laboratorium Pancasila Universitas Negeri Malang pada Tanggal 3 Mei 2016

⁴⁶*Ibid.*

3. Lembaga Semi-Otonom

Berdasarkan apa yang diuraikannya itu, Umar berpandangan bahwa dengan memberikan kewenangan menguji UU kepada MK, menunjukkan prinsip kedaulatan hukum (nomokrasi) lebih dominan dibandingkan prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi). Karena itu dia menyarankan mengembalikan kewenangan ini kepada lembaga pemegang kedaulatan rakyat, dengan diberi nama Dewan Konstitusi atau komisi konstitusi. Dewan atau komisi ini merupakan bagian dari MPR yang keanggotaannya non partisan, yang terdiri dari: anggota DPD yang dipilih secara langsung oleh rakyat, ditambah anggotanya dari usulan presiden, DPR, dan MA. Dengan demikian keberadaan DPD digantikan dengan Dewan Konstitusi atau Komisi Konstitusi ini yang tidak hanya menguji undang undang yang sudah disahkan bahkan juga menguji setiap rancangan UU yang akan disahkan.⁴⁷

Ide lain datang dari Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Udayana, Prof. Dr. Yohans Usfunan, S.H., M.H. yang menyatakan, MPR sebagai lembaga negara yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia memiliki wewenang atribusi untuk melakukan interpretasi historis dalam hal pengujian UU terhadap UUD NRI TAHUN 1945. Hal ini karena pertama, MPR memiliki wewenang asli untuk mengubah dan merumuskan pasal-pasal dalam UUD NRI TAHUN 1945. *Kedua*, dari perspektif kapasitas dan pengetahuan anggota MPR lebih memahami asal-usul suatu ketentuan atau sejumlah ketentuan berupa pasal, ayat-ayat atau bab. *Ketiga*, karena alasan memiliki wewenang dan kapasitas, maka MPR wajib diberikan kesempatan menyampaikan pendapat dan atau melakukan interpretasi historis terhadap setiap pengujian UU terhadap UUD NRI TAHUN 1945. *Keempat*, dalam pasal 54 UU No. 24/2003 yang telah dirubah dengan UU No. 8/2011 tentang MK, hanya memberikan wewenang diskresi kepada MPR, DPR, DPD dan Presiden. Wewenang diskresi tersebut tercermin dari rumusan MK dapat meminta keterangan atau risalah rapat...dst.⁴⁸

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Prof. Dr. Yohans Usfunan, S.H., M.H., "Penataan Kewenangan MPR dan Penegasan Sistem Presidensial", Makalah disampaikan dalam FGD "Penataan Kewenangan MPR dan Penegasan

Sebenarnya, berdasarkan perubahan UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) menjadi UU No. 17 Tahun 2014, memang ada beberapa penambahan tugas MPR periode 2014-2019. Tugas MPR sesuai UU itu adalah memasyarakatkan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKR), dan Bhinneka Tunggal Ika, serta Ketetapan MPR. Selain itu, MPR periode ini juga mendapat tambahan tugas strategis untuk melakukan pengkajian terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, UUD NRI Tahun 1945, dan implementasinya. Tugas tambahan ini sangat terkait dengan berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, bukan saja pada tataran konsepsi tetapi juga implementasi. Tugas tambahan lainnya adalah MPR diamanatkan secara eksplisit untuk menyerap aspirasi masyarakat dan daerah terkait dengan implementasi UUD NRI Tahun 1945. Terkait hal itu, MPR periode ini, selain meneruskan program sosialisasi, juga mulai sangat aktif dan fokus pada kegiatan pengkajian, khususnya di bidang konstitusi.

Sejumlah langkah telah dilakukan guna mengintensifkan program pengkajian sistem ketatanegaraan yang ada dalam konstitusi, di antaranya dengan meningkatkan status Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia yang berstatus alat kelengkapan Pimpinan MPR menjadi Badan Kajian MPR sehingga berstatus alat kelengkapan Majelis. Selain itu, dalam rangka menindaklanjuti Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia masa bakti 2009-2014, yang salah satunya rekomendasinya adalah agar MPR periode 2014-2019 membentuk sebuah lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya, maka pada 6 Juli 2015, Pimpinan MPR membentuk sebuah lembaga yang dinamakan Lembaga Pengkajian MPR RI. Meski bidang kajiannya memiliki titik

Sistem Presidensial”, Diselenggarakan MPR Bekerjasama Fakultas Hukum Universitas Udayana, Hotel Paradise Sanur, 1 Desember 2016.

singgung dengan Badan Pengkajian MPR, namun terdapat perbedaan antara Badan dan Lembaga Pengkajian.

Dari sisi keanggotaan, Lembaga Pengkajian tidaklah berasal dari anggota MPR aktif melainkan dari sejumlah unsur. *Pertama*, berasal dari mantan anggota MPR/DPR yang terlibat dalam amandemen konstitusi. Dalam kategori ini terdapat sejumlah nama seperti Ketua PAH I MPR, Prof. Dr. Soedijarto, Jakob Tobing dan Pataniari Siahaan (PDI Perjuangan), Rully Chairul Azwar, Theo L. Sambuaga, Slamet Effendi Yusuf (alm.), Hajriyanto Y. Thohari, Andi Matalatta, Baharuddin Aritonang dan Fredy Latumahina (Partai GOLKAR), Zain Badjeber, Alihardi Kyai Demak (PPP), Hamdan Zoelva (PBB dan mantan Ketua Mahkamah Konstitusi), Farhan Hamid dan Fuad Bawazier (PAN), Ali Masykur Musa (PKB), Seto Harianto (Partai Demokrasi Kasih Bangsa), Ishak Latuconsina (ABRI) serta Harun Kamil, Valina Singka Subekti (Utusan Golongan).

Kedua, keanggotaan Lembaga Pengkajian MPR berasal dari para anggota MPR/DPR yang, meski tidak terlibat langsung dalam proses amandemen, tetapi aktif dalam program sosialisasi dan masuk dalam Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia seperti Mohammad Jafar Hafsah, mantan Ketua Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia pada MPR periode sebelumnya. Terakhir adalah para akademisi seperti Yudi Latif, AB Kusuma, Margarito Kamis, Alfian Alfian, Irman Putra Sidin atau Fitra Arsil. Proses pengusulan mereka dilakukan melalui fraksi-fraksi di MPR serta organisasi seperti Forum Konstitusi. Dilihat dari sisi keanggotaannya, terlihat karakter lembaga ini yang sangat berwarna-warni, baik dari segi aspirasi politik maupun latar belakangnya. Dari sisi kualitas individu, lembaga ini berisikan orang-orang yang sarat pengalaman karena terlibat langsung dalam proses perubahan UUD NRI Tahun 1945 serta memiliki kapabilitas akademik yang memadai.

Meski ditunjuk oleh fraksi, posisi politik mereka juga relatif lebih bebas dan otonom dibanding dengan para anggota Badan Kajian yang berasal dari anggota MPR/DPR yang masih memiliki keterkaitan langsung dengan fraksi partai. Sayangnya, tidak sebagaimana Badan Kajian yang merupakan alat kelengkapan

MPR, posisi lembaga ini adalah alat kelengkapan pimpinan MPR. Karenanya, terkesan dia menjadi sub-ordinat dari Badan Kajian meski aktifitas kajian yang dilakukan dua institusi ini sama meliputi rapat kajian internal dan eksternal seperti *Focus Group Discussion* atau simposium. Sejauh ini, sejak 2015, lembaga ini sudah melakukan kajian 11 topik terkait pasal-pasal yang ada dalam konstitusi. Output lembaga ini adalah hasil kajian berbentuk rekomendasi yang dilaporkan dalam sebuah Rapat Gabungan dengan Pimpinan DPR dan pimpinan fraksi serta kelompok DPD di MPR. Lembaga sudah menerbitkan sebuah buku tentang sistem ekonomi Pancasila, termasuk menerbitkan jurnal yang berisikan tulisan para anggotanya yang disampaikan dalam forum rapat pengkajian.

Jika dimaksimalkan, lembaga ini bisa bersama-sama Badan pengkajian, menjadi lembaga *think-tank* MPR sekiranya memang MPR mendapatkan kewenangan uji materiil sehingga dia juga menjadi penafsir konstitusi selain MK. Bahkan, lembaga ini potensial dikembangkan sebagai cikal bakal lembaga yang dinamakan Umar sebagai Dewan atau Komisi Konstitusi. Berdasarkan pengalaman historis dan kapasitas intelektual para anggota Lembaga Kajian, lembaga ini juga bisa dimanfaatkan sebagai laboratorium konstitusi yang meneliti isu-isu ketatanegaraan yang pada gilirannya bisa digunakan MPR jika memang ada ketentuan MK wajib memberi kesempatan pada MPR untuk menyampaikan pendapat atau tafsir konstitusinya dalam setiap proses uji UU terhadap UUD NRI TAHUN 1945 sebagaimana diusulkan Prof. Dr. Yohans Usfunan, S.H., M.H.

Penutup

Idealnya, kekuasaan kehakiman adalah sebuah kekuasaan yang “merdeka” dalam arti terlepas dari pengaruh kekuasaan lainnya, utamanya kekuasaan politik di eksekutif dan parlemen. Meski begitu tidak bisa dipungkiri bahwa idealisme itu sangat sulit untuk diwujudkan. Kenyataan menunjukkan, lembaga-lembaga yang ada dalam kekuasaan kehakiman tidak bisa melepaskan diri dari pengaruh-pengaruh politik yang melingkupinya. Hal ini berlaku secara umum di

negara manapun. Karena itu, adalah sesuatu yang sangat berbahaya jika lembaga-lembaga yang berada dalam lingkup kekuasaan kehakiman, apalagi yang memiliki kewenangan mendasar terkait dengan undang-undang tertinggi yaitu konstitusi, dibiarkan berjalan sendiri tanpa adanya penyeimbang yang berfungsi sebagai kontrol atas keputusan-keputusannya.

Idealnya pula, selaku pemilik sebenarnya dari kedaulatan, rakyatlah yang harus diposisikan sebagai penyeimbang dan pengontrol kekuasaan kehakiman selaku pelaksana kedaulatan rakyat di bidang hukum. Namun dalam sistem perwakilan, status penyeimbang dan fungsi kontrol rakyat itu tentu saja tidak bisa dilakukan secara langsung melainkan melalui para wakilnya yang lain, khususnya yang berada di parlemen yang memang memiliki fungsi kontrol bagi jalannya kekuasaan. Lembaga perwakilan rakyat melakukan fungsi kontrol, sesuai dengan kewenangan yang digariskan konstitusi, pada kekuasaan kehakiman sesuai dengan tingkatannya. Untuk lembaga MK yang menjalankan kekuasaan kehakiman pada wilayah konstitusi, maka fungsi penyeimbang itu dilakukan oleh MPR yang anggotanya adalah anggota DPR dan DPD, karena juga memiliki kewenangan terkait hukum dasar tertinggi itu.

Paling tidak, ide bahwa MPR sebagai kekuatan penyeimbang MK bisa berkontribusi bagi terwujudnya sistem ketatanegaraan yang sehat dalam dua aspek. *Pertama*, hal itu bisa mendorong terciptanya bahkan meneguhkan sistem *checks and balances* antar lembaga negara. MK menjalankan fungsi kontrol atas putusan presiden dan DPR dalam bidang legislasi yang diduga rawan melanggar konstitusi karena digodok oleh lembaga politik. Di sisi lain, kontrol MK itu, meski memiliki kekuatan final dan mengikat, bisa dinilai oleh rakyat melalui lembaga MPR yang juga memiliki kewenangan di ranah konstitusi. *Kedua*, ide MPR sebagai kekuatan penyeimbang MK bisa memberi bobot tambah bagi MPR yang selama ini dinilai sebagai lembaga lemah karena tidak menjalankan kerja-kerja yang bersifat rutin. MPR akan menjadi lembaga yang responsif pada isu-isu konstitusi dalam tugasnya “mengontrol” kinerja MK.

Sebagai Negara Hukum, pemberian kewenangan MPR untuk dapat menyampaikan “pendapat” atau “tafsiran” pada norma-norma konstitusi baik yang terkait dengan putusan MK maupun untuk

kepentingan lain seperti untuk penyusunan pertimbangan bagi DPR dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang, haruslah dilakukan dalam koridor yang digariskan oleh konstitusi. Karenanya, kewenangan itu harus tercantum tegas dalam konstitusi dan tidak diatur semata oleh peraturan perundang-undangan atau keputusan MPR yang bersifat internal seperti Tata Tertib MPR. Perlu dilakukan amandemen terkait kewenangan MPR ini agar kewenangan ini kuat landasan yuridisnya karena digariskan oleh konstitusi sendiri selain untuk menghindari potensi dibatalkannya kewenangan itu oleh MK jika kewenangan itu diatur dalam UU. Hal yang tidak mudah memang, tetapi layak untuk dipertimbangkan untuk kepentingan MK sendiri dan kepentingan berjalannya sistem kenegaraan yang kita idealkan bersama.

Daftar Pustaka

- Ashiddiqie, Jimly, “Pemasyarakatan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, makalah tanpa tahun, http://www.jimly.com/makalah/namafile/54/Sosialisasi_Pancasila.pdf
- , “Penataan Kewenangan MPR dan Penegasan Sistem Presidensiil”, Makalah disampaikan dalam FGD “Penataan Kewenangan MPR dan Penegasan Sistem Presidensiil”, Diselenggarakan MPR Bekerjasama Fakultas Hukum Universitas Udayana, Hotel Pradise Sanur, 1 Desember 2016.
- , “Pengantar” dalam buku Aisyah Amini, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*, Yayasan Pancur Siwah, Jakarta, Agustus 2004.
- , “Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945”, makalah disampaikan dalam symposium Nasional yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003.
- , *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Penerbit Sinar Grafika, Cetakan ke 3, 2004.

- , *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- Ayunita, Khelda, *Pengantar Hukum Konstitusi dan Acara Mahkamah Konstitusi*, Mitra Wacana Media, Jakarta, 2017.
- Baniswati, AD, “*Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*”, *Jurnal IUS*, Volume II Nomor 5, Agustus 2014.
- Cahyono, Ma’ruf, (ed), *Konstitusi dan MPR dalam Dinamika Sejarah*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2004.
- Desiana, Ayu, “*Analisis Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Mengeluarkan Putusan yang bersifat Ultra Petita Berdasarkan UU Nomor 24 tahun 2003*”, *Majalah Hukum Forum Akademika*, Volume 25 Nomor 1 Tahun 2014.
- Harun, Refly, “*Memangkas Mahkamah Konstitusi*”, *Media Indonesia*, 17 April 2004.
- MD, Mahfud, “*Mendudukkan Soal Ultra Petita*”, *Kompas* 5 Februari 2007.
- , “*Titik Singgung Wewenang Antara MA dan MK*”, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 4, Nomor 1 Maret 2015.
- Santoso, Agus Budi, “*Tinjauan Yuridis terhadap Larangan Mekanisme Ultra Petita pada Putusan Perkara oleh Mahkamah Konstitusi*”, *Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS*, edisi 5 Jan-Juni 2015.
- Tailam, Tanto, “*Penafsiran Konstitusi dalam Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang Terhadap UUD NRI TAHUN 1945*”, *Jurnal Media Hukum* Volume 21 Nomor 1, Juni 2014.
- Trihastuti, Noor, “*Pertanggungjawaban Presiden dan Hubungannya dengan Mahkamah Konstitusi Menurut Amandemen UUD NRI TAHUN 1945*”, *Perspektif*, Volume X Nomor 3 Tahun 2005 Edisi Juli
- Umar, Rusdianto, “*Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Undang-Undang Mengurangi Kedaulatan Rakyat Indonesia*”, makalah disampaikan dalam acara Focus Group Discussion (FGD) Pusat Pengkajian MPR RI bekerjasama dengan Pusat Pengkajian Pancasila d.h Laboratorium Pancasila Universitas Negeri Malang pada Tanggal 3 Mei 2016.

Zoelva, Hamdan, “*Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan RI*”, Official Blog Hamdan Zoelva, <https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/07/mahkamah-konstitusi-dalam-sistem-ketatanegaraan-ri/>.

-----, Pemakzulan Presiden di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.

“Hakim Konstitusi Tidak Mau Diawasi KY”, hukumonline.com, Kamis, 24 Agustus 2006 <http://www.hukumonline.com/berita/-baca/hol15347/hakim-mktak-mau-diawasi-ky>

Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998 diperbanyak kembali oleh Aliansi Kebangsaan, Jakarta, 2014.

KEKUASAAN KEHAKIMAN MENURUT UUD NRI TAHUN 1945 : Sebelum dan Setelah Perubahan

Harun Kamil

Abstrak

Pasal 24 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menegaskan bahwa *Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan*. Ketentuan tersebut merupakan perubahan dari ketentuan sebelumnya dan diangkat dari Penjelasan Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945. Kekuasaan kehakiman dalam dirinya memiliki wewenang atau otoritas yang dilembagakan. Dengan demikian kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang tidak hanya secara *de facto* 'menguasai', melainkan juga memiliki hak untuk 'menguasai'. Sebagaimana didalilkan oleh Lord Acton bahwa "*power tends to corrupt, and absolut power corrupt absolutely*", dalam praktek penyelenggaraan kekuasaan kehakiman tidak sepi dari berbagai penyalahgunaan wewenang. Oleh karena itu dan demi memenuhi tuntutan rasa keadilan masyarakat yang semakin berkembang perubahan hal kekuasaan kehakiman tidak hanya menyangkut Pasal 24 Ayat (1) tersebut di atas. Melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 selain penambahan jumlah pasal dan Ayat juga dibentuk beberapa lembaga baru seperti Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Kedua lembaga baru tersebut diharapkan dapat melengkapi upaya untuk menegakkan hukum dan keadilan dalam masyarakat yang semakin modern dan demokratis.

Kata kunci : kekuasaan kehakiman, hukum dan keadilan.

Abstract

Article 24 Paragraph (1) of the Constitution of 1945 of the State of the Republic of Indonesia (best known as the Constitution of 1945) affirms that the Judicial Authority is an independent power to administer justice in order to uphold law and justice. The provision is a change from the previous provisions and is an implementation of the Elucidation to Article 24 of the Constitution of 1945. The judicial power within itself has institutionalized power or authority. Thus, the judicial power is a power that does not only de facto 'master', but also has the right to 'master'. As argued by Lord Acton, "power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely", in practice the exercise of judicial power is not free from various abuses of authority. Therefore, and to meet the demand of a growing sense of justice in

society, the matter of judicial power does not only concern Article 24 Paragraph (1) mentioned above. Through the amendment to the Constitution of 1945, besides the addition of a number of articles and paragraphs, it has also established several new institutions such as the Constitutional Court and the Judicial Commission. Both new institutions are expected to complement efforts to uphold law and justice in an increasingly modern and democratic society.

Keywords: judicial power, law and justice.

Pendahuluan

Melalui pidatonya pada 1 Juni 1945 Bung Karno menegaskan bahwa kemerdekaan negara dan bangsa Indonesia bukanlah sekedar untuk mewujudkan *politieke rechtsvaardigheid* akan tetapi untuk mewujudkan *sociale rechtsvaardigheid* atau keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam Alinea II Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa yang dicita-citakan melalui kemerdekaan adalah terwujudnya Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur; yang kemudian disebut pula sebagai Visi Indonesia Merdeka.

Persoalannya adalah apa yang dimaksud dengan keadilan sosial?

Budiono Kusumohamidjojo dalam bukunya *TEORI HUKUM – Dilema antara Hukum dan Kekuasaan*¹, menyitat pandangan Hans Kelsen (1881-1973) : “...*ich weisz nicht und kann nicht sagen, was Gerechtigkeit ist, die absolute Gerechtigkeit, diese schoene Traum der Menschheit.*” (“... saya tidak tahu dan tidak bisa mengatakan, apa keadilan itu, keadilan absolut, impian yang indah dari kemanusiaan.”) Dalam bukunya *Das Problem der Gerechttigkeit* (1960), Hans Kelsen menyatakan bahwa keadilan mendapatkan relevansinya dalam hubungan antar-manusia yang melahirkan nilai keadilan, dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara hubungan antar-manusia itu diatur dengan hukum positif yang bisa jadi tidak adil. Oleh karena itu norma keadilan yang merupakan norma moral, tidak mendapatkan nilainya dari kenyataan praktek hubungan antar-manusia semata melainkan dari suatu norma tertinggi yang disebut Hans Kelsen sebagai nilai dasar (*Grundnorm*) yang berasal dari suatu kemampuan

¹ Budiono Kusumohamidjojo (2016), *TEORI HUKUM-Dilema antara Hukum dan Kekuasaan*, Bandung : Yrama Widya.

yang bersifat transendental, logis dan berada dalam diri manusia. Bagi bangsa Indonesia *Grundnorm* yang dimaksud adalah Pancasila yang berfungsi sebagai pandangan hidup, dasar negara dan ideologi nasional.

Jadi apa itu keadilan. Domitius Ulpianus (Romawi, 170-223), jauh sebelum Kelsen, menyatakan bahwa keadilan adalah kehendak yang teguh dan terus menerus untuk memberikan kepada siapapun apa yang menjadi haknya. Keharusan hukum itu adalah : hiduplah terhormat, jangan melukai orang lain, dan berikan kepada siapa pun apa yang menjadi haknya. Kemudian dikenal rumus singkatnya '*suum quique tribuere*' atau berikan kepada siapa pun apa yang menjadi haknya. Marcus Tullius Cicero pada abad pertama Masehi telah menyatakan bahwa hukum itu mengalami personalisasi dalam diri para pejabat publik, terutama hakim yang bertugas memutus mana yang yang sesuai dan mana yang tidak sesuai atau menyalahi hukum.

Sehubungan dengan itu dan demi terwujudnya keadilan sosial sebagaimana dicita-citakan dan yang berdasarkan Pancasila maka ditetapkanlah hal Kekuasaan Kehakiman dalam Bab IX Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945 yang ditetapkan pada 18 Agustus 1945. Dalam perjalanan waktu, rumusan Pasal 24 tersebut dirasakan tidak lagi cukup untuk menjawab dinamika tuntutan keadilan masyarakat sehingga pada tahun 1999, mengawali era reformasi, dilakukanlah perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Pada tahun 2002 perubahan UUD NRI Tahun 1945 selesai dilakukan. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 tersebut di mulai sejak tahun 1999 dan dilakukan dalam 4 (empat) tahapan yang merupakan satu rangkaian. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah salah satu tuntutan agenda reformasi. Sejak tahun 1999 dalam perubahan pertama telah mulai dibahas tentang Kekuasaan Kehakiman, pembahasan tersebut dilanjutkan sampai dengan perubahan kedua. Kekuasaan Kehakiman yang diatur dalam Bab IX mulai dirumuskan pada perubahan ketiga dan perubahan keempat. Dalam perubahan keempat antara lain ditambahkan satu Pasal yaitu Pasal 23 Ayat (4) yang berbunyi *badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan Kekuasaan Kehakiman diatur dalam Undang-Undang*.

Perubahan tentang Kekuasaan Kehakiman tersebut dibahas dalam rapat Panitia Ad-Hoc (PAH) III Badan Pekerja MPR RI pada

bulan Oktober 1999, yang kemudian dilanjutkan oleh Panitia Ad-Hoc (PAH) I Badan Pekerja MPR RI sejak akhir tahun 1999 sampai dengan tahun 2002. Pembahasan perubahan UUD Negara RI tahun 1945 tidak hanya dilakukan di internal PAH III dan PAH I Badan Pekerja MPR RI, Badan Pekerja MPR RI maupun di rapat Paripurna dan Komisi-komisi MPR RI tetapi juga mendengar pendapat Para Ahli, Tim Ahli, Mahkamah Agung, Ormas-ormas Keagamaan, LSM-LSM, Universitas dan Perguruan Tinggi, serta menampung aspirasi masyarakat di daerah-daerah dan studi banding ke luar negeri.

Judul Bab IX tidak mengalami perubahan walaupun selama pembahasan tentang Kekuasaan Kehakiman tersebut diajukan beberapa usulan, misalnya Kekuasaan Kehakiman dan Penegakkan Hukum, Kekuasaan Kehakiman dan Kejaksaan Agung, Kepolisian Republik Indonesia dan Penegakkan Hukum. Akhirnya tetap dipilih judul Kekuasaan Kehakiman sebagai lembaga untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan kehakiman berpuncak tidak hanya pada Mahkamah Agung, akan tetapi juga pada Mahkamah Konstitusi. Namun, Mahkamah Konstitusi memiliki tugas atau kewenangan yang khas dan terbatas, yaitu : *pertama*, berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, *kedua*, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, *ketiga*, memutus pembubaran partai politik, dan *keempat*, memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. serta *kelima*, wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Guna mencegah terjadinya korupsi kekuasaan sebagaimana didalilkan Lord Acton bahwa *power tends to corrupt and absolute power corrupted absolutely*, dibentuklah Komisi Yudisial yang pada pokoknya berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Ketentuan tentang Mahkamah Agung juga diperluas antara lain dengan

menambahkan ketentuan tentang sistem rekrutmen hakim agung dan tata cara pemilihan Ketua Mahkamah Agung.

Sejak sebelum perubahan tentang kekuasaan kehakiman belum pernah ada rumusan atau pengertian tentang kekuasaan kehakiman sebab pada Pasal 24 Bab IX UUD NRI Tahun 1945 hanya disebutkan siapa yang melakukan kekuasaan kehakiman.

Baru setelah perubahan di Pasal 24 Ayat (1) disebutkan rumusan atau definisi Kekuasaan Kehakiman yaitu merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Sejak awal fraksi-fraksi di PAH III dan PAH I Badan Pekerja MPR RI menghendaki adanya Dewan Kehormatan yang bertugas mengawasi kekuasaan kehakiman. Karena pada saat itu kekuasaan kehakiman tidak ada yang mengawasi sehingga tidak adanya sistem *check and balances*².

Selain itu diusulkan agar kekuasaan kehakiman hanya ada di bawah satu atap yaitu Mahkamah Agung. Karena sebelumnya itu untuk pengangkatan dan pemberhentian, pengembangan karir, dan administrasi keuangan para hakim berada di bawah Kementerian Kehakiman yang selanjutnya diubah menjadi Kementerian Hukum, Perundang-undangan dan Hak Asasi Manusia (HAM).

Permasalahan

Globalisasi secara perlahan tapi pasti telah membuat nilai-nilai luhur bangsa, kebudayaan lokal dan tradisional makin lemah di bawah dominasi budaya global, dan dengan demikian juga mengubah kepribadian Indonesia. Nilai global yang masuk ke Indonesia dianggap menawarkan kebaruan, modernitas, kemajuan dan wawasan kemanusiaan yang luas. Namun, pada sisinya yang lain, globalisasi pada gilirannya telah mendorong terbentuknya homogenitas budaya, yaitu menyeragamkan budaya dalam kemasan yang sama dan menghAyati gaya hidup postmodern yang mendorong tumbuh-suburnya sikap materialistik dan hedonistik.

² Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK (2010), *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* – Jakarta.

Masuknya budaya global bukanlah hal yang bisa ditolak dengan mudah, bahkan telah menempatkan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam dilema. Di satu pihak globalisasi membawa informasi yang mendorong kemajuan, akan tetapi pada sisi lain telah pula menempatkan nilai dan budaya lokal dan teradisional semakin terpinggirkan. Kemajemukan bangsa Indonesia tidak lagi menjadi kekayaan dan modal dasar bangsa dalam mewujudkan cita-cita kemerdekaannya, akan tetapi telah menjadi '*bak api dalam sekam*' yang sewaktu-waktu siap berkobar meluluhlantakkan persatuan dan kekeluargaan bangsa Indonesia. Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa yang seyogyanya menuntun bangsa dalam menegara tersisih dan terabaikan digantikan oleh nilai-nilai individualistik, materialistik dan hedonistik.

Dalam praktik kehidupan bernegara, sikap yang tidak terpuji dan bertentangan dengan Pancasila tersebut telah mendorong maraknya perilaku korup di hampir segenap lini dan lapisan penyelenggara negara, termasuk di lingkungan para hakim agung. Kenyataan tersebut telah melahirkan gagasan fraksi-fraksi di MPR RI yang menghendaki adanya Dewan Kehormatan untuk Mahkamah Agung, pertanyaannya adalah apakah kewenangannya dan siapa yang mengangkatnya? Sikap individualistik yang lebih mementingkan diri sendiri tersebut juga telah mendorong munculnya gagasan untuk membatasi masa jabatan hakim agung agar kesempatannya dapat digunakan oleh hakim lainnya.

Masalah lain yang berkembang menyangkut peran atau tugas Mahkamah Konstitusi. Dipermasalahan tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi mengadidli pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final (*final and binding*) untuk menguji undang-undang terhadap UUD. Permasalahannya adalah siapa yang berwenang mengoreksi apabila putusan yang ditetapkan ternyata keliru. Juga dipertanyakan bagaimana mungkin suatu undang-undang yang ditetapkan bersama oleh Presiden dan DPR yang beranggotakan 560 orang dapat dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi yang hanya terdiri atas 9 (Sembilan) orang hakim konstitusi. Permasalahan juga muncul berkaitan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa hasil pemilihan kepala daerah (Pilkada). Pasal 24C membatasi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus

perselisihan tentang hasil pemilihan umum dan pemilihan umum yang dimaksud diatur dalam Pasal 22E Ayat (2).

Pembahasan

Sebagaimana telah disinggung di atas, dorongan pragmatisme dan hedonisme telah membuat masyarakat Indonesia, khususnya penyelenggara negara, terjebak pada perilaku kekuasaan yang dimaksudkan untuk mementingkan atau memperkaya diri sendiri; tidak terkecuali di lingkungan kekuasaan kehakiman, Hakim Agung pada Mahkamah Agung yang seyogyanya menjadi benteng terakhir para pencari keadilan, dalam kenyataannya justru acap kali mencari keuntungan dari kesusahan orang lain. Kenyataan inilah yang mendorong bermunculannya usulan dan gagasan yang menuntut diadakannya suatu dewan kehormatan hakim. Dewan ini terutama bertugas mengawasi perilaku hakim, khususnya juga Hakim Agung pada Mahkamah Agung, dalam melaksanakan tugasnya dan berwenang menjatuhkan sanksi, termasuk mengusulkan pemberhentian hakim dengan tidak hormat sebelum habis masa jabatannya.

Dalam pembahasan hal Kekuasaan Kehakiman selama proses perubahan UUD NRI Tahun 1945 gagasan untuk membentuk Dewan Kehormatan Hakim pada Mahkamah Agung cukup *intent* dibicarakan. Gagasan tersebut akhirnya bermuara pada disepakatinya pembentukan Komisi Yudisial sebagai lembaga negara yang bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Kesepakatan tersebut dituangkan dalam Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945 di antara pengaturan Mahkamah Agung Pasal 24A dan Mahkamah Konstitusi Pasal 24C adalah semata-mata sifatnya teknis. Karena kewenangan Komisi Yudisial sangat terkait dengan Mahkamah Agung, khusus dalam pencalonan Hakim Agung yang ditentukan dalam Pasal 24 Ayat (3). Ketentuan tentang Komis Yudisial tersebut dijabarkan lebih lanjut dengan Undang-undang No. 22 Tahun 2014 tentang Komisi Yudisial sebagaimana diubah dengan Undang-undang No. 18 Tahun 2011. Atas dasar undang-undang

tersebut, Komisi Yudisial memiliki kewenangan untuk mengawasi semua hakim di segala tingkatan, termasuk Hakim Agung pada Mahkamah Agung dan Hakim Konstitusi pada Mahkamah Konstitusi. Para Hakim Agung merasa berkeberatan atas kewenangan yang dimiliki Komisi Yudisial tersebut dan mengajukan *judicial review* untuk menguji undang-undang tersebut ke Mahkamah Konstitusi yang diwakili oleh 31 orang Hakim Agung. Melalui putusannya Nomor 005/PUU-IV/2006 Mahkamah Konstitusi membatalkan kewenangan Komisi Yudisial untuk mengawasi Hakim Agung dan Hakim Konstitusi.

Dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 3 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung ditentukan bahwa masa jabatan Hakim Agung dibatasi hingga usia 70 Tahun. Dalam rapat dengar pendapat yang diselenggarakan pada 23 Mei 2016 oleh Badan Legislasi DPR RI dengan Ikatan Hakim Indonesia (Ikahi) dan Forum Diskusi Hakim Indonesia (FDHI salah satu poin yang menjadi pembicaraan adalah pembatasan masa jabatan hakim agung. Usulan pembatasan itu didukung oleh fraksi-fraksi yang ada di Komisi Hukum DPR. Diusulkan untuk menyamakan jabatan masa dinas aktif semua pejabat negara, yaitu lima tahun dan bisa dipilih kembali. Seorang Hakim Karir dapat menjadi Hakim Tinggi harus melalui proses yang sangat lama, demikian halnya untuk menjadi Hakim Agung. Dari Hakim Tinggi Karir waktunya lebih lama lagi, seharusnya jenjang dan waktu untuk menjadi Hakim Agung lebih diperpendek waktunya pada setiap jenjang karir dari hakim biasa ke Hakim Tinggi, dari Hakim Tinggi ke Hakim Agung. Sebaiknya Hakim Agung dalam menjalankan tugasnya tidak dikenal masa pensiun.

Permasalahan lain yang timbul pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945, khususnya yang menyangkut hal Kekuasaan Kehakiman adalah menyangkut Mahkamah Konstitusi. Setidaknya terdapat dua permasalahan yang mengemuka. Pertama adalah menyangkut kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Pada dasarnya permasalahan ini muncul ketika semakin banyak undang-undang yang dibatalkan atau dinyatakan tidak berkekuatan hukum mengikat, baik sebagian ataupun seluruhnya. Alasan yang dikemukakan adalah bahwa undang-undang

ditetapkan atas dasar kesepakatan bersama Presiden dengan DPR yang anggotanya 560 orang, bagaimana mungkin dibatalkan oleh Hakim Konstitusi yang hanya berjumlah 9 (Sembilan) orang. Alasan tersebut tentu tidak tepat, terutama bila ditinjau dari suatu sistem ketatanegaraan atau bahkan suatu sistem organisasi. Jabatan dalam suatu organisasi dan tentunya juga dalam suatu sistem pemerintahan memiliki fungsi, tugas dan kewenangannya masing-masing, sesuai ketentuan yang disepakati bersama.

Dalam sistem pemerintahan menurut UUD NRI Tahun 1945, misalnya, Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi dan sekaligus juga seorang Kepala Negara. Presiden berhak memerintah lebih 250 juta rakyat Indonesia. Bila meminjam argumentasi permasalahan tersebut di atas tentu dianggap tidak masuk akal bahwa satu orang memerintah 250 juta orang. Demikian pula dengan 9 (sembilan) orang Hakim Konstitusi, mereka oleh UUD NRI Tahun 1945 diberi kewenangan sebagaimana tertuang dalam Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945. Inilah yang disebut berpikir sistemik dan konsisten.

Permasalahan kedua yang menyangkut Mahkamah Konstitusi ialah praktik kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan perselisihan pemilihan kepala daerah sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota. Pasal 157 Ayat (1) Undang-undang No. 10 Tahun 2016 tersebut menentukan bahwa perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus. Pada Ayat (2) ditentukan bahwa badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional. Pada Ayat (3) ditentukan bahwa perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.

Sehubungan dengan itu perlu ditegaskan bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana tertuang dalam Pasal 24C Ayat (1) dan Ayat (2) bersifat limitatif; berbeda dengan kewenangan Mahkamah Agung yang dimungkinkan ditambah atas dasar undang-undang, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A Ayat (1).

Wewenang Mahkamah Konstitusi ditentukan secara terbatas atau limitatif dalam UUD NRI Tahun 1945 yaitu :

- a. Mahkamah Konstitusi berwenang, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.
- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar.
- c. Memutus pembubaran partai politik.
- d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- e. Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut undang-undang.

Lain dari itu perlu ditegaskan bahwa pemilihan kepala daerah tidak dimaksudkan sebagai pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E Ayat (2). Dalam Pasal 22E Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 ditegaskan bahwa Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai wakil pemerintahan daerah, provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Oleh karena itu penyelesaian perselisihan pemilihan kepala daerah tidak sama dengan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24C Ayat (1). Dengan demikian seyogyanya Mahkamah Konstitusi menolak atau membatalkan ketentuan Pasal 157 tersebut.

Mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Apabila terdapat kekeliruan atau putusan Mahkamah Konstitusi dimaksud dianggap kurang benar maka pembentuk undang-undang, yaitu DPR RI bersama Presiden dapat menata atau memperbaiki undang-undang tersebut melalui upaya perubahan undang-undang.

Penutup

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur mengenai Kekuasaan Kehakiman. Dalam Pasal 24 ditegaskan bahwa Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Dalam Pasal 24 Ayat (2) dinyatakan bahwa: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah mahkamah agung dan badan peradilan lain yang di bawah dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”. Dengan demikian Kekuasaan kehakiman setelah UUD NRI Tahun 1945 diubah, tetap menjadi kekuasaan yang sangat fundamental dan merupakan bagian dari sistem kekuasaan negara yang memiliki fungsi menegakkan keadilan.

Kekuasaan Kehakiman dalam susunan kekuasaan negara menurut UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan tetap ditempatkan sebagai kekuasaan yang mandiri, bebas dari campur tangan kekuasaan lain. Dalam susunan kekuasaan Negara RI yang baru, kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung (MA), badan-badan peradilan lain di bawah MA, yaitu Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Militer, dan Peradilan Agama serta Mahkamah Konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam sistem peradilan Indonesia menurut UUD NRI Tahun 1945 dikenal dua cabang peradilan, yaitu Peradilan Biasa (*ordinary court*) yang berpusat di Mahkamah Agung dan Peradilan Konstitusi (*constitutional court*) yaitu Mahkamah Konstitusi.

Untuk merekrut calon hakim agung diadakan Komisi Yudisial yang bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Dari uraian tersebut di atas nampaknya pengaturan tentang Kekuasaan Kehakiman telah cukup. Tetapi kalau ada kekurangan kita bisa mengkajinya apakah kekurangan tersebut ada di Pasal-pasal Konstitusinya atau pada Undang-Undang pelaksanaannya atau Undang-Undang organik atau pada lembaga penyelenggaranya.

Selanjutnya untuk melengkapi dan memberikan gambaran yang lebih jelas, disajikan perbandingan bunyi pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 sebelum dan sesudah perubahan.

Perbandingan Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945³ :

| UUD NRI Tahun 1945 | UUD NRI Tahun 1945 (Setelah perubahan Ketiga dan Keempat) |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bab IX Kekuasaan Kehakiman | Bab IX Kekuasaan Kehakiman |
| <p>Pasal 24</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan Kehakiman menurut Undang-Undang. 2) Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan Undang-Undang. | <p>Pasal 24</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. 2) 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. 3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan Kekuasaan Kehakiman diatur dalam Undang-Undang. |

³ Op. Cit.

Pasal 24A

- 1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang.
- 2) Hakim Agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, professional dan berpengalaman di bidang hukum.
- 3) Calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai Hakim Agung oleh Presiden.
- 4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh Hakim Agung.
- 5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan dibawahnya diatur dengan Undang-Undang.

Pasal 24B

- 1) 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.

- 2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.
- 3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- 4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan Undang-Undang.

Pasal 24C

- 1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- 2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden

| | |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <p>menurut Undang-Undang Dasar.</p> <ol style="list-style-type: none">3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh Hakim Konstitusi.5) Hakim Konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.6) Pengangkatan dan pemberhentian Hakim Konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan Undang-Undang. |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Pasal 25 Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diperhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan Undang-Undang.</p> <p>Penjelasan UUD 1945 Kekuasaan Kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu, harus diadakan jaminan dalam Undang-Undang tentang kedudukan para hakim.</p> | <p>Pasal 25 Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diperhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan Undang-Undang.</p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Daftar Pustaka

Atmasasmita, Romli. (2001), *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum* - Mandar Maju. Bandung.

Franz Magnis-Suseno (2016), *Etika Politik* – PT. Gramedia Pustaka Utama – Jakarta, Cetakan Kedelapan.

Sekretariat Jenderal MPR RI (2011), *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* - Jakarta – Cetakan Kesebelas.

Sekretariat Jenderal MPR RI (2008), *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun 1999-2002*.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (2010), *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan Tahun 1999-2002, Buku VI Kekuasaan Kehakiman Edisi Revisi*.

IMPLEMENTASI INDEPENDENSI KEKUASAAN KEHAKIMAN MENURUT UUD NRI TAHUN 1945

Hamdan Zoelva

*Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap suatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada taqwa”
(QS Al Maidah : 8)*

Abstrak

Pokok masalah yang diuraikan dalam naskah ini menyangkut bagaimana mengimplementasikan lembaga peradilan yang independen dalam sistem pemerintahan Indonesia yang berdasarkan Pancasila sebagai dasar negara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan prinsip independen dalam kehakiman di pemerintahan Indonesia sebagai negara yang independen tersebut tidak konstan. Hal tersebut berubah dari waktu ke waktu, setidaknya dalam masa pemerintahan Presiden Soekarno, Soeharto dan era reformasi yang berbeda. Walau demikian, setiap bentuk implementasi tetap terkait dengan filosofi dasar Pancasila.

Kata kunci: keadilan kehakiman, kekuasaan kehakiman, sistem pemerintahan.

Abstract

The main issue in this paper is to explain, how to implement an independent judiciary in the system of the Indonesian government which is based on Pancasila as the basic philosophy of the state. Research indicated that the implementation of the independency principle of the judiciary in the Indonesian government as of the independent of the state has not been stable. It has changed from time to time, at least during the administration of President Soekarno, of President Soeharto and the reformation era are different. However, each form of the implementation remains related to the basic philosophy of Pancasila.

Keywords: independency of the judiciary, judicial power, government system.

Pendahuluan

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 sejak reformasi telah mendorong terbangunnya struktur ketatanegaraan yang demokratis dengan dilandasi prinsip negara hukum dan negara yang berdasarkan konstitusi. Perubahan tersebut melahirkan bangunan kelembagaan negara yang satu sama lain dalam posisi setara dan saling melakukan kontrol (*checks and balances*) dengan kewenangan masing-masing yang ditegaskan dalam konstitusi. Dalam hal ini, konstitusi menjadi dokumen sakral yang menjadi rujukan dalam segala aspek kehidupan bernegara, dan menempatkan MPR yang merupakan representasi rakyat menjadi lembaga konstitusional terpenting dalam menentukan isi dokumen sakral yang menjadi norma konstitusi. Tidak ada *checks and balance* dalam kedudukan MPR menjalankan wewenangnya mengubah dan/atau menetapkan konstitusi.

Dalam rangka mengawal negara hukum dan negara konstitusional itulah, posisi lembaga peradilan yang independen dan imparisial menjadi sangat penting dan menentukan. Di berbagai negara yang menganut negara hukum dan paham konstitusional, teks dan norma konstitusi memberi jaminan independensi itu untuk ditegaskan dalam penyelenggaraan negara. Dalam hal ini prinsip *checks and balances* dan prinsip negara hukum yang menganut paham konstitusional berjalan dalam gerak yang sama.

Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dengan wewenangnya masing-masing dalam rangka menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan menjadi sangat strategis. Mahkamah Agung memiliki posisi penting dan strategis dalam memutus berbagai perkara pidana, perdata, tata usaha negara dalam tingkat kasasi dan peninjauan kembali, serta pengujian norma di bawah norma undang-undang negara hukum dan paham konstitusional. Demikian juga, posisi Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah lembaga peradilan yang diberi wewenang oleh UUD NRI Tahun 1945 untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan antara lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, memutus sengketa hasil pemilihan umum

serta berkewajiban memutus pendapat DPR mengenai pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar, menjadi sangat strategis dalam menentukan jalannya negara Indonesia. Kewenangan lembaga peradilan yang menyelenggarakan kekuasaan kehakiman ini, tidak berarti mengecilkkan posisi dan peran lembaga negara yang lainnya. Justru posisi lembaga-lembaga politik, Presiden, DPR, BPK dan lain-lain mewarnai gerak pembangunan negara. Lembaga peradilan berkedudukan sebagai lembaga yang mengontrol perjalanan negara dalam koridor hukum dan memberi *guidance* hukum dan konstitusi untuk mencapai tujuan bernegara.

Persoalannya, bagaimana menempatkan posisi ideal kekuasaan kehakiman itu dalam kerangka norma konstitusi dan dalam praktik penyelenggaraan negara serta dasar falsafah (*philosophische grondslag*) negara yaitu Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan Pancasila.

A. Konsep Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka

Isu mengenai kekuasaan kehakiman yang merdeka tidak bisa dilepaskan dari ide negara hukum, karena salah satu ciri negara hukum adalah adanya jaminan independensi dan imparialitas dari lembaga peradilan, di samping pembagian kekuasaan, perlindungan hak asasi manusia, pelaksanaan pemerintahan berdasarkan undang-undang (*due process of law*), supremasi hukum (*supremacy of law*), peradilan tata usaha negara, serta pemerintahan yang demokratis.¹

Menurut Bagir Manan, dua alasan mendasar mengapa negara-negara yang menganut paham negara hukum, kekuasaan kehakimannya harus mandiri dan terlepas dari kekuasaan-kekuasaan lainnya terutama dari kekuasaan pemerintahan negara, adalah karena: *pertama*, untuk menjamin dan melindungi kebebasan dan hak asasi manusia, dan *kedua*, untuk mencegah kesewenang-wenangan. Dalam hal ini, jaminan dan perlindungan terhadap kebebasan dan hak asasi

¹ Ciri-ciri tersebut merupakan rangkungan dari ciri-ciri negara hukum yang dikemukakan oleh Julius Staal, A.V. Dicey, serta International Jurist. Julius Staal memasukkan adanya peradilan tata usaha negara sebagai salah satu ciri negara hukum, namun dalam praktiknya hal itu hanya dianut oleh sebagian negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental. Selengkapnya lihat Hamdan Zoelva, Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila, dalam Pancasila dalam Berbagai Perspektif, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi R, 2009), hlm. 217.

manusia merupakan ciri sebuah negara hukum dan negara yang berkedaulatan rakyat. Sedangkan, pencegahan terhadap kesewenang-wenangan menyiratkan pembatasan terhadap kekuasaan negara atau pemerintah. Pembatasan kekuasaan itu sendiri adalah inti dari negara konstitusional (Benny K. Harman, 1997 : 10).

Jauh sebelum itu, Alexander Hamilton (*The Federalist* hal. 356) menjelaskan pentingnya independensi kekuasaan kehakiman ini dengan mengilustrasikan perbandingan antara kekuasaan yang dimiliki oleh tiga cabang kekuasaan:

“...in a government in which they are separated from each other, the judiciary, from the nature of its functions, will always be the least dangerous to the political rights of the Constitution; because it will be least in a capacity to annoy or injure them. The Executive not only dispenses the honors, but holds the sword of the community. The legislature not only commands the purse, but prescribes the rules by which the duties and rights of every citizen are to be regulated. The judiciary, on the contrary, has no influence over either the sword or the purse; no direction either of the strength or of the wealth of the society; and can take no active resolution whatever. It may truly be said to have neither FORCE nor WILL, but merely judgment; and must ultimately depend upon the aid of the executive arm even for the efficacy of its judgments.”

Jadi, menurut Hamilton kemandirian kekuasaan kehakiman diperlukan karena di antara ketiga cabang kekuasaan, lembaga peradilan adalah *the least dangerous to the political rights of the constitution*. Lembaga peradilan tidak memiliki pengaruh baik kekuasaan maupun keuangan jika dibandingkan dengan kekuasaan eksekutif dan legislatif. Kekuasaan kehakiman hanya memiliki kekuatan dalam bentuk ‘putusan’ semata (*judgement*).

Harold See (Lihat Harold See, 1998 : 141-142) dan Aharon Barak (Barak, 2006: 77-78) bahkan menekankan independensi yudisial dalam dua perspektif, yaitu *pertama*, perspektif pemisahan

kekuasaan dalam bentuk kemerdekaan kelembagaan (*institutional independence*) dari cabang pemerintahan lainnya, baik secara organisatoris, administrasi, personalia dan finansial. *Kedua*, perspektif demokrasi berupa kemerdekaan dalam membuat putusan (*decisional independence*). Peradilan bukan hanya salah satu cabang kekuasaan pemerintahan, tetapi melaksanakan fungsi untuk menjamin terwujudnya negara hukum. Di dalamnya terdapat perlindungan atas kemerdekaan hakim dalam memutus setiap perkara dari pengaruh berbagai kepentingan atau kekuasaan negara yang lain. Independensi kekuasaan kehakiman mengandung makna, perlindungan bagi hakim sebagai penegak hukum untuk bebas dari pengaruh-pengaruh direktiva yang dapat berasal dari antara lain: lembaga-lembaga di luar peradilan, baik eksekutif maupun legislatif, lembaga-lembaga internal di dalam jajaran kekuasaan kehakiman sendiri, pengaruh-pengaruh dari pihak yang berperkara, pengaruh-pengaruh tekanan masyarakat, baik nasional maupun internasional, maupun pengaruh-pengaruh yang bersifat *trial by the press* (Paulus Effendi Lotulung, 2003 : 9). Dalam pandangan Simon Shetreet (Shetreet, 1985 : 590) dan Peter. H Russel (H. Russel, hal. 6), independensi kekuasaan kehakiman tersebut dikategorikan dalam tiga bentuk, yaitu independensi kekuasaan kehakiman dalam memutus perkara (*substantive independence*), independensi kekuasaan kehakiman secara kolektif sebagai salah satu cabang kekuasaan negara (*collective independence*), dan independensi kekuasaan kehakiman secara internal, yakni dalam hal kebebasan antar sesama hakim (*internal independence*).

Pada sisi lain Lawrence Baum, dalam penelitiannya mengenai *judicial behaviour* menyimpulkan bahwa independensi kekuasaan kehakiman tidak selalu berada dalam ruang hampa. Independensi, tidak berarti pemisahan kekuasaan kehakiman dapat dilakukan secara utuh, karena adanya hubungan interdependensi dengan cabang kekuasaan lainnya seperti legislatif dan eksekutif yang sering luput dari perhatian. Menurut Baum, cabang-cabang kekuasaan lain dapat memberikan pengaruh terhadap putusan hakim mengingat latar belakang yang terjalin sebelumnya, misalnya dalam hal pemilihan hakim yang dilakukan oleh anggota legislatif atau adanya hubungan

interpersonal antara hakim dengan anggota legislatif ataupun eksekutif, atau dengan kolega dari para hakim (Lawrence Baum, 2006:72-73).

Pandangan Baum tersebut bisa benar sebagai sebuah penelitian atas perilaku hakim (peradilan), namun ditinjau dari konsep negara hukum hal demikian adalah bentuk penyimpangan dari prinsip independensi. Kekuasaan kehakiman tidak hanya dipersyaratkan harus merupakan kekuasaan yang bebas dan tidak memihak saja, tetapi juga harus berpihak dan bertujuan untuk melindungi kepentingan rakyat sang pemilik kedaulatan. Seperti dikatakan oleh Aharon Barak dalam *the Judge in a Democracy* yang menyebutkan bahwa: *Judicial independence is a central of any democracy, and is crucial to separation of powers, the rule of law, and human rights. It is also, however, a component that stands on its own. It is part of any democratic constitution....*” Barak (Aharon Barak, *op.cit.*, hlm. 76 *op.cit.*)

Dalam pandangan kaum positivis, hukum dan keadilan dilihat sebagai satu kesatuan. Hukum merupakan norma-norma yang ditulis dalam berbagai teks hukum dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah dan lain-lain. Pandangan tersebut sangat berpengaruh pada penilaian apa yang harus diputuskan oleh hakim sebagai hukum. Hakim hanya sebagai mulut undang-undang, sehingga keadilan menurut pandangan positivis tidak lain dari tegaknya kepastian hukum. Rumusan Pasal 24 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, nampaknya menghindari makna hukum yang demikian. Proposisi hukum dipisahkan dengan proposisi keadilan. Hal itu dapat dimaknai bahwa tugas dan tanggung jawab lembaga peradilan tidak saja untuk menegakkan hukum tetapi juga keadilan. Hukum (dalam arti teks tertulis) dipertahankan jika bersesuaian dengan rasa keadilan. Sebaliknya jika hukum tidak mengandung rasa keadilan maka hukum dalam arti teks dapat dikesampingkan atau ditafsirkan sedemikian rupa sehingga tidak mencederai rasa keadilan. Dalam rangka konsep inilah Pasal 28D Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan prinsip “kepastian hukum yang adil” sebagai salah satu prinsip konstitusi Indonesia. Kepastian hukum yang tidak adil adalah tidak sesuai

dengan prinsip konstitusi Indonesia. Inilah yang yang ditegaskan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi: “Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat”.

Pada sisi lain, bukan persoalan mudah untuk menegakkan keadilan dengan mengabaikan prinsip kepastian hukum. Hal itu, memberi peluang kepada pengadilan (hakim) memiliki diskresi yang sangat luas untuk memaknai hukum dan keadilan dalam berbagai putusannya menurut persepsinya sendiri, karena keadilan tidak memiliki standar obyektif yang dapat diterima semua pihak sebagaimana halnya hukum dalam teks. Dikaitkan dengan prinsip independensi kekuasaan kehakiman, diskresi lembaga peradilan (hakim) ini menjadi tidak dapat disentuh oleh institusi lain mana pun. Diskresi yang demikian menjadi sangat berbahaya jika tidak didasari oleh integritas dan profesionalitas dari hakim atau lembaga peradilan dalam menjalankan wewenangnya yang diberikan oleh konstitusi.

B. Konsep dan Implementasi Awal Kekuasaan Kehakiman

UUD NRI Tahun 1945 yang disahkan pada 18 Agustus 1945 memuat norma yang sangat minim tentang kekuasaan kehakiman, hanya terdiri dari dua pasal dan satu Penjelasan. Kedua pasal tersebut hanya memuat norma mengenai pembentukan kelembagaan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman. Adapun susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang. Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diperhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang. Dalam bagian penjelasan dari norma tersebut ditegaskan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubungan dengan itu harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukannya para hakim.

Walaupun pengaturan sangat minim, dengan penegasan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka mengandung prinsip yang sangat mendasar dalam penyelenggaraan kekuasaan

kehakiman. Prinsip tersebut mengikuti prinsip universal yang berlaku dalam dunia peradilan. Walaupun demikian dalam pembahasan perumusan UUD NRI Tahun 1945 oleh BPUPK maupun PPKI terdapat kehendak dari para perumus (*founding fathers*) untuk menganut paham berbeda dengan paham universal termasuk dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman. Hal tersebut nampak pada pernyataan Soepomo yang menyampaikan laporan Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar dalam rapat pleno BPUPK tanggal 13 Juli 1945 yang menyatakan : “kedaulatan dilakukan oleh badan permusyawaratan rakyat yang bersidang sekali dalam 5 tahun. Oleh karenanya badan ini memegang kekuasaan tertinggi, maka pembaharuan negara dapat dilakukan, buat sehari-hari presidenlah yang merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat. ...atas dasar undang-undang dasar, maka hak-hak dasar tidak perlu dimasukkan (Kusuma, 2016 : 313).

Pemikiran tersebut dan pengaturannya dalam undang-undang dasar oleh Yamin dianggap tidak sempurna dan merupakan kekurangan karena kedaulatan rakyat tidak mendapat tempat dan dapat mencapai pelaksanaan yang sempurna, termasuk mengenai jaminan kemerdekaan warga negara yang dirasa kurang. Demikian juga ketika Yamin menyampaikan usulan tentang kewenangan Balai Agung (Mahkamah Agung) termasuk membanding undang-undang dengan undang-undang dasar dan hukum syari'ah ditolak oleh Soepomo dan rapat pleno dengan alasan bahwa sesuai dengan sistem yang dianut undang-undang dasar ini tidak menganut *separtion of power* dan kita tidak memiliki badan peradilan konstitusi yang khusus seperti di banyak negara serta belum memiliki tenaga dan ahli yang cukup untuk itu. Soepomo menyatakan : *undang-undang dasar ini kita memang tidak memakai sistem yang membedakan prinsip antara tiga badan itu, artinya tidak, bahwa kekuasaan kehakiman akan mengontrol kekuasaan pembentuk undang-undang. Memang yang dimaksud oleh Yamin adalah kekuasaan yang mengontrol pembentuk undang-undang*” (Ibid., 390).

Akhirnya UUD NRI Tahun 1945 disahkan dalam kerangka konsep pemerintahan yang tidak menganut sistem perimbangan

kekuasaan, dan posisi kekuasaan kehakiman mengikuti prinsip yang dianut Eropa Kontinental (Perancis dan Belanda), yang menempatkan undang-undang sebagai produk kehendak rakyat tertinggi yang tidak bisa diganggu gugat. Peradilan mengikuti sistem di Belanda yang menempatkan urusan personal dan keuangan di bawah eksekutif yaitu kementerian kehakiman dan kewenangan pengujian hanya terbatas pada peraturan perundang-undangan yang ada di bawah undang-undang.

Sistem pemerintahan negara yang demikian lebih jelas lagi dapat dibaca dalam Penjelasan Umum UUD NRI Tahun 1945, yang menegaskan bahwa kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan yang disebut MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan berwenang mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Majelis ini memegang kekuasaan tertinggi. Presiden bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia adalah mandataris dari Majelis dan wajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Dalam struktur ketatanegaraan dan implementasi baik pada masa pemerintahan Presiden Soekarno maupun masa pemerintahan Soeharto, Presiden ditempatkan dalam susunan hirarkis yang berada langsung di bawah MPR, karena ia adalah mandataris MPR.

Pelaksanaan kekuasaan kehakiman pada awal masa kemerdekaan, sesungguhnya tetap mengikuti pelaksanaan kekuasaan kehakiman masa pemerintahan penjajahan, karena itu belum sepenuhnya mencerminkan konsep yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945. Walaupun secara universal termasuk di Perancis dan Belanda (negara-negara Eropa Kontinental dengan sistem *common law*) mengenal dan menganut independensi peradilan, namun praktik peradilan di Hindia Belanda, sesungguhnya lembaga peradilan tidak independen, karena peradilan banyak mengabdikan kepentingan penjajah Belanda (Sabastian Pompe, 2012 : 37). Pada masa penjajahan Belanda berbagai ragam peradilan mengikuti pengelompokan dalam masyarakat yang terdiri atas golongan Eropa, Bumiputera serta Tionghoa dan Timur Asing, serta pembedaan antara Jawa Madura dan Luar Jawa Madura. Pada masa pendudukan Jepang terjadi perubahan mendasar dengan dipersatukannya seluruh jenis peradilan yang

berbeda walaupun masih tetap diakui pengadilan swapraja serta Mahkamah Syarriyah dan pembedaan hukum acara untuk Jawa Madura dan luar Jawa Madura untuk berlaku bagi semua kelompok penduduk, dengan susunan peradilan yang terdiri dari *Tihoo hooin* (pengadilan tingkat pertama), *Koota hooin* (pengadilan banding) dan *Saikoo hooin* (Mahkamah Agung). Praktik penyelenggaraan kekuasaan pada masa awal kemerdekaan tetap mengikuti praktik sebelumnya serta penyatuan lembaga peradilan sebagaimana telah dilakukan oleh kekuasaan Jepang (Naskah Konprehensip Buku IV, 2010 : 12). Hal tersebut dapat dipahami mengingat ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan bahwa “*Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut UUD ini*”, karena sebagai negara yang baru terbentuk tidak mungkin mengganti dan mengubah seluruh lembaga dan praktik yang ada dalam waktu singkat.

Sampai pada saat berlakunya UUDS 1950, tidak ada perubahan signifikan dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman dari praktik sebelumnya. Hanya berdasarkan UU No. 23 Tahun 1947, pengadilan-pengadilan Swapraja dan Pengadilan Adat di Jawa dihapuskan. Setelah berlakunya UUDS 1950 dengan UU Darurat No. 1 Tahun 1951 diketahui eksistensi pengadilan yang menyelenggarakan kekuasaan kehakiman dengan susunan pengadilan negeri, pengadilan tinggi serta Mahkamah Agung seperti yang ada sekarang.

Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menandai berlakunya kembali UUD NRI Tahun 1945, diterbitkanlah UU No.19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Undang-undang tersebut hendak mengarahkan pelaksanaan kekuasaan kehakiman menurut jiwa UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana dapat dibaca dalam penjelasan umumnya yang menyatakan: “*dalam undang-undang ini diusahakan supaya semua ketentuan yang sesuai dan memupuk kepribadian Indonesia, dicantumkan, sehingga suatu peraturan yang sesuai dengan Pancasila dan Manipol/Usdek.*

Undang-undang tersebut, sebagaimana diterangkan dalam penjelasan umumnya dibuat dalam kerangka negara berdasarkan Pancasila dan kepribadian Indonesia. Kekuasaan kehakiman harus

berdasarkan Pancasila dan kepribadian Indonesia dan sekaligus mengikuti irama sebagai alat revolusi. Selain itu, dalam implementasinya kekuasaan kehakiman, walaupun tetap menganut prinsip kekuasaan yang merdeka, adalah kekuasaan yang harus seirama dengan gerak revolusi di bawah demokrasi terpimpin. Implementasi pada saat itu, Ketua Mahkamah Agung berada di dalam kabinet sebagai Menteri/Kompartemen Peradilan.

Praktik masa pemerintahan Soeharto dengan UUD NRI Tahun 1945 yang sama (UUD 1945 Dekrit Presiden 5 Juli 1959), sedikit mengubah posisi dan kedudukan kekuasaan kehakiman yang pada masa Presiden Soekarno berada di bawah Presiden, dengan menempatkan secara terpisah dari kabinet sebagaimana ditegaskan dengan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. Hanya saja pada masa pemerintahan Soeharto, karena kekuasaan Presiden yang sangat besar, posisi lembaga peradilan berada di bawah pengaruh kekuasaan eksekutif. Hal itu dapat terjadi karena posisi hakim merupakan pegawai negeri sipil yang berada di bawah kekuasaan eksekutif (kementerian kehakiman). Selain itu, penetapan hakim dan ketua Mahkamah Agung sangat dipengaruhi oleh Presiden, karena Presiden yang mengajukan bakal calon dan Presiden juga yang menentukan calon yang ditetapkan sebagai hakim dan Ketua Mahkamah Agung, walaupun melalui proses seleksi di DPR.

Dalam kedua periode pemerintahan sebagaimana diuraikan di atas nampak bahwa kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagai prinsip universal yang melekat dalam negara hukum tidak dapat dicapai, sehingga prinsip negara hukum pun terabaikan. Implementasi falsafah Pancasila dan nilai-nilai yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak sama.

C. Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman

UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung beserta lingkungan

peradilan yang berada di bawahnya yaitu lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer serta peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Untuk memudahkan memahami perbedaan kewenangan antara Mahkamah Agung dan lingkungan peradilan yang berada di bawahnya dan Mahkamah Konstitusi, dapatlah dinyatakan bahwa seluruh kewenangan penyelesaian kasus atau perkara selain yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah merupakan kewenangan Mahkamah Agung dan seluruh lingkungan peradilan yang ada di bawahnya. Tidak ada jenis peradilan lain di Indonesia dalam kerangka UUD NRI Tahun 1945 yang diakui selain masuk dalam kedua Mahkamah ini. Dengan demikian peradilan pajak, peradilan perikanan, peradilan pemilu dan seluruh jenis peradilan khusus lainnya haruslah masuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang ada. Berikut ini akan diuraikan tentang posisi dan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam perspektif UUD NRI Tahun 1945, dengan pengertian bahwa segala perkara selain kewenangan yang menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi adalah wewenang Mahkamah Agung dan seluruh lingkungan peradilan yang berada di bawahnya.

Mahkamah Konstitusi merupakan suatu lembaga yang dimaksudkan untuk menguji konstiusionalitas (*constitutional review*) dari suatu undang-undang atau keputusan-keputusan organ negara terhadap konstitusi. Karena itu Mahkamah Konstitusi sering disebut sebagai “*the guardian of the constitution*” (pengawal konstitusi). Dengan kewenangannya yang dapat menyatakan inkonstitusionalitas dari suatu undang-undang, nampak posisi Mahkamah Konstitusi berada di atas lembaga pembentuk undang-undang. Itulah sebabnya sejak awal Hans Kelsen telah menyatakan bahwa lembaga ini dibentuk dengan kekuasaan yang berada di atas legislatif dan mestinya secara politik tidak dikehendaki, khususnya jika memutuskan bahwa suatu undang-undang adalah inkonstitusional (Hans Kelsen, 1961 : 156). UUD NRI Tahun 1945, memberi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, memutus sengketa kewenangan antar-lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh konstitusi, memutus perselisihan hasil

pemilihan umum, memutus pembubaran partai politik serta memutus pendapat DPR atas usulan pemakzulan Presiden (Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945).

Pembentukan lembaga peradilan sejenis Mahkamah Konstitusi di berbagai negara sangat terkait dengan perkembangan prinsip-prinsip dan teori ketatanegaraan modern yang dianut oleh berbagai negara yang menganut prinsip konstitusionalisme, prinsip negara hukum, prinsip *checks and balances*, prinsip demokrasi dan jaminan perlindungan hak asasi manusia, serta pengalaman politik dari masing-masing negara. Keberadaan Mahkamah Konstitusi dibutuhkan dalam menegakkan prinsip-prinsip tersebut.

Di Indonesia, pembentukan Mahkamah Konstitusi dilakukan pada era reformasi, yaitu melalui perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 pada Tahun 2001. Walaupun demikian, dari sisi gagasan, ide pengujian undang-undang oleh suatu lembaga peradilan sebenarnya telah ada sejak pembahasan UUD NRI Tahun 1945 oleh BPUPK pada 1945. Anggota BPUPK, Muhammad Yamin, pernah mengusulkan bahwa “Balai Agung” (semacam Mahkamah Agung) perlu diberi wewenang untuk membanding undang-undang dengan hukum adat dan syari’ah. Namun, Soepomo menolak pendapat tersebut karena memandang bahwa UUD yang sedang disusun pada saat itu tidak menganut paham *trias politica* dan kondisi pada saat itu belum banyak sarjana hukum dan belum memiliki pengalaman *judicial review* (Muhammad Yamin, 1959 : 341-342).

Pembentukan Mahkamah Konstitusi dapat dipahami dari dua sisi, yaitu dari sisi politik dan dari sisi hukum. Dari sisi politik ketatanegaraan, keberadaan Mahkamah Konstitusi diperlukan guna mengimbangi kekuasaan pembentukan undang-undang yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Hal itu diperlukan agar undang-undang tidak hanya menjadi legitimasi bagi tirani mayoritas wakil rakyat di Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat. Di sisi lain, perubahan ketatanegaraan yang tidak lagi menganut supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat menempatkan lembaga-lembaga negara pada posisi yang sederajat. Hal itu memungkinkan dan dalam praktik sudah terjadi munculnya

sengketa antar-lembaga negara yang memerlukan forum hukum untuk menyelesaikannya, yaitu Mahkamah Konstitusi. Dari sisi hukum, keberadaan Mahkamah Konstitusi adalah salah satu konsekuensi perubahan struktur ketatanegaraan dari supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menjadi supremasi konstitusi, jaminan pelaksanaan prinsip demokrasi, dan prinsip negara hukum.

Perubahan posisi Mahkamah Agung yang semula hanya menangani urusan organisasi, administrasi dan finansial berada di bawah kekuasaan eksekutif menjadi satu atap di bawah Mahkamah Agung (Pasal 11 UU No. 35 Tahun 1999), dan pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan yang mengawasi konstitusionalitas undang-undang, menunjukkan adanya perubahan paradigmatik dalam sistem politik dan hukum di Indonesia yang berbeda dengan pada saat UUD NRI Tahun 1945 dirumuskan oleh BPUPK dan PPKI. Pada saat yang sama, sistem pemerintahan yang menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara pemegang otoritas kedaulatan rakyat dan posisi Presiden yang sangat dominan karena mandataris MPR pun berubah, sehingga masa reformasi telah mengubah penyelenggaraan kekuasaan negara secara sangat signifikan.

D. Independensi Peradilan Setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945

Jaminan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan implementasinya adalah salah bentuk implementasi negara hukum. Adalah utopia, mengharapkan pelaksanaan prinsip negara hukum, tanpa jaminan dan pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang merdeka.

Secara kelembagaan pelaku kekuasaan kehakiman, baik Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi adalah merdeka dari campur tangan kekuasaan lembaga lainnya dalam menegakkan hukum dan keadilan. Jaminan independensi itu ditegaskan dalam UUD NRI Tahun 1945 (Pasal 24 Ayat (1)). Pada tingkat implemementasi dalam undang-undang, terdapat pengaturan bahwa organisasi, administrasi, dan finansial kedua pelaku kekuasaan kehakiman itu, terpisah dari kekuasaan eksekutif dan langsung berada

di bawah kekuasaan dan kewenangan masing-masing mahkamah. Selain itu, terdapat jaminan independensi hakim, baik pada Mahkamah Agung dan seluruh jajaran peradilan yang ada di bawahnya, maupun pada Mahkamah Konstitusi. Untuk menjaga kemerdekaan itu pun, hakim dilarang merangkap menjadi pejabat negara lainnya (seperti anggota DPR, anggota DPD, hakim atau hakim agung, menteri atau pejabat lainnya), anggota partai politik, pengusaha, advokat, dan pegawai negeri. Hakim di lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang semula adalah pegawai negeri sipil, diberikan jaminan independensi sebagai pejabat negara yang khusus dan tidak lagi bersatus sebagai pegawai negeri sipil yang biasa. Walaupun mekanisme pengisian hakim konstitusi yang dilakukan melalui pengajuan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, DPR, dan Presiden, tetapi bukan berarti para hakim memiliki hubungan hirarkis atau dapat dipengaruhi oleh lembaga yang mengutusinya. Presiden, DPR dan Mahkamah Agung, yang memilih hakim konstitusi hanya sebatas mengantarkan hakim konstitusi sampai pada saat dilantik menjadi hakim konstitusi. Setelah menjadi hakim, mereka bertindak bebas berdasarkan prinsip independensi peradilan, bahkan dapat membatalkan undang-undang yang dibentuk oleh DPR dan Presiden. Presiden dan DPR tidak dapat mengawasi secara hirarkis hakim konstitusi yang dipilihnya untuk menjadi hakim konstitusi.

Dalam proses pemilihan Hakim Agung, menempatkan posisi Presiden hanya sebagai pejabat administratif dalam pengangkatan hakim agung, yaitu menetapkan hakim agung yang telah dipilih oleh DPR dari calon yang diajukan oleh Komisi Yudisial. Pengajuan calon Hakim Agung yang semula menurut UU 14 Tahun 1970 diajukan oleh Presiden di alihkan kepada Komisi Yudisial yaitu suatu lembaga negara baru yang lahir dari perubahan UUD NRI Tahun 1945. Pengalihan ini dalam rangka menjamin independensi kekuasaan kehakiman dari pengaruh kekuasaan eksekutif. Selain itu jaminan independensi Hakim Agung juga tercermin dalam masa jabatan Hakim Agung yang dipastikan masa jabatannya sampai pensiun. Demikian pula untuk menjamin independensi hakim di lingkungan

peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, pengangkatan hakim tidak lagi melibatkan kekuasaan pemerintah (eksekutif) tetapi hanya melibatkan Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial dan hakim ditetapkan sebagai pejabat negara yang khusus.

Dalam mempertahankan prinsip independensi kekuasaan kekuasaan kehakiman, posisi Mahkamah Konstitusi menjadi sangat strategis, karena jaminan independensi itu selain tertuang dalam undang-undang dasar juga tertuang dalam undang-undang. Oleh karena itu undang-undang yang lahir yang mengatur kekuasaan kehakiman dapat saja mengancam prinsip independensi itu. Dalam hal ini, kewenangan untuk mengontrol undang-undang yang menyimpang dari makna dan jaminan konstitusi berada di tangan Mahkamah Konstitusi. Dalam suatu kasus, Mahkamah Konstitusi melalui putusannya menyatakan Pasal 27A Ayat (2) huruf c, d, dan e Undang-Undang Nomor 8 tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 karena ketentuan tersebut dapat mengganggu independensi hakim konstitusi.² Pasal 27A Ayat (2) UU No.24 Tahun 2003 tersebut menentukan bahwa anggota Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi antara lain, masing-masing berasal dari unsur DPR, unsur pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, dan hakim agung. Majelis kehormatan yang dimaksud dalam ketentuan tersebut adalah Majelis Kehormatan yang bersifat tetap yang posisinya seperti mengawasi pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Apalagi obyek kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji undang-undang yang dibentuk DPR dan Presiden dan lembaga-lembaga tersebut dapat menjadi pihak yang berperkara di Mahkamah Konstitusi, dikhawatirkan akan mengganggu independensi Mahkamah Konstitusi karena diawasi oleh Majelis Kehormatan tersebut.

Dalam melakukan fungsi peradilan untuk melaksanakan keempat bidang kewenangan sebagaimana yang disebut di atas,

² Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-IX/2011 Perihal Pengujian undang-undang nomor 8 tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi melakukan penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar dan bertindak sebagai satu-satunya lembaga yang mempunyai kewenangan tertinggi untuk menafsirkan Undang-Undang Dasar (*the ultimate interpreter of the constitution*). Dengan dasar kewenangan konstitusional tersebut khususnya dalam menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, Mahkamah Konstitusi memiliki wewenang untuk menyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat atas norma yang bertentangan dengan konstitusi. Dalam Undang-undang Mahkamah Konstitusi ditentukan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan norma undang-undang adalah hanya norma undang-undang yang bertentangan dengan UUD. Akan tetapi, dalam praktik, seperti ternyata dalam berbagai putusannya, Mahkamah Konstitusi bergerak lebih jauh, yaitu tidak saja terikat hanya membatalkan norma undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi, tetapi juga norma undang-undang yang pada dasarnya tidak bertentangan dengan konstitusi tetapi menjadi bertentangan dengan konstitusi jika ditafsirkan secara tertentu. Untuk memberikan tafsiran yang benar atas suatu norma undang-undang agar sejalan dengan norma konstitusi Mahkamah Konstitusi memberikan putusannya tentang penafsiran yang benar menurut konstitusi. Inilah yang disebut dengan “bertentangan secara bersyarat dengan konstitusi” (*conditionally unconstitutional*). Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi nampak menyimpangi ketentuan undang-undang yang membatasi wewenang Mahkamah Konstitusi hanya dapat membatalkan norma undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi.

Perkembangan putusan Mahkamah Konstitusi yang demikian yang cenderung mengadili perkara kasuistis dengan pintu mengajukan pengujian undang-undang merupakan langkah awal untuk mengakomodasi lembaga *constitutional complain* dan *constitutional question* (pengaduan dan pertanyaan konstitusional) yang di berbagai negara dikenal sebagai kewenangan Mahkamah Konstitusi. UUD NRI Tahun 1945 tidak secara spesifik memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk mengadili kasus *constitutional complain* dan *constitutional question*, tetapi perkembangan praktik peradilan

konstitusional di Indonesia mengharuskan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan penafsiran konstitusi agar dapat mengakomodasi berbagai kasus konstitusional yang tidak dapat diselesaikan oleh Mahkamah Agung maupun lingkungan peradilan yang berada di bawahnya. Dalam perkembangan terakhir banyak perkara di Mahkamah Konstitusi yang cenderung merupakan perkara pengaduan dan pertanyaan konstitusional, tetapi diajukan ke Mahkamah Konstitusi dalam bentuk pengujian undang-undang. Di antara berbagai perkara tersebut ada yang diterima dan dikabulkan melalui prinsip *conditionally unconstitutional* (bertentangan dengan konstitusi secara bersyarat), dan banyak dinyatakan tidak dapat diterima karena dianggap bukan wewenang Mahkamah Konstitusi.

Contoh lain kasus yang dapat dikemukakan antara lain, Mahkamah Konstitusi tidak membatalkan undang-undang yang secara nyata bertentangan dengan Undang-Undang Dasar seperti dalam putusan perkara nomor 27/PUU-VII/2009 mengenai Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyimpangi ketentuan undang-undang yang mengharuskan jika suatu norma bertentangan dengan Undang-Undang Dasar baik prosedur pembentukan maupun substansinya maka undang-undang tersebut harus dibatalkan. Dalam putusan perkara pengujian Undang-undang Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan kemanfaatan sebagai dasar untuk memutuskan tidak membatalkan undang-undang Mahkamah Agung, walaupun bertentangan dengan Undang-Undang Dasar dalam proses pembentukannya.³

Contoh selanjutnya dalam *judicial review*, Mahkamah Konstitusi sering membuat norma baru atau penafsiran tertentu dari suatu norma undang-undang. Hal ini bertentangan dengan undang-undang Mahkamah Konstitusi yang memberikan kewenangan

³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Formil undang-undang nomor 3 tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Mahkamah Konstitusi hanya membatalkan atau tidak membatalkan suatu norma undang-undang, misalnya dalam putusan Nomor 102/PUU-VIII/2009 perihal pengujian Undang-undang Nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD NRI Tahun 1945. Dalam putusan ini, Mahkamah mengesahkan penggunaan kartu tanda penduduk dan paspor mewakili identitas diri agar bisa memiliki hak pilih dalam Pemilu presiden dan wakil presiden pada tahun 2009.⁴ Hal ini, menjadikan Mahkamah Konstitusi menjadi *positive legislature* yang semula hanya *negative legislature*.

Demikian juga putusan Mahkamah Konstitusi yang mengandung *ultra petita*, misalnya putusan Nomor 006/PUU-VIII/2006 yang membatalkan keseluruhan Undang-Undang Nomor 27 tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), dimana putusan tersebut melebihi tuntutan atau petitem dari para pemohonnya. Dalam hal ini, pemohon hanya meminta untuk menyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat beberapa pasal, yaitu Pasal 1 angka 9, Pasal 27, dan Pasal 44. Akan tetapi, Mahkamah Konstitusi bertindak lebih jauh yakni membatalkan seluruh ketentuan dalam undang-undang KKR.

Dari uraian di atas, persoalan pokoknya adalah dengan dasar kekuatan moral apa Mahkamah Konstitusi dapat menyimpangi ketentuan hukum acara yang seharusnya mengikat mahkamah. Dalam hal ini, ada dua dasar mengapa Mahkamah Konstitusi mengambil putusan yang demikian, yaitu: *pertama*, landasan teoritik mahkamah sebagai *the ultimate interpreter of the constitution* dan *the protector of the citizen constitutional rights*. Undang-undang Dasar hanya menegaskan Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Sehubungan dengan pengujian undang-undang, Undang-Undang Dasar tidak menegaskan hanya undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar yang menjadi lingkup kewenangan Mahkamah Konstitusi. Menurut pendapat Mahkamah Konstitusi,

⁴Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

“pengujian undang-undang” yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar mengandung arti yang luas dari sekedar menguji pertentangan antara undang-undang dengan Undang-Undang Dasar. Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi melakukan penafsiran ekstensif terhadap ketentuan undang-undang Mahkamah Konstitusi yang dilandasi oleh kerangka teori pembentukan Mahkamah Konstitusi dan penafsiran ekstensif atas norma konstitusi.

Landasan moral yang *kedua*, Mahkamah Konstitusi dalam berbagai putusannya tersebut ingin menjawab dan memberi rasa keadilan terhadap warga negara dan menjamin perlindungan konstitusional terhadap hak-hak warga negara. Jika Mahkamah Konstitusi terpaku dalam makna teks undang-undang maka hal itu akan membatasi Mahkamah Konstitusi dalam memberi rasa keadilan kepada para pencari keadilan (*justiciabelen*), dan hak-hak warga negara tidak bisa dilindungi oleh Mahkamah Konstitusi. *Ketiga*, Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan kemanfaatan dan kemaslahatan umum dengan mengabaikan teks hukum jika menimbulkan kemudharatan. Berdasarkan ketiga landasan moral tersebut, dengan senjata independensi yang dimilikinya, Mahkamah Konstitusi melakukan terobosan hukum untuk memberi rasa keadilan dan kemanfaatan publik. Inilah salah satu bentuk penerapan hukum progresif dan keadilan substansial (sebagai lawan keadilan formal) yang dianut oleh Mahkamah Konstitusi.

Demikian halnya dalam memutus perkara-perkara Pilkada, Mahkamah Konstitusi banyak sekali mengenyampingkan ketentuan undang-undang dalam memutus sengketa perselisihan Pilkada, dengan teks undang-undang yang ada keadilan tidak dapat dicapai. Misalnya, Pasal 106 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menentukan bahwa yang diberi *legal standing* untuk mengajukan permohonan sengketa Pilkada hanyalah kandidat pasangan calon yang sudah ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum. Mahkamah Konstitusi mengabaikan ketentuan tersebut dan memberikan *legal standing* kepada bakal pasangan calon yang tidak ditetapkan Komisi Pemilihan Umum sebagai pasangan calon peserta Pilkada.

Demikian juga, dalam Pasal 106 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang menentukan bahwa keberatan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon. Namun, Mahkamah Konstitusi dalam banyak putusannya mengabaikan ketentuan tersebut dengan tidak saja menilai dan memutuskan hasil penghitungan suara, tetapi juga menilai dan memutuskan proses Pilkada sejak dari pendaftaran, kampanye, sampai pengambilan keputusan oleh Komisi Pemilihan Umum. Mahkamah Konstitusi melakukan hal demikian karena jika hanya terikat pada ketentuan undang-undang (teks hukum yang tertulis) maka Mahkamah Konstitusi tidak bisa memberikan rasa keadilan dan tidak bisa menjalankan wewenangnya untuk mengawal ketentuan konstitusi yang harus ditegakkan oleh Mahkamah Konstitusi (*the guardian of the constitution*). Dalam berbagai kasus sengketa Pilkada di Mahkamah Konstitusi, ternyata dalam praktik penyelenggaraan Pilkada tidak ditemukan pelanggaran mengenai penghitungan suara, tetapi yang ditemukan justru adanya berbagai pelanggaran dalam proses Pilkada yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif. Persoalannya, jika Mahkamah Konstitusi membiarkan pelanggaran-pelanggaran tersebut terjadi hanya karena teks hukum tertulis yang tidak memberikan solusi maka pelanggaran-pelanggaran tersebut menciderai prinsip-prinsip demokrasi yang ditegaskan dalam konstitusi. Tanggapan publik atas berbagai putusan Mahkamah Konstitusi, secara umum ternyata mendapat sambutan positif dari masyarakat walaupun dalam beberapa hal masih menjadi perdebatan. Kondisi yang demikian hanya dapat dicapai apabila penyelenggara peradilan menjalankan prinsip-prinsip akuntabilitas, profesionalitas dan integritas. Hanya dengan menjalankan peradilan yang demikian independensi lembaga peradilan dapat dijalankan dengan baik dan putusan pengadilan menjadi berwibawa.

Pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang merdeka seperti tercermin dalam berbagai putusan Mahkamah Konstitusi seperti diuraikan di atas, menunjukkan dengan jelas bahwa pelaku kekuasaan kehakiman menikmati independensinya, sehingga dapat memutus

secara bebas berbagai perkara yang diajukan kepadanya untuk menegakkan hukum dan keadilan. Hal yang sama juga tercermin dalam berbagai putusan Mahkamah Agung, yang menunjukkan dengan jelas bahwa tidak ada lembaga negara yang lain, yang dapat secara nyata mempengaruhi independensi kekuasaan kehakiman. Persoalan selanjutnya, bagaimana mengontrol independensi ini agar tidak menjadi tirani kekuasaan lembaga peradilan. Hal itu, hanya dapat dicapai dengan integritas dan profesionalis hakim dan lembaga keradilan dalam menjalankan kewenangannya. Dengan independensi yang sedemikian besar, rusaknya integritas para hakim akan mengakibatkan rusaknya lembaga peradilan dan rusak pula institusi negara hukum dan negara konstitusional yang dianut Indonesia.

E. Independensi Peradilan dan Falsafah Pancasila

Dari uraian yang telah dikemukakan di atas, sejak Indonesia merdeka, telah menetapkan beberapa model penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang berbeda secara signifikan dalam beberapa periode. Pada periode awal, prinsip independensi dalam penyelenggaraan peradilan, menyisakan model sistem yang diwarisi dari penjajahan Belanda. Pada saat perumusan UUD NRI Tahun 1945 oleh BPUPK terdapat kehendak untuk membangun sistem sendiri yang tidak menganut sistem perimbangan kekuasaan, tetapi sistem supremasi MPR. Akan tetapi implementasi sistem ini, sebagaimana ditunjukkan pada masa pemerintahan Presiden Soekarno setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sedikit berbeda dengan praktik yang dilaksanakan pada masa pemerintahan Soeharto. Masa reformasi, memandang bahwa adalah masalah mendasar yang bersifat pragmatik yang harus dipecahkan dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman termasuk jaminan independensinya yang sangat berbeda dengan landasan paradigmatis ketika UUD itu dirumuskan pertama sekali. Persoalannya adalah sistem yang menakah yang cocok dengan falsafah negara Pancasila?

Pancasila adalah dasar falsafah negara (*philosophische grondslag*), yang tentu tidak berwujud sistem yang operasional yang konkrit. Falsafah tersebut hanya memberi nilai-nilai yang memberikan

arahan nilai bagi penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, sistem yang dianut bisa berbeda-beda asalkan dalam kerangka nilai-nilai Pancasila. Implementasi nilai yang terkandung dalam Pancasila, harus mencerminkan nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan, musyawarah serta keadilan sosial. Sepanjang nilai-nilai tersebut terakomodir dalam sistem hukum dan penyelenggaraan peradilan, sepanjang itu pula penyelenggaraan kekuasaan kehakiman berjalan dalam koridor falsafah Pancasila. Implementasi nilai Pancasila dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman pada masa pemerintahan Presiden Soekarno dengan menempatkan pelaku kekuasaan kehakiman yang sejalan dengan demokrasi terpimpin dan irama gerak revolusi antara lain menempatkan Ketua Mahkamah Agung sebagai anggota kabinet, ternyata dapat memenuhi kebutuhan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Di sana ada masalah, sehingga dikoreksi pada masa pemerintahan Presiden Soeharto.

Demikian juga, penyelenggaraan kekuasaan kehakiman masa pemerintahan Soeharto, juga tidak bisa menjawab persoalan hukum dan keadilan yang memuaskan, sehingga harus ditinjau kembali pada masa pemerintahan reformasi, dengan kembali melakukan reformasi berbagai ketentuan undang-undang dan konstitusi yang mengatur penyelenggaraan kekuasaan kehakiman. Kini, perubahan hasil reformasi pun oleh sebahagian orang dianggap kurang memadai, dan dirasakan ada sesuatu yang perlu dilakukan perbaikan dan penyempurnaan.

Perubahan dan penyempurnaan adalah keharusan sejarah yang pasti terjadi secara alamiah. Tidak ada sistem yang bisa bertahan selama-lamanya, tanpa perbaikan dan penyempurnaan, karena perubahan sosial, teknologi serta penyelenggaraan negara yang tidak bisa dihindari. Demikian juga sistem dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman. Perubahan-perubahan mendasar yang dilakukan harus sejalan dengan sistem pemerintahan dan ketatanegaraan secara keseluruhan, tidak bisa dilakukan secara parsial. Namun demikian mengubah secara mendasar sebuah sistem yang sudah dijalankan perlu pertimbangan matang dan menyeluruh. Sistem

apa pun yang hendak dibangun, harus tetap berpegang pada nilai-nilai filosofis yang terkandung dalam Pancasila. Terbukti, perubahan dalam praktik penyelenggaraan kekuasaan kehakiman selama ini tidak menabrak nilai-nilai Pancasila.

Daftar Pustaka

- Alexander, 1852. James Madison, John Jay. *The Federalist*. Halowell: Maters, Smith and Company.
- Baum, Lawrence. 2006. *Judges and Their Audience A Perspective on Judicial Behavior*. New: Jersey: Princeton University Press.
- Barak, Aharon. 2006. *The Judge in a Democracy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Harman, Benny K. 1997. *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Jakarta: Elsam.
- Hamdan Zoelva, *Mengawal Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2016
- Kelsen, Hans. 1961. *General Theory of Law and State*. Translated by Anders Wedberg. New York: Russell & Russell.
- Lotulung, Paulus Efendi. Makalah disampaikan Pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Tema “*Penegakan hukum dalam era pembangunan berkelanjutan*” Diselenggarakan oleh Badan pembinaan hukum nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14 -18 Juli 2003.
- Manan, Bagir. 2011. *Negara Hukum yang Berkeadilan*, Kumpulan Pemikiran dalam Rangka. Bandung: Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjajaran.
- Pope, Sabastian, *Runtuhnya Mahkamah Agung*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, 2012
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Perubahan Ketiga, Lembaran Negara Nomor 13.
- , *Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman*, Lembaran Negara Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5076.
- Russel, Peter H. and David O’ Brien, ed., *Judicial Independence, in the Age of Democracy Critical Perspectice from Around the World*. Charlottseville and London: University Press of Virginia, Constitutional and Democracy Series.
- See, Harold. “*Comment: Judicial Selection dand Decisional Independence*,” Law and Contemporary Problems, Vol. 61, No. 3, Summer 1998.

- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- , *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Buku VI, Kekuasaan Kehakiman, Jakarta, 2012.
- Shetreet, Simon and J. Deschenes.1985. *Judicial Independence: the Contemporary Debat*. Netherlands: Martinus Nijhof.
- Yamin, Muhammad. 1959. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Jilid I. Jakarta: Yayasan Prapanca.
- Zoelva, Hamdan. 2009. *Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila, dalam Pancasila dalam Berbagai Perspektif*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-IX/2011 Perihal Pengujian undang-undang nomor 8 tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Formil undang-undang nomor 3 tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

BADAN-BADAN KEKUASAAN KEHAKIMAN UNTUK MENEGAKKAN HUKUM DAN KEADILAN

Ali Hardi Kiaidemak

Abstrak

Pasal 24 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyebutkan: *Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan*. Ada empat hal yang perlu mendapat perhatian dalam muatan Pasal 24 Ayat (1) tersebut, yakni: (1). Kekuasaan Kehakiman, lembaga mana saja yang termasuk dalam Kekuasaan Kehakiman; (2). Kekuasaan yang merdeka, sejauh mana batasan kekuasaan yang merdeka dalam praktek kenegaraan kita; (3). Menegakkan hukum, kondisi peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penegakan hukum; (4). Menegakkan keadilan, keadilan menurut keyakinan hakim sesuai nurani kemanusiaan dan keadilan dalam kehidupan masyarakat. Penjelasan dan korelasi serta sinergitas dari keempat hal tersebut di atas, menarik untuk dicermati realitasnya dalam kehidupan hukum di Indonesia.

Kata kunci: Kekuasaan kehakiman, Merdeka, Nurani kemanusiaan, Keadilan

Abstract

Article 24 Section (1) of the Constitution of 1945: A Judicial power is an independent power to perform the judiciary to enforce law and justice. There are four matters that need to be emphasized from the aforementioned Article 24 Section (1), which are: (1). The judicial power, as to which institutions shall be part of the judicial power; (2). The independent power, as to how far this independent power shall function; (3). The enforcement of laws, the condition of laws and regulations being the basis for law enforcement; (4). The enforcement of justice, justice, in accordance to the judge's conviction, in accordance with the people's conscience and justice in the society. It is interesting to pay close attention on the explanations and correlations along with the synergy of the above mentioned four matters are performed in reality.

Keywords: judicial power, independence, people's conscience, justice.

Pendahuluan

Kajian dalam tulisan ini akan berbicara tentang Kekuasaan Kehakiman dalam aturan dan praktek. Kajian ini diberi judul: "Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka Untuk Menegakkan Hukum Dan Keadilan". Kajian dalam tulisan ini dilakukan pembatasan terhadap 2 hal yakni:

- 1) Lebih menitikberatkan pada substansi aturan pokok yang mengacu pada UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah Perubahan dalam Empat Tahap pada tahun 1999-2002.
- 2) Sesuai dengan makna jurnal singkat maka pembahasan dalam tulisan ini bersifat sumir yang lebih dimaksudkan untuk merangsang pembahasan lebih luas dan mendalam terhadap hal-hal yang menjadi pokok bahasan.

Setelah mencermati kandungan dalam tema kajian ini terdapat 4 (empat) hal yang dijadikan fokus dari judul tulisan ini yaitu:

1. Kekuasaan Kehakiman seperti terurai dalam Bab IX UUD NRI Tahun 1945 yang mencakup;
 - a. Pasal 24 Ayat 2 tentang Mahkamah Agung dan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan Mahkamah Konstitusi.
 - b. Lembaga lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman;
 - 1) Komisi Yudisial sebagaimana diatur dalam Pasal 24B.
 - 2) Ketentuan Pasal 24 Ayat (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Badan lain dimaksud meliputi Kepolisian Negara, Kejaksaan, Pejabat Lembaga Masyarakat, Advokat/Pengacara, Notaris, KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi), Komnas HAM (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia), dan lain sebagainya.

2. Kekuasaan yang merdeka.
Memberi batasan terhadap cakupan makna Merdeka dari pengaruh lembaga lain terhadap lembaga dan/atau para pejabat pada lembaga kekuasaan kehakiman baik hakim, panitera atau pegawai lainnya.
3. Menegakkan hukum.
Berhubungan dengan hukum positif termasuk hukum yang diberlakukan sementara karena belum dibentuk peraturan baru termasuk hukum agama, hukum adat serta kebiasaan masyarakat yang terpelihara baik.
4. Menegakkan keadilan.
Mencakup keadilan hukum, keyakinan hakim sesuai nurani kemanusiaan dan keadilan terkait dengan kelakuan masyarakat yang terukur dan terpelihara dengan baik.

Pembahasan

Dalam bagian ini dibahas secara singkat 4 (empat) hal yang disebutkan dalam pendahuluan seperti berikut:

1. Kekuasaan Kehakiman.

Pembahasan tentang kekuasaan kehakiman termasuk juga badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Adapun lembaga yang melakukan fungsi kekuasaan kehakiman adalah Mahkamah Agung beserta empat lingkungan peradilan di bawahnya dan Mahkamah Konstitusi, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 24 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

- a. Mahkamah Agung dan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara. Penguraian lebih rinci tentang Mahkamah Agung serta empat lingkungan peradilan yang berada di bawahnya, lebih lanjut diserahkan kepada undang-undang, seperti disebutkan dalam Pasal 24A Ayat (1) : Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang

lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Pasal 24A Ayat (5): Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.

1) Peradilan khusus.

Oleh karena UUD NRI Tahun 1945 Pasal 24 Ayat (2) menetapkan hanya empat lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung, maka untuk kebutuhan praktek dibuka kemungkinan dibentuk peradilan khusus dengan undang-undang dalam empat lingkungan peradilan tersebut. Peradilan khusus tersebut selanjutnya diatur dalam Undang-undang tentang Kekuasaan Kehakiman yakni UU No. 4 Tahun 2004 diubah dengan UU No. 48 Tahun 2009. Peradilan khusus yang dibentuk dengan undang-undang tersendiri seperti antara lain: Pengadilan Tipikor (Tindak Pidana Korupsi), Pengadilan Niaga, Pengadilan Pajak, Pengadilan Hubungan Industrial, Pengadilan Anak, Mahkamah Syariah di Aceh, dan lain sebagainya.

2) Peradilan Semu.

Dalam perkembangan selanjutnya dibentuk peradilan baru di luar peradilan khusus yang dimaksud dalam undang-undang tentang kekuasaan kehakiman yang juga disebut Peradilan Semu atau Kuasi Pengadilan. Setidaknya terdapat empat peradilan semu dewasa ini yakni:

- a) Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) pada DPR RI diatur dalam Undang-undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD (MD-3) yang terakhir diatur dalam UU No. 17 Tahun 2014.
- b) Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) yang diatur dengan UU No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- c) Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang diatur dengan UU No. 15 Tahun 2012 Tentang Penyelenggara Pemilu.

- d) Mahkamah Partai diadakan dalam partai politik, dan dalam praktek setiap partai menggunakan nama yang berbeda-beda. Mahkamah partai diatur dalam Undang-undang Tentang Partai Politik yang terakhir dengan UU No. 2 Tahun 2011.
- b. Mahkamah Konstitusi.
- Permasalahan dalam Mahkamah Konstitusi dapat dicatat seperti berikut:
- 1) Kewenangan Mahkamah Konstitusi secara limitatif ditetapkan dalam Pasal 24C Ayat (1) dan Ayat (2) yakni;
 - a) Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.
 - b) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar.
 - c) Memutus pembubaran partai politik.
 - d) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
 - e) Memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.
 - f) Kewenangan seperti tersebut butir a) sampai dengan butir d) adalah kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final.
 - g) Sedangkan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat seperti dimaksud pada butir e) dikembalikan ke Dewan Perwakilan Rakyat untuk diproses lanjut sesuai ketentuan Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945.
 - 2) Kewenangan terbatas yang disebutkan dalam Pasal 24A Ayat (1) dan Ayat (2) tersebut di atas, telah dikembangkan oleh Mahkamah Konstitusi dengan alasan menurut pandangan Konstitusi yang hidup (*living constitution*) dan Keadilan yang substantif. Demikian

pula pengembangan kewenangan Mahkamah Konstitusi dilakukan oleh pembuat undang-undang yakni Presiden (Pemerintah) dengan DPR, padahal menurut kewenangan Mahkamah Konstitusi seperti tersebut dalam Pasal 24C, tidak memberikan kewenangan selainnya untuk diatur oleh undang-undang. Dapat dicatat beberapa praktek pengembangan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang melampaui kewenangan yang diatur dalam Pasal 24C tersebut antara lain sebagai berikut:

- a) Mahkamah Konstitusi memasuki wilayah kewenangan badan legislatif seperti; Menetapkan Kartu Tanda Penduduk (KTP), digunakan sebagai pengganti Surat Pemberian Suara dalam pemilihan umum.
 - b) Memutuskan untuk melakukan pemilihan ulang pada daerah pemilihan tertentu, hal mana melampaui tugas yang terbatas pada: Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
 - c) Mengadili dan memutus terhadap sengketa pemilihan kepala daerah (Pilkada), yang tidak masuk dalam rejim pemilihan umum seperti dimaksud dalam Bab VIIIB Tentang Pemilihan Umum, Pasal 22E dan Bab IX Tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pemilihan kepala daerah (Pilkada) diatur dalam Bab VI Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 18 Ayat (4); Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- 3) Hakim Konstitusi.
- UUD NRI Tahun 1945 mengatur hakim konstitusi antara lain seperti berikut:
- Pasal 24C Ayat (3)
- Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah

Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.

Pasal 24C Ayat (5)

Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, dan negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.

- a) Maksud ketentuan dalam Pasal 24C Ayat (3) dan Ayat (5) tersebut di atas terutama sebagai negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, diharapkan mereka sudah berpengalaman luas dan dianggap sudah cukup puas dengan jabatan yang pernah diembannya.
 - i. Tiga orang hakim dari Presiden diharapkan sudah memiliki pengalaman jabatan tinggi dalam pemerintahan setingkat menteri ataupun Wakil Presiden. Akan tetapi praktek selama ini kebanyakan yang diusulkan oleh Presiden bukan pejabat atau mantan pejabat dari lingkungan pemerintahan.
 - ii. Tiga orang hakim dari unsur DPR adalah para politisi senior yang sudah berkualifikasi negarawan dengan pengalaman menjadi anggota DPR. Tapi dalam praktek juga terdapat calon yang berasal dari institusi lain diluar DPR.
 - iii. Tiga orang dari unsur Mahkamah Agung, diharapkan para hakim karir yang berpengalaman sebagai hakim agung yang sudah tentu memiliki latar belakang pendidikan ilmu hukum. Namun dalam praktek juga terdapat yang berasal dari hakim tinggi.
 - iv. Termasuk dalam masalah syarat calon hakim konstitusi berkualifikasi negarawan, adalah faktor usia yang relatif sudah agak lanjut.
- b) Di sisi lain ketentuan sembilan hakim konstitusi dengan tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga

orang oleh DPR dan tiga orang oleh Presiden, dimaksudkan memiliki beragam disiplin ilmu sesuai bidang pengalaman jabatannya, tidak harus bidang ilmu hukum. Tapi dalam Undang-undang Tentang Mahkamah Konstitusi terakhir dengan UU No. 8 Tahun 2011 dalam Pasal 15 Ayat (2); Untuk dapat diangkat menjadi hakim konstitusi, selain harus memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), seorang calon hakim konstitusi harus memenuhi syarat; antara lain tersebut pada huruf b. Berijazah doktor dan magister dengan dasar sarjana yang berlatar belakang pendidikan tinggi hukum.

- c. Badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman.

Di luar Mahkamah Agung beserta empat lingkungan peradilan dibawahnya dan Mahkamah Konstitusi, maka UUD NRI Tahun 1945 mengatur badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Badan lain tersebut diatur dalam Pasal 24 Ayat (3) dan Pasal 24B, yang dapat diuraikan seperti berikut ini.

- 1) Komisi Yudisial.

Pasal 24B Ayat (1);

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 muatan Pasal 24B Ayat (1) tersebut terdapat 2 wewenang Komisi Yudisial dan dapat diberikan pembahasan sebagai berikut:

- a) Komisi Yudisial berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung.

Dalam praktek usulan Komisi Yudisial tersebut masih harus diuji melalui *fit and proper test* oleh DPR, dengan syarat bahwa usulan jumlah calon hakim agung tersebut harus dua kali dari kebutuhan. Artinya usulan calon hakim dari Komisi Yudisial

tersebut tidak mutlak, sehingga dengan demikian dapat dikatakan bahwa keputusan akhir tentang calon hakim agung yang diajukan untuk diterbitkan Surat Keputusan Presiden adalah DPR atau bukan Komisi Yudisial.

- b) Komisi Yudisial mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Substansi utama dari wewenang tersebut adalah berpokok perilaku atau *behavior* seorang hakim yang memiliki kewenangan memutus perkara di bawah payung demi keadilan berdasar Ketuhanan yang Maha Esa sehingga dalam praktek sang hakim dipanggil Yang Mulia. Tapi yang menjadi bias ketika kosa kata wewenang lain dikembangkan menjadi pengawasan dalam arti luas yang memasuki wilayah kekuasaan kehakiman yang merdeka, dengan melakukan penilaian terhadap putusan perkara oleh hakim. Keadaan di atas menimbulkan implikasi konflik antara Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung yang antara lain pendapat Komisi Yudisial diabaikan oleh Mahkamah Agung.
- c) Dengan kewenangan terbatas sebagai pelengkap atau pembantu kepada Mahkamah Agung seperti tersebut di atas, menjadi masalah dalam protokoler kenegaraan dimana Komisi Yudisial diperlakukan sebagai sebuah lembaga negara yang setara dengan lembaga negara lain yakni Presiden, MPR, DPR, DPD, MA, MK dan BPK. Termasuk kebiasaan rutin adanya pertemuan silaturahmi yang dilakukan antara para pimpinan lembaga negara, seperti buka puasa bersama atau pertemuan konsultatif. Itulah sebabnya juga yang mendorong Komisi Yudisial berkeinginan untuk memperluas kewenangannya antara lain mengawasi juga perilaku hakim konstitusi yang

sudah tentu menimbulkan permasalahan dengan Mahkamah Konstitusi.

2. Badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman

Pembahasan dalam Perubahan UUD NRI Tahun 1945 sempat dilakukan inventarisasi badan lain dimaksud antara lain; Kepolisian Negara, Kejaksaan, Advokat/Pengacara, Pejabat Lembaga Pemasarakatan, Advokat/Pengacara, Notaris, KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi), Komnas HAM (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia) terbatas pada pengusutan terhadap dugaan Pelanggaran HAM berat, dan lain-lain. Kepolisian Negara sebagai badan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, telah dicakup dalam Bab XII Tentang Pertahanan Dan Keamanan Negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 30 Ayat (4); Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.

Oleh karena terbatasnya waktu dan juga tentang badan lain tersebut tidak diatur secara terperinci dalam naskah UUD NRI Tahun 1945 yang disahkan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945 maka pengaturan tentang badan lain tersebut dalam pembahasan Perubahan UUD NRI Tahun 1945, masih diberikan kepada undang-undang dengan kesepakatan tidak melakukan perubahan terhadap Pasal 24 Ayat (3); Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Oleh karena itu ke depan patut dipertimbangkan agar semua badan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, dikelompokkan dan diatur tersendiri dalam UUD NRI Tahun 1945.

3. Kekuasaan Yang Merdeka

Berbicara tentang kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka, tentu berkaitan erat dengan personifikasi dari pejabat yang bertanggung jawab terhadap lembaga yang

bersangkutan. Dalam bahasa militer disebut *the man behind the gun*.

Dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tentang Bab IX Kekuasaan Kehakiman, terhadap Pasal 24; Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah.

Pengertian dari kata pemerintah menurut penjelasan di atas dapat diartikan dalam arti luas yakni pemerintah dan semua penyelenggara negara.

Namun dalam perkembangan kehidupan kenegaraan sampai saat ini lembaga atau pihak-pihak yang dapat mempengaruhi kemerdekaan kekuasaan kehakiman dapat dicatat a.l. Penyelenggara negara lainnya, Advokat, Pengacara dan Penasihat hukum, Pers, Media massa dan Media sosial, Peranan masyarakat dan Mafia hukum.

Keadaan di atas dimungkinkan dengan diterapkan sistem *checks and balances*, dan terbukanya demokratisasi dalam kehidupan bernegara yang ditopang dengan kemajuan teknologi informasi.

Oleh karena itu sangat mungkin terjadi keterpengaruhannya terhadap kemerdekaan dari lembaga kekuasaan kehakiman baik langsung atau tidak langsung, bersifat *phisic* atau *non phisic* ataupun melalui hubungan formal dan non formal.

Para pendiri negara *The Founding Fathers* telah mengingatkan bahwa yang akan menentukan pelaksanaan sebuah peraturan perundang-undangan adalah semangat para penyelenggara negara.

Adapun lembaga atau pihak yang dapat mempengaruhi kemerdekaan kekuasaan kehakiman seperti tersebut di atas dapat diurai berikut ini:

a. Presiden.

- 1) Presiden mempunyai kualifikasi sebagai Kepala Negara.
- 2) Presiden membahas dan menyetujui RUU (Rancangan undang-undang) menjadi undang-undang dan mengesahkan berlakunya undang-undang tersebut.

- 3) Presiden menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
 - 4) Presiden membuat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden.
 - 5) Presiden menerbitkan Surat Keputusan pengesahan sebuah lembaga dan mengangkat serta memberhentikan pejabat atau pegawai negeri di suatu lembaga sesuai peraturan yang berlaku.
- b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).
- 1) DPR mempunyai kewenangan membentuk undang-undang.
 - 2) DPR membahas dan menyetujui bersama Presiden setiap Rancangan Undang-undang (RUU) menjadi undang-undang.
 - 3) DPR mempunyai kewenangan Legislasi, Anggaran (Budget) dan Pengawasan.
 - 4) DPR melakukan *fit and proper test* untuk memberikan persetujuan terhadap calon hakim agung.
 - 5) DPR menetapkan tiga orang calon hakim konstitusi.
- c. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Perkembangan dalam kehidupan bernegara dewasa ini, selain kekuasaan Eksekutif, Legislatif, Yudikatif, berkembang pengakuan adanya kekuasaan Auditif yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Kekuasaan Auditif dari BPK semakin terasa ketika marak terjadinya tindakan korupsi, seperti terjadinya Operasi Tangkap Tangan (OTT) yang dilakukan oleh KPK yang berhasil mengungkap kasus keterlibatan pejabat di Kementerian Pembangunan Desa Tertinggal dengan auditor dari BPK berkaitan dengan kepentingan untuk mendapatkan kualifikasi WTP (Wajar Tanpa Pengecualian) terhadap pelaksanaan Administrasi Keuangan Negara.

Peristiwa di atas mengindikasikan bahwa masalah yang sama bisa terjadi di lembaga lain termasuk di

lingkungan kekuasaan kehakiman yang tentu pada gilirannya dapat mempengaruhi kemerdekaan kekuasaan kehakiman.

d. Advokat, Pengacara dan Penasihat Hukum.

Profesi advokat, pengacara dan penasihat hukum yang melakukan pekerjaannya selalu berhubungan dengan para hakim dan pejabat di lingkungan lembaga kekuasaan kehakiman. Pada waktu dan situasi tertentu turut mempengaruhi kemerdekaan dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Hal tersebut terindikasi dengan terjadinya peristiwa keterlibatan advokat, pengacara dan penasihat hukum dalam beberapa kasus perkara pidana.

e. Pers, media massa dan media sosial.

Sejak Indonesia memasuki era reformasi telah terjadi perubahan besar dengan membuka pintu kebebasan pers. Oleh karena itu terdapat pandangan bahwa Pers menjadi model kekuasaan kelima. Fakta menunjukkan bahwa peranan media massa cetak dan elektronik serta ditambah lagi dengan media sosial, telah memberikan dampak tersendiri dalam kehidupan penyelenggaraan negara. Hal tersebut tentu tidak tertutup kemungkinan untuk dapat bersentuhan dengan pelaksanaan kemerdekaan dari lembaga di lingkungan kekuasaan kehakiman.

f. Peranan Masyarakat.

Telah terjadi eskalasi peranan masyarakat dalam mengawasi perjalanan kehidupan kenegaraan dewasa ini. Bahkan unjuk rasa yang dilakukan oleh masyarakat telah menjangkau ke wilayah kekuasaan kehakiman. Unjuk rasa terhadap berbagai kasus yang sedang digelar di pengadilan, sudah menjadi hal yang biasa. Di sisi lain hal tersebut dapat memberi dampak terhadap pelaksanaan kemerdekaan dari kekuasaan kehakiman.

g. Mafia Hukum.

Sudah menjadi pembicaraan luas dalam kehidupan masyarakat dan terjadinya perbuatan pidana korupsi yang

dilakukan oleh orang-orang tertentu yang diidentifikasi sebagai mafia hukum termasuk di lingkungan peradilan. Oleh karena kegiatan mafia hukum tersebut bersentuhan dengan para pejabat di lingkungan lembaga kekuasaan kehakiman, maka patut diduga hal tersebut dapat mempengaruhi kemerdekaan kekuasaan kehakiman tersebut.

4. Menegakkan Hukum

- a. Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 Tentang Sistem Pemerintahan Negara. Sistem pemerintahan negara yang ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar ialah: Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*). Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Selanjutnya dalam Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal tersebut dimasukkan (*adops*) ke dalam Bab I Bentuk dan Kedaulatan. Pasal 1 Ayat (3); Negara Indonesia ialah negara hukum.
- b. Untuk menjaga agar tidak terjadi kekosongan (kevakuman) hukum dalam kehidupan kenegaraan, ketika Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia menetapkan Undang-Undang Dasar pada tanggal 18 Agustus 1945 maka diadakan; Aturan Peralihan. Pasal 2: Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. Demikian pula ketika dilakukan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dicantumkan dalam; Aturan Peralihan. Pasal 1: Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.
- c. Di samping hal di atas terdapat pula sumber hukum Yurisprudensi, yakni putusan Mahkamah Agung yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van rechtsgeweisde*). Dalam praktek terjadi masalah apabila terdapat dua Yurisprudensi berbeda terhadap sebuah kasus yang bersesuaian.

- d. Selain itu dalam praktek peradilan dikenal pula *Adagium* yang menjadi prinsip umum, bahwa hakim bisa menemukan hukum sendiri yang disebut *Verfijningsrecht* atau *The Judge made law*. *Adagium* tersebut tidak berlaku bagi hakim konstitusi yang sudah dibatasi oleh UUD seperti diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, Pasal 24C yang menentukan bahwa wewenang Mahkamah Konstitusi memutus berdasar UUD. Artinya setiap putusan Mahkamah Agung wajib menurut peraturan perundang-undangan tertentu di bawah UUD atau disebut peraturan tertulis. Demikian pula *Adagium* di atas hanya berlaku umumnya dalam penyelesaian terhadap sengketa perdata.
- e. Memang kondisi peraturan perundang-undangan di Indonesia masih berproses disebabkan antara lain.
- 1) Peraturan hukum warisan Belanda belum seluruhnya diganti; seperti *Wetboek van Strafrechts* yang sampai saat ini belum terbentuk Kitab Undang-undang Hukum Pidana sebagai penggantinya dan *Wetboek van Koophandel* yang masih dijadikan pedoman dalam masalah terkait dengan hukum perdata, dll.
 - 2) Terdapat masalah yang pengaturannya terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan.
 - 3) Perkembangan perubahan peraturan perundang-undangan berdasar kepentingan politik semata yang dapat dilakukan dalam waktu cepat, seperti diskursus yang terjadi atas proses penggantian UU No. 27 Tahun 2009 tentang MD3 (Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD) dengan UU No. 17 Tahun 2014 juncto UU No. 48 Tahun 2014, segera setelah selesai Pemilu Tahun 2014.
- f. Dapat ditambahkan bahwa sesungguhnya terdapat jaminan bagi kekuasaan kehakiman dalam mengatasi adanya berbagai peraturan perundang-undangan yang saling berkaitan, dengan *Adagium* yang telah menjadi prinsip universal dalam hukum yakni:

- 1) *Lex specialis derogat legi generali*. (Peraturan bersifat khusus menghapus peraturan bersifat umum).
 - 2) *Lex superior derogat legi inferiori*. (Peraturan lebih tinggi menghapus peraturan lebih rendah).
 - 3) *Lex posterior derogat legi priori*. (Peraturan kemudian menghapus peraturan terdahulu).
- g. Oleh karena itu bagi peradilan tidak dapat menolak memeriksa suatu perkara hanya dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan.
- h. Permasalahan dalam penegakan hukum dapat terjadi karena kualitas pribadi hakim dalam menggunakan dan menafsirkan peraturan perundang-undangan. Sebuah contoh berkaitan dengan penetapan penggantian atas kerugian negara dalam tindak pidana korupsi. UU No. 31 Tahun 1999 yang diubah dengan UU No.20 Tahun 2001 dalam Pasal 2 Ayat (1) Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana, dan seterusnya. Dengan kata “dapat” merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, sesungguhnya lebih cocok sebagai delik formil. Artinya tidak harus sudah terjadi kerugian negara atau perekonomian negara, melainkan perbuatan tersebut baru berpotensi atau dapat menyebabkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara. Dalam praktek peradilan kebanyakan hakim memiliki pengertian bahwa sudah terjadi kerugian keuangan negara atau masuk delik materiil, sehingga perlu pembuktian terjadinya kerugian negara. Demikian pula dalam menentukan besarnya kerugian keuangan negara umumnya hakim memiliki standar ganda untuk memilih pendapat antara BPK dan BPKP (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan) yang bisa mempengaruhi unsur keadilan. Padahal posisi struktural kedua lembaga tersebut berbeda yakni BPK masuk kekuasaan bidang Auditif yang dibentuk berdasar UUD dan BPKP masuk kekuasaan Eksekutif yang dibentuk berdasar Surat Keputusan Presiden.

5. Menegakkan Keadilan

- a. Wahai orang2 yang beriman! Jadilah kamu penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah, walaupun terhadap dirimu sendiri atau terhadap ibu bapak dan kaum kerabatmu. Jika dia (terdakwa) kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatan (kebaikannya). Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutar balikkan kata-kata atau enggan menjadi saksi, maka ketahuilah Allah Maha teliti terhadap segala apa yang kamu kerjakan. (Qur'an Surah An Nisa' : 135).

Sesungguhnya keadilan itu adalah fitrah manusia sejak lahir sebagai anugerah Allah swt. Laqad khalaqnal insana fi ahsani taqwim (Allah menciptakan manusia sebaik-baik kejadian. - Surah At Tin : 4)

- b. Keadilan manusia mulai terusik ketika terpengaruh dengan pengalaman dan lingkungan kehidupannya. Penegakan keadilan dari institusi kekuasaan kehakiman dapat dipengaruhi oleh unsur-unsur yang sama sebagaimana diuraikan dalam kekuasaan yang merdeka, seperti tersebut pada huruf A di atas.
- c. KKN (Korupsi Kolusi dan Nepotisme) pada era Orde Baru nampaknya dewasa ini masih ditemukan dalam perilaku hakim dan pejabat di lingkungan kekuasaan kehakiman yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi penegakan keadilan. Adanya perbuatan KKN tersebut terindikasi dengan banyaknya kasus yang melibatkan Hakim Konstitusi, Pejabat dan bahkan Ketua Mahkamah Konstitusi serta Hakim dan Pejabat di lingkungan Mahkamah Agung.
- 1) Ketetapan MPR RI NO. I/MPR/2003, Tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan MPRS Dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002; Pasal 4 berbunyi: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia

sebagaimana dimaksud di bawah ini tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.

- 2) Ketetapan MPR RI No. XI/MPR/1998. Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut. Dan selanjutnya mengenai Korupsi telah diatur dengan UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang diubah dengan UU No. 20 Tahun 2004.

Kesimpulan dan Penutup

1. Terdapat indikasi penyimpangan atau pengembangan terhadap ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tentang Bab IX Kekuasaan Kehakiman. Diharapkan adanya usaha untuk mematuhi ketentuan UUD tersebut baik oleh pejabat di lingkungan kekuasaan kehakiman dan para pembuat undang-undang serta penyelenggara negara umumnya. Termasuk kepatuhan menyangkut kedudukan dan wewenang lembaga, maupun pemenuhan syarat-syarat bagi hakim dan pejabat di lingkungan lembaga kekuasaan kehakiman.
2. Terdapat masalah dalam penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah (Pilkada) antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, dengan implikasi terjadinya pelanggaran hukum dalam penyelesaian sengketa Pilkada. Oleh karena itu perlu segera dibentuk undang-undang peradilan khusus tentang pemilihan kepala daerah (Pilkada).
3. Komisi Yudisial mempunyai permasalahan dengan Mahkamah Agung dan Kepolisian Negara sebagai penegak hukum diatur tersendiri terpisah dengan badan lain yang mempunyai fungsi berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Ke depan diusulkan perlu diatur kembali terhadap badan-badan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman secara terhimpun dengan kedudukan dan wewenang yang berbeda dengan kekuasaan kehakiman.
4. Kekuasaan kehakiman dalam menjaga posisi sebagai kekuasaan yang merdeka dalam melaksanakan fungsi penegakan hukum dan

- keadilan, terindikasi masih ada keterpengaruhan yang berhubungan dengan pelaksanaan kewenangan dan fungsi lembaga negara lain; seperti Presiden, DPR dan BPK. Diharapkan agar lembaga negara lain dalam melaksanakan wewenang dan fungsinya untuk menghormati serta tidak mempengaruhi kerja kekuasaan kehakiman sebagai lembaga yang merdeka dalam menegakkan hukum dan keadilan.
5. Dunia pers, media massa dan media sosial, serta profesi advokat, pengacara dan penasihat hukum, termasuk masyarakat umum dalam melaksanakan tugas profesi ataupun pengawasan masyarakat yang bersinggungan dengan lingkungan kekuasaan kehakiman, terkadang dapat mempengaruhi kinerja lembaga kekuasaan kehakiman. Untuk menjamin terwujudnya tegaknya hukum dan keadilan, diharapkan peranan semua pihak baik kaum profesi dan masyarakat luas untuk memerhatikannya.
 6. Terdapat kasus pidana yang melibatkan hakim, pejabat di lingkungan kekuasaan kehakiman baik Mahkamah Konstitusi dan lingkungan Mahkamah Agung. Untuk itu diperlukan upaya bersungguh-sungguh dalam melakukan seleksi, pembinaan dan pengawasan terhadap hakim serta pejabat di lingkungan kekuasaan kehakiman, terutama peningkatan keimanan dan ketakwaan kepada Allah swt, Tuhan Yang Maha Esa.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi & Konstitusialisme*, Jakarta; Setjen MK, 2006.
- Kusuma, A.B., *Lahirnya UUD 1945*, BP-FH-UI Depok, 2003.
- Mahfud MD, Moh., *Konstitusi dan Hukum dalam Kontraversi Isu*, Rajawali Pers, 2009.
- Martosoewignyo, Sri Sumantri, HRT. *Konstitusi Indonesia*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016.
- Nggilu, Novendri M. *Hukum dan Teori Konstitusi*, UII PRESS, Jogjakarta, 2015.
- Suny, Ismail, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, CV Galindra, Jakarta, 1965.

Waluyo, Bambang, *Implementasi Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, SINAR GRAFIKA, Jakarta, 1992.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Setjen MPR-RI, 2014.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Nomor I/MPR/2003 *Tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002*, Setjen MPR RI 2014.

Risalah Perubahan UUD NRI Tahun Sidang 2001, Edisi Revisi, Setjen MPR-RI, 2010.

BEBERAPA CATATAN PELAKSANAAN KEKUASAAN KEHAKIMAN SETELAH PERUBAHAN UUD NRI TAHUN 1945

Baharuddin Aritonang

Abstrak

Penulis telah melakukan kajian atas pelaksanaan penyelenggaraan negara dibidang kekuasaan kehakiman, yaitu Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY). Merujuk pada penyelenggaraan negara sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), ditemukan berbagai kelemahan di dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman, antara lain adalah pemahaman dari seluruh aspek penting karena pada dasarnya objek pelaksanaan kekuasaan kehakiman mencakup seluruh aspek kehidupan manusia. Dengan penyelenggara kekuasaan hakim yang berlatar belakang umumnya dibidang hukum, maka tampak berbagai kelemahan dalam penyelenggaraan negara. Termasuk yang menyangkut putusan atau di dalam pengelolaan kelembagaannya.

Kata kunci : UUD NRI Tahun 1945, Kekuasaan Kehakiman, putusan dan pengelolaan lembaga kekuasaan kehakiman.

Abstract

The author has reviewed the implementation of the state administration in the field of judicial power, namely the Supreme Court (SC), the Constitutional Court (CC), and the Judicial Commission (JC). Referring to the administration of the state in accordance with the Constitution of 1945, it has found various weaknesses in the implementation of judicial power, among others is the understanding of all important aspects because basically the object of the exercise of judicial power covers all aspects of human life. Since the background of the organizers of judicial power is generally in the field of law, various weaknesses in the implementation of the state has appeared, including those concerning their decisions or in its institutional management.

Keywords: the Constitution of 1945, judicial power, decision and management of the judicial power organization.

Pendahuluan

Kajian atas Konstitusi atau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) hemat saya harus juga menyangkut praktek pelaksanaan ketatanegaraan di negeri ini. Jadi tidak hanya mengulas pada naskah-naskah yang tertuang di UUD NRI Tahun 1945. Diperlukan kajian yang sampai pada tingkat pelaksanaan didalam praktek penyelenggaraan negara. Kajian yang dilandasi oleh teori atau pelaksanaan undang-undang, maupun ulasan didalam berbagai kasus-kasus penyelenggaraan negara. Dengan mengkaji sampai pada praktek pelaksanaan ini dapat kita uji seluruh prinsip-prinsip dasar yang telah dirumuskan di UUD NRI Tahun 1945.

Sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan kehakiman dijalankan oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung. Peradilan di tingkat bawah sampai pada Peradilan Tinggi (baik dilingkup Peradilan Negeri maupun Peradilan lainnya) dilaksanakan oleh Pemerintah melalui berbagai instansi di lingkungan pemerintah (seperti Departemen Kehakiman, Departemen Agama, dan pelaksana pemerintahan lainnya) serta Mahkamah Agung (MA) untuk Peradilan Kasasi. Melalui Perubahan UUD NRI Tahun 1945, seluruh Peradilan (tingkat bawah, peradilan tinggi, termasuk peradilan kasasi) menjadi tugas dan tanggungjawab Mahkamah Agung (MA). Bersamaan dengan itu, dibentuk Mahkamah Konstitusi (MK) untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan perselisihan tentang hasil pemilihan umum serta memutus perkara yang menyangkut Presiden dan/atau Wakil Presiden. Juga dibentuk Komisi Yudisial yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku para hakim.

Dibawah ini dilakukan berbagai ulasan pelaksanaan ketiga lembaga negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 tersebut.

1. Mahkamah Agung (MA)

Seperti diuraikan diatas, sebelumnya bidang peradilan ini tersebar di berbagai tempat. Sebagian besar berada didalam ranah pemerintah (eksekutif). Melalui Perubahan UUD NRI Tahun 1945 keseluruhan peradilan berada dibawah lingkup lembaga Mahkamah Agung. Sementara itu kepemimpinan dilingkungan Mahkamah Agung berada pada para hakim agung yang bekerja secara kolektif. Walau diantara keseluruhan hakim agung dibentuk lagi “pimpinan”. Sebagaimana diseluruh lembaga negara, pimpinan dari kelompok pemimpin ini disebut Ketua.

Namun demikian keseluruhan para hakim agung yang menjadi pimpinan di lembaga Mahkamah Agung (MA) berlatar-belakang pendidikan dan keilmuan di bidang hukum atau sarjana hukum, oleh karena persyaratan untuk menjadi hakim agung adalah sarjana hukum (SH).

Padahal sebagai lembaga negara, pengelolaan Mahkamah Agung akan mencakup berbagai bidang (termasuk bidang keilmuan), diantaranya kepemimpinan, manajemen, teknologi informasi, sosiologi, administrasi, keuangan, dan berbagai bidang teknis lainnya. Karena itu dalam waktu yang lama pelaksanaan tugas dan wewenang Mahkamah Agung belum berjalan secara utuh. Asetnya yang tersebar dari ibukota negara sampai ketinggian kecamatan tidaklah mudah diintegrasikan. Begitu juga manajemen dan pelaksanaan pekerjaannya. Termasuk yang menyangkut pengendalian sumber daya manusia (SDM).

Sejak awal Mahkamah Agung lebih memperhatikan bidang judicial. Bidang-bidang yang bersifat non-judicial menjadi tertinggal. Padahal bidang ini menjadi faktor penentu dalam menjalankan bidang judicial. Sementara bidang judicial sendiri tidak banyak mengalami perubahan. Misalnya sidang yang tidak mendasarkan pada pembuktian, besarnya pengaruh suap menyuap, dan banyak lagi kejadian yang lainnya. Saatnya berpikir, adakah lembaga MA hanyalah milik bidang hukum, termasuk memahaminya sebagai milik “sarjana hukum”.

Karena itu pengelolaan aset dan sumberdaya manusia yang besar bukanlah persoalan sederhana. Ketika menjadi anggota

Badan Pemeriksa Keuangan (2004-2009) laporan keuangan Mahkamah Agung setiap tahun mendapat opini tidak memberikan pendapat atau Disclaimer.

Sementara itu bidang yudisial juga tidak berkembang (Dalam sebuah persidangan yang saya hadapi, putusan hakimnya, “terlepas dari berapapun jumlahnya, anda menerima gratifikasi”. Padahal di Pasal 12B UU No.20 Tahun 2001 ditegaskan gratifikasi yang menjurus ke suap nilainya Rp.10 juta atau lebih. Jumlah Rp 10 juta itu merupakan angka yang nyata dan pasti?. Hakimnya juga menerima pendapat jaksa yang mengutip putusan Hoge Raad tanggal 25 April 1916 yang mengatakan gratifikasi itu ada nilainya. Pendapat yang telah berusia hampir seabad, dikala ilmu audit dan hitung menghitung sudah berkembang dengan pesat). Begitu juga banyaknya putusan hakim yang menjadi pembahasan di masyarakat dan menunjukkan betapa pengawasan internal tidak dapat diharapkan. Apalagi ditambah perbedaan yang amat lebar antara seorang hakim dengan hakim lainnya. Dalam hal ini dimana peran Mahkamah Agung ?.

Yang menarik Mahkamah Agung (MA) seolah menghindari dari tanggungjawabnya. Lihat misalnya didalam peradilan hasil Pemilihan Kepala Daerah atau Pilkada yang ditangani oleh Mahkamah Konstitusi. Belum lagi tugas lainnya seperti uji Peraturan Perundang-undangan terhadap undang-undang.

Dalam sebuah seminar yang diselenggarakan oleh MPR, seorang hakim agung yang menyampaikan makalah tentang UUD NRI Tahun 1945 tidak mencantumkan keberadaan lembaga Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pada kesempatan lain Ketua Mahkamah Agung sendiri masih mempersoalkan kehadiran Komisi Yudisial (KY).

Sesungguhnya banyak ahli yang tidak sependapat masuknya KY didalam UUD NRI Tahun 1945. Akan tetapi, ketika Perubahan UUD NRI Tahun 1945 sudah diterima, dan dalam kenyataannya KY sudah menjadi salah satu lembaga negara, maka sesungguhnya sudah menjadi konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945 yang menjadi dasar negara, acuan bernegara, kesepakatan bersama, yang harus diterima setiap lembaga negara, pemerintah, dan seluruh warga negara. Sesungguhnya, seluruh lembaga

negara, pemerintah, dan unsur masyarakat harus menjadikan UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar. UUD NRI Tahun 1945 ini menjadi acuan dalam bernegara.

Akan terasa kurang tepat, jika pimpinan Mahkamah Agung serta para hakim agung selalu menggugat dan mempertanyakan kehadiran lembaga KY. Bahkan sebaliknya, lembaga MA (serta berbagai pihak dilembaga MA) perlu turut serta mendukung dan mendayagunakan Komisi Yudisial. Kalau gugatan masih terus dikemukakan, lebih-lebih oleh lembaga negara yang seharusnya menjalankannya, maka sesungguhnya konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945 akan terus menjadi persoalan. Dan jika pimpinan lembaga negara seperti MA (yang justru merupakan puncak dari peradilan di negeri ini) tidak melaksanakan hal-hal yang diuraikan ini, bagaimana mungkin UUD NRI Tahun 1945 dapat dijalankan dengan sebaik-baiknya?.

2. Mahkamah Konstitusi (MK)

Karena lembaga ini relatif masih baru (setelah masa reformasi), maka sesungguhnya perjalanan lembaga ini dengan mudah dapat dikelola dengan baik. Yang perlu dicermati, kualitas pelaksanaan pekerjaan sebuah lembaga baru akan dapat mengalami penurunan. Bisa jadi karena sudah memasuki pekerjaan rutin, tiada lagi tantangan, dan perhatian publik mulai menurun.

Banyak pihak yang memberi catatan atas putusan MK yang melampaui tugas pokoknya. Termasuk menyelesaikan perkara Pemilihan Kepala Daerah atau Pilkada. Yang menyangkut putusan Mahkamah Konstitusi, ulasan dibawah ini menyangkut 4 (empat) Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang menyangkut lembaga Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Uji materi UU Perpajakan yang diajukan oleh BPK pada tahun 2008 dan ditolak oleh MK masih dapat di terima. Karena pertimbangan hukum yang diberikan oleh MK didasari pertimbangan yang baik. Didalam Putusan No.3/PUU-VI/2008 itu Mahkamah memberi pendapat yang berdasar dalil-dalil yang dapat diterima akal, diantaranya adanya benturan kedua

kepentingan yang sama-sama dilindungi oleh konstitusi. Pertama, kepentingan hukum berupa hak konstitusional Wajib Pajak atas harta bendanya sebagaimana dimaksud Pasal 28G Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Sementara kewenangan konstitusional BPK untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara secara bebas dan mandiri sesuai Pasal 23 E Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Karena adanya benturan kepentingan tersebut, maka jalan terbaik adalah menjembatani kedua kepentingan yang berbenturan itu. Melalui adanya kesepakatan bersama atau “*memorandum of understanding*” seperti yang telah dilakukan oleh BPK dengan Menteri Keuangan merupakan jalan keluar terbaik. Namun demikian, dalam jangka panjang harus ada penyerasian kedua undang-undang, yakni undang-undang Perpajakan dan undang-undang BPK serta undang-undang lain yang terkait dengan keuangan negara sehingga menjamin terlindunginya kedua kepentingan hukum tersebut.

Akan tetapi beberapa putusan MK tentang BPK terasa perlu dipertanyakan. Lihatlah misalnya Putusan No.31/PUU-XI/2012 yang memutus perkara Eddi Widiono, mantan Dirut PLN. Perkaranya menggugat perhitungan kerugian negara (sesuai dengan Pasal 6 UU KPK) yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Alasan para hakim konstitusi yang memutus perkara: permasalahan yang dihadapi oleh pemohon merupakan ranah implementasi norma, bukan masalah konstitusionalitas norma. Padahal di Pasal 23 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 jelas tertulis: “untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”.

Ketika PAH I BP MPR merumuskan hal ini, ahli bahasa menjelaskan kata satu itu adalah juga satu-satunya, tiada yang lain. Sejalan dengan rumusan itu lah yang menyebabkan pada umumnya fraksi-fraksi di MPR mengusulkan agar BPKP disatukan dengan BPK (lihat Risalah Naskah Konprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945, Sekjen MK, 2010). Lantas UU No. 15 Tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dan juga UU No.15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan mempertegas bahwa yang

melakukan perhitungan kerugian negara itu adalah Badan Pemeriksa Keuangan atau BPK. Penegasan BPK di kedua UU tersebut merupakan jabaran dari Pasal 23 E Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Melalui putusan MK itu lebih lanjut menyebabkan munculnya berbagai tafsir. Termasuk perhitungan kerugian negara yang dilakukan penegak hukum sendiri (lihat Ap Edi Atmaja, Kompas, 9/11/2016).

Bukankah rumusan itu amat jelas dan tidak memerlukan penafsiran lagi?. Bukankah rumusan UUD NRI Tahun 1945 yang dituangkan lebih lanjut di kedua Undang-Undang itu jelas konstitusionalitas normanya?. Artinya rumusan itu telah menyangkut kontitusionalitas norma, yang rasanya tidak perlu dipersoalkan. Dan kata satu BPK tentulah sudah cukup jelas.

Dilain kesempatan putusan itu juga didasarkan atas pemahaman yang tidak sama terhadap suatu persoalan. Bisa jadi putusan itu didasarkan pada pemahaman atas diri sendiri, sebagaimana halnya Putusan MK No.13/PUU-XI/2013 yang memutuskan masa jabatan seorang anggota BPK itu selama 5 tahun, betapun di UU No.15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan ditegaskan bahwa anggota pengganti itu menjabat sampai habis masa jabatan yang digantikannya.

Yang menarik pendapat Mahkamah tentang hal itu yang didasarkan pada Putusan Nomor 5/PUU-IX/2011 tanggal 20 Juni 2011 tentang masa jabatan pimpinan KPK dan masa jabatan Hakim Kontitusi pengganti yang diputus Mahkamah dalam Putusan No. 49/PUU-IX/2011 tanggal 18 Oktober 2011. Singkat kata, Putusan MK No. 13/PUU-XI/2013 itu seolah mempersamakan lembaga BPK dengan lembaga KPK dan Mahkamah Konstitusi (MK). Padahal KPK bukanlah lembaga negara, sebagaimana yang diartikan sebagai lembaga-lembaga yang kewenangannya diatur langsung oleh kontitusi atau UUD NRI Tahun 1945 (DPR, DPD, MPR, Presiden, MA, MK, KY dan BPK). Walau di UU KPK dirumuskan sebagai lembaga negara. Sementara MK dengan BPK memang sama-sama lembaga negara, dan kewenangannya diatur langsung oleh konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945, akan tetapi pola kerja dan mekanisme

pelaksanaan kewenangannya sangat jauh berbeda, dengan demikian lembaga juga berbeda.

Dalam putusan No. 5/PUU-IX/2011 tentang pimpinan KPK Pengganti itu dilengkapi dengan keterangan bahwa pemilihan Pimpinan KPK itu memakan waktu yang lama dan biaya yang cukup tinggi, antara lain melalui pembentukan Panitia Seleksi maupun “*fit and proper test*” di DPR. Ditambahkan jika anggota pimpinan KPK pengganti hanya menduduki masa jabatan sisa dari anggota pimpinan yang digantikannya, hal itu akan melanggar prinsip kemanfaatan yang menjadi tujuan hukum. Merupakan sebuah pemborosan yang tidak perlu dan tidak wajar, demikian antara lain bunyi pendapat Mahkamah.

Sementara itu, yang menyangkut Hakim Konstitusi, antara lain didasarkan pada independensi, baik kelembagaan MK maupun hakim konstitusi. Didalam putusan tersebut ditegaskan “untuk melakukan tugas dan wewenang tersebut, mahkamah dituntut bekerja secara professional, independen, dan berkesinambungan”. Bahkan diperkuat dengan kalimat “Dengan adanya hakim konstitusi yang hanya melanjutkan sisa masa jabatan hakim konstitusi yang digantikannya tidak akan menjamin kesinambungan kinerja Mahkamah dalam melakukan tugas dan wewengannya serta menimbulkan ketidakadilan bagi hakim konstitusi yang mengganti”.

Sama seperti Putusan MK No. 3/PUU-VI/2008 tentang UU Perpajakan diatas, didalam kedua putusan yang menyangkut Putusan No. 5/PUU-IX/2011 tentang pimpinan KPK pengganti maupun Putusan No. 49/PUU-IX/2011 tentang Hakim Konstitusi pengganti, Mahkamah selalu mengutip materi yang tertuang di Bab XA UUD NRI Tahun 1945 tentang Hak Asasi Manusia, khususnya Pasal 27 Ayat (1), Pasal 28D Ayat (1), dan Pasal 28D Ayat (3). Didalam salahsatu Pasal itu antara lain ditegaskan prinsip perlakuan yang sama terhadap setiap warga negara dihadapan hukum dan pemerintahan. Akan tetapi Mahkamah seolah mengabaikan bunyi Pasal 28J, khususnya Ayat (2) yang berbunyi: “dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin

pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”.

Dalam hubungan diatas, menarik ulasan Arif Budimanta didalam Rapat Lembaga Pengkajian MPR tanggal 7 Februari 2017. Bahwa Putusan MK yang menyandarkan pada hak individu akan mengabaikan prinsip kekeluargaan. Akibatnya putusan itu terasa liberal yang cenderung menyuburkan kapitalisme yang bertumpu pada kekuatan kapital seseorang. Dampaknya antara lain berkembangnya politik uang atau dinasti politik seperti sekarang ini.

Alasan yang dikemukakan hakim konstitusi yang memutus perkara itu, agar terjaga independensi putusannya. Yang menyampaikan alasan ini agaknya lupa bila putusan BPK itu adalah putusan Badan (sekumpulan orang yang bekerja secara kolektif/ kolegal) yang bersifat satu dan bulat. Tidak ada istilah *dissenting opinion*, sebagaimana di kalangan Hakim Konstitusi atau Mahkamah Konstitusi. Karena itu putusan MK itu kelak dapat menyebabkan 9 orang anggota BPK itu dipilih sendiri-sendiri. Dan suatu saat ada kemungkinan, setiap tahun akan ada pemilihan anggota BPK. Bagi anggota DPR sekarang tentulah menggembirakan. Dalam hal ini pertimbangan mahkamah atas putusan No. 5/PUU-IX/2011 tentang pimpinan KPK pengganti diatas, khususnya yang menyangkut efisiensi, agaknya tidak berlaku. Karena akan lebih boros lagi bila dilakukan pemilihan anggota BPK yang berulang-ulang dan tidak sekaligus.

Lebih daripada itu, mekanisme kerja BPK amatlah berbeda dengan MK. BPK bekerja diantara lembaga-lembaga negara, betatapun mekanisme kerjanya lebih terkait langsung dengan DPR (dan DPD) bersama Presiden (Pemerintah). Keterkaitan dengan lembaga negara lainnya, adalah dalam hubungan pengguna anggaran serta diperiksa (auditi). Akan tetapi dengan Presiden (pemerintah) terkait dengan perencanaan dan penyusunan anggaran (sebelum disetujui oleh DPR) serta sebagai pengguna anggaran terbesar. Setelah anggaran disahkan oleh DPR (sebagai pemilik hak budget) dan dilaksanakan oleh pemerintah dan

lembaga-lembaga negara, barulah diperiksa oleh BPK. Di UUD NRI Tahun 1945 dijelaskan bila hasil pemeriksaan BPK diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya (Pasal 23E Ayat (2)). Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang (Pasal 23E Ayat (3)). Dalam hubungan yang terakhir inilah melalui UU No.15 Tahun 2004, hasil pemeriksaan BPK juga diserahkan kepada Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota. Juga kepada penegak hukum, dalam hal terdapat indikasi tindak pidana/kerugian negara.

Berbeda dengan mekanisme kerja Mahkamah Konstitusi. Yakni sebuah mahkamah atau peradilan yang terkait dengan konstitusi. Yang menurut Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisian tentang hasil pemilihan umum. Sedang berdasar Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945, MK berwenang memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum sebelum diajukan ke Sidang MPR.

Yang menarik adalah ketika konstitusi itu dianggap sebagai areanya para ahli hukum. Padahal di UUD NRI Tahun 1945, persyaratan hakim konstitusi yang dirumuskan di UUD NRI Tahun 1945 adalah negarawan. Tapi di undang-undang MK ditegaskan bila calon hakim konstitusi harus bergelar doktor hukum. Negarawan tentulah tidak harus ahli hukum, apalagi dipersempit sebagai sarjana atau doktor hukum.

Dalam sebuah persidangan di Mahkamah Konstitusi pada tahun 2006, sebagai saksi ahli yang diminta oleh Mahkamah, saya mencoba meluruskan kekeliruan berpikir tentang hal ini. Bahwa konstitusi itu seolah hanya milik ahli atau sarjana hukum semata. Padahal UUD NRI Tahun 1945 yang dirumuskan oleh BPUPK dan diputuskan oleh PPKI itu merupakan pemikiran berbagai ahli dan dari berbagai cabang keilmuan. Bahkan Ketua Perancangnya adalah insinyur sipil (Ir.Soekarno), sedang Wakil Ketuanya adalah

sarjana ekonomi (Drs. Moh. Hatta). Artinya dalam tataran konstitusi ini seluruh keahlian dan bidang keilmuan sudah menyatu. Jika langkah seperti ini ditempuh, tentulah putusan-putusan MK tidak perlu lagi kita pertanyakan, sebagaimana halnya yang menyangkut BPK diatas dan banyak putusan lainnya.

Dalam hal ini saya terkadang bisa menerima pendapat para pengeritik Mahkamah Konstitusi (MK). Bagaimana mungkin sebuah undang-undang yang dipikirkan dan dibahas lebih dari 560 orang (anggota DPR bersama unsur pemerintah yang mewakili Presiden) dibatalkan oleh 9 (Sembilan) orang hakim konstitusi. Apalagi ulasan yang saya kemukakan diatas baru sebatas yang menyangkut Badan Pemeriksa Keuangan atau BPK yang saya alami. Kalau diperluas kajiannya, mungkin akan semakin mendukung kritikan itu.

3. Komisi Yudisial

Ketika pembahasan Komisi Yudisial di dalam rapat-rapat PAH I BP MPR, saya merupakan anggota yang mempertanyakan kehadirannya. Betapapun pertanyaan saya sederhana saja. Apa tidak terasa “kebanyakan” adanya 3 (tiga) lembaga negara yang menjalankan Kekuasaan Kehakiman (Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial). Dibalik istilah “kebanyakan” itu akan menyebabkan banyak sekali sampingannya. Termasuk tumpang tindih kewenangan dan tugas, peran dan fungsinya.

Ketika terjadi perselisihan antara Mahkamah Agung (MA) dengan Komisi Yudisial (KY), saya diminta sebagai saksi ahli didalam persidangannya. Didalam persidangan inipun telah saya coba jelaskan tentang kesalahkaprahan dalam memandang konstitusi seperti diuraikan diatas. Kesalahan ini pula yang menjadi penyebab lahirnya lembaga-lembaga kuasi negara (*auxiliary bodies*) yang menjamur sejak masa reformasi. Apalagi kemudian lembaga kuasi negara itu dibentuk secara “resmi”. Kalaupun lembaga-lembaga semacam ini dibutuhkan, biarlah masyarakat yang membentuk dan membiayainya. Dalam keadaan seperti inilah kelahiran Komisi Yudisial (KY) kala itu. Dibawa

oleh semangat reformasi. Dan satu-satunya lembaga kuasi negara yang masuk kedalam konstitusi (UUD NRI Tahun 1945) adalah Komisi Yudisial. Kelak akan menyusul lebih banyak lagi komisi-komisi lainnya, yang lahir oleh undang-undang dan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Dalam pikiran yang berkembang kala itu, karena hakim-hakim kurang menjalankan fungsinya dengan baik, maka perlu dibentuk lembaga yang mengawasinya (Bukankah tema yang selalu dikembangkan sejak reformasi adalah pentingnya pengawasan?. Sampai-sampai ketika menyusun undang-undang BPK muncul usulan perlunya dibentuk Komisi Pengawas BPK. Pertanyaan saya ketika di undang DPR, siapa pula yang mengawasi Komisi Pengawas BPK itu?. Karena pengawasan itu sesungguhnya akan berjalan ketika mekanisme penyelenggaraan negara berfungsi dengan baik).

Pekerjaan mengawasi hakim-hakim itu disatukan dengan menyeleksi hakim agung. Karena itu pembentukan lembaga KY ini untuk menyeleksi hakim agung dan mengawasi para hakim. Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945 menegaskan Komisi Yudisial berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Semestinya melalui Perubahan UUD NRI Tahun 1945, seluruh lembaga peradilan berada dibawah lingkup Mahkamah Agung (MA). Pengawasan para hakim dilakukan dalam bentuk pengawasan internal. Dilengkapi pengawasan secara eksternal oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sementara anggaran negara yang digunakannya diperiksa secara berkala oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kalaulah kemudian dibentuk Komisi Yudisial (KY) dengan kewenangan yang “hanya” ikut menyeleksi calon-calon hakim agung serta mengawasi para hakim, maka akan terasa “mewah” dalam bentuk sebuah lembaga negara tersendiri. Dan “kemewahan” itu akan lebih terasa lagi oleh perseteruan yang tiada habis-habisnya.

Melebarinya kesalahkaprahan itu menyebabkan munculnya berbagai perseteruan yang amat menyita waktu dan tenaga dari bangsa ini. Dari awal cara berpikir saya amat sederhana. Bahwa

lembaga-lembaga formal yang telah dibentuk itulah yang harus bekerja keras. Jika tidak berjalan sebagaimana mestinya, maka harus kita cari jalan untuk membuatnya agar berjalan. Karena dengan membentuk lembaga yang lain, akan menyebabkan terjadi perseteruan. Juga menghabiskan dana yang besar.

Perseteruan itu akan melanda lembaga lainnya. Misalnya antara DPR dengan KPK. Sebelumnya antara Polisi dengan KPK. Seorang profesor hukum dalam sebuah forum dengan tegas menyatakan karena polisi kurang berjalan dengan baik maka dibentuk KPK. Saya katakan, disinilah cara perpikir yang salah itu (Logika Hukumnya amat lemah. Perguruan Tinggi agaknya perlu memperkuat mata pelajaran ini). Kenapa bukan polisi/kepolisian yang diperbaiki?. Tidak bisa!, ucap salah seorang diantaranya sembari memberikan beberapa contoh. Padahal contoh-contoh yang dikemukakan itu adalah kasus-kasus atau masalah-masalah teknis.

Sesungguhnya bahasan mendalam juga perlu dilakukan terhadap lembaga-lembaga kuasi negara lainnya yang kini jumlahnya lebih dari 50 buah. Karena sebagian besar pembentukannya secara formal, masuk di dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya, tentu saja menghabiskan anggaran negara.

Demikian halnya Komisi Yudisial yang faktanya telah menjadi bagian dari UUD NRI Tahun 1945. Menambah atau mengurangi kewenangannya terasa kurang beralasan. Karena sudah tegas-tegas dijelaskan di UUD NRI Tahun 1945 untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung serta menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Yang jauh lebih penting dipikirkan adalah bagaimana melaksanakan kewenangan dan tugas itu agar menjadi lembaga yang bermanfaat.

Membahas pelaksanaan kewenangan dan tugas ini, tidak mungkin mengabaikan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Dalam hal ini agaknya perlu memfokuskan perhatian terhadap Mahkamah Agung (MA), lembaga yang relatif telah banyak berubah sejak masa reformasi.

Mungkin KY harus merubah pendekatan. Untuk itu perlu anggota dan pimpinan KY yang luwes bergaul. Tapi memang harus dimulai dengan meruntuhkan ego (dari ego pribadi, sampai ego kelembagaan) masing-masing. Dalam hal inilah kelemahan besar para elit di negeri ini. Tidak sedikit yang bersikap, seolah lembaga tempatnya berkiprah itu adalah miliknya sendiri. Kurang melihat dari kepentingan bangsa dan negara. Jika sikap semacam ini dapat dikurangi, barulah penataan kelembagaan negara serta perannya didalam kehidupan berbangsa dan bernegara bisa berjalan dengan baik.

Tidak ada salahnya pimpinan MA dan juga MK justru mengundang KY untuk membangun peradilan yang baik di tanah air. Pengadilan yang menegakkan hukum serta memberi rasa keadilan bagi masyarakat (dalam hal ini saya sarankan agar komisioner KY itu sesekali menginap di Rutan atau Lapas, untuk mendengar dan meresapi rasa keadilan para terpidana). Sebagai pimpinan MA perlu membagi peran dengan KY. Memang tidak harus mengintegrasikan bidang pengawasan MA ke KY, tapi justru memberi data dan catatan atas hakim-hakim dimana pun berada. Sebaliknya KY juga jangan seolah mempermalukan MA (dan MK). Apalagi ditengah kebutuhan membangun pencitraan sebagaimana yang sekarang menjadi kebutuhan tersendiri.

Mahkamah Agung adalah lembaga negara yang besar. Aparatnya bahkan sampai ke kabupaten/kota di seluruh tanah air. Bidang peradilannya semakin meluas (tapi tampaknya perlu di evaluasi apakah memang langkah seperti ini cukup efisien?. Dengan peradilan yang beragam, hakim-hakim yang beragam pula. Kalau perlu diaudit secara khusus. Mungkin kerjasama MA dengan KY dan BPK. Kalau memang tidak efisien, untuk apa dipertahankan. Apa tidak cukup disatukan, dibawah sebuah peradilan. Ketika di BPK (2004-2009) inilah yang saya amati. Belum terintegrasinya seluruh peradilan dibawah Mahkamah Agung). Dengan besarnya organisasi MA, banyaknya jenis dan jumlah hakim-hakim, maka pengawasannya tidaklah mudah. Karena itu, mengajak KY untuk pekerjaan raksasa seperti itu merupakan sebuah kebutuhan. Pengawas Internal Mahkamah Agung tidak akan mampu melakukannya sendiri.

Perlu disadari, jika hakim-hakim (yang sudah mendapatkan remunerasi atau peningkatan penghasilan) menjadi baik, menjadi keberhasilan Mahkamah Agung. Sama saja artinya Mahkamah Agung yang telah mampu menjalankan fungsinya dengan baik, adalah juga berkat keberhasilan KY. Jangan lagi kita melihat sepotong-sepotong, hanya karena ego lembaga. Perlu melihatnya secara terintegrasi.

Jika MA (dan MK) tidak terpikir atau tidak berniat mengundang KY, maka komisioner KY lah yang harus “mengalah” mendekati dan mendatangi MA dan MK. Tujuannya untuk bekerjasama dan bersama-sama bekerja dengan baik. Kalau peran ini bisa diterapkan, maka apa yang saya khawatirkan semula tidak perlu terjadi. Bahwa pembentukan KY hanyalah sebuah keterpaksaan belaka. Hanya karena terjebak mengikuti eforia reformasi. Tapi merupakan sebuah lembaga yang memang memberi peran yang baik dan penting di negeri ini.

Kesimpulan

Dari uraian diatas ada beberapa hal yang dapat disimpulkan. Dengan merujuk pada UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, didalam penyelenggaraan Negara, beberapa hal dalam menjalankan Kekuasaan Kehakiman perlu dilakukan perbaikan.

Pertama, adalah perbaikan Mahkamah Agung (MA), yang disamping menjalankan Peradilan ditingkat Kasasi, juga perlu dilakukan perbaikan pengelolaan peradilan secara keseluruhan, mulai tingkat Pengadilan tingkat bawah (pengadilan negeri) sampai peradilan tingkat kasasi. Perbaikan ini menyangkut bidang judicial maupun non judicial.

Kedua, dalam penyelenggaraan negara melalui Mahkamah Konstitusi, juga diperlukan adanya berbagai perbaikan, khususnya yang menyangkut pemahaman atas penyelenggaraan negara secara keseluruhan, termasuk kedudukan dan fungsi-fungsi lembaga negara, yakni lembaga yang kewenangannya diatur langsung oleh UUD NRI Tahun 1945. Seperti misalnya pemahaman terhadap lembaga Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sehingga putusannya sejalan dengan yang dirumuskan di UUD NRI Tahun 1945.

Ketiga, perbaikan didalam pengelolaan Komisi Yudisial. Selama ini, Komisi Yudisial terlihat belum mampu menjalankan fungsinya, baik seleksi hakim agung maupun mengawasi hakim. Melihat kenyataan ini, maka dibutuhkan adanya pendekatan baru, khususnya dalam tata hubungan dengan kekuasaan kehakiman lainnya, yakni Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Daftar Pustaka

- Aritonang, Baharuddin, 2009, *Merumuskan Ulang Reformasi, Catatan Pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945*, Sudut Pandang Anggota BPK, ceramah di Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 4 Agustus 2009.
- , 2012, *Cek Miranda dan Korban-korbannya*, Penerbit Pustaka Pergaulan, Jakarta.
- , 2015, Makalah pada Seminar “*Penguatan Peran dan Fungsi Komisi Yudisial*” di Fakultas Hukum, Universitas Trisakti, Jakarta, 3 Juni 2015.
- , 2017, *Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta.
- Atmaja, Ap Edi, *Harian Kompas*, Jakarta, 9 November 2016
- Budimanta, Arif, 2017, pendapat di dalam rapat Lembaga Pengkajian MPR, tanggal 7 Februari 2017.
- TP, 2007, *UUD NRI Tahun 1945, Naskah Asli dan Perubahannya*, Penerbit Pustaka Pergaulan, Jakarta, Cetakan ke IX, September 2007
- TP, 2010, *Naskah Konprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta
- UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47)
- UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5)
- UU No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66)
- UU No.15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85)

KONSTITUSIONALITAS KEWENANGAN KOMISI YUDISIAL DALAM PROSES SELEKSI PENGANGKATAN HAKIM

Andi Irmanputra Sidin

Abstrak

Kewenangan Komisi Yudisial dalam melakukan proses seleksi pengangkatan hakim (pengadilan negeri, pengadilan agama, dan pengadilan tata usaha negara) bersama Mahkamah Agung merupakan kewenangan yang sudah dinyatakan inkonstitusional menurut Mahkamah Konstitusi. Dalam hal ini, Pasal 24B Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 sudah secara tersurat tidak memberikan kewenangan tersebut kepada Komisi Yudisial, sehingga makna dari frasa “wewenang lain” bukanlah dimaksudkan untuk memberikan kewenangan kepada Komisi Yudisial melakukan proses seleksi pengangkatan hakim

Kata Kunci: Komisi Yudisial, Kewenangan, Proses Seleksi Pengangkatan hakim, Mahkamah Agung

Abstract

The authority of the Judicial Commission in conducting the selection process for the nomination of judges (at the district courts, the courts of religion and the state administrative courts) along with the Supreme Court is an authority that has been declared unconstitutional according to the Constitutional Court. Article 24B paragraph (1) of the Constitution of 1945 has expressly not authorized it to the Judicial Commission, therefore, the meaning of the phrase "other authorities" is not intended to authorize the Judicial Commission to conduct the selection process for the nomination of judges.

Keywords: the Judicial Commission, authority, selection process nomination of judges, the Supreme Court

Kewenangan Komisi Yudisial (KY) bersama Mahkamah Agung (MA) untuk melakukan proses seleksi pengangkatan hakim pada pengadilan negeri, pengadilan agama, dan pengadilan tata usaha negara, nampaknya menimbulkan persoalan bagi Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) yang merasa dirugikan karena proses seleksi pengangkatan hakim dapat dilaksanakan dan kembalinya sistem “satu

atap” terhadap organisasi, administrasi, dan finansial agar tidak terganggunya sistem kekuasaan kehakiman dan *indepdency of judiciary*.¹ Ujung dari persoalan tersebut dilakukanlah upaya pengujian konstiusionalitas kewenangan KY tersebut.

Kewenangan KY dalam melakukan proses seleksi pengangkatan hakim pada pengadilan negeri, pengadilan agama, dan pengadilan tata usaha negara bersama MA diatur dalam ketentuan Pasal 14A Ayat (2), Ayat (3) undang-undang No. 49 Tahun 2009:

Ketentuan Ayat (2) berbunyi, “*Proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan negeri dilakukan bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial*”, dan Ayat (3)-nya berbunyi, “*Ketentuan lebih lanjut mengenai proses seleksi diatur bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial*”.

Pasal 13A Ayat (2), Ayat (3) undang-undang No. 50 Tahun 2009:

Ketentuan Ayat (2) berbunyi, “*Proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan agama dilakukan bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial*”, dan Ayat (3)-nya berbunyi, “*Ketentuan lebih lanjut mengenai proses seleksi diatur oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial*”.

Pasal 14A Ayat (2), Ayat (3) undang-undang No. 51 Tahun 2009:

Ketentuan Ayat (2) berbunyi, “*Proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan tata usaha negara dilakukan bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial*”, dan Ayat (3) berbunyi, “*Ketentuan lebih lanjut mengenai proses seleksi diatur bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial*”.

Untuk menjawab isu konstiusionalitas tersebut, pertanyaan pertama yang akan diajukan adalah, apakah kewenangan Komisi Yudisial (KY) dalam Pasal 24B Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa KY memiliki wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim adalah *open legal policy* yang sangat terbuka asalkan dengan niat baik yang diinginkan oleh pembentuk undang-undang, maka wewenang tersebut berada dalam ruang tak terbatas?

¹ Lihat Putusan MK No. 43/PUU-XIII /2015.

Bahwa betul sesuatu yang tidak atau belum diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, kemudian diatur dalam undang-undang, tidaklah berarti apa yang diatur dalam undang-undang tersebut secara otomatis inkonstitusional. Namun yang pasti bahwa sesuatu yang telah diatur secara spesifik, definitif dan/atau limitatif, tersurat jelas dalam UUD NRI Tahun 1945, menyangkut kewenangan lembaga Negara yang sifatnya komplementer, atau *supporting organ*, *state auxiliaryorgan* seperti KY namun undang-undang memperluas kewenangannya adalah inkonstitusional.

Relasi antara KY dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bukanlah lembaga Negara yang setara untuk dapat dibandingkan dalam pembagian kewenangan dalam bangunan sistem ketatanegaraan Indonesia. DPR memiliki historis, doktrinal dan norma konstitusional yang struktur, tekstur bahkan gestur sangat berbeda dengan KY. Secara historis DPR memiliki sejarah panjang demokrasi yang berdarah-darah diseluruh belahan dunia, ketika paham kedaulatan rakyat harus bangkit menerkam absolutisme kekuasaan yang harganya dibayar dengan darah dan air mata umat manusia diseluruh belahan dunia. DPR juga secara doktrinal adalah anak kandung teori kedaulatan rakyat dan secara konstitusional DPR adalah pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang yang inheren melekat fungsi representasi atas mandat yang didapatkannya melalui pemilu. Oleh karenanya ruang konstitusional DPR bagi pembentuk undang-undang lebih luas untuk melekatkan beberapa kewenangan yang tidak disebut dalam UUD NRI Tahun 1945, namun sekali lagi itupun ada batasnya. Hal ini sangat berbeda dengan eksistensi KY yang notabene bukan pemegang/pelaku kekuasaan, namun tentunya tetap memiliki sejarah, namun bukan untuk dipadankan atau “dicemburui” dengan kewenangan DPR seperti argumen yang muncul dalam sidang ini guna membenarkan bahwa KY juga dapat bersama MA melakukan proses seleksi pengangkatan hakim.

Kemudian pertanyaannya adalah, apakah keterlibatan KY bersama MA dalam proses seleksi hakim adalah hal yang buruk? jawabannya tentu tidak. Begitupula apakah buruk kalau KY diarahkan sejak dari awal melakukan kegiatan preventif dengan MA guna terjaganya *dan tegaknya kehormatan, keluhuran martabat, serta*

perilaku hakim sesuai amanat Konstitusi.? Jawabannya, tentu tidak, namun hal ini bukan soal menguji niat tersebut baik atau buruk, namun yang ingin dilakukan adalah menguji apakah kewenangan yang diberikan oleh undang-undang *a quo* konstitusional atau tidak, bertentangan dengan prinsip pembatasan kekuasaan, *konstitusionalisme* atau tidak.

Pada prinsipnya bahwa Negara tidak bisa dikelola hanya sekedar niat baik, niat baik yang tanpa batasan yang jelas adalah embrio absolutisme kekuasaan. Oleh karenanya dinegara manapun yang menyadari bahwa semua kekuasaan Negara tidak bisa dijalankan hanya dengan niat baik harus memiliki konstitusi sebagai sistem pembatasan kekuasaan, konstitusionalisme.

Oleh karenanya KY sesungguhnya sudah diberikan batasan-batasan yang tersurat jelas tentang kewenangannya. Pasal 24B Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa: “*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 perdebatan yang alot manakala frasa “wewenang lain” ditafsirkan beragam, tanpa terlebih dahulu memahami intensi dari norma konstitusi yang tersembunyi. Pertanyaannya bahwa apakah wewenang lain dalam rangka menegakkan dan menjaga kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim adalah *open legal policy* pembentuk undang-undang? Jawabannya adalah betul, namun tidak berarti bahwa *open legal policy* itu tanpa batas, prinsipnya bahwa jikalau sudah ditentukan secara spesifik, limitatif, dan tersurat jelas dalam konstitusi dan atau MK sendiri sudah memberikan batasan, maka disitulah batas dimaksud.² Dalam hal proses seleksi hakim, UUD NRI Tahun 1945 sesungguhnya sudah mengatur secara spesifik, definitif dan limitatif akan peran KY.

Pasal 24B (1) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa; “*Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung...*”. Kemudian Pasal 24A Ayat (3): “*Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan*

² Lihat Putusan MK Nomor 16/PUU-XII/2014.

Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden”.

Sebagai catatan bahwa prinsip konstitusional hukum penafsiran menyangkut kewenangan lembaga Negara, maka harus diterapkan penafsiran *original intent*, tekstual dan gramatikal yang komprehensif yang tidak boleh menyimpang apa yang secara jelas tersurat dalam UUD NRI Tahun 1945. Ketiga metode penafsiran inilah yang kemudian dijadikan pegangan oleh Mahkamah.³ Pasal ini mengandung makna spesifik, limitatif, tersurat jelas menyangkut jenis kewenangan apa dalam hal seleksi hakim yang diberikan kepada KY oleh UUD NRI Tahun 1945.

Pertama, bahwa KY dalam proses seleksi hakim hanya berwenang “mengusulkan” pengangkatan hakim agung, KY tidak bisa diberikan kewenangan lebih untuk “menyetujui” bersama dengan DPR guna pengangkatan hakim agung. KY juga tidak bisa diberikan kewenangan untuk bersama Presiden “menetapkan” hakim agung yang telah disetujui oleh DPR. Kewenangan “mengusulkan” itu sudah spesifik, limitatif dan definitif, tersurat jelas, sehingga tidak bisa diperluas meski kewenangan itu mau diberikan atas dasar wewenang lain yang dianggap baik dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim yang ditafsirkan sebagai *open legal policy*. Oleh karenanya *open legal policy* karena dinamika apapun terhadap proses seleksi pengangkatan hakim agung yang melebarkan kewenangan KY hingga persetujuan bersama dengan DPR dan penetapan bersama antar KY dengan Presiden akan pengangkatan hakim agung adalah inkonstitusional, meski niatnya baik sekalipun, semulia apapun guna memaksimalkan penjagaan dan penegakan keluhuran, martabat dan kehormatan perilaku hakim sesuai amanat Pasal 24 B Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Kedua, bahwa KY hanya berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung. Hakim Agung adalah species dari genus bernama hakim. seperti yang telah ditentukan dalam Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006. Oleh karenanya ketentuan tentang spesies atau jenis hakim apa yang dapat diusulkan oleh KY dalam proses seleksi pengangkatannya atau keterlibatan KY dalam proses seleksi hakim,

³ Lihat Putusan MK No.1-2/PUU-XII/2014.

sudah spesifik, definitif dan limitatif tersurat jelas hanya kepada “hakim agung” itupun hanya sekedar “mengusulkan”, bukan yang lain. Hal ini sebenarnya sudah terkonfirmasi oleh Putusan MK No. 27/PUU-XI/2013 tentang masuknya KY pada tingkat Konstitusi yang kemudian menyebut hanya kepada hakim agung saja yang menjadi objek kewenangan KY dalam hal seleksi itupun sebatas hanya “mengusulkan”. Putusan MK tersebut menyebutkan :

“... Salah satu cara untuk menjamin independensi lembaga peradilan maupun hakim, UUD NRI Tahun 1945 mengatur sedemikian rupa proses dan mekanisme pengisian jabatan hakim agung, yaitu dengan menyerahkan pengusulan calon hakim agung kepada suatu organ konstitusional yang independen yaitu KY yang dibentuk berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Latar belakang pemberian kewenangan pengusulan calon hakim agung kepada KY, tidak terlepas dari pengalaman pengangkatan hakim agung sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang menentukan bahwa hakim agung diangkat oleh Presiden selaku Kepala Negara dari calon yang diusulkan oleh DPR yaitu diusulkan masing-masing dua calon untuk satu posisi hakim agung. Mekanisme tersebut dianggap tidak memberi jaminan independensi kepada hakim agung, karena penentuan hakim agung akan sangat ditentukan oleh Presiden dan usul DPR yang kedua-duanya adalah lembaga politik. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 dimaksudkan, antara lain, memberikan jaminan independensi yang lebih kuat kepada hakim agung, dengan menentukan mekanisme pengusulan hakim agung yang dilakukan oleh suatu lembaga negara yang independen pula, sehingga pengaruh politik dalam proses penentuan hakim agung dapat diminimalisasi. Dalam hal ini, UUD NRI Tahun 1945 menghendaki adanya peran minimal kekuatan politik dari lembaga politik untuk menentukan hakim agung, agar hakim agung benar-benar independen”⁴

⁴ Lihat Putusan MK No. 27/PUU-XI/2013.

Oleh karenanya munculnya KY dan kewenangan sebatas “mengusulkan” serta sebatas hanya “hakim agung” saja, yang diusulkan oleh KY, semata untuk meminimalisir dominasi politik dalam pengangkatan hakim agung. Artinya bahwa eksistensi KY dengan kewenangan intinya mengusulkan pengangkatan hakim agung adalah guna menimalisir pengaruh politik yang dianggap akan mengganggu independensi kekuasaan kehakiman *c.q* MA melalui proses (seleksi) pengangkatan hakim agung.

Dengan demikian, untuk seleksi pengangkatan hakim diluar hakim agung, tidak dimasukkan peran KY secara tersurat jelas, karena pengangkatan hakim tersebut, tidak melibatkan institusi politik seperti DPR dan Presiden sebagai lembaga politik. Oleh karenanya, pengangkatan hakim yang tidak melibatkan lembaga politik (DPR dan Presiden) tidak terlalu krusial dianggap mengganggu MA selaku pelaku kekuasaan kehakiman dan karenanya tidak perlu menghadirkan KY untuk seleksi hakim. Konstitusi meberikan hal tersebut tetap menjadi bagian dari kewenangan eksklusif MA sendiri selaku pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.⁵

Justru sebaliknya, kekhawatiran adalah bahwa jikalau seluruh proses seleksi hakim terdapat keterlibatan lembaga lain diluar MA, meski KY bukan lembaga politik, maka hal inipun bisa mengganggu prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka, karena pengalaman masa lalu ketika kekuasaan kehakiman memiliki tidak satu atap, karena atap yang satunya melekat pada kekuasaan Pemerintahan. Bagaimanapun kekuasaan kehakiman satu atap adalah modal dasar kekuasaan kehakiman yang merdeka menurut UUD NRI Tahun 1945.

Jadi, tujuan dibentuknya KY sesungguhnya untuk meminimal-kan hegemoni politik DPR dan Presiden dalam seleksi pengangkatan hakim agung yang bisa merusak prinsip konstitusional kekuasaan kehakiman yang merdeka. Namun kemunculan lembaga ini yang dilahirkan langsung pada tingkat konstitusi dianggap “sayang” jikalau berperan hanya sebatas meminimalisir hegemoni politik DPR dan Presiden dan lembaga ini akan lebih memiliki nilai positif kedepan jikalau kemudian diberikan kewenangan komplementer berupa

⁵ Lihat Pasal 24A UUD 1945

kewenangan lain “dalam rangka” menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.⁶ Kewenangan komplementer ini memang *open legal policy* yang bisa dipakai untuk membantu MA, selama tidak menabrak prinsip independensi kekuasaan kehakiman universal, selama tidak menabrak ketentuan kewenangan KY yang sudah spesifik, definitif dan limitatif dan tersurat jelas dalam konstitusi serta ketentuan yang telah diberikan batasan oleh MK dalam Putusannya.⁷

Kemudian muncul pertanyaan lanjutan terkait apakah seleksi bersama KY dan MA atas hakim adalah sesungguhnya tindakan preventif, jawabannya bisa saja benar, namun keinginan preventif itu dibatasi oleh ketentuan Konstitusi bahwa keterlibatan KY dalam seleksi hakim, hanya dalam “mengusulkan” dan itupun terbatas pada “hakim agung” saja. Kalau logika preventif ini tidak ada batasannya, maka bisa saja nanti, KY diamanahkan oleh undang-undang untuk mendirikan sekolah hakim mulai dari tingkat *playgroup*, Taman Kanak-Kanak (TK) hingga perguruan tinggi kalau perlu persalinan bayi-bayi yang dianggap layak menjadi hakim juga menjadi domain KY. Apakah ini buruk?, tentunya tidak, namun hal ini eksestif dan melanggar prinsip konstitusionalisme atau *constitutional restraint*.

UUD NRI Tahun 1945, sudah secara spesifik mengatur tentang hal tersebut bahwa KY hanya mengusulkan pengangkatan hakim agung. Pengertian pasal ini bermakna spesifik dan final serta tertutup yang tidak bisa ditabrak oleh kewenangan komplementer KY. Yang pasti bahwa, jikaalaupun kemudian mau diberikan kewenangan untuk bersama membantu MA menseleksi hakim, maka hal tersebut tergantung dari *legal policy* MA sendiri selaku pemilik kewenangan eksklusif atas kekuasaan kehakiman yang merdeka yang inheren didalamnya menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Tidak bisa kewenangan komplementer ini justru menciptakan ketergantungan kepada MA dalam melaksanakan kewenangannya dalam hal seleksi hakim seperti yang termuat dalam undang-undang *a quo*.

Putusan yang serupa sesungguhnya pernah terjadiketika dalam pengujian undang-undang Penyiaran, undang-undang tersebut

⁶ Lihat Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006.

⁷ Ibid.

menyebutkan bahwa Presiden bersama KPI menetapkan Peraturan Pemerintah. Kewenangan KPI tersebut dinyatakan inkonstitusional, karena UUD NRI Tahun 1945 sudah secara definitif dan spesifik menyebutkan bahwa hal tersebut kewenangan eksklusif Presiden sesuai pasal 5 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Bahwa Presiden dalam membuat peraturan pemerintah (PP) dapat saja memperoleh masukan dari berbagai sumber yang terkait dengan pokok masalah yang akan diatur, tetapi sumber dimaksud tidak perlu dicantumkan secara eksplisit dalam undang-undang yang memerlukan peraturan pemerintah untuk pelaksanaannya. Oleh karenanya kemudian ketentuan bahwa KPI bersama Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah dalam undang-undang penyiaran dinyatakan inkonstitusional, yang harusnya cukup Presiden saja.⁸

Oleh karenanya kewenangan komplementer bahwa KY mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Tidak bisa menabrak hal yang sudah diatur tegas dalam Konstitusi seperti yang juga sudah menjadi hukum Konstitusi seperti yang termaktub dalam putusan-putusan Mahkamah.

Resikonya jikalau kemudian, norma frasa “ hakim agung” yang telah spesifik diatur dalam Konstitusi akan keterlibatan KY dalam proses seleksi hakim, diperluas ke makna seluruh hakim maka tidak menutup kemungkinan kewenangan seleksi dalam frasa “mengusul” juga akan diperluas hingga “menyetujui” bersama DPR akan pengangkatan hakim agung, dan “penetapan bersama KY dan Presiden akan pengangkatan hakim agung tersebut. Apakah kemudian DPR dan Presiden akan membiarkan Konstitusi dilanggar dengan cara seperti ini dengan memberikan karpet merah kepada KY untuk “meraba kehormatan“ DPR dan Presiden?. Tentunya tidak, karena tentunya bisa jadi ada keinginan juga untuk menikam kewenangan KY bahwa KY bersama MA atau KPK atau Menteri Hukum dan HAM atau bahkan KPI atau KPU secara bersama-sama mengusulkan pengangkatan hakim agung. Tentunya, KY pun akan bereaksi bahwa hal ini bertentangan dengan Pasal 24 B Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

⁸ Putusan MK No 005/PUU-I/2003.

Uraian di atas adalah bagian dari pendapat Penulis yang pernah dikemukakan dalam persidangan perkara No. 43/PUU-XIII/2015 selaku Ahli yang dihadirkan oleh Pemohon (IKAHI). Permohonan IKAHI ini kemudian dikabulkan seluruhnya oleh Mahkamah. Berikut Putusan Mahkamah:

Pokok Permohonan

[3.6] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan kata “bersama” dan frasa “*dan Komisi Yudisial*” dalam Ketentuan Pasal 14A Ayat (2), dan Ayat (3) undang-undang tentang Peradilan Umum, Pasal 13A Ayat (2), dan Ayat (3) undang-undang tentang Peradilan Agama, Pasal 14A Ayat (2), dan Ayat (3) undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara bertentangan dengan Pasal 24 Ayat (1), Pasal 24B Ayat (1), dan Pasal 28D Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dengan alasan:

- 1) Keterlibatan Komisi Yudisial dalam proses seleksi pengangkatan hakim pada Peradilan Umum, Peradilan Agama dan Peradilan Tata Usaha Negara adalah inkonstitusional, karena bertentangan dengan Pasal 24 Ayat (1), Pasal 24B Ayat (1), dan Pasal 28D Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945;
- 2) Bahwa “*kekuasaan kehakiman yang merdeka*” tidak hanya dalam konteks pelaksanaan kewenangan hakim dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara, melainkan juga untuk melakukan proses seleksi dan perekrutan hakim yang berkualitas secara independen dan mandiri. Dengan berlakunya pasal *a quo* akan dapat menjadi pintu masuk bagi intervensi suatu lembaga terhadap lembaga lain yang akan merusak mekanisme *checks and balances* yang dibangun. Adanya keterlibatan Komisi Yudisial dalam seleksi pengangkatan hakim pengadilan negeri, pengadilan agama, dan pengadilan tata usaha negara akan merusak sistem kekuasaan kehakiman yang dijamin oleh konstitusi karena adanya “segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak lain diluar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945”;
- 3) Bahwa rumusan menyangkut keterlibatan Komisi Yudisial dalam proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan negeri, pengadilan

agama dan pengadilan tata usaha negara, sebagaimana yang tercantum dalam ketentuan pasal-pasal *a quo*, menimbulkan implikasi ketidakpastian hukum dan menimbulkan persoalan konstitusionalitas.

[3.7] Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa dengan saksama permohonan para Pemohon, keterangan Presiden, keterangan DPR, keterangan Pihak Terkait, ahli para Pemohon, ahli Presiden, ahli Pihak Terkait, bukti-bukti surat/tulisan yang diajukan oleh para Pemohon, Pihak Terkait, kesimpulan tertulis para Pemohon, dan kesimpulan tertulis Pihak Terkait sebagaimana termuat pada bagian Duduk Perkara, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

1) Tentang Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka

[3.7.1] Bahwa Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan, “*Kedaulatan beradaditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”, dan selanjutnya Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan, “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”.

Bahwa makna yang terkandung dari kedua Ayat dalam pasal tersebut merupakan pengakuan bahwa Indonesia adalah “*negara demokrasi yang berdasar hukum dan negara hukum yang demokratis*”;

Bahwa salah satu ciri dari negara hukum, antara lain, apabila semua warga negara diperlakukan sama di hadapan hukum tanpa kecuali (*equality before the law*) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam perkara pidana mulai proses penyelidikan, penyidikan, penuntutan maupun persidangan di Pengadilan sampai putusan hakim tidak satupun lembaga atau seseorang boleh melakukan intervensi atau menentukan orang bersalah atau tidak bersalah selain didasarkan atas proses peradilan;

Bahwa salah satu prinsip negara demokrasi dan negara hukum adalah adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka. Sejauhmana prinsip ini dijalankan, tolok ukurnya dapat dilihat dari adanya perundang-undangan yang memberikan jaminan mengenai kemerdekaan kekuasaan kehakiman, sebab tanpa

adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka atau peradilan yang bebas, tidak akan ada negara demokrasi dan negara hukum;

Pasal 24 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan, *“kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”*. Kemerdekaan kekuasaan kehakiman pada intinya terletak pada independensi hakim dalam memutus perkara;

Untuk menjamin terwujudnya independensi hakim, menurut Mahkamah, memerlukan kelembagaan yang independen pula, agar dapat menjamin para hakim dalam menjalankan tugas dan fungsinya dengan sebaik-baiknya, yang antara lain sebagaimana diatur dalam Pasal 21 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan, *“Organisasi, administrasi, dan finansial Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung”*;

[3.7.2] Bahwa terlepas dari fakta bahwa sejak UUD NRI Tahun 1945 ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945, kekuasaan kehakiman pernah berada dalam pengaruh Pemerintah maupun pengaruh kekuasaan lain meskipun UUD NRI Tahun 1945 (sebelum Perubahan) sesungguhnya juga mengamanatkan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka. Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945 (sebelum perubahan) menegaskan:

“(1) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang;

(2) Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang”. Kemudian Pasal 25 UUD NRI Tahun

1945 menyatakan, *“Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diperhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang”*.

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 24 dan Pasal 25 UUD NRI Tahun 1945 tersebut secara tegas menyatakan, *“Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim”*. Namun ternyata pembentuk Undang-Undang tidak mengikuti perintah UUD NRI Tahun 1945 dimaksud.

Bahwa amanat Pasal 24 dan Pasal 25 UUD NRI Tahun 1945 serta Penjelasannya tersebut tidak pernah dilaksanakan, bahkan justru yang lahir adalah Undang-Undang yang bukan saja tidak sesuai, tetapi malah bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana tercantum dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan, “*Demi kepentingan revolusi, kehormatan Negara dan Bangsa atau kepentingan masyarakat yang sangat mendesak, Presiden dapat turut atau campurtangan dalam soal-soal pengadilan*”. Bahkan dalam penjelasan pasal tersebut dikatakan, antara lain, pengadilan adalah tidak bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan kekuasaan membuat Undang-Undang;

Demikian pula dalam Pasal 23 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1965 tentang Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung menyatakan, “*Dalam hal-hal dimana Presiden melakukan turun tangan, sidang dengan seketika menghentikan pemeriksaan yang sedang dilakukan dan mengumumkan keputusan Presiden dalam sidang terbuka dengan membubuhicatatatan dalam berita acara dan melampirkan keputusan Presiden dalam berkastanpa menjatuhkan putusan*”;

[3.7.3] Bahwa pada Tahun 1970 lahir Undang-Undang baru tentang pokok-pokok kekuasaan kehakiman yaitu Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 namun tidak membawa pengaruh yang signifikan dalam mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagaimana diamanatkan Pasal 24 dan Pasal 25 UUD NRI Tahun 1945 serta Penjelasannya, telah meletakkan dasar adanya pembagian beberapa lingkungan peradilan (Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Militer), akan tetapi yang berkaitan dengan organisasi, administrasi dan finansial para hakim tetap berada di bawah masing-masing departemen;

[3.7.4] Bahwa salah satu tuntutan reformasi adalah menyangkut reformasi dibidang peradilan yakni adanya kekuasaan kehakiman

yang merdeka, bebas dari intervensi maupun pengaruh kekuasaan lain, termasuk dalam hal organisasi, administrasi, dan keuangan. Tuntutan tersebut kemudian ditindaklanjuti melalui Undang-Undang No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Melalui perubahan undang-undang No. 14 Tahun 1970 inilah yang menjadi cikal bakal lahirnya sistem peradilan satu atap (*one roof system*) yaitu baik menyangkut teknis judisial maupun organisasi, administrasi, dan finansial berada di bawah satu atap Mahkamah Agung;

Bahwa usaha dalam mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam bentuk peradilan satu atap di bawah Mahkamah Agung tersebut, akhirnya benar-benar menjadi kenyataan ketika pada Tahun 2001 dilakukan perubahan terhadap Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945 yang kemudian disusul oleh lahirnya undang-undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;

Bahwa usaha untuk menegakkan kekuasaan kehakiman yang merdeka atau peradilan yang bebas juga mendapat perhatian di tingkat internasional maupun regional melalui peran *International Commission of Jurists* maupun beberapa lembaga/organisasi lain, termasuk lembaga non-pemerintah, telah melahirkan beberapa deklarasi dan kesepakatan antara lain melalui: 1. *Syracuse Principles (1981)*; 2. *New Delhi Standards (1982)*; 3. *Tokyo Principles on the Independence of the Judiciary in the Lawasia Region (1982)*; 4. *Montreal Universal Declaration on the Independence of Justice (1983)*; 5. *UN Basic Principles of the Independence of Judiciary (1985)*; 6. *Beijing Statement (1995)*; 7. *Universal Charter of the Judge (1999)*; 8. *The Bangalore Principles of Judicial Conduct (2002)*;

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah, sistem peradilan yang diamanatkan dan dikehendaki oleh konstitusi dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman, yang tugasnya tidak saja sekadar menegakkan hukum, tetapi sekaligus menegakkan keadilan telah terpenuhi. Dengan sistem dan

mekanisme seperti itu, pencari keadilan telah dilindungi dalam mendapatkan hakim yang bebas dan tidak memihak;

2) **Tentang Kewenangan Komisi Yudisial**

[3.8] Menimbang bahwa Pasal 3 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menegaskan, *”Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak lain diluar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*. Ketentuan yang sama juga terdapat dalam undang-undang Kekuasaan Kehakiman sebelumnya yaitu dalam Pasal 4 Ayat (3) undang-undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan, *“Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal sebagaimana disebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*;

[3.8.1] Bahwa Komisi Yudisial yang lahir dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945, kewenangnya telah ditegaskan dalam Pasal 24B Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi, *“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”*;

[3.8.2] Bahwa dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006, bertanggal 23 Agustus 2006 Mahkamah telah menafsirkan frasa *“wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat sertahakim”* bahwa *“... walaupun dalam batas-batas tertentu dapat diartikan sebagai pengawasan, bukanlah kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap lembaga peradilan melainkan terhadap individu fungsionaris hakim. Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, baik Mahkamah Agung dan peradilan dibawahnya serta Mahkamah Konstitusi merupakan kekuasaan yang merdeka (Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945) sehingga dalam melaksanakan kewenangan justisial-nya lembaga peradilan tidak dapat diawasi oleh lembaga negara lain”*.

Terkait masalah pengawasan terhadap hakim oleh Komisi Yudisial, Mahkamah dalam Putusan No. 005/PUU-IV/2006 tersebut telah mempertimbangkan, antara lain, bahwa frasa “dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”, yang seharusnya hanya memberikan kewenangan pengawasan etik kepada Komisi Yudisial, secara sadar atau tidak telah ditafsirkan dan dipraktikan sebagai pengawasan terkait justisial dengan cara memeriksa putusan. Norma pengawasan yang berlaku universal di semua sistem hukum yang dikenal di dunia terhadap putusan pengadilan adalah bahwa putusan pengadilan tidak boleh dinilai oleh lembaga lain kecuali melalui proses upaya hukum (*rechtsmiddeller*) sesuai dengan hukum acara;

Dalam putusan tersebut, Mahkamah juga telah mempertimbangkan, antara lain, “bahwa KY merupakan organ yang pengaturannya ditempatkan dalam Bab IX Kekuasaan Kehakiman, dengan mana terlihat bahwa MA diatur dalam Pasal 24A, KY diatur dalam Pasal 24A Ayat (3) dan Pasal 24B, dan MK diatur dalam Pasal 24C. Pengaturan yang demikian sekaligus menunjukkan bahwa menurut UUD NRI Tahun 1945 KY berada dalam ruang lingkup kekuasaan kehakiman, meskipun bukan pelaku kekuasaan kehakiman. Pasal 24A Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi, “Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden”. Pengaturan yang demikian menunjukkan keberadaan KY dalam sistem ketatanegaraan adalah terkait dengan MA”.

Menurut Mahkamah, Komisi Yudisial bukan merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman, melainkan sebagai *supporting element* atau *state auxiliary organ*, membantu atau mendukung pelaku kekuasaan kehakiman.

[3.8.3] Bahwa Pihak Terkait Komisi Yudisial dalam surat jawaban tanggal 8 Juni 2015 atas pertanyaan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi pada persidangan tanggal 20 Mei 2015 menjelaskan sebagai berikut:

Bahwa perdebatan dan pembahasan yang terjadi pada rapat-rapat Panitia *Ad Hoc* I BP MPR terkait dengan kewenangan untuk melakukan rekrutmen hakim dan hakim agung disampaikan antara lain oleh Pataniari Siahaan, Harjono, dan Jakob Tobing, yang ketiga-tiganya berasal dari Fraksi PDI Perjuangan secara lengkap sebagaimana telah disampaikan dalam Tanggapan Komisi Yudisial pada persidangan Mahkamah Konstitusi pada hari Rabu tanggal 20 Mei 2015, yang pada intinya menyatakan: “Perlunya lembaga lain di luar Mahkamah Agung untuk dilibatkan dalam melakukan seleksi rekrutmen tidak hanya terhadap hakim agung, tetapi juga terhadap hakim tingkat pertama dan banding. Adapun ahli Pihak Terkait Forum Kajian Hukum dan Konstitusi Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M berpendapat antara lain salah satu yang paling getol dan mendapatkan banyak dukungan adalah usulan Fraksi PDI-Perjuangan melalui anggota-anggotanya salah satunya oleh I Dewa Gede Palguna yang dengan panjang lebar menjelaskan pentingnya kehadiran KY yang nantinya juga akan melakukan rekrutmen hakim agung hingga di tingkat daerah untuk pengadilan negeri dan pengadilan tinggi dengan melibatkan unsur-unsur tertentu yakni misalnya praktisi hukum dan akademisi”.

[3.8.4] Bahwa ahli Pemohon, Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra, S.H., M.Sc menyampaikan keterangan antara lain sebagai berikut: “Bahwa memang benar adanya, selama proses pembahasan amandemen tahap kedua UUD NRI Tahun 1945, terdapat beberapa anggota MPR antara lain: Harjono, Jakob Tobing, dan Hamdan Zoelva yang membahas kemungkinan KY untuk ikut menyeleksi calon hakim tingkat pertama dan banding, namun usulan-usulan mereka itu tidak disepakati baik oleh Panitia *Ad Hoc* I maupun oleh sidang paripurna MPR. Apa yang disepakati adalah kewenangan KY hanyalah dalam proses seleksi hakim agung saja, tidak hakim-hakim lain”;

[3.8.5] Bahwa semua pendapat ataupun usulan yang berkembang baik pada sidang Panitia *Ad Hoc* maupun sidang paripurna MPR terkait kewenangan Komisi Yudisial untuk seleksi calon hakim tingkat pertama dan tingkat banding pada akhirnya ditolak;

Bahwa suatu norma yang telah dibahas dan diputus dalam rapat BP MPR maupun MPR dan kemudian ditolak, menurut Mahkamah tidak boleh dijadikan norma dalam undang-undang kecuali dilakukan melalui proses perubahan Undang-Undang Dasar sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Ayat (1) dan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945;

[3.9] Menimbang bahwa frasa “wewenang lain” dalam Pasal 24B Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 adalah semata dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran, martabat, serta perilaku hakim, tidak dapat diperluas dengan tafsiran lain. UUD NRI Tahun 1945 tidak memberi kewenangan kepada pembuat undang-undang untuk memperluas kewenangan Komisi Yudisial;

[3.10] Menimbang bahwa meskipun dalam Pasal 24 UUD NRI Tahun 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 *aquo* berada dalam lingkungan kekuasaan kehakiman di bawah Mahkamah Agung. Lagipula apabila dihubungkan dengan sistem peradilan “satu atap”, menurut Mahkamah, seleksi dan pengangkatan calon hakim pengadilan tingkat pertama menjadi kewenangan Mahkamah Agung;

[3.11] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah ketentuan Pasal 14A Ayat (2) dan Ayat (3) undang-undang tentang Peradilan Umum, Pasal 13A Ayat (2) dan Ayat (3) undang-undang tentang Peradilan Agama, Pasal 14A Ayat (2) dan Ayat (3) undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara sepanjang kata "*bersama*" dan frasa "*dan Komisi Yudisial*" adalah bertentangan dengan Pasal 24B Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

[3.12] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, menurut Mahkamah permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

[4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

[4.2] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[4.3] Dalil permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan undang-undang No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas undang-undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), serta Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

Menyatakan:

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menyatakan:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
 - 1.1 Pasal 14A Ayat (2) dan Ayat (3) sepanjang kata “bersama” dan frasa “dan Komisi Yudisial” undang-undang No. 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas undang-undang No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 No. 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5077) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- 1.2 Pasal 14A Ayat (2) dan Ayat (3) sepanjang kata “bersama” dan frasa “dan Komisi Yudisial” undang-undang No. 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas undang-undang No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 No. 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5077) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- 1.3 Pasal 14A Ayat (2) undang-undang No. 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas undang-undang No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 No. 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5077) selengkapnya berbunyi, “*Proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan negeri dilakukan oleh Mahkamah Agung*”, dan Pasal 14A Ayat (3) undang-undang No. 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas undang-undang No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 No. 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5077) selengkapnya berbunyi, “*Ketentuan lebih lanjut mengenai proses seleksi diatur oleh Mahkamah Agung*”.
- 1.4 Pasal 13A Ayat (2) dan Ayat (3) sepanjang kata “bersama” dan frasa “dan Komisi Yudisial” undang-undang No. 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas undang-undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 No. 159, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5078) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 1.5 Pasal 13A Ayat (2) dan Ayat (3) sepanjang kata “bersama” dan frasa “dan Komisi Yudisial” undang-undang No. 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas undang-undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 No. 159, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5078) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- 1.6 Pasal 13A Ayat (2) undang-undang No. 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas undang-undang No. 7 Tahun 1989

- tentang Peradilan Agama (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 No. 159, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5078) selengkapnya berbunyi, “*Proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan agama dilakukan oleh Mahkamah Agung*”, dan Pasal 13A Ayat (3) undang-undang No. 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas undang-undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 No. 159, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5078) selengkapnya berbunyi, “*Ketentuan lebih lanjut mengenai proses seleksi diatur oleh Mahkamah Agung*”;
- 1.7 Pasal 14A Ayat (2) dan Ayat (3) sepanjang kata “bersama” dan frasa “dan Komisi Yudisial” undang-undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 No. 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5079) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 1.8 Pasal 14A Ayat (2) dan Ayat (3) sepanjang kata “bersama” dan frasa “dan Komisi Yudisial” Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 No. 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5079) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- 1.9 Pasal 14A Ayat (2) undang-undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 No. 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5079) selengkapnya berbunyi, “*Proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan tata usaha negara dilakukan oleh Mahkamah Agung*”, dan Pasal 14A Ayat (3) undang-undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran

Negara Republik Indonesia Tahun 2009 No. 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079) selengkapnya berbunyi, “Ketentuan lebih lanjut mengenai proses seleksi diatur oleh Mahkamah Agung”.

2. Memerintahkan untuk memuat putusan ini dalam berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya. Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh delapan Hakim Konstitusi, yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Maria Farida Indrati, Aswanto, Suhartoyo, Patrialis Akbar, Wahiduddin Adams, dan I Dewa Gede Palguna, masing-masing sebagai Anggota, pada hari Rabu, tanggal dua puluh enam, bulan Agustus, Tahun dua ribu lima belas, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari Rabu, tanggal tujuh, bulan Oktober, Tahun dua ribu lima belas, selesai diucapkan pukul 15.24 WIB, oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Maria Farida Indrati, Aswanto, Suhartoyo, Patrialis Akbar, Wahiduddin Adams, I Dewa Gede Palguna, dan Manahan MP. Sitompul, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Ida Ria Tambunan sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri para Pemohon atau kuasanya, Presiden atau yang mewakili, dan Pihak Terkait, tanpa dihadiri oleh Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili;

Terhadap putusan *a quo* Hakim Konstitusi I Dewa Gede Palguna memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*) sebagai berikut:

6. Pendapat Berbeda (Dissenting Opinion) Hakim Konstitusi I Dewa Gede Palguna

“Barang siapa yang menjaga kehormatan orang lain, ia telah menjaga kehormatan dirinya sendiri” (Umar bin Khattab)”

Isu utama dari permohonan *a quo* adalah menemukan batas konstitusional “wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim” sebagai kewenangan Komisi Yudisial yang diturunkan dari Pasal 24B Ayat (1)

UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi, “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”. Yang dimaksud dengan “batas konstitusional” di sini adalah tidak boleh terganggu atau terlanggarnya prinsip kemerdekaan kekuasaan peradilan atau kehakiman sebagai akibat dari pelaksanaan “wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim” oleh Komisi Yudisial. Dengan lain perkataan, apabila dirumuskan dalam bentuk pertanyaan, apakah proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan negeri, hakim pengadilan agama, dan hakim pengadilan tata usaha negara yang dilakukan bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial, sebagaimana masing-masing secara berturut-turut diatur dalam Pasal 14A Ayat (2) undang-undang No. 49 Tahun 2009, Pasal 13A Ayat (2) undang-undang No. 50 Tahun 2009, dan Pasal 14A Ayat (2) undang-undang No. 51 Tahun 2009 menyebabkan terganggu atau terlanggarnya prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman sehingga bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945?

Kemerdekaan kekuasaan kehakiman, sebagaimana ditegaskan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan sebagaimana berkali-kali dikukuhkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi, secara universal pun ditegaskan bahwa ia tidak boleh diintervensi oleh kekuasaan atau kekuatan apa pun. Ia adalah salah satu tiang utama penyangga tegaknya negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democratic state*), gagasan besar yang melandasi UUD NRI Tahun 1945. Sementara itu, secara universal, pentingnya kemerdekaan kekuasaan kehakiman, antara lain, dapat dilihat dalam *Basic Principles of the Independence of the Judiciary* (yang diterima oleh 7UN Congress on the Prevention of Crimes and the Treatment of Offenders, Milan, 27 Agustus - 6 September 1985), yang kemudian diterima dan disahkan dengan Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 40/32, 29 November 1985, dan Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 40/146, 13 Desember 1985. Kedua Resolusi Majelis Umum PBB ini kemudian diperkuat oleh atau melalui *Bangalore Principles of Judicial Conduct*, yang antara lain menegaskan:

WHEREAS the importance of a competent, independent and impartial judiciary to the protection of human rights is given emphasis by the fact that the implementation of all the other rights ultimately depends upon the proper administration of justice,

WHEREAS a competent, independent and impartial judiciary is like wiseessential if the courts are to fulfill their role in upholding constitutionalism and the rule of law,

WHEREAS public confidence in the judicial system and in the moralauthority and integrity of the judiciary is of the utmost importance in amodern democratic society,

WHEREAS it is essential that judges, individually and collectively, respectand honor judicial office as a public trust and strive to enhance and maintain confidence in the judicial system,

WHEREAS the primary responsibility for the promotion and maintenance of high standards of judicial conduct lies with the judiciary in each country, AND

WHEREAS the Basic Principles on the Independence of the Judiciaryare designed to secure and promote the independence of the judiciary and are addressed primarily to States...

Dari kutipan di atas telah jelas betapa mendasarnya keberadaan kekuasaan kehakiman yang kompeten, merdeka, dan imparisial itu bagi perlindungan hak asasi manusia, bagi pemenuhan perannya dalam penegakan *constitutionalism* dan negara hukum, bagi masyarakat yang demokratis, bagi upaya memelihara kepercayaan atau keyakinan masyarakat, bagi pemajuan sistem peradilan, sertabagi pemajuan dan pemeliharaan standart tinggi perilaku hakim. Oleh karena itu, di Indonesia, keputusan politik untuk menyatu atapkan administrasi, organisasi, dan finansial pengadilan (yang mula-mula dilandasi oleh Ketetapan MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara yang kemudian, yang berkaitan dengan bidang hukum, antara lain, dijabarkan ke dalam undang-undang No. 35 Tahun 1999 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman) di bawah Mahkamah Agung adalah

keputusan yang benar, bukan saja dari perspektif Konstitusi melainkan juga dari perspektif perkembangan hukum internasional. Sehingga, dalam konteks permohonan *a quo*, kelanjutan dari pertanyaan di atas adalah: apakah keterlibatan Komisi Yudisial dalam proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan negeri, hakim pengadilan agama, dan hakim pengadilan tata usaha negara mengganggu administrasi, organisasi, dan finansial pengadilan-pengadilan dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, dan lingkungan peradilan tata usaha negara yang berada di bawah Mahkamah Agung?

Terhadap pertanyaan tersebut, saya berpendapat, keterlibatan Komisi Yudisial dalam proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan negeri, hakim pengadilan agama, dan hakim pengadilan tata usaha negara yang dilakukan bersama-sama dengan Mahkamah Agung tidaklah mengganggu administrasi, organisasi, maupun finansial pengadilan sepanjang dipahami (dan terbatas pada) bahwa keterlibatan Komisi Yudisial itu konteksnya adalah keterlibatan dalam memberikan pemahaman kode etik dan pedoman perilaku hakim bagi para calon hakim yang telah dinyatakan lulus dalam proses seleksi sebagai calon pegawai negeri sipil. Sesungguhnya, mekanisme yang sudah dipraktikkan selama ini, sebelum adanya permohonan *a quo* dimana Komisi Yudisial dilibatkan dalam pemberian materi ajar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim, melakukan pengawasan pelaksanaan pendidikan dan latihan calon hakim, serta melakukan monitoring pelaksanaan proses magang para calon hakim hingga turut serta dalam rapat penentuan kelulusan para peserta pendidikan dan latihan calon hakim, menurut saya, adalah penafsiran sekaligus implementasi yang tepat terhadap pengertian “wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim” yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 kepada Komisi Yudisial.

Penafsiran demikian dipandang konstitusional di samping karena tidak mengganggu kemerdekaan kekuasaan kehakiman (baik secara organisasi, administrasi, maupun finansial) juga kontekstual dengan tujuan utama pembentukan Komisi Yudisial yaitu mengusulkan pengangkatan hakim agung. Sayangnya, buruknya hubungan antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung dalam mengimplementasikan gagasan mulia konstitusi itu, sebagaimana

tampak nyata dari fakta-fakta yang terungkap dalam persidangan maupun melalui sebaran berita di media massa, telah menyebabkan penafsiran dan implementasi yang sungguh memberi harapan besar bukan hanya bagi tegaknya kemerdekaan kekuasaan kehakiman tetapi juga bagi terjaganya kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim itu menjadi sirna.

Berdasarkan uraian di atas, menurut saya, Mahkamah seharusnya memutuskan dan menyatakan norma undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo* konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*), yaitu sepanjang frasa “bersama Komisi Yudisial” dalam proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan negeri, hakim pengadilan agama, dan hakim pengadilan tata usaha negara sebagaimana diatur dalam ketiga undang-undang *a quo* dimaknai sebagai diikutsertakannya Komisi Yudisial dalam proses pemberian materi kode etik dan pedoman perilaku hakim bagi para calon hakim pengadilan negeri, calon hakim pengadilan agama, dan calon hakim pengadilan tata usaha negara dalam proses seleksi tersebut.

Daftar Pustaka

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Putusan MK No 005/PUU-I/2003.
- Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006.
- Putusan MK No. 27/PUU-XI/2013.
- Putusan MK Nomor 16/PUU-XII/2014.
- Putusan MK No. 43/PUU-XIII /2015.

TENTANG PENULIS

Maruarar Siahaan, Lahir di Simelungun-Sumatera Utara, pada 16 Desember 1942. Lulusan Fakultas Hukum Universitas Indonesia tahun 1967 ini juga memperoleh pendidikan khusus dalam Hukum Internasional dan Perbandingan Hukum di Di South Legal Foundation, University of Texas di Dallas, dan pendidikan Hakim Negara Bagian di Judicial College, University of Nevada, di Reno. Kemudian sebagai Visiting Scholar di School of Law, University of California, di Berkeley. Pada tanggal 13 Agustus 2003 diangkat menjadi Hakim Konstitusi atas usul Mahkamah Agung sampai akhir tahun 2009. Peraih penghargaan Satya Lencana Karya Satya 30 Tahun dan Bintang Mahaputra Utama tahun 2010 ini menjabat sebagai Rektor Universitas Kristen Indonesia dan juga menjadi Senior Fellow Institut Leimena.

Zain Badjeber, lahir di Poso, Sulawesi Tengah pada 12 Februari 1937. Alumni Universitas Islam Jakarta (UID). Pernah menjabat sebagai Anggota DPR GR/MPRS Tahun 1967-1971, Anggota MPR RI Tahun 1973-1982, Anggota DPR/MPR Tahun 1992-2004, dan Anggota PAH I BP MPR 1999-2004.

FX Adji Samekto, lahir di Yogyakarta, pada tanggal 18 Januari 1962. Lulus pendidikan Sarjana Hukum pada tahun 1986 di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. Selanjutnya pada tahun 1991 hingga 1995 menempuh pendidikan Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Padjajaran Bandung. Pendidikan Doktor ditempuh di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro pada tahun 1999-2004 di bawah bimbingan Prof. Dr. Satjipto Rahardjo SH. Dikukuhkan sebagai Guru Besar Ilmu Hukum UNDIP pada tahun 2008. Menjabat sebagai Ketua Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP dari tahun 2012-2016 dan 2016-2020.

Margarito Kamis, lahir di Ternate, 27 April 1965. Merupakan dosen FH di Universitas Khairun Ternate, dosen Pascasarjana FH Universitas Muhammadiyah Jakarta, dan dosen Pascasarjana FH Universitas Kristen Indonesia. Pada tahun 2006-2007 menjadi Staf Khusus Menteri Sekretaris Negara, dan terlibat dalam Pembentukan undang-undang Pemerintahan Aceh dan undang-undang Kementerian Negara pada tahun 2007.

Mohammad Jafar Hafsah, lahir di Soppeng, 17 Februari 1949. Merupakan Sarjana Pertanian dari Universitas Hasanuddin Makassar, Magister dan Doktor Bidang Keahlian Perencanaan Pembangunan Wilayah Pedesaan dari IPB. Menjadi Ketua Fraksi Partai Demokrat DPR RI Tahun 2010-2012 dan Ketua Fraksi Partai Demokrat MPR RI Tahun 2012-2014.

Harun Kamil adalah seorang ahli hukum dan politisi Indonesia. Pada Juli 2005, dipercaya menjabat sebagai Ketua Forum Konstitusi yang didirikan oleh beberapa tokoh hukum dan politik Indonesia. Sebelumnya, anggota MPR RI dari utusan golongan.

Hamdan Zoelva, lahir di Bima, 21 Juni 1962. Meraih gelar Sarjana Hukum di Universitas Hasanuddin, Magister Hukum bidang Kajian Hukum Pidana di Universitas Padjadjaran Bandung, Doktor Ilmu Hukum di Universitas Padjadjaran Bandung, dan meraih gelar Profesor Kehormatan dari The China University of Political Science and Law, Beijing, China. Menjadi Ketua Umum Partai Bintang Bulan pada periode 2005-2010 dan Ketua Mahkamah Konstitusi Indonesia periode 2013-2015.

Ali Hardi Kiaidemak, peraih gelar Sarjana Hukum dan Magister Ilmu Politik ini mengawali karir sebagai seorang Advokat dan Pengacara. Selanjutnya menjadi Anggota DPRD Prov. Sulawesi Utara Periode 1968-1971, 1971-1977, 1977-1982, 1987-1992 dan juga Anggota DPR/MPR Periode 1982-1987, 1992-1997, 1997-1999, 1999-2004. Dan merupakan Panitia Ad Hoc Perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Baharuddin Aritonang, lahir di Padangsidempuan - Sumatera Utara, 7 Nopember 1952. Lulus Sarjana Farmasi tahun 1980 dan Apoteker tahun 1981 di Fakultas Farmasi UGM, Yogyakarta. Menyelesaikan Magister Hukum (2003) dan Doktor Ilmu Hukum (2014) di Universitas Trisakti, Jakarta. Anggota BP MPR (1998-1999). Anggota DPR (1999-2004). Anggota PAH I BP MPR (1999-2004). Anggota BPK (2004-2009). Kini Anggota Lembaga Pengkajian MPR (2015-2019). Menulis beberapa buah buku diantaranya “Orang Batak Naik Haji”, KPG, Jakarta, 2003 dan “Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan”, KPG, Jakarta, 2017.

Andi Irmanputra Sidin, lahir di Makassar, 23 Desember 1974 adalah seorang Advokat dan sekaligus pendiri Law Firm Sidin Constitution A. Irmanputra Sidin & Associates serta dikenal sebagai Pakar Hukum Tata Negara. Gelar Sarjana Hukum, Magister Hukum (*Cum Laude*), dan Doktor Ilmu Hukum (*Summa Cum Laude*) diraihinya di Universitas Hasanuddin Makassar.

Pedoman Penulisan Jurnal Ketatanegaraan

Lembaga Pengkajian

1. Jurnal Ketatanegaraan bersifat Ilmiah Populer untuk tujuan menyebarkan ilmu pengetahuan dan teknologi.
2. Diterbitkan setiap 3 bulan (triwulan) sekali, yaitu pada bulan Maret, Juni, September dan Desember.
3. Naskah yang diterima adalah artikel yang belum pernah dipublikasikan sebelumnya dan tidak mengandung unsur *plagiarisme*.
4. Naskah dapat berupa hasil penelitian, dan/atau kajian konseptual.
5. Naskah dapat mencakup temuan baru, artikel ulasan (*review*), ringkasan, dan opini.
6. Jurnal Ketatanegaraan memberikan ruang bagi penulisan mengenai isu-isu aktual tentang ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan.
7. Naskah ditulis dengan Bahasa Indonesia.
8. Naskah yang dikirimkan berbentuk .doc dan .pdf.
9. Naskah ditulis dalam format jurnal dengan sistem baris kredit (*byline*), yang meliputi:
 - Sistematika artikel **Hasil Penelitian** mencakup: Judul Artikel, Nama Penulis (tanpa gelar), Abstrak, Kata Kunci, Pendahuluan (berisi latar belakang masalah, permasalahan, dan metode penelitian), Pembahasan (berisi hasil penelitian, analisis dan sub-sub bahasan), Pembahasan (berisi hasil penelitian, analisis dan sub-sub bahasan), Kesimpulan (berisi simpulan dan saran), dan Daftar Pustaka.
 - Sistematika artikel **Kajian Konseptual** mencakup: Judul Artikel, Nama Penulis (tanpa gelar), Abstrak, Kata Kunci, Pendahuluan, Pembahasan (analisis dan sub-sub bahasan), Kesimpulan (berisi simpulan dan saran), dan Daftar Pustaka.
10. Judul artikel harus spesifik, tidak multitafsir dan lugas yang menggambarkan isi artikel secara komprehensif.

11. Abstrak (*abstract*) ditulis secara jelas, utuh dan lengkap menggambarkan esensi isi keseluruhan tulisan dalam dua bahasa yaitu Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris yang masing-masing satu paragraf.
12. Kata kunci (*keyword*) yang dipilih harus mencerminkan konsep yang dikandung artikel terkait sejumlah 3-5 istilah (*horos*).
13. Naskah diketik minimal 5 halaman dan maksimal 20 halaman pada kertas ukuran A4 (210 x 297 mm) dengan jarak antar baris 1,5 spasi. Batas pengetikan dari tepi kertas diatur sebagai berikut:
 - Tepi atas : 3 cm
 - Tepi bawah : 3 cm
 - Tepi kiri : 4 cm
 - Tepi kanan : 3 cm

Naskah diketik dengan mempergunakan jenis huruf Times New Roman dengan spesifikasi ukuran huruf sebagai berikut:

- Judul naskah : ukuran huruf 12 point
 - Nama penulis : ukuran huruf 12 point, huruf tebal
 - Abstrak dan kata kunci : ukuran huruf 12 point, huruf tebal
 - Isi naskah : ukuran huruf 12 point
 - *Footnote* : ukuran huruf 10 point
 - Daftar pustaka : ukuran huruf 12 point
8. Contoh penulisan identitas:

PEMBUKAAN UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Jakob Tobing

9. Contoh tata aturan penulisan *footnote* sebagai berikut:
- 1) Buku
 - Yudi Latif (2012 : 10) *Negara Paripurna*, Jakarta: PT Radja Garfindo Persada.
 - 2) Buku karya terjemahan

- Paul, Scholten (2011 : 7) *De Structuur Dere Rechtswetenschap*, Struktur Ilmu Hukum, Terjemahan oleh Arief Sidharta, Bandung : Alumni.
- 3) Buku yang berisi kumpulan artikel
 - Syahrul Sajidin (Ed) (2014 : 89) *Kompilasi Hasil Penelitian Putusan Pengadilan dan Kebijakan Daerah Terkait Hak-Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan*, Jakarta: ILRC dan Hivos.
 - 4) Skripsi, tesis atau disertasi
 - Bahrul Ulum Annafi (2010 : 2) *Dinamika Fiqh Siyashah Dalam Dinamika Ketatanegaraan di Indonesia*, Skripsi Program Sarjana Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Tidak dipublikasikan.
 - 5) Artikel dalam buku kumpulan artikel
 - Ria Casmi Arrsa, “Constitutional Complaint dan Hak Kebebasan Beragama/Berkeyakinan”, Dri Utari (Ed) (2014 : 5) *Dinamika Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara Kumpulan Hasil Konferensi Nasional, Setara Institute dan Kedutaan Besar Jerman*, Jakarta.
 - 6) Makalah
 - Ni'matul Huda (12 Juli 2009 : 5) *Constitutional Question dan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara*, makalah disajikan dalam Lokakarya Seminar Nasional di Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.
 - 7) Artikel internet
 - Ali Safaat, Penafsiran konstitusi (online), <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2011/11/Penafsiran-Konstitusi.pdf>, diakses 3 Februari 2013.
 - Simon Butt, “Islam, the State and the Constitutional Court in Indonesia”, http://papers.ssrn.com/sol3/papes.cfm?abstract_id=1650432, diakses 28 Juli 2010.
10. Daftar Pustaka memuat daftar buku, jurnal, makalah/paper/orasi ilmiah baik cetak maupun online yang dikutip dalam naskah, yang disusun secara alfabetis (A to Z) dengan susunan: Nama

penulis (mendahulukan nama keluarga/marga), tahun, *judul*, tempat penerbitan: penerbit, dts., seperti contoh berikut ini:

- Latif, Yudi (2014), *Mata Air Keteladanan: Pancasila dalam Perbuatan*, Jakarta: Penerbit Mizan.
 - Yuliandri (2009), “*Membentuk Undang-Undang Berkelanjutan Dalam Penataan Sistem Ketatanegaraan*”, Naskah Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang: Universitas Andalas, 23 Juli.
 - Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 75.
 - TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
 - Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82.
 - Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.
 - Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
11. Redaktur berhak melakukan penyuntingan tanpa mengubah isi dan makna tulisan. Redaksi tidak bertanggung jawab terhadap isi naskah.
 12. Pengiriman Naskah melalui Redaktur Pelaksana Jurnal Ketatanegaraan Lembaga Pengkajian MPR RI Gedung Bharana Graha, Lt. III. Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270, Telp. (021) 57895418, Email: lembaga.pengkajian@gmail.com dan ta.lemkaji@gmail.com.

NAMA-NAMA ANGGOTA LEMBAGA PENKKAJIAN MPR RI

| No | NAMA | JABATAN |
|-----|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. | A.B. Kusuma | Peneliti senior di Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI |
| 2. | Abdul Malik, Dr., Ir., H. | Anggota Dewan Pakar Partai Nasdem |
| 3. | Adji Samekto, Prof. Dr., S.H., M.Hum. | Dosen Fakultas Hukum Universitas Diponegoro |
| 4. | Ahmad Farhan Hamid, Dr., H., MS. | Wakil ketua MPR RI 2009-2014; DPR/MPR RI 1999 - 2004; DPR/MPR RI 2004 - 2009; DPD/MPR RI 2009 - 2014 |
| 5. | Ali Masykur Musa, Dr., S.H., M.Si., M.Hum | Sekretaris PAH I MPR RI 1999 – 2002, Anggota DPR RI Fraksi PKB 1999-2004, 2004-2009, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI 2009-2014 |
| 6. | Alihardi Kyai Demak, S.H., M.Si. | Anggota DPR RI Fraksi PPP 1982-1987, 1992-1997, 1997-1999 dan 1999-2004, Anggota PAH 1 BP MPR 1999 - 2004 & Ketua PAH Khusus BP MPR RI 2001-2004 |
| 7. | Alirman Sori, SH., M.Hum., M.M. | Anggota DPD RI 2009 - 2014 |
| 8. | Amidhan, KH. | Anggota MPR RI, BP PAH 1 (1999-2004), Ketua Subkomisi Ekosob, Komnas HAM (2002-2007), Dirjen Bimas Islam dan Urusan haji, Departemen Agama RI, (1991-1996), Ketua MUI Pusat (1995-2015) |
| 9. | Anak Agung Bagus Jelantik Sanjaya | Anggota DPR RI Fraksi Partai Gerindra 2009-2014 |
| 10. | Andi Mattalatta | Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004 & Menteri Hukum dan HAM RI 2007 - 2009 |
| 11. | Arif Budimanta, Dr., Ir., M.Sc. | Anggota DPR RI Fraksi PDI Perjuangan 1999-2004 |
| 12. | AT. Sugito, Prof., Dr. | Anggota MPR RI 1998 - 1999 |

| | | |
|-----|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 13. | Baharuddin Aritonang | Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Anggota DPR RI 1999 - 2004 & Anggota BPK 2004-2009 |
| 14. | Bambang Soeroso, Dipl., -Ing. | Ketua Kelompok DPD di MPR RI 2009 - 2014 |
| 15. | Bukhori Yusuf, KH., Lc., MA. | Anggota DPR RI Fraksi PKS 2009-2014 |
| 16. | Didi Irawadi Syamsudin, LLm. | Anggota DPR RI Fraksi Partai Demokrat 2009-2014 |
| 17. | Didik J. Rachbini, Prof., Dr. | Anggota DPR RI Fraksi PAN 2004-2009 |
| 18. | Djamal Aziz, B.Sc., S.H., M.H. | Anggota DPR RI Fraksi Partai Hanura 2009-2014 |
| 19. | Erik Satrya Wardhana | Anggota DPR RI Fraksi Hanura 2009-2014 |
| 20. | Fitra Arsil, Dr., S.H., M.H. | Pakar Hukum Tata Negara & Ketua Bidang Studi Hukum Tata Negara FHUI |
| 21. | Freddy Latumahina | Anggota DPR RI Fraksi Partai Golkar 1977-2004 |
| 22. | Fuad Bawazier, Dr. | Menteri Keuangan RI 1998; Anggota DPR RI Fraksi PAN 2004-2009; Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004 |
| 23. | Gregorius Seto Harianto | Anggota DPR/ MPR RI Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB) 1999 – 2004, Anggota PAH III BP MPR 1999 – 2004, dan Anggota PAH I BP MPR 2000 - 2004 |
| 24. | Hajriyanto Y. Thohari, Drs., H., MA. | Anggota DPR RI Fraksi Golkar 1997-1999, 1999-2004, 2004-2009, 2009 - 2014, Anggota PAH II BP MPR 2001-2002 & Wakil ketua MPR RI Periode 2009-2014. |
| 25. | Hamdan Zoelva, Dr., S.H., M.H. | Anggota DPR RI Fraksi PBB 1999 - 2004; Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Ketua Mahkamah Konstitusi RI 2013 - 2015 |
| 26. | Harun Kamil | Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004 & Ketua Forum Konstitusi |

| | | |
|-----|--------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 27. | Herman Kadir, S.H., M.Hum | Anggota DPR RI Fraksi PAN 2009-2014 |
| 28. | Iman Toto Kartoraharjo, dr. | Dokter dan Kepala RS Bersalin Kasih Ibu, Tangerang |
| 29. | I Wayan Sudirta, SH. | Anggota DPD RI 2004 - 2009 dan 2009 - 2014 |
| 30. | Irmanputra Sidin, Dr. | Pakar Hukum Tata Negara |
| 31. | Ishak Latuconsina | Anggota DPR/MPR dari Fraksi TNI-Polri 1999 – 2004, Wakil Ketua Komisi Konstitusi 2003-2004 |
| 32. | Jakob Tobing | Ketua PAH I BP MPR 1999 - 2004 |
| 33. | Lalu Soedarmadi, Drs., Mpia. | Anggota Dewan Pakar Nasional Demokrat (Nasdem); Wakil Ketua Umum DPP HIPPI; Direktur Eksekutif ND Institute; dan Komisaris Utama PT. ASDP Indonesia Ferry (Persero) |
| 34. | Margarito Kamis, Dr., S.H., M.Hum. | Pakar Hukum Tata Negara |
| 35. | Maruarar Siahaan, Dr.,S.H.,M.H. | Hakim Mahkamah Konstitusi 2003-2008 |
| 36. | Masdar Farid Mas'udi, KH. | Ketua PBNU |
| 37. | Memed Sosiawan, Ir., H., ME. | Anggota DPR RI Fraksi PKS 2009-2014 |
| 38. | Mohammad Jafar Hafsah, Dr., Ir. IPM. | Ketua Fraksi Partai Demokrat di DPR RI Tahun 2010-2012;Ketua Fraksi Partai Demokrat di MPR RI Tahun 2012-2014; Ketua Tim Pengkajian MPR RI 2012 - 2014 |
| 39. | M. Alfian Alfian, Dr. | Dosen Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Nasional & Direktur Riset The Akbar Tandjung Institute |
| 40. | M. Hasanudin Wahid | Wakil Sekjen DPP PKB |
| 41. | M. Soleh Amin, SH. | Ketua IKADIN DPC Jakarta Pusat ; Ketua DPP Partai Persatuan Pembangunan (PPP) Bidang Hukum |
| 42. | Muspani, S.H | Anggota DPD RI 2004 - 2009 |

| | | |
|-----|--------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 43. | Nanang Samodra KA., Ir., M.Sc. | Anggota DPR RI Fraksi Partai Demokrat 2009-2014 |
| 44. | Nuzran Joher, S.Ag, M.Si.,H | Anggota DPD RI 2009 - 2014 |
| 45. | Otong Abdurrahman, Drs., H. | Anggota DPR RI Fraksi PKB 2009-2014 |
| 46. | Pataniari Siahaan, Dr., S.T., M.H. | Anggota DPR RI Periode 1999-2004 & Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004 |
| 47. | Permadi Satrio Wiwoho, KP., S.H. | Anggota DPR RI Fraksi Partai Gerindra |
| 48. | Rully Chairul Azwar, Ir. M.Si. IPU. | Anggota MPR RI 1987 - 1992, Anggota DPR RI Fraksi GOLKAR 1992 - 1997, 1997 - 1999, 1999 - 2004, 2009 - 2014, Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Ketua Fraksi Partai Golkar di MPR RI 2011-2014 ; Wakil Ketua Tim Pengkajian MPR RI 2012 - 2014 |
| 49. | Satya Arinanto, Prof., DR., SH., MH. | Guru Besar dan Ketua Program Pascasarjana Ilmu Hukum pada FH UI, Wakil Ketua Komisi Kejaksaan RI Tahun 2015, dan Staf Khusus Wakil Presiden RI Bidang Hukum Tahun 2009-2014 dan 2014-Sekarang. |
| 50. | Sulastomo | Anggota MPR RI 1988 – 1998 |
| 51. | Sutjipno, Drs., (Irjen Pol. Purn) | Wakil Ketua Forum Konstitusi; Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004 |
| 52. | Syamsul Bahri, Prof., Dr., M.Sc. | Komisioner Komisi Pemilihan Umum (KPU RI) Periode 2007-2012 |
| 53. | Theo L. Sambuaga | Anggota MPR RI 1982 - 2004, Menteri Tenaga Kerja 1998, Menteri Perumahan dan Permukiman 1998 - 1999, Wakil Ketua FPG MPR RI 1999 - 2004, Anggota BP MPR 1999 - 2004, Ketua PAH I (GBHN) BP MPR 1999, Anggota PAH I (Perubahan Konstitusi) BP MPR 1999 - 2004 |

| | | |
|-----|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 54. | Ulla Nuchrawaty, Dr., dr., Hj., M.M. | Ketua Bidang Pemberdayaan Perempuan DPP Partai Golkar 2016-2019, Ketua Koordinator Bid. Organisasi Pembina Daerah dan Humas IKAL LEMHANNAS |
| 55. | Valina Singka Subekti | Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia 2012 - 2017 |
| 56. | Wahidin Ismail, Drs., H. | Anggota DPD RI 2004 - 2009 dan 2009 - 2014. Pimpinan Tim Sosialisasi MPR RI 2009 - 2014 |
| 57. | Widodo Ekatjahjana, Prof. Dr., S.H., M.Hum. | Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI |
| 58. | Yasmin Muntaz | Wakil Sekjen Bidang Komunikasi Publik DPP PAN (2015 - 2020) |
| 59. | Yusus Kuswandana, S.H. | Anggota DPR RI Fraksi Partai Demokrat 2009-2014 |
| 60. | Zain Badjeber | Anggota DPR/MPR RI Tahun 1992-2004; Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004 |



9 772548 438003