

## BAB II

### PERUBAHAN KONSEP KEMERDEKAAN KEKUASAAN KEHAKIMAN DAN GAGASAN PEMBAHARUANNYA DALAM RUU JABATAN HAKIM

#### A. Asumsi Dasar Konsep Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman (Independensi)

Sebelum masuk pada pembahasan, kiranya perlu dikemukakan asumsi dasar serta konsep teoritik yang akan dipergunakan dalam tesis ini, agar tidak ada kesalah fahaman terhadap obyek pembahasan maupun dasar penilaian.

Ada semacam keyakinan umum yang mengatakan bahwa “kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan pra syarat mutlak bagi tegaknya keadilan dan kebenaran”. Akan tetapi, sama sekali tidak berarti kekuasaan kehakiman yang merdeka selalu identik dengan kebenaran dan keadilan. Secara faktual dan juga sosiologis, kenyataan umum tersebut hanya mengandung separuh kebenaran, bahkan dalam hal tertentu menyesatkan.<sup>1</sup>

Bagir Manan berpendapat, bahwa pada lembaga yang para anggotanya tidak dipilih oleh rakyat, seharusnya juga diawasi secara eksternal oleh lembaga negara lainnya. Bagir Manan menambahkan ada sinyal elemen yang kerap diajukan, bahwa secara natural kekuasaan kehakiman tidak sekuat, bahkan lemah, dibandingkan dengan cabang kekuasaan lain. Tanpa jaminan

---

<sup>1</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII PRESS, 2003), hlm 97.

dan perlindungan, kekuasaan kehakiman tidak berdaya menghadapi kekuasaan lain.<sup>2</sup>

Masih menurut Bagir Manan, sejauh ini pendapat umum mengatakan tentang tiga faktor utama penghalang kekuasaan kehakiman sebagai pelaksana kebenaran dan keadilan. *Pertama*; hambatan moral, yaitu ada semacam degradasi moral para penegak hukum, antara lain karena pengaruh lingkungan yang tidak sehat seperti konsumerisme, *demonstration effect*, mental penyuiap dari sebagian anggota masyarakat, dan lain sebagainya. *Kedua*, penerimaan gaji yang rendah dihadapkan pada kebutuhan hidup yang makin meningkat. *Ketiga*, akibat keikutsertaan pemerintah dalam urusan administrasi peradilan, sehingga hakim merasa selalu dalam bidikan yang akan mempengaruhi masa depan mereka.<sup>3</sup>

Alasan-alasan di atas cukup penting namun bukanlah yang terpenting, karena penyalahgunaan kekuasaan tidak ditentukan oleh faktor-faktor di atas, melainkan melekat dalam kekuasaan itu sendiri. Oleh karenanya, sebagai upaya menciptakan kekuasaan kehakiman sebagai sumber serta penentu kebenaran dan keadilan haruslah ada penataan terhadap sistem sosial dan juga sistem politik yang akan menciptakan sistem kendali dan penilaian terhadap hakim secara terbuka dan bersifat publik.<sup>4</sup>

Hakim Agung Artidjo Alqostar cukup tegas dalam menempatkan posisi keluhuran martabat pengadilan, dikatakannya bahwa tidak ada bangsa yang

---

<sup>2</sup> Imam Anshori Saleh, *Konsep Pengawasan Kehakiman-Upaya Memperkuat Kewenangan Konstitusional Komisi Yudisial Dalam Pengawasan Peradilan*, (Malang: Setara Press, 2014), hlm 23.

<sup>3</sup> Bagir Manan, *Teori ... op. Cit.*, 98.

<sup>4</sup> *Ibid.*, 99.

beradab tanpa adanya pengadilan yang merdeka dan bermartabat.<sup>5</sup> Fungsi pengadilan merupakan salah satu tiang bagi tegaknya negara yang berdaulat. Salah satu elemen pengadilan adalah menyangkut faktor adanya pengadilan yang merdeka. Prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka menghendaki agar hakim terbebas dari segala bentuk campur tangan, tekanan dan paksaan, baik langsung maupun tidak langsung dari kekuasaan lembaga lain, dari teman sejawat, atasan, serta segala bentuk tekanan atau dorongan dari internal hakim baik selaku pribadi atau pejabat yang berpotensi mempengaruhi fungsinya selaku wakil Tuhan yang bermartabat dan merdeka.

Anthon F. Susanto<sup>6</sup> di dalam hasil penelitiannya tentang “*Problematika Nalar dan Kekuasaan*” mengatakan bahwa hakim tidak hanya cukup dilihat sebagai seorang birokrat hukum belaka. Namun juga sebagai manusia yang terdiri dari berbagai variabel yang dapat melekat pada seorang hakim selaku makhluk biologis yang juga memiliki hak psikologis, yakni rasa takut, berani, jujur, khilaf, salah, dan lain sebagainya. Variabel-variabel ini cukup besar perannya dalam menentukan bagaimana kecenderungan seorang hakim untuk memutuskan dan dengan demikian akan memunculkan beragam tipe atau karakter hakim.

Berdasarkan berbagai pandangan mengenai kemerdekaan kekuasaan kehakiman di atas, kemerdekaan yang dimaksud bukanlah hanya terbatas pada kemerdekaan kelembagaan kekuasaan kehakiman dari pengaruh kekuasaan lain

---

<sup>5</sup> Orin Gusta Andini, “Solusi Aplikatif Dalam Revitalisasi Moral Lembaga Kekuasaan Kehakiman Melalui Penerapan Pola Students Center Control Oleh Komisi Yudisial”, *Jurnal Pangung Hukum*, Edisi No. 2 Vol. 1, (2016), hlm 104.

<sup>6</sup> Anthon F. Susanto, “Problematika Nalar dan Kekuasaan”, *Jurnal Yudisial*, Edisi No. 2 Vol. 5, (2012), hlm 130.

dalam organ negara, tetapi termasuk di dalamnya juga adalah kemerdekaan hakim dari campur tangan pihak-pihak lain atau campur tangan variabel-variabel lain di lingkungan kekuasaan kehakiman atau bahkan di dalam diri hakim itu sendiri selaku pribadi atau manusia biasa, yang kesemuanya itu berpotensi mempengaruhi proses penegakan hukum dan keadilan.

## **B. Motif, Tujuan Serta Dampak Perubahan Konsep Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman Di Setiap Rezim Penguasa**

### **1. Era Orde Lama**

Tradisi kekuasaan kehakiman yang merdeka sebenarnya telah dijalankan dengan baik sejak awal masa kemerdekaan. Perkara-perkara penting yang menyangkut kehidupan kenegaraan seperti perkara yang timbul sebagai akibat dari peristiwa 3 Juli 1946, perkara Jungschalager, perkara Sultan Hamid dan lain-lain menunjukkan kemampuan badan peradilan dalam menjaga dan mempertahankan kekuasaan kehakiman yang bebas dari pengaruh kekuasaan lain.<sup>7</sup>

Tentang hal ini (kemerdekaan kekuasaan kehakiman di masa lalu) Pompe di dalam hasil penelitiannya tidak canggung dengan menyebutkan sejumlah nama yang dinilainya bersih dan berwibawa, seperti Kusumah Atmadja dan Subekti. Begitu berani dan berwibawa menjunjung tinggi martabat Mahkamah Agung kala itu. Hingga pernah dalam suatu jamuan negara, Ketua MA Kusumah Atmadja marah-marah karena tidak mendapat tempat duduk terhormat di samping Presiden. Ancam mengancam antara

---

<sup>7</sup> Bagir Manan, Trori ... *op. Cit.*, hlm 93.

Presiden Soekarno dengan Kusumah Atmadja sering terjadi, demi menjaga wibawa dan martabat MA.<sup>8</sup> Hal itu menandakan betapa merdekanya hakim kala itu di hadapan sosok sentral seorang revolusioner sekalipun (Soekarno).

Pada masa-masa awal, tidak ada yang mempersoalkan prinsip hubungan keuangan, organisasi, kepegawaian dengan kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Hubungan semacam itu telah ada, baik pada masa demokrasi liberal (UUD '50) maupun pada masa Orde Lama. Di masa UUDS '50 sampai bahkan di masa revolusi sekalipun, hakim dapat menjalankan kekuasaannya dengan merdeka, walaupun secara administrasi, keuangan, kepegawaian dikelola oleh Pemerintah. Walaupun kemudian di masa Orde Lama menjelang masa-masa revolusi, campur tangan intensif Pemerintah terhadap kekuasaan kehakiman lebih banyak berupa tindakan politik dari pada melalui tindakan administratif.<sup>9</sup>

Mulai masuk di masa Demokrasi Terpimpin dengan semangat revolusi, yakni empat puluh tahun terakhir sejak Dekrit 5 Juli 1959 jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman tidak terlaksana lagi sebagaimana mestinya. Demi kepentingan revolusi, Presiden dibenarkan mencampuri pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Ketua Mahkamah Agung diberi jabatan sebagai Menteri,<sup>10</sup> sehingga ada pergeseran status dari pimpinan penyelenggara kekuasaan kehakiman menjadi pembantu Presiden.

---

<sup>8</sup> Sirajuddin, "format kekuasaan kehakiman dalam perubahan lanjutan konstitusi", *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*, Edisi No. 3 Vol. 1, (2013), hlm 6.

<sup>9</sup> Bagir Manan, *Teori ... op. cit.*, hlm 95.

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm 94.

Di masa ini (Orde Lama) Kekuasaan Kehakiman diatur oleh Undang-Undang No. 19 Tahun 1964 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Di sahkan pada tanggal 30 Oktober 1964, terdiri dari enam Bab dan 31 Pasal. Undang-undang ini sendiri masih bersifat umum dan abstrak, sehingga kehadiran peraturan penjelas yang lebih konkret baik dalam bentuk Peraturan Pemerintah akan segera menyusul kehadirannya.

Benny K. Harman<sup>11</sup> menyimpulkan, setidaknya terdapat dua corak yang muncul dari kekuasaan kehakiman di era Orde Lama dengan semangat revolusinya yang kemudian dituangkan dalam UU No. 19 Tahun 1964 di atas; *Pertama*, orientasi dari politik hukum yang diperankan oleh Kekuasaan Kehakiman saat itu adalah terciptanya tatanan hukum yang berfungsi sebagai alat revolusi (*social revolution*) dengan tujuan utama adalah mewujudkan masyarakat sosialis Indonesia. *Kedua*, Hakim dituntut untuk ikut mengobarkan semangat revolusi dengan cara mengacu serta menjalankan semua tatanan hukum saat itu sebagai instrumen revolusi dalam rangka membawa masyarakat menuju tatanan masyarakat sosialis Indonesia<sup>12</sup>.

Seperti yang telah dikemukakan di awal, bahwa keumuman dari Undang-Undang No. 19 Tahun 1964 membutuhkan penjelas, oleh karenanya, selang satu tahun kemudian disahkan Undang-Undang No. 13 Tahun 1965 Tentang Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan

---

<sup>11</sup> Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik Dan Kekuasaan Kehakiman Indonesia*, (Jakarta: ELSAM, 1997), hlm 247.

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm 247.

Mahkamah Agung. Setidaknya ada dua inti pokok dari Undang-undang tersebut. *Pertama*, keharusan untuk membuang jauh-jauh jiwa liberalisme, individualisme, feodalisme, dan kolonialisme sesuai dengan sifat-sifat hukum Indonesia. Di masa ini ajaran *trias politica* sangat dikesampingkan dengan alasan tidak sesuai dengan semangat revolusi yang sedang diganggu-ganggu oleh Soekarno. *Kedua*, kekuasaan kehakiman bukanlah kekuasaan yang merdeka dari kekuasaan pemerintahan negara. Ketentuan tertuang di dalam penjelasan Undang-Undang No. 13 Tahun 1965. Selain itu, hakim juga diposisikan sebagai kekuatan pro-revolusi yang diharapkan dapat mengintegrasikan diri ke dalam kehidupan politik, ekonomi, sosial, dan kebudayaan.<sup>13</sup>

Sehingga dari sini dapat dikatakan, di bawah Demokrasi Terpimpin kekuasaan politik sulit sekali dipisahkan dari pribadi Bung Karno selaku Pemimpin Besar Revolusi dan karena itu lenggam politik Orde Lama cenderung menjadi otoriter. Proses ke arah pengkultusan individu Bung Karno diperkuat oleh ketergantungan kekuatan-kekuatan politik yang saling bersaing dan bertentangan. Akibatnya kekuatan-kekuatan politik terkonsentrasi pada sosok Presiden Soekarno yang cenderung menjadikannya otoriter.<sup>14</sup> Sehingga dengan latar belakang konfigurasi politik saat itu, maka atas nama revolusi kekuasaan kehakiman dijadikan sebagai salah satu alat revolusi secara terang-terangan oleh Soekarno. Kesemua itu berdampak sistemik baik secara organ maupun kelembagaan di

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm 90.

<sup>14</sup> Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012), hlm 95.

kekuasaan kehakiman, dan sudah barang tentu sikap seperti itu adalah inkonstitusional.<sup>15</sup>

Dari paparan di atas hendak dikatakan bahwa, sistem politik dan sistem sosial sangatlah berpengaruh dalam konteks kemerdekaan kekuasaan kehakiman,<sup>16</sup> terjadinya pergeseran sistem sosial dan sistem politik dari masa demokrasi liberal ke demokrasi terpimpin berdampak pada perubahan dan pergeseran pula pada tatanan hukum serta fungsi hakim. Hal itu pula yang akan nampak pada era Orde baru.

## 2. Era Orde Baru

Dengan tumbangannya rezim Orde Lama pada tahun 1965 menyusul peristiwa G30S maka dengan sendirinya rezim Demokrasi Terpimpin dan juga Ekonomi Terpimpin di bawah Pemimpin Besar Revolusi ikut tumbang. Bersamaan dengan hancurnya rezim Demokrasi Terpimpin tersebut, maka bangkitlah poros kekuatan Orde Baru yang menghendaki pemurnian pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945. Orde Baru lahir atas prakarsa kelas menengah dan kelompok-kelompok pro perubahan baik oyang terdapat dalam birokrasi dan militer maupun yang terdapat dalam masyarakat sebagai bentuk reaksi sekaligus koreksi terhadap kebijakan-kebijakan

---

<sup>15</sup> H.M. Koesnoe, *Kedudukan Dan Tugas Hakim Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, (Surabaya: Ubhara Press, 1998), hlm 11.

<sup>16</sup> Bagir Manan, *Teori ... op. cit.*, hlm 99. Tentang sistem politik dan sistem sosial ini pula yang kemudian penulis dalam sesi wawancara dengan Prof. Bagir Manan. Wawancara dengan Prof. Bagir Manan, Dosen Pps FH UII, di sekretariat Pps FH UII Yogyakarta, 21 Oktober 2016.



pemerintahan Orde Lama yang dirasa telah menyimpang dari jiwa dan hakikat UUD 1945.<sup>17</sup>

Inti kekuatan dari Orde Baru adalah koalisi besar dengan anggota intinya Angkatan Darat, kalangan intelektual sipil anti komunis dan sebagian besar pengusaha. Pada saat Pemerintah Orde Baru mengambil alih kekuasaan dari Pemerintah Orde Lama, bangsa Indonesia sedang menghadapi krisis politik dan ekonomi warisan rezim Demokrasi Terpimpin.<sup>18</sup>

Sejalan dengan dikembangkannya peran politik birokrasi sebagaimana yang telah disinggung di atas, maka di era Orde Baru birokrasi tidak lagi sekedar menjadi alat penyelenggara administrasi negara, melainkan bergeser menjadi alat politik yang wajib mengemban misi politik tertentu, termasuk menggunakan wewenang administratif untuk mempengaruhi pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang merdeka. Salah satu misi politik tersebut adalah “pemerintah kebal dari segala bentuk kesalahan hukum sehingga tidak semestinya dapat diganggu gugat. Mengalahkan Pemerintah dalam suatu perkara hukum diartikan sebagai tindakan tidak kooperatif. Hal ini tidak boleh terjadi. Karena itu, hakim suka atau tidak suka harus tunduk atau menundukkan diri pada kehendak Pemerintah.<sup>19</sup>

Dengan cara menafsirkan beberapa ketentuan di dalam pasal UUD 1945, pemerintah Orde Baru menciptakan dasar konstitusional dalam melakukan tertib politik yang memberikan sokongan bagi transformasi

---

<sup>17</sup> Benny K. Harman, *op. cit.*, hlm 264.

<sup>18</sup> Mahfud MD, *Membangun ... op. cit.*, hlm 98.

<sup>19</sup> Bagir Manan, *Teori ... op. cit.*, hlm 96.

ekonomi dan mengendalikan akibat-akibatnya dengan cara menjinakkan oposisi yang menghambat program pemerintah. Dalam rangka membangun tertib politik sebagaimana dimaksud, maka MPRS pada tahun 1966 mengeluarkan dua ketetapan MPRS yang sangat penting yaitu Tap MPRS No XXII/MPRS/1966 tentang kepartaian, keormasan, dan kekaryaan. Pasal 1 Tap MPRS ini menyatakan Pemerintah bersama-sama dengan DPR GR segera membuat undang-undang yang mengatur kepartaian, keormasan, serta kekaryaan guna menuju penyederhanaan. Tap MPRS inilah yang kemudian dijadikan oleh Orde Baru sebagai landasan untuk melakukan penyederhanaan kepartaian, keormasan, serta kekaryaan. Kedua adalah Tap MPRS No. XXV/MPRS/1966 Tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia serta menyatakan sebagai partai terlarang di Indonesia. Bagi Penguasa Orde Baru PKI beserta ajaran-ajarannya adalah sumber terjadinya instabilitas nasional.<sup>20</sup>

Sebenarnya sudah ada tuntutan-tuntutan baik dari kalangan internal Mahkamah Agung maupun dari pihak sipil intelektual untuk memisahkan secara struktural Kekuasaan Kehakiman dengan Eksekutif sebagaimana ajaran *trias politica*. Namun tuntutan itu dirasa dapat mengganggu stabilitas politik di era ini. Padahal stabilitas politik adalah pra syarat mutlak bagi stabilitas pembangunan ekonomi.

Apabila tuntutan pemisahan kekuasaan itu dikabulkan, maka ditakutkan akan sulit sekali dilakukan kontrol terhadap para hakim, padahal di masa

---

<sup>20</sup> Benny K.Harman, *op. cit.*, hlm 368.

Orde Baru ini kesatuan pandangan dan pendapat mutlak dibutuhkan dalam rangka mencegah perpecahan yang dapat mengganggu stabilitas politik, stabilitas politik inilah menurut mereka (Penguasa Orde Baru) yang menjadi pra syarat mutlak bagi stabilitas pembangunan ekonomi. Kedudukan para hakim yang secara organisatoris, administratif, dan finansial berada di bawah pengawasan dan pengendalian Kementerian Kehakiman, sedangkan secara judicial berada di bawah Mahkamah Agung mempunyai implikasi siapa atau badan mana yang harus dilayani para hakim, serta kepada siapa atau badan mana mereka harus bertanggung jawab.<sup>21</sup>

Baik pada masa rezim demokrasi dipimpin maupun pada masa Orde Baru konfigurasi politiknya sama-sama dapat dikatakan otoriter meskipun terdapat perbedaan dalam hal latar belakang, motif dan tujuannya. *Pertama*, pada era Orde Lama tidak ada sistem kepartaian sedangkan di era Orde Baru ada sistem kepartaian walaupun pada akhirnya berpola pada sistem kepartaian hegemonik. *Kedua*, tumpuan kekuatan Orde Lama terpusat pada sosok Soekarno selaku Presiden, sedangkan di era Orde Baru tumpuan kekuatan terpusat pada Presiden Soeharto yang bekerjasama dengan Militer, GOLKAR dan juga Birokrasi. *Ketiga*, cara yang ditempuh oleh Orde Lama bersifat inkonstitusional, sedangkan di era Orde Baru ditempuh dengan cara yang konstitusional. *Keempat*, pemusatan kekuasaan di era Orde Lama untuk mencegah disintegrasi, sedangkan di era Orde Baru

---

<sup>21</sup> Benny K.Harman, *op. cit.*, hlm 414.

pemusatan kekuasaan bertujuan untuk stabilitas politik sebagai pra syarat stabilitas pembangunan ekonomi.<sup>22</sup>

### 3. Era Reformasi

Sebelumnya telah disinggung berkenaan dengan sistem politik dan sistem sosial di kedua rezim sebelumnya kaitannya dengan kekuasaan kehakiman, dari pemetaan di atas dapat dikatakan bahwa adanya kesamaan pola terkait sistem politik dan sistem sosial di kedua rezim tersebut (Orde Lama dan Orde Baru), yakni sistem politik yang otoriter dan sistem sosial yang feodal, kesamaan sistem politik dan sistem sosial ini juga mempunyai akibat langsung yang sama pada kekuasaan kehakiman, yakni intervensi secara kelembagaan baik yang dilakukan secara inkonstitusional (Orde Lama) maupun yang nampaknya agak konstitusional (Orde Baru). Sehingga salah satu agenda pokok yang didengungkan reformasi adalah reformasi pada pola ketatanegaraan.

Perubahan UUD telah merubah tatanan struktur dan pola ketatanegaraan di Indonesia. Tiga poros kekuasaan yang dipertegas setelah perubahan yaitu kekuasaan Eksekutif, Legislatif dan kekuasaan Yudikatif, menjadi sasaran perubahan yang cukup mendasar. Perubahan itu mencakup struktur kelembagaan dan juga kewenangan pada lembaga pelaku Kekuasaan Kehakiman.<sup>23</sup>

Ketentuan kekuasaan kehakiman yang semula (UUD sebelum perubahan) yang semula hanya terdiri dua pasal (pasal 24 yang dibagi dalam

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm 395.

<sup>23</sup> Orin Gusta Andini, *op. cit.*, hlm 93.

2 ayat dan pasal 25), berkembang menjadi empat pasal yang dibagi-bagi kedalam delapan belas ayat (pasal 24 terdiri dari tiga ayat, pasal 24 A terdiri dari lima ayat, pasal 24 B terdiri dari empat ayat, dan pasal 24 C terdiri dari enam ayat). Secara keseluruhan ketentuan baru kekuasaan kehakiman dalam UUD hasil perubahan memuat hal-hal berikut:

- a) Prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka;
- b) Kehadiran Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman, disamping Mahkamah Agung dan lingkungan badan peradilan di bawah Mahkamah Agung;
- c) Macam-macam lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung;
- d) Wewenang Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dengan undang-undang;
- e) Kehadiran Komisi Yudisial sebagai badan independen yang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung serta wewenang untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.<sup>24</sup>

Namun dibalik ketentuan baru itu ternyata masih menyisakan beberapa permasalahan, permasalahan itu diantaranya menurut Bagir Manan adalah ketidakjelasan beberapa prinsip dasar sebuah kekuasaan kehakiman, seperti prinsip parsialitas, nondiskriminatif, sederhana, cepat dan biaya ringan. Serta tidak disebutkannya perihal siapa yang akan menggunakan kekuasaan

---

<sup>24</sup> Sirajuddin, *op. cit.*, hlm 6.

tersebut (kekuasaan kehakiman), seberapa luas cakupan yurisdiksinya dan bagaimana kekuasaan itu dilakukan.<sup>25</sup>

Hukum di bidang kekuasaan kehakiman pada masa Orde Baru yang dirasa terlalu membuka peluang bagi campur tangan pihak eksekutif kemudian diubah dan diganti. UU No. 14 Tahun 1970 diganti dengan UU No. 35 Tahun 1999 yang salah satu politik hukumnya adalah menyatukan kekuasaan kehakiman di bawah Mahkamah Agung. Dengan penyatuan ini, maka pembinaan hakim yang semula dipencar ke eksekutif (dalam hal kepegawaian, administratif, dan finansial) ke yudikatif atau Mahkamah Agung (dalam hal teknis yudisial), walhasil, berdasarkan UU No. 35 Tahun 1999 inilah kesemuanya disatukan di bawah Mahkamah Agung.<sup>26</sup> Hingga pada akhirnya ide untuk memperkuat kekuasaan kehakiman terus digulirkan melalui beberapa perubahan undang-undang tentang Kekuasaan Kehakiman, yakni UU No. 4 Tahun 2004 serta UU No. 48 Tahun 2009 sebagai perubahan pertama dan kedua atas UU No. 35 Tahun 1999.<sup>27</sup>

Salah satu ketentuan yang menegaskan tentang kemerdekaan kekuasaan kehakiman di era reformasi ini adalah Pasal 1 UU No.4 tahun 2004, bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan Negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya Negara Hukum. Hal itu

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm 7.

<sup>26</sup> Mahfud MD, *Membangun ... op. cit.*, hlm 103.

<sup>27</sup> Achmad Edi Suiyanto, "Mendesain Kewenangan Kekuasaan Kehakiman Setelah UUD 1945", *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 4, Vol. 9 (2012), hlm 667.

menandakan bahwa hakim haruslah bebas dari pihak ekstra yudisiil serta bebas dalam menggali hukum dan menemukan keadilannya. Akan tetapi kebebasannya bukan berarti bebas tanpa batas, melainkan dibatasi dari segi makro dan mikro. Dari segi makro dibatasi oleh sistem pemerintahan, sistem politik, sistem ekonomi dan sebagainya. Sedangkan dari segi mikro kebebasan hakim dibatasi atau diawasi oleh Pancasila, UUD, UU, kesusilaan dan ketertiban umum. Dibatasinya kebebasan hakim tidaklah tanpa alasan, karena hakim adalah manusia yang yang tidak luput dari kekhilafan. Untuk mengurangi kekhilafan yang berdampak pada kekeliruan dalam menjatuhkan putusan maka kebebasan hakim perlu di batasi dan putusannya perlu dikoreksi. Oleh karena itu asas peradilan yang baik (*principle of good judicature*) antara lain ialah adanya pengawasan dalam bentuk upaya hukum.<sup>28</sup>

### **C. Konstruksi Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman Dalam RUU Jabatan Hakim**

#### **1. Problematika Hakim Sebagai Pejabat Negara**

Saat ini pengaturan yuridis terkait jabatan Hakim setidaknya dapat ditemukan dalam tiga klasifikasi. *Pertama*, Hakim sebagai Penyelenggara Negara (UU No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme). *Kedua*, Pejabat Negara yang Melakukan Kekuasaan Kehakiman (UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman). *Ketiga*, Pejabat Negara (UU No. 5 Tahun

---

<sup>28</sup> Sirajuddin, *op. cit.*, hlm 10.

2014 Tentang Aparatur Sipil Negara). Dengan tiga klasifikasi tersebut pertanyaan yang muncul kemudian, apakah ada akibat hukum yang berbeda terhadap status jabatan Hakim. Paparannya sebagaimana terurai di bawah ini.<sup>29</sup>

UU No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme lebih memperluas terhadap detail kelompok Pejabat Negara, dengan frasa *menjalankan fungsi eksekutif, legislatif atau yudikatif dan pejabat lain*. Hakim dalam undang-undang ini tidak dibedakan keberadaannya, baik di tingkat Pertama, Banding, serta Kasasi, Hakim pada Pengadilan Negeri, Hakim pada Pengadilan Tinggi, sampai pada Hakim di tingkat Mahkamah Agung maupun pengadilan khusus kesemuanya adalah masuk kategori Pejabat Negara. Karenanya kemudian menimbulkan masalah terkait eksistensi Hakim *ad hoc* yang telah dikecualikan oleh UU ASN.

Sedangkan UU ASN di dalam ketentuannya menempatkan Hakim sebagai Pejabat Negara yang “umum”, hal itu telah membawa akibat hukum berupa pengaturan dan manajerial jabatan Hakim selayaknya Pejabat Negara pada umumnya. Namun Mahkamah Konstitusi menyatakan inkonstitusional terhadap ketentuan rekrutmen yang selama ini melibatkan lembaga negara lain (Komisi Yudisial), dengan kata lain keterlibatan KY itu tidaklah tepat. Sehingga haruslah ada kekhususan terhadapnya, yaitu Pejabat Negara

---

<sup>29</sup> Budi Suhariyanto et.al., *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Jabatan Hakim*, (JAKARTA: PUSLTBANG MARI, 2015), hlm 63.



“Pelaku Kekuasaan Kehakiman” sesuai dengan asas fundamental independensi yudisial dan kebijakan satu atap.

Terkahir ketentuan di dalam UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman. Di dalam undang-undang ini ketentuan Hakim sebagai Pejabat Negara khusus Pelaku Kekuasaan Kehakiman tidak diatur secara komprehensif bagaimana konstruksi kekhususan tersebut, serta bagaimana spesifikasi manajerial jabatan Hakim jenis ini. Dalam konteks ini pengaturan yang bersifat umum tentang Pejabat Negara-nya Hakim masih bersifat parsial dan belum cukup mempresentasikan kedudukan kedudukan jabatan Hakim. Pendek kata, tidak adanya kejelasan konsep tentang bagaimana dan seperti apa kekhususan Hakim sebagai Pejabat Negara Pelaku Kekuasaan Kehakiman.

Dalam konteks lain, walaupun Hakim telah ditetapkan sebagai Pejabat Negara dan berhak mendapatkan keprotokoleran yang bertujuan untuk memberikan penghormatan kepada Pejabat Negara, namun ternyata oleh pasal 11 ayat 1 UU No. 9 Tahun 2010 Tentang Keprotokoleran, Hakim tidak dimasukkan sebagai salah satu Pejabat Negara yang mendapatkan tempat dalam acara resmi.<sup>30</sup>

Selain itu terdapat pula kondisi disharmonisasi dalam bentuk lainnya, misalnya terkait dengan perubahan perundang-undangan yang mengatur jabatan Hakim sebagai Pejabat Negara, senyatanya tidak diikuti oleh pembaruan terhadap peraturan turunannya. Salah satu contohnya adalah

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm 66.

eksistensi Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2002 Tentang Kenaikan Jabatan dan Kepangkatan Hakim yang notabene sistem PNS masih berlaku. Artinya jika UU No. 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian sudah dicabut keberlakuannya dengan UU ASN maka sudah tentu Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2002 sebagai peraturan pelaksanaannya juga tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat lagi. Ironisnya, Hakim sebagai Pejabat Negara ternyata masih menggunakan sistem kepangkatan PNS.<sup>31</sup>

Oleh karenanya, Rancangan Undang-undang tentang Jabatan Hakim ini menargetkan tentang pengaturan yang berkenaan dengan karakteristik jabatan hakim sebagai pejabat negara pelaku kekuasaan kehakiman serta sistem pengelolaannya dapat diatur secara khusus, integral serta komprehensif. Sehingga diharapkan keberadaan undang-undang tentang jabatan hakim ini akan menjadi undang-undang payung (*umbrella wet*).<sup>32</sup>

## 2. Konsep “Pejabat Negara Khusus” Bagi Hakim

### a. Tentang Pejabat Negara

Bagir manan mengkategorikan 3 (tiga) jenis lembaga negara yang dilihat berdasarkan fungsinya, yakni:<sup>33</sup>

- 1) Lembaga negara yang menjalankan fungsi negara secara langsung atau bertindak untuk dan atas nama negara, seperti Lembaga Negara Kepresidenan, DPR, dan Lembaga Kekuasaan Kehakiman. Lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi ini disebut alat kelengkapan negara.

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm 69.

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm 151.

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm 34.

- 2) Lembaga negara yang menjalankan fungsi administrasi negara dan tidak bertindak untuk dan atas nama negara. Artinya, lembaga ini hanya menjalankan tugas administratif yang tidak bersifat ketatanegaraan. Lembaga yang menjalankan fungsi ini disebut sebagai lembaga administratif.
- 3) Lembaga negara penunjang atau badan penunjang yang berfungsi untuk menunjang fungsi alat kelengkapan negara. Lembaga ini disebut sebagai *auxiliary organ/agency*.

Pejabat negara dalam konteks penyelenggara negara haruslah mereka (organ-organ/lembaga negara) yang kewenangannya diatur atau ditentukan oleh UUD 1945 dan undang-undang. Untuk kewenangan yang diatur oleh UUD 1945 ada kalanya yang berupa organ (berbentuk organ saja) dan juga yang sebatas fungsinya saja. Untuk pemahaman yang lebih mendasar lagi kiranya perlu dikemukakan pandangan Hans Kelsen tentang organ atau lembaga negara melalui pendekatannya, yakni pendekatan *the concept of the state organ*. Menurut pendekatan ini bahwa siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ. Artinya organ-organ itu tidak selalu identik dengan bentuknya yang organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut sebagai organ asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma.<sup>34</sup> Artinya

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm 37.

bahwa kualitas individu dapat dikatakan atau disebut sebagai organ negara adalah ditentukan oleh fungsinya.

Berdasarkan perspektif demikian, maka Pejabat Negara dapat dibedakan menjadi beberapa jenis sesuai dengan bentuk pengaturannya dalam bentuknya yang organik atau hanya sekedar fungsinya saja:<sup>35</sup>

- 1) Pejabat negara yang diatur secara eksplisit jabatannya baik secara organik maupun fungsinya pada suatu lembaga negara yang diatur secara langsung oleh UUD 1945;
- 2) Pejabat negara yang diatur secara implisit status jabatan Pejabat Negeranya karena secara organik tidak disebutkan secara tegas namun fungsinya diatur secara langsung oleh UUD 1945 sehingga dalam implementasinya dibutuhkan undang-undang sebagai Pejabat Negeranya;
- 3) Pejabat negara yang tidak diatur baik secara organ maupun fungsinya oleh UUD 1945 tetapi diatur oleh undang-undang sebagai Pejabat Negara;

Selain dapat dibedakan sebagaimana di atas, Pejabat Negara juga dapat dibagi dalam 4 (empat) jenis menurut lingkup kekuasaan kenegaraan. Yakni Pejabat Negara Yudikatif, Pejabat Negara Legislatif dan Pejabat Negara Eksekutif. Serta ditambahkan 1 (satu) jenis Pejabat Negara yang tidak termasuk dalam ketiga kekuasaan negara tersebut,

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm 38.

yaitu mereka (pejabat) yang terdapat dalam lembaga negara penunjang (*state auxiliary bodies*).<sup>36</sup>

Pembahasan mengenai Pejabat Negara juga dapat dilihat dari perbedaan antara Pejabat Negara dengan Pegawai Negeri. Pegawai Negeri pada pokoknya menduduki jabatan negeri, sedangkan jabatan negara diduduki oleh Pejabat Negara. Istilah antara negeri dan negara ini menandakan sebuah perbedaan dalam ruang lingkup tugas dan jangkauan wilayah kewenangan serta sifat jabatannya.

Menurut jimly Asshidiqie, Pejabat Negara merupakan “*political appointee*” sedangkan Pejabat Negeri merupakan “*administrativ appointee*”. Artinya para Pejabat Negara itu diangkat atau dipilih karena pertimbangan yang bersifat politik, sedangkan para pejabat negeri dipilih murni karena pertimbangan atau alasan administratif. Selain hal itu, juga terkait periodisasi jabatan, pada Pejabat Negara bentuk pertanggungjawabannya adalah langsung kepada masyarakat dengan mekanisme pemilu, sehingga masa jabatannya akan dievaluasi dengan mekanisme pemilu yang sifatnya temporer, sedangkan pada pegawai negeri pertanggungjawabannya adalah kepada pimpinan, di dalam bentuk kepegawaiannya pun sifatnya berjenjang dengan menggunakan sistem kepangkatan dan karier, periodisasinya cukup panjang, yakni dari

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, hlm 39.

rekrutmen hingga purnabakti yang bisa memakan waktu hingga 40 (empat puluh) tahunan.<sup>37</sup>

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa Pejabat Negara dan Pegawai Negeri adalah dua cakupan aspek pemerintahan yang berbeda, yaitu pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Negara dengan seluruh fungsi-fungsi alat kelengkapannya (Ekskutif, Legislatif dan Yudikatif) merupakan pengertian pemerintahan dalam arti yang luas. Sedangkan pengertian pemerintahan dalam arti yang sempit, hanya mengacu pada satu fungsi saja, yakni fungsi eksekutif. Dalam konteks ini secara faktual Pejabat Negara dibedakan dengan Pejabat atau Pegawai Negeri (Aparatur Sipil Negara) yang notabene Pejabat Pemerintahan dalam arti sempit.<sup>38</sup>

Di awal telah disinggung berkenaan dengan pejabat negara sebagai *political appointee* sebagaimana diungkapkan oleh Jimly Asshidiqie. Dalam konteks negara yang demokratis, maka penempatan dan kedudukan jabatan didasarkan atas kedaulatan rakyat (politik) serta pelayanan masyarakat (publik). Berkaitan dengan ini Bagir Manan mengemukakan bahwa lingkungan jabatan dalam organisasi negara dapat dibedakan dengan beragam cara, yaitu:

- 1) Dibedakan antara jabatan alat kelengkapan negara (jabatan organ negara, jabatan lembaga negara), dan jabatan penyelenggara administrasi negara;

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm 42.

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm 45.

- 2) Dibedakan antara jabatan politik dan bukan politik;
- 3) Dibedakan antara jabatan yang secara langsung bertanggungjawab dan berada dalam kendali atau pengawasan publik dan yang tidak langsung berada dalam pengawasan atau kendali publik;
- 4) Dibedakan pula antara jabatan yang secara langsung melakukan pelayanan umum dan tidak secara langsung melakukan pelayanan umum.<sup>39</sup>

Identifikasi pejabat negara dalam konteks politik kenegaraan ini secara fungsional dihubungkan dengan sistem keterpilihannya yang melalui pemilihan umum (oleh rakyat) maupun melalui mekanisme politik (*fit and proper test* oleh DPR). Istilah pejabat politik ini memang baru dikenal pada era reformasi karena banyaknya jabatan yang lahir melalui mekanisme politik. Beda halnya dengan Orde Baru yang hanya mengenal istilah Pejabat Negara.<sup>40</sup>

Selain diidentifikasi sebagai pejabat politik, pejabat negara juga diidentifikasi sebagai pejabat publik dalam konteks sistem pelayanan umum atau kepentingan publik. Identifikasi tersebut dapat ditemukan dalam ketentuan pasal 1 angka 3, 8 Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.<sup>41</sup>

#### **b. Merdeka (Independen) Dari Beberapa Aspek**

Selama ini regulasi yang berkaitan dengan status kepegawaian hakim dari sisi hak keuangan, kenaikan pangkat dan fasilitas masih

<sup>39</sup> Bagir Manan, Teori ... *op. cit.*, hlm 64.

<sup>40</sup> Budi Suharyanto et.al., *op. cit.*, hlm 49.

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm 50.

menggunakan standar PNS. Kondisi ini dapat dipahami karena secara umum pengaturan Pejabat Negara itu tidak memiliki konstruksi hukum yang khusus serta terpadu. Selama ini ketentuan-ketentuan tentang hal itu masih digantungkan dan dicantumkan dalam sistem peraturan perundang-undangan kepegawaian negara yang umum (UU ASN). Sebagaimana diketahui bahwa konstruksi pengaturan jabatan Pejabat Negara di dalam UU ASN dirasa masih terlalu sempit dan terbatas sehingga sifatnya parsial.

Dalam optik asas perundang-undangan, keberadaan jabatan Pejabat Negara adalah *lex specialis* yang tentunya berbeda dengan pengaturan tentang ASN atau Pegawai Negeri yang notabene adalah *lex generalis*. Karenanya dibutuhkan undang-undang khusus tentang Pejabat Negara atau dalam pembaharuan UU ASN nantinya perlu diatur secara khusus tentang Pejabat Negara yang tidak hanya terbatas pada tentang apa yang disebutkan sebagai kategorisasi dan syarat ASN yang dapat menjadi Pejabat Negara saja.<sup>42</sup>

Berkaitan dengan kedudukan hakim sebagai Pejabat Negara, yang mana diidentifikasi oleh UU ASN sebagai Pejabat Negara umum. Namun merujuk pada ketentuan yuridis terbaru (Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Proses Seleksi Hakim) ternyata penempatan dan manajerial hakim sebagai Pejabat Negara umum adalah tidak tepat dan inkonstitusional. Sehingga bukan berarti dikembalikan pada PNS tetapi

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm 70-76.



didudukkan secara khusus dalam konstruksi Pejabat Negara yang sesuai dengan pokok-pokok kekuasaan kehakiman yaitu Pejabat Negara Pelaku Kekuasaan Kehakiman. Kekhususan ini sesungguhnya juga dimungkinkan ada pada jabatan Pejabat Negara lain di dalam alat-alat kelengkapan atau kekuasaan negara lainnya.

Berdasarkan prinsip independensi judicial, identifikasi yang muncul berkenaan dengan kedudukan atau status jabatan hakim adalah termanifestasinya prinsip independensi judicial itu dalam setiap bentuk maupun jenis jabatan yang dilekatkan pada hakim. Prinsip independensi judicial ini dikonstruksikan dalam bentuk independensi secara institusional, fungsional, maupun personal.<sup>43</sup>

Secara institusional, kemerdekaan kekuasaan kehakiman harus dijauhkan dan terjaga dari segala bentuk campur tangan dan potensi intervensi dari kekuasaan negara lainnya. Secara fungsional, berfungsi melindungi dari keberpihakan, imparialitasnya terjaga dalam melaksanakan tugas menerima, memeriksa, mengadili dan memutus serta menyelesaikan perkara yang dihadapkan kepadanya. Secara personal, hakim dalam menjalankan tugas dan fungsinya melaksanakan kekuasaan kehakiman harus dicukupi segala kebutuhan hidupnya (kesejahteraan) dan keamanan serta jaminan perlindungan profesi sehingga terbentengi dari segala bentuk godaan duniawi.

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm 111.

Kemudian prinsip independensi judicial di atas termanifestasikan dalam bentuk yang lebih spesifik lagi yakni kekhususan secara kelembagaan. Kedudukan atau status serta manajerial jabatan hakim sebagai pejabat negara pelaku kekuasaan kehakiman memiliki karakteristik khusus dan sistem pengelolaan yang berbeda dengan pejabat negara pada umumnya. Karakteristik khusus ini termanifestasikan baik dalam konteks institusional maupun personal.

Independensi institusional menghendaki bahwa pengelolaan organisasi, administrasi, finansial dan teknis judicial dalam konsep satu atap di Mahkamah Agung sehingga diharapkan akan terlepas dari campur tangan atau intervensi kekuasaan eksekutif dan legislatif maupun intervensi ekstra judicial lainnya. Sementara independensi personal menghendaki jaminan keamanan, protokoler, perlindungan profesi, kebebasan (dari intervensi maupun intimidasi) dalam memutus suatu perkara sesuai dengan hukum dan keadilan. Kedua konsep independensi tersebut dijadikan basis atau pondasi konstruksi dan eksistensi sistem pengelolaan jabatan hakim dengan harapan tanpa mempengaruhi eksistensi independensi judicial.

Dikatakannya dalam konstruksi berfikir Naskah Akademik RUU Jabatan Hakim ini bahwa sebelum mengharap hasil produksi layanan memiliki kualitas yang baik maka sudah seharusnya perlu adanya usaha untuk membenahi dan melengkapi secara maksimal berbagai hak dan fasilitas serta kondisi yang berpengaruh pada pelayanan peradilan

tersebut.<sup>44</sup> Jadi yang dijadikan tolok ukur efektifitas pelayanan peradilan di sini adalah keadaan aman, nyaman dari para fungsionarisnya dengan harapan keadaan yang seperti itu akan memberikan ketenangan berfikir serta menjamin obyektifitas para fungsionarisnya.



---

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm 77.