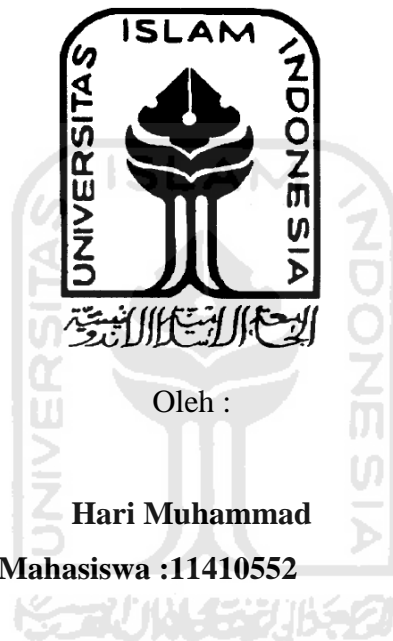


**KEWENANGAN KOMISI YUDISIAL DALAM PROSES SELEKSI
HAKIM TINGKAT I PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUISI
NOMOR 43/PUU-XIII/2015**

SKRIPSI



Oleh :

Hari Muhammad

No.Mahasiswa :11410552

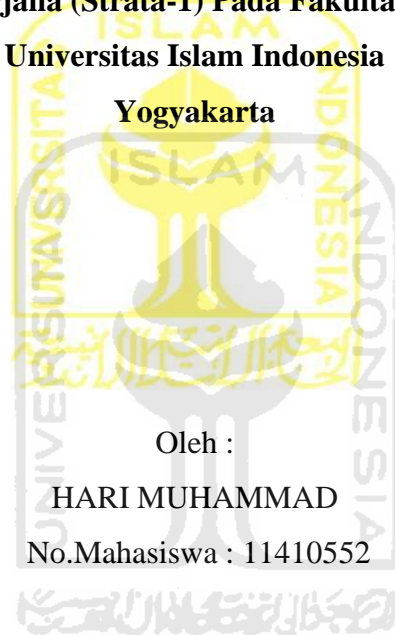
**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2016**

**KEWENANGAN KOMISI YUDISIAL DALAM PROSES SELEKSI
HAKIM TINGKAT I PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 43/PUU-XIII/2015**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh
Gelara Sarjana (Strata-1) Pada Fakultas Hukum**

**Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta**



Oleh :

HARI MUHAMMAD

No.Mahasiswa : 11410552

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2016**

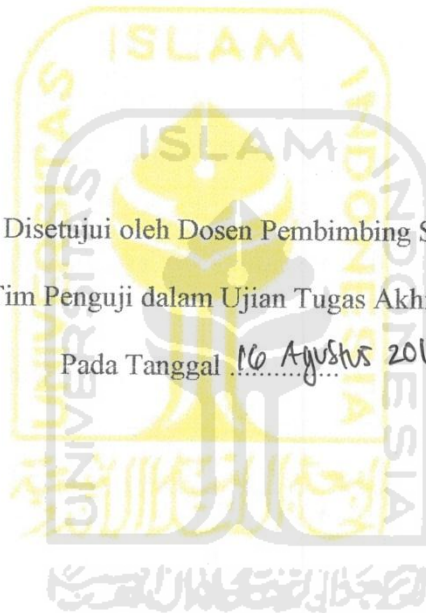
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**KEWENANGAN KOMISI YUDISIAL DALAM PROSES SELEKSI
HAKIM TINGKAT I PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUISI
NOMOR 43/PUU-XIII/2015**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan

Ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal *16 Agustus 2016*



Dosen Pembimbing Skripsi I

Dr. Drs. Muntoha, SH., M.Ag
NIK : 914100101

Yogyakarta, 16 Agustus 2016
Dosen Pembimbing Skripsi II

Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.
NIK: 124100104



**KEWENANGAN KOMISI YUDISIAL DALAM PROSES SELEKSI
HAKIM TINGKAT I PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUISI
NOMOR 43/PUU-XIII/2015**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir / Pendadaran
Pada Tanggal **09 September 2016** dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 09 September 2016

Tangan

- | | |
|------------|---------------------------------------|
| 1. Ketua | : Dr. Drs. Muntoha, SH., M.Ag |
| 2. Anggota | : Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. |
| 3. Anggota | : Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H. |

Tim Penguji

Tanda

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,



Dr. Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum.

NIP: 844100101

**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR
MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**
Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertandatangan di bawahini, Saya :

Nama : **HARI MUHAMMAD**

Nim : **11410552**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul : **KEWENANGAN KOMISI YUDISIAL DALAM PROSES SELEKSI HAKIM TINGKAT I PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 43/PUU-XIII/2015**

Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Pengujian dalam ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur "penjiplakan karya ilmiah (plagiat)"
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di Lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir no.1 dan no.2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan hak-hak dan kewajiban saya, di depan majelis atau tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, dalam kondisi sehat jasmanidan rohani, dengan sadar tidak ada tekanan dan lambentukapapun dan oleh siapa pun.

Yogyakarta, 14 Agustus 2016
Yang membuat pernyataan,

HARI MUHAMMAD



CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Hari Muhammad
2. Tempat Lahir : Lahat
3. Tanggal Lahir : 23April 1993
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Agama : Islam
6. Golongan Darah : B
7. Alamat Terakhir : Kimpulan RT 01/RW 02, Ngemplak Sleman,
Yogyakarta.
8. Alamat Asal : Jl.Beringin Blok.C, RT06/RW 02, Bandar Jaya
Lahat (Sum-Sel)
9. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : Ir.H. Jasuri Manusin
Pekerjaan Ayah : PNS
 - b. Nama Ibu : Tri Murti
Pekerjaan Ibu : Wiraswasta
 - c. Alamat Orang Tua : Jl.Beringin Blok.C, RT 06/RW 02, Bandar
Jaya Lahat (Sum-Sel)
10. Riwayat Pendidikan
 - a. TK :Pembina
 - b. SD : SDN 07, Lahat
 - c. SMP : SMPN 05, Lahat
 - d. SMA : SMA Negeri 1, Lahat
11. Organisasi : 1. Himpunan Mahasiswa Islam Fakultas Hukum UII
2. Dewan Perwakilan Mahasiswa FH UII

Yogyakarta, 14Agustus 2016

Yang Bersangkutan,

Hari Muhammad

NIM : 11410552

MOTTO

“...Nahkoda yang handal tidak lahir dari laut yang tenang...”

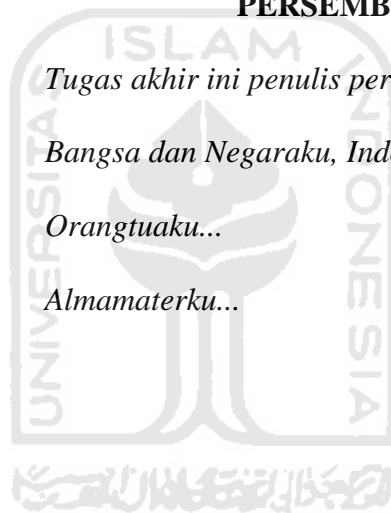
PERSEMBAHAN

Tugas akhir ini penulis persembahkan untuk:

Bangsa dan Negaraku, Indonesia...

Orangtuaku...

Almamaterku...



KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kehadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah kepada penulis hingga akhirnya dapat menyelesaikan tugas akhir yang berjudul; “**Kewenangan Komisi Yudisial dalam Proses Seleksi Hakim Tingkat I Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 43/PUU-XIII/2015**”. Karya sederhana ini diharapkan dapat membuka cakrawala keilmuan kita mengenai betapa pentingnya peran Komisi Yudisial dalam mewujudkan independensi kekuasaan kehakiman di Indonesia.

Pada kesempatan ini pula penulis ingin mengucapkan terimakasih sebesar-besarnya kepada:

1. Kedua orangtua penulis yaitu Bapak Ir.H Jasuri Manusin dan Ibu Tri Murti yang selalu senantiasa memberikan kepercayaan, motivasi, nasihat dan mendoakan penulis. Selanjutnya ucapan terimakasih ini juga ditujukan kepada kedua kakak penulis Diah Utama Putri, Jayanti Utama Sari dan untuk adikku tercinta Muhammad Iqman.
2. Pembimbing bapak Drs. Muntoha, SH., M.Ag dan Jamaludin Ghafur, SH., MH yang telah meluangkan waktunya untuk membimbing penulis dengan penuh kasih sayang.
3. Seluruh para pendidik baik itu TK, SD, SMP, SMA hingga jenjang Universitas semua ilmu yang kalian ajarkan merupakan amalan yang nantinya akan memberatkan timbangan amalan kalian dan menjadi rahmat bagi kalian.

4. Keluarga besar Himpunan Mahasiswa Islam FH UII yang telah membuka cakrawala keilmuan.
5. Kakanda Allan Fatchan Gani Wardhana yang telah banyak membantu secara langsung dalam penyelesaian tugas akhir penulis.
6. Keluarga besar Lembaga Mahasiswa FH UII baik itu DPM, LEM maupun LPM.
7. Semua sahabat-sahabatku. Baik itu sahabat pena, sahabat TK, Sahabat SD, Sahabat SMP, Sahabat SMA hingga Sahabat Kuliah.
8. Keluarga Angkat, Adhan, Thomas, Arum, Icha dan Ratih.

Dalam penulisan karya ilmiah ini, penulis menyadari akan keterbatasan yang ada. Maka, semua kritik dan saran yang bersifat membangun sangat penulis harapkan. Semoga penulisan karya sederhana ini mendapat Ridha Allah SWT dan dapat mewarnai dinamika keilmuan. Akhirnya, penulis mendo'akan agar semua pihak yang telah memberikan bantuan dalam penyusunan karya tulis ilmiah ini diberikan nilai lebih di hadapan Allah SWT. Amin.

Yogyakarta, 14 Agustus 2016

Hari Muhammad

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR	iv
HALAMAN ORISINALITAS	v
HALAMAN CURRICULUM VITAE.....	vi
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	x
ABSTRAK	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Tinjauan Pustaka	9
E. Metode Penelitian	15
BAB II TEORI PEMISAHAN KEKUASAAN, LEMBAGA NEGARA, INDEPENDENSI LEMBAGA PERADILAN.....	18
A. Teori Pemisahan Kekuasaan	18
B. Teori Lembaga Negara	26

B.1. Pengertian Lembaga Negara	26
B.2. Lembaga Negara Sebelum Amandemen	28
B.3. Teori Lembaga Negara Setelah Amandemen	35
C. Teori Independensi Lembaga Peradilan	46
BAB III ANALISIS KEWENANGAN KOMISI YUDISIAL DALAM PROSES SELEKSI PENGANGKATAN HAKIM PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 43/PUU-XIII/2015	57
A. Kewenangan Komisi Yudisial dalam Proses Seleksi Pengangkatan Hakim Tingkat I.....	57
B. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 43/PUU-XIII/2015	69
BAB IV PENUTUP	91
A. Kesimpulan	91
B. Saran	92
DAFTAR PUSTAKA	93

ABSTRAK

Komisi Yudisial merupakan suatu lembaga negara baru dalam ketatanegaraan Indonesia yang lahir pasca reformasi. Semangat reformasi yang menginginkan perwujudan negara hukum saat itu mengharuskan adanya perombakan besar-besaran di dalam struktur kelembagaan Indonesia. Komisi Yudisial lahir dengan tugas dan wewenang yang terkandung didalam pasal 24 B ayat (1) UUD 1945 “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”. Namun seiring berjalannya waktu semangat membentuk sistem peradilan yang bersih mulai dipertanyakan, hal ini dikarenakan satu demi satu wewenang Komisi Yudisial mulai dipersempit. Pelucutan wewenang Komisi Yudisial dalam hal melakukan pengangkatan Hakim Tingkat I menjadi babak baru dalam rangka membonsai fungsi dan kewenangan Komisi Yudisial. Hal ini dibuktikan dengan keluarnya putusan MK Nomor No.43/PUU-XIII-2015. Berdasarkan pemaparan diatas maka muncul pertanyaan : *Pertama*, Mengapa Komisi Yudisial diberikan wewenang untuk melakukan proses seleksi pengangkatan hakim? *Kedua*, Mengapa Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon dalam putusan MK nomor 43/PUU-XIII/2015? Sebelum terjawab perlu dipaparkan bahwa penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dengan fokus kajian menelaah Putusan MK-RI Nomor Perkara 43/PUU-XIII/2015 dengan sumber data sekunder yang berupa bahan hukum primer, sekunder. Metode pengumpulan data menggunakan teknik studi dokumen dan analisis data dengan sistem deskriptif-kualitatif. Pendekatan yang digunakan ada dua yaitu pendekatan konseptual dan pendekatan kasus. Hasil analisis dari penelitian ini menyatakan bahwa : *Pertama*, latar belakang munculnya kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi Hakim Tingkat I adalah untuk menegakkan mekanisme checks and balances sehingga suatu sistem peradilan yang bersih dapat terwujud. *Kedua*, kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi hakim tingkat I dianggap inkonstitusional karena tidak diatur secara eksplisit didalam UUD 1945. Penelitian merekomendasikan agar kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi hakim tingkat I diatur secara tegas didalam UU KY ataupun didalam UUD 1945. Sehingga diperlukan adanya revisi UU Komisi Yudisial serta undang-undang yang terkait dengan kewenangan proses seleksi hakim untuk solusi jangka pendek dan amandemen UUD 1945 untuk jangka panjang

Kata Kunci : Komisi Yudisial, UUD 1945, Putusan MK-RI Nomor Perkara 43/PUU-XIII/2015.

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Komisi Yudisial merupakan suatu lembaga negara baru dalam ketatanegaraan Indonesia yang lahir pasca reformasi. Semangat reformasi yang menginginkan perwujudan negara hukum saat itu mengharuskan adanya perombakan besar-besaran didalam struktur kelembagaan Indonesia. Kehadiran beberapa lembaga dan komisi baru menjadi suatu keniscayaan agar terwujudnya suatu negara Hukum yang demokrasi. Pada masa orde baru, kekuasaan kehakiman sangat rentan akan intervensi pemerintah, memang apabila kita melihat Ketentuan pada pasal 1 Undang-undang No. 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman yang mengatakan; *kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan Negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara hukum republik Indonesia*, cukup menjelaskan bahwasanya pemerintahan orde baru menginginkan suatu lembaga kekuasaan kehakiman yang mandiri dan independen. Namun semangat yang tertuang dalam pasal 1 Undang-undang No.14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman hanya sebatas retorika belaka. Pada tataran praktiknya kekuasaan kehakiman tidak luput dari tangan penguasa orde baru. Adanya intervensi pemerintah terhadap lembaga *judicial* kala itu dapat dilihat dari pemberlakuan dualisme kekuasaan kehakiman yang terjadi pada masa orde baru. Dualisme kekuasaan kehakiman merupakan kondisi dimana pemerintah berwenang mengurus masalah-masalah keorganisasian, administrasi dan

keuangan lembaga *judicial* dan disisi lain Mahkamah Agung hanya berwenang menjalankan fungsi peradilan saja. Selain dualisme kekuasaan kehakiman, permasalahan terkait merosotnya kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim juga menggerogoti lembaga pencari keadilan pada waktu itu. Kedua hal tersebut yang membuat lembaga peradilan Indonesia sangat rentan akan intervensi politik penguasa.

Melihat Kondisi kekuasaan kehakiman yang dirasa sangat jauh dari kata mandiri, membuat semua elemen masyarakat di Indonesia resah dan menuntut agar kekuasaan kehakiman bebas dari pengaruh lembaga eksekutif dan legislatif. Sehingga momentum reformasi dijadikan batu loncatan terhadap perubahan kekuasaan kehakiman yang mandiri dan independen. Amandemen UUD 1945 sebagai bentuk konsekuensi dari reformasi 1998 setidaknya memuat beberapa perubahan pada struktur kelembagaan di Indonesia, terkhususnya pada lembaga yudikatif Indonesia.

Pada cabang kekuasaan kehakiman, terdapat empat perubahan penting; *Pertama*, Apabila sebelum perubahan Undang-undang Dasar 1945 jaminan kekuasaan kehakiman yang merdeka hanya terdapat dalam Penjelasannya, maka setelah perubahan jaminan tersebut secara eksplisit disebutkan dalam batang tubuh. *Kedua*, Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman tidak lagi menjadi satu-satunya pelaku kekuasaan kehakiman (*judicial power*), karena disampingnya ada Mahkamah Konstitusi sebagai pelaku kekuasaan kehakiman. *Ketiga*, adanya lembaga baru yang bersifat mandiri dalam struktur kekuasaan kehakiman, yaitu Komisi Yudisial yang berwenang mengusulkan pengangkatan

hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. *Keempat*, adanya wewenang kekuasaan kehakiman-dalam hal ini dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi- untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar (UUD), memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum (pemilu)¹. Amandemen UUD 1945 juga berdampak pada dihapusnya dualisme kekuasaan kehakiman yang terjadi pada rezim orde baru, sehingga pasca reformasi kekuasaan kehakiman menjadi satu atap.

Sudah disinggung diatas bahwasanya Komisi Yudisial merupakan suatu lembaga baru di dalam struktur ketatanegaraan Indonesia yang bersifat mandiri. Komisi Yudisial hadir sebagai suatu lembaga mandiri yang berwenang melakukan pengawasan terhadap kehormatan hakim, dan mengusulkan pengangkatan hakim.

Komisi Yudisial dalam perjalanannya tidak dapat dilepaskan dengan sejarah kelam kekuasaan kehakiman rezim Soeharto. Munculnya Komisi Yudisial sendiri merupakan suatu bentuk perwujudan harapan bangsa Indonesia yang menginginkan suatu lembaga peradilan yang bersih dan mandiri. Kebersihan dan kemandirian lembaga peradilan tidak hanya dipengaruhi oleh hubungan struktur kekuasaan kehakiman dengan lembaga negara lainnya, namun kemandirian dan kebersihan lembaga peradilan juga erat hubungannya dengan sumber daya

¹ A.Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, ELSAM-Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta, hlm. 2.

manusia di dalam kekuasaan kehakiman itu sendiri. Sebaik apapun aturan atau regulasi yang dibuat guna mewujudkan kemandirian lembaga peradilan tidak akan dapat berjalan sebagaimana mestinya apabila sumber daya manusia didalamnya tidak memiliki integritas.

Komisi Yudisial lahir dengan tugas dan wewenang yang terkmaktub didalam pasal 24 B ayat (1) UUD 1945 “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”. Namun seiring berjalannya waktu semangat membentuk sistem peradilan yang bersih mulai dipertanyakan, hal ini dikarenakan satu demi satu wewenang Komisi Yudisial mulai dipersempit. Dimulai dengan dihapusnya wewenang Komisi Yudisial dalam rangka mengawasi keluhuran martabat hakim Mahkamah Konstitusi. Komisi Yudisial dianggap dapat mengganggu independensi dari hakim Mahkamah Konstitusi apabila terjadi sengketa kewenangan konstitusional antara Komisi Yudisial dengan lembaga negara lainnya, sehingga atas dasar itu kewenangan yang dimiliki Komisi Yudisial dalam rangka mengawasi keluhuran martabat hakim hanya ditafsirkan sebatas Hakim Agung saja tidak meliputi Hakim Mahkamah Konstitusi.

Hakim Agung yang pada saat itu berkedudukan sebagai pemohon mengajukan pengujian UU Nomor. 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial (Pasal 20, Pasal 22 ayat [1] huruf [e] dan ayat [5], Pasal 21, Pasal 23 ayat [2] dan ayat [3] serta ayat [5], pasal 24 ayat [1], Pasal 25 ayat [3] dan ayat [4], Pasal pada BAB I; Pasal 1 butir [5]) dan UU Nomor. 4 tahun 2006 Tentang Kekuasaan

Kehakiman (Pasal 34 ayat [3]) terhadap Pasal 24B ayat (1) yang berbunyi ;”Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim” dan Pasal 25 UUD 1945”Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diperhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang”. Duduk perkara bermula ketika para pemohon beranggapan bahwasanya wewenang Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan Hakim yang diatur dalam UU. Nomor 22 Tahun 2004 telah terjadi perluasan makna.² Para pemohon beranggapan bahwasanya Komisi Yudisial tidak mempunyai wewenang untuk mengawasi Hakim Agung maupun Hakim Konstitusi, wewenang komisi yudisial hanya sebatas pada pengawasan hakim tingkat I dan tingkat banding. Setelah mendengarkan permohonan pemohon dan keterangan para ahli maupun pihak terkait, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon dalam putusan Nomor. 005/PUU-IV 2006, yang intinya Mahkamah Konstitusi telah memaknai bahwa pengawasan hakim oleh KY tidak termasuk Hakim Konstitusi.³

Pengkerdilan wewenang Komisi Yudisial terus berlanjut, pelucutan wewenang Komisi Yudisial dalam hal melakukan pengangkatan Hakim Tingkat I menjadi babak baru dalam rangka membonsai fungsi dan kewenangan Komisi Yudisial. Hal ini dibuktikan dengan keluarnya putusan MK Nomor No.43/PUU-XIII-2015.

² Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Edisi Revisi*, ctk. Kedua, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 204.

³*Ibid*

Pemohon dalam putusan MK tersebut di atas ialah Ikatan Hakim Indonesia yang dimotori oleh lima orang Hakim Agung yakni, Imam Soebechi, Suhadi, Abdul Manan, Yulius, Burhan Dahlan, dan 1 panitera Mahkamah Agung, Soeroso Ono yang mengajukan permohonan uji materi ke Mahkamah Konsitusi dengan no register No.43/PUU-XIII/2015. Ikatan Hakim Indonesia yang sering disingkat dengan istilah IKAHI ini beranggapan bahwasanya Kewenangan KY tersebut telah mengganggu kemerdekaan kekuasaan kehakiman sehingga menimbulkan persoalan inkonstitusionalitas.

Adapun petitum yang diajukan pemohon adalah dengan mendalilkan kata “bersama” dan frasa “*dan Komisi Yudisial*” dalam ketentuan :⁴

1. Pasal 14A ayat (2) Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum “proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan negeri dilakukan *bersama* oleh Mahkamah Agung *dan Komisi Yudisial*”
2. Pasal 13A ayat (2) dan ayat 3 Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama “proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan agama dilakukan *bersama* oleh Mahkamah Agung *dan Komisi Yudisial*”
3. Pasal 14A ayat (2) Undang-Undang 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara “proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan tata usaha negara dilakukan *bersama* oleh Mahkamah Agung *dan Komisi Yudisial*”

Bertentangan terhadap

⁴Lihat Putusan MK No.43/PUU-XIII/2015, hlm. 18

1. Pasal 24 ayat (1) UUD 1945; "*Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan*".
2. Pasal 24B ayat (1) UUD 1945; "*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. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 ; "*setiap orang berhak atas pengakuan jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*".

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 24D ayat (1) UUD 1945
2. Bahwa Kekuasaan "*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 *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 konstitusional karena adanya “segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak lain diluar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

3. Bahwa rumusan menyangkut keterlibatan Komisi Yudisial dalam proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan negeri, pengadilan agam dan pengadilan tata usaha negara *a quo*, menimbulkan implikasi ketidakpastian hukum dan menimbulkan persoalan konstitusionalitas.

Berdasarkan permohonan yang diajukan pemohon tersebut Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon untuk seluruhnya. Sehingga dapat disimpulkan bahwa Komisi Yudisial tidak berwenang untuk melakukan proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan Negeri, hakim pengadilan Agama dan hakim pengadilan Tata Usaha Negara. Putusan mahkamah Konstitusi tersebut menuai kontroversi di kalangan akademisi dan praktisi hukum serta masyarakat pada umumnya.

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, penulis tertarik untuk melakukan kajian yang lebih mendalam mengenai “KEWENANGAN KOMISI YUDISIAL DALAM PROSES SELEKSI PENGANGKATAN HAKIM TINGKAT I PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA NO.43/PUU-XIII/2015.

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa Komisi Yudisial diberikan wewenang untuk melakukan proses seleksi pengangkatan hakim tingkat I?
2. Mengapa Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon dalam putusan MK nomor 43/PUU-XIII/2015?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui alasan mengapa Komisi Yudisial diberikan wewenang untuk melakukan proses seleksi Hakim tingkat I
2. Untuk mengetahui alasan mengapa Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon dalam putusan MK nomor 43/PUU-XIII/2015

D. Tinjauan Pustaka

1. Teori Lembaga Negara

Sebenarnya istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau organisasi Nonpemerintah yang dalam bahasa Inggris disebut Non-Government Organization atau Non-Government Organization (NGO's).⁵ Oleh sebab itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif ataupun yang bersifat campuran.⁶

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan nondepartemen, atau lembaga negara saja. Ada yang

⁵ Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Ctk. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 27.

⁶ *Ibid*

dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁷

Padatingkat pusat, kita dapat membedakannya dalam empat tingkatan kelembagaan, yaitu ;⁸

1. Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden;
2. Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden
3. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden
4. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau keputusan pejabat dibawah Menteri.

Lembaga Negara pada tingkatan konstitusi misalnya Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat(DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kewenangannya diatur dalam UUD dan rinci lagi dalam UU, meskipun pengangkatan para anggotanya ditetapkan dengan keputusan Presiden sebagai pejabat administrasi negara yang tertinggi.⁹

⁷*Ibid* hlm 37

⁸Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*, UII Press Yogyakarta, 2007, hlm. 89.

⁹*Ibid* hlm. 90.

Lembaga Negara tingkat kedua adalah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang yang berarti sumber kewenangannya berasal dari pembentuk Undang-undang. Proses pemberian kewenangan pada lembaga-lembaga ini melibatkan peran DPR dan Presiden atau untuk hal-hal tertentu melibatkan peran DPD.¹⁰

Pada tingkat ketiga adalah lembaga-lembaga yang sumber kewenangannya murni dari presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga pembentukan sepenuhnya bersumber dari *beleid* presiden (*presiden policy*). Artinya, pembentukan, perubahan ataupun perubahan tergantung pada kebijakan presiden semata. Tingkatan terakhir ialah lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri. Atas inisiatif menteri sebagai pejabat publik berdasarkan kebutuhan berkenaan dengan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan dibidang-bidang yang menjadi tanggung jawabnya dapat saja dibentuk badan, dewan, lembaga ataupun panitia-panitia yang sifatnya permanen dan bersifat spesifik.¹¹

Selanjutnya kedudukan lembaga negara juga dapat dibedakan berdasarkan fungsinya, dalam sistem ketata negaraan Indonesia, UUD 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif yang tercermin dalam fungsi MPR, DPR dan DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan dan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga-lembaga negara yang utama (*main state organs, principal state organs*).¹² Lembaga-lembaga Negara itu pula yang secara instrumental mencerminkan pelembagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama (*main state functions, principal state functions*), sehingga lembaga-lembaga negara itu pula yang dapat disebut sebagai lembaga negara utama (*main state*

¹⁰*Ibid*

¹¹*Ibid*

¹² Titik Triwulan Tutik, "Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945", Ctk. 3, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, hlm . 78.

organ, principal state organs, atau main state institutions) yang hubungannya diikat oleh prinsip “check and balance”.¹³

Selain lembaga-lembaga negara diatas terdapat juga lembaga-lembaga negara konstitusional lainnya namun berdasarkan fungsinya hanya bersifat penunjang terhadap lembaga negara utama. Lembaga semacam ini disebut dengan lembaga *state auxiliary organ* (lembaga penunjang). Meskipun tugasnya melayani, akan tetapi menurut Sri Surmantri, secara nasional *state auxiliary organ mempunyai* kedudukan dan peranan penting dalam mewujudkan tujuan nasional.¹⁴ Komisi Yudisial merupakan salah satu contoh lembaga penunjang yang diatur dalam UUD 1945, hal ini dikarenakan Komisi Yudisial tidak menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman melainkan menjadi lembaga yang menunjang/mendukung terhadap pelaksanaan pelaku kekuasaan kehakiman.

2. Teori Pemisahan Kekuasaan dan *Check And Balance*

Pada mulanya teori pemisahan kekuasaan diintrodusir oleh Jhon Locke (1632-1704). Menurutny, kemungkinan munculnya negara dengan konfigurasi politik totaliter bisa dihindari dengan membatasi kekuasaan negara.¹⁵ Kekuasaan negara harus dibatasi dengan cara mencegah sentralisasi kekuasaan kedalam satu tangan atau lembaga. Menurut Locke, Hal ini dilakukan dengan cara memisahkan kekuasaan politik kedalam tiga bentuk, yakni kekuasaan legislative (*legislative*

¹³ *Ibid*

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial..., op.cit.*, hlm. 44.

power), kekuasaan eksekutif (*executive power*) dan kekuasaan federatif (federatif power).¹⁶

Kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan yang berwenang untuk membuat undang-undang, kekuasaan lain harus tunduk pada kekuasaan ini. Kekuasaan eksekutif meliputi kekuasaan melaksanakan atau mempertahankan undang-undang termasuk mengadili. Kekuasaan federatif adalah kekuasaan legislatif dan eksekutif, meliputi kekuasaan keamanan negara, urusan perang dan damai dalam keterkaitannya dengan hubungan luar negeri.¹⁷ Dari ketiga kekuasaan itu, kekuasaan eksekutif dan federatif harus berada pada tangan yang sama dan harus ada supremasi kekuasaan legislatif atas kekuasaan yang lain.¹⁸

Melalui bukunya “L’*esprit des Lois*” Montesquieu pada tahun 1748 menawarkan alternatif yang agak berbeda dari yang ditawarkan Jhon Locke. Menurut Montesquieu untuk tegaknya negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara kedalam organ-organ Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat undang-undang; eksekutif melaksanakan undang-undang; yudikatif mengadili kalau terjadi pelanggaran atas undang-undang tersebut.¹⁹ Kemudian teori dari Montesquieu ini dikenal dengan nama triaspolitika.

3. Teori Independensi Lembaga Peradilan

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara...., op.cit.*, hlm. 67

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ MahfudMD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Ctk. Kedua (Edisi Revisi), PT Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 73.

Kekuasaan Kehakiman yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi, sudah barang tentu membutuhkan kebebasan dari segala bentuk pengaruh badan-badan dan pihak *ekstrayudisial*, sebab begitu pentingnya lembaga ini untuk mengemban tugas dalam penegakan hukum yang berintikan keadilan, kebebasan lembaga peradilan, kebebasan hakim sebagai ketentuan konstitusional yang kemudian digariskan dalam perundang-undangan organik.²⁰ Kemandirian kekuasaan kehakiman atau kebebasan hakim merupakan asas yang sifatnya universal, yang terdapat dimana saja dan kapan saja²¹ Asas ini berarti bahwa dalam melaksanakan peradilan hakim ,hakim itu pada dasarnya bebas, yaitu bebas dalam memeriksa dan mengadili perkara dan bebas dari campur tangan atau turun tangan kekuasaan yudisiil. Jadi pada dasarnya dalam memeriksa dan mengadili, hakim bebas untuk menentukan sendiri cara-cara memeriksa mengadili. Kecuali itu pada dasarnya tidak ada pihak-pihak, baik atasan hakim yang bersangkutan maupun pihak ekstra yudisiil yang boleh mencampuri jalannya sidang peradilan.²²

Meskipun pada dasarnya hakim itu mandiri atau bebas tetapi kekuasaan hakim itu tidaklah mutlak, karena dalam menjalankan tugasnya hakim secara mikro dibatasi oleh Pancasila, UUD, Peraturan Perundang-undangan, kehendak

²⁰ Ahmad mujahidin,*Peradilan Satu Atap di Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 13

²¹ Bambang Sutyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-Aspek perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, UII Press Yogyakarta, 2005, hlm 51

²²*Ibid*

para pihak, ketertiban umum, kesusilaan. Itu adalah faktor-faktor yang dapat membatasi kebebasan hakim. Kalaupun kebebasan hakim itu bersifat universal, tetapi pelaksanaannya di masing-masing negara tidak sama.²³

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Adapun fokus penelitian ini adalah menganalisis secara yuridis putusan Mahkamah Konstitusi No.43/PUU-XIII/2015 mengenai kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi pengangkatan hakim tingkat I.

2. Sumber Data Penelitian

a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat secara yuridis yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini. Bahan-Bahan Hukum Primer dalam penelitian ini terdiri dari;

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- 2) Undang-Undang No. 18 tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial
- 3) Undang-Undang No. 51 tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No.5 tahun 1986 Pengadilan Tata Usaha Negara

²³*Ibid*

- 4) Undang-Undang No. 50 tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 7 tahun 1989 tentang Pengadilan Agama
 - 5) Undang-Undang No. 49 tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 2 tahun 1986 tentang pengadilan umum.
 - 6) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 43/PUU-XIII/2015
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang bersifat menjelaskan terhadap hukum primer, dan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, Bahan-Bahan Hukum Sekunder, meliputi ;
- 1) Buku yang terkait skripsi
 - 2) Pendapat para ahli
 - 3) Karya tulis
 - 4) Literatur lainnya
3. Teknik Pengumpulan Data
- Data dikumpulkan dengan cara;
- a. Studi pustaka, yakni dengan mengkaji jurnal, hasil penelitian hukum dan literature yang berkaitan dengan objek penelitian
 - b. Studi dokumen, mengkaji tentang berbagai dokumen resmi institusional yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, risalah sidang dan lain-lain yang berhubungan dengan objek penelitian.

4. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan adalah dengan menggunakan pendekatan kasus, yaitu menelaah kasus yang berkaitan dengan masalah yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan serta telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*) dan pendekatan perundang-undangan, karena penelitian ini mengkaji beberapa perundang-undangan.

5. Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu pengelompokan dan penyesuaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian;
- b. Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematisasikan;
- c. Bahan hukum yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.

BAB II

TEORI PEMISAHAN KEKUASAAN, LEMBAGA NEGARA, INDEPENDENSI LEMBAGA PERADILAN

A. Teori pemisahan kekuasaan

Istilah “pemisahan kekuasaan” dalam bahasa Indonesia merupakan terjemahan *separation of power* berdasarkan teori *trias politica* atau tiga fungsi kekuasaan, yang dalam pandangan Montesquieu harus dibedakan dan dipisahkan secara struktural dalam organ-organ yang tidak saling mencampuri urusan masing-masing.²⁴ Sebelum Montesquieu, di Prancis pada abad ke-XVI pada umumnya diakui sebagai fungsi-fungsi kekuasaan negara itu ada lima. Kelimanya adalah: (1) Fungsi *diplomatic*; (2) Fungsi *defencie*; (3) Fungsi *nancie*; (4) Fungsi *justicie*; (5) Fungsi *police*. Kemudian selanjutnya oleh John Locke Konsepsi diatas dikerucutkan menjadi 3 fungsi kekuasaan, yaitu; (1) Fungsi legislatif; (2) Fungsi eksekutif; (4) Fungsi Federatif.²⁵

Kekuasaan legislatif menurut Locke yaitu kekuasaan yang berwenang untuk membuat undang-undang, kekuasaan lain harus tunduk kepada kekuasaan ini. Kekuasaan eksekutif meliputi kekuasaan melaksanakan atau mempertahankan undang-undang termasuk mengadili. Kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang meliputi semua yang tidak termasuk dalam kekuasaan legislatif maupun eksekutif, namun meliputi kekuasaan keamanan negara,

²⁴Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen*, Genta Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 30

²⁵Jimly Asshidiqie, *Perkembangan... op.cit.*, hlm . 29

urusan perang dan damai dalam keterkaitannya dengan hubungan luar negeri.²⁶

Kemudian lebih lanjut dinyatakan bahwa pada dasarnya kekuasaan legislatif maupun eksekutif tidak boleh berada pada satu tangan, keduanya harus dipisahkan, adapun kata Locke dijabarkan sebagai berikut :²⁷

“Akan menjadi cobaan yang sangat berat bagi kelembagaan manusia untuk memegang kekuasaan kalau orang-orang yang memiliki kekuasaan untuk membuat hukum, juga memiliki kekuasaan untuk melaksanakannya, karena mereka akan mengecualikan diri mereka dari ketaatan mematuhi hukum yang mereka buat sendiri, dan mereka akan mencoba membuat dan melaksanakan hukum yang melayani kepentingan pribadi mereka dan melawan kepentingan masyarakat pada umumnya, sehingga bertentangan dengan tujuan dari masyarakat dan pemerintah itu sendiri”.

Pikiran Locke ini kemudian dikembangkan oleh Montesquieu. Dalam bukunya “*De l’Esprit des Lois*”, Montesquieu mengadakan modifikasi atas gagasan Locke dengan memisahkan kekuasaan negara kedalam tiga aspek kekuasaan yakni, kekuasaan legislatif (*la puissance legislative*), kekuasaan eksekutif (*la puissance eksekutif*) dan kekuasaan yudikatif (*la puissance de juger*).²⁸ Selanjutnya pemikiran Montesquieu ini dikenal dengan teori *Trias Politica*. Kata Montesquieu “Kekuasaan Perundang-undangan harus terletak pada badan perwakilan rakyat, kekuasaan untuk menjalankan undang-undang pada raja, kekuasaan pengadilan pada para hakim yang sama sekali bebas dari pengaruh kekuasaan pelaksanaan”. Jikat lihat secara seksama teori Jhon Locke

²⁶Ni’matul Huda, *Lembaga Negara...op.cit.*,hlm.67

²⁷*Ibid*

²⁸*Ibid*.hlm 69

dengan Teori Montesquieu akan sekilas terlihat sama, namun pada nyatanya terdapat perbedaan yang cukup signifikan diantara kedua teori tersebut.

Perbedaan yang terjadi antara teori John Locke dan Montesquieu lebih dikarenakan adanya perbedaan sudut pandang. John Locke melihat teori pemisahan kekuasaan dari segi hubungan kedalam dan keluar negara, sedangkan Montesquieu melihatnya dari segi Hak asasi Manusia.²⁹ Pada kenyataannya teori yang diusung oleh Montesquieu telah menjadi doktrin terhadap perkembangan ketatanegaraan dunia, meskipun masih terdapat pro dan kontra terhadap teori tersebut. Seiring berjalannya waktu teori Montesquieu mengenai pemisahan kekuasaan ini sedikit banyak membawa perubahan pada sistem ketatanegaraan di dunia terlebih mengenai pemisahan lembaga yudikatifnya.

Teori *trias politica* yang diajarkan oleh Montesquieu sejatinya lebih menitik beratkan kepada pemisahan kekuasaan murni, di mana ketiga lembaga kekuasaan; Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif hanya boleh menjalankan fungsi yang telah melekat pada ke tiga lembaga kekuasaan tersebut atau dengan kata lain ke tiga lembaga kekuasaan tersebut menjalankan fungsinya secara eksklusif dimana suatu organ negara tidak boleh mencampuri fungsi organ negara lainnya. Seiring berjalannya waktu *trias politica* Montesquieu mulai ditinggalkan karena dianggap oleh para ahli mustahil untuk diterapkan di dalam sistem ketatanegaraan suatu negara. Pada tataran praktiknya sangat tidak mungkin menghindari persinggungan di antara

²⁹ Gunawan A.Tauda, *Komisi Negara... op.cit.*, hlm.31-32

ketiga lembaga tersebut, karena bagaimanapun juga ketiga lembaga kekuasaan ini saling mempengaruhi dan sederajat dan lebih jauh dari itu penulis juga berpendapat bahwasanya pemisahan kekuasaan murni yang ditujukan untuk mencegah terjadinya tirani malah akan menimbulkan tirani kekuasaan yang bergaya baru.

Adapun penjelasan mengenai tiga cabang pemisahan kekuasaan sebagai berikut:

1) Cabang Kekuasaan Legislatif

Kekuasaan Legislatif diberbagai negara dikenal sebagai lembaga representatif rakyat. Kehadiran cabang kekuasaan legislatif dianggap wajib bagi negara yang menganggap rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Hal ini dikarenakan dalam ajaran teori kedaulatan rakyat mensyaratkan adanya pemilihan umum yang menghasilkan dewan-dewan rakyat yang mewakili rakyat dan yang dipilih langsung maupun tidak langsung oleh seluruh warga negara yang dewasa.³⁰

Sementara itu, terkait dengan fungsi legislatif, Jimly Assiddhiqie, menjelaskan sebagai berikut:³¹

- i) Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*)
- ii) Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*)
- iii) Persetujuan atau pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*)
- iv) Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum mengikat lainnya (*binding decision making*)

³⁰ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 188

³¹ Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm.300

on international agreement and treaties or other legal binding documents).

2) Cabang Kekuasaan Eksekutif

Lembaga Eksekutif adalah lembaga yang menjalankan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh kekuasaan legislatif dan menerapkan undang-undang yang telah dibuat oleh lembaga legislatif, sehingga dapat dikatakan bahwasanya lembaga kekuasaan eksekutif merupakan lembaga eksekutor guna melaksanakan kebijakan maupun menyelenggarakan undang-undang yang telah ditetapkan oleh lembaga kekuasaan legislatif.

Sedangkan menurut C.F. Strong kekuasaan Eksekutif mencakup beberapa bidang, yaitu:

- i) Administrasi, yakni kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang dan peraturan-pertauran lainnya dan menyelenggarakan administrasi negara
- ii) Legislatif, yaitu membuat rancangan undang-undang dan membimbingnya dalam badan perwakilan rakyat sampai menjadi undang-undang
- iii) Keamanan, artinya kekuasaan untuk mengatur polisi dan angkatan bersenjata, menyelenggarakan perang, pertahanan negara, serta keamanan dalam negeri
- iv) Yudikatif, memberi grasi dan amnesti
- v) Diplomatik, yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan hubungan diplomatik dengan negara lain.³²

3) Cabang Kekuasaan Yudikatif

Kekuasaan yudikatif merupakan kekuasaan yang menjalankan fungsi peradilan di dalam suatu negara. Di berbagai negara kekuasaan

³²Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara...op.cit.*, hlm. 36

yudikatif selalu bersifat mandiri maupun tersendiri dari cabang kekuasaan lainnya (legislatif dan eksekutif) hal ini dikarenakan untuk menjamin agar tidak adanya intervensi yang dilakukan oleh kekuasaan legislatif maupun eksekutif.

Isitlah *cheks and balances* berdasarkan *Black's law dictionary*, diartikan sebagai suatu prinsip saling mengimbangi dan mengawasi antar cabang kekuasaan satu dengan yang lainnya. Tujuan dari konsepsi ini adalah untuk menghindari adanya konsentrasi kekuasaan pada satu cabang kekuasaan tertentu.³³

Sedangkan menurut munir, kata “*check*” dalam *check and balances* sebagai “suatu pengontrolan yang satu dengan yang lainnya agar suatu pemegang kekuasaan tidak berdaulat sebeb-bebasnya yang dapat menimbulkan kesewang-wenangan “. Sedangkan *balances* merupakan suatu keseimbangan kekuasaan, agar masing-masing pemegang kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat sehingga menimbulkan tirani.³⁴

Adapun operasionalitas teori *checks and balances* dilakukan melalui cara-cara tertentu. Cara-cara ini adalah :

- i) Pemberian wewenang terhadap suatu tindakan kepada lebih dari satu cabang pemerintahan.
- ii) Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu cabang pemerintahan.
- iii) Upaya hukum impeachment dari cabang pemerintah satu terhadap cabang pemerintahan lainnya
- iv) Pengawasan langsung dari satu cabang pemerintahan yang satu terhadap yang lainnya

³³*Ibid* hlm. 43

³⁴*Ibid*

- v) Pemberian wewenang kepada pengadilan sebagai pemutus kata akhir (*the last word*) jika ada pertikaian antara badan eksekutif dan legislatif.³⁵

Konsep mengenai pemisahan kekuasaan yang digagas oleh John Locke maupun Montesquieu setidaknya telah cukup banyak mempengaruhi sistem ketatanegaraan di dunia. Bahkan kehadiran konsep pemisahan kekuasaan ini telah menjadi suatu syarat bagi negara hukum.³⁶

Menurut Julius Stahl Konsep negara hukum yang disebutnya dengan *rechtstaat* itu mencakup empat elemen penting, yaitu,³⁷

1. Perlindungan hak asasi manusia
2. Pembagian kekuasaan
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang
4. Peradilan tata usaha negara

Penerapan pembatasan kekuasaan menjadi suatu hal yang wajib di dalam negara hukum, hal ini berangkat dari kontruksi negara hukum itu sendiri dimana ide Negara Hukum selain berkaitan dengan konsep *rechtstaat* dan *the rule of law*, juga berkaitan dengan konsep *nomocracy* yang berasal dari perkataan *nomo* dan *cratos*. *Nomos* adalah norma, sedangkan *cratos* adalah kekuasaan.³⁸ Sehingga ide negara hukum erat kaitannya dengan kedaulatan hukum atau hukum sebagai kekuasaan tertinggi didalam suatu negara bukan berada pada raja.

Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal ataupun pemisahan secara horizontal. Hal ini dikarenakan setiap kekuasaan pasti

³⁵ *Ibid*

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, ctk. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 15

³⁷ *Ibid*

³⁸ *Ibid*

memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, Lord acton "*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*".³⁹

Seiring berjalannya waktu teori pemisahan kekuasaan *trias politica* yang digagas oleh John Locke dan Montesquieu mulai ditinggalkan. Hal ini dikarenakan mustahil untuk menerapkan ajaran pemisahan kekuasaan yang digagas oleh Locke maupun Montesquieu tersebut. Pada tataran praktiknya sangat sulit untuk meghindari persinggungan yang terjadi antara ketiga cabang kekuasaan ini. Kemudian penulis juga berpendapat teori *trias politica* Montesquieu berpeluang melahirkan kekuasaan-kekuasaan mutlak lainnya dalam wujud yang baru.

Sehingga berkembang konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*) sebagai jawaban atas kekurangan dari teori *trias politica*. Intisari pada sistem pembagian kekuasaan adalah hubungan horizontal antar lembaga negara, di mana antar cabang kekuasaan tersebut saling bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *chekcs and balances*.

Namun dalam perkembangan hukum tata negara kontemporer saat ini, sedang terjadi pergeseran paradigma, dari paradigma hukum tata negara klasik yang dipopulerkan oleh Locke-Montequieu dengan teori *trias politica*, menuju bentuk bentuk pemisahan kekuasaan yang lebih kompleks yang beralaskan prinsip *check and balances*. Menurut Bruce Ackerman, prinsip *check and*

³⁹ *Ibid*

balance tidak hanya bisa dilakukan oleh tiga cabang kekuasaan, namun bisa lebih dari itu dengan tambahan-tambahan Komisi Independent.⁴⁰

B. Teori Lembaga Negara

B.1. Pengertian Lembaga Negara

Secara sederhana, istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Non Pemerintah yang dalam bahasa Inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Non Government Organizations (NGO's)*. Oleh sebab itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara.⁴¹

Definisi dan pengertian lembaga negara sangat beragam, tidak lagi bisa hanya dibatasi pada tiga lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dalam naskah UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan adapula yang disebutkan ekspilisit hanya fungsinya.⁴²

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata “lembaga” diartikan sebagai (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau

⁴⁰ Denny Indrayana, *Negara antara ada dan tiada*, Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 295

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan...*, *op.cit.*, hlm 27

⁴² Ni'matul Huda, *Lembaga Negara...* *op.cit.*, hlm. 89

melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.⁴³

Hans Kelsen mendefinisikan bahwa lembaga negara adalah siapa saja yang menjalankan fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum adalah suatu organ.⁴⁴ Sehingga dapat dipahami bahwsanya organ negara tidak selalu berbentuk organik karena setiap jabatan yang telah ditentukan oleh suatu tata hukum atau Individu yang menjalankan norma .dapat pula dikatakan sebagai organ negara.

Selanjutnya untuk memahami Konsep lembaga negara dengan pendekatan perbandingan, Philipus M. Hadjon memberikan contoh konsep Jerman. Konstitusi Jerman membedakan *state organ* dengan *contitutiional organ*. *Constitutional organ* adalah lembaga yang kewenangannya langsung diatur oleh konstitusi sedangkan *state organ* adalah lembaga yang dianggap bertindak atas nama negara Jerman.⁴⁵

Apabila dicermati lebih jauh, *constitutional organ* dapat diumpakan dengan Lembaga Tinggi negara dan Lembaga Tinggi Negara sebelum amandemen UUD 1945 yang dimana fungsi dan kedudukannya diatur langsung melalui UUD. Namun perlu untuk diketahui bahwsanya pengertian lembaga negara tidak dapat dipahami hanya sebatas lembaga yang diatur dalam konstitusi saja. Hal ini dikarenakan pada tataran praktiknya ditingkat pusat terdapat lembaga yang dibentuk berdasarkan

⁴³ H.A.S Natabaya, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, hlm. 27, dikutip dalam, Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan... op.cit.*, hlm.27

⁴⁴ *Ibid* hlm 31

⁴⁵ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum... op.cit.*, hlm. 177

undang-undang dan ditentukan lebih lanjut dengan peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan keputusan presiden.

Dari penjabaran diatas dapat ditarik kesimpulan bahwsanya lembaga negara adalah badan atau organisasi yang menjalankan fungsi menciptakan hukum (*law-creating*) dan/ataumenerapkan hukum (*law-applying*) dalam kerangka struktur dan sistem ketatanegaraan atau pemerintahan.

B.2. Lembaga Negara Sebelum Amandemen

Sebelum perubahan UUD 1945, Republik Indonesia menganut sistem supremasi MPR sebagai salah satu bentuk varian sistem supremasi parlemen yang dikenal di dunia.⁴⁶ Maka dari itu, MPR dianggap sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat dan dikonstruksikan sebagai lembaga negara tertinggi yang diimplementasikan melalui prosedur keterwakilan. Hal ini termaktub di dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen dengan kalimat; “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat:

Berdasarkan penjelasan diatas dapat kita pahami bahwasanya pada rezim kepemimpinan Soeharto Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga representatif rakyat dan merupakan pemegang seluruh kekuasaan di Negara Republik Indonesia karena dianggap sebagai perwujudan kedaulatan rakyat.

⁴⁶ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara... op.cit.*, hlm. 92

Dengan demikian MPR mempunyai kekuasaan tertinggi di Indonesia, segala kekuasaan untuk menyelenggarakan negara ini pada dasarnya terletak dibawah kekuasaan MPR atas mandat dari rakyat. Tetapi mengingat bahwa MPR adalah satu badan yang besar dan lamban sifatnya maka majelis tersebut menyerahkan lagi kekuasaannya kepada lembaga-lembaga yang ada dibawahnya.⁴⁷

Ringkasnya seluruh macam kekuasaan itu terletak di tangan Majelis, tetapi Majelis melimpahkan lagi kekuasaannya itu kepada lembaga-lembaga yang ada dibawahnya, yakni:⁴⁸

- a. Kekuasaan Eksekutif kepada Presiden
- b. Kekuasaan Legislatif kepada Presiden bersama DPR
- c. Kekuasaan Yudikatif kepada Mahkamah Agung dan Untuk sebagian kecil diserahkan kepada Presiden
- d. Kekuasaan Pemeriksaan Keuangan Negara kepada BPK
- e. Kekuasaan menasehati Eksekutif kepada DPA.

Jadi lembaga-lembaga tinggi negara merupakan pemegang kekuasaan yang diambil dan dibagi dari kekuasaan MPR. Dengan demikian maka adanya lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara merupakan penjelmaan adanya apartur demokrasi di tingkat pusat yang berpuccuk kepada MPR.⁴⁹

Menurut Undang – Undang Dasar 1945 lembaga-lembaga Negara di Indonesia untuk tingkat pusat ada enam; satu Lembaga Tertinggi yang dinamakan MPR dan lain-lainnya adalah Lembaga Tinggi yang terdiri dari DPR, Presiden, DPA, MA, dan BPK.

⁴⁷Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 198;115). Dalam . Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia... op.cit.*, hlm. 105

⁴⁸*Ibid*

⁴⁹*Ibid*

1) Majelis Permusyawaratan Rakyat

Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 alinea IV menempatkan salah satu asas negara yaitu “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”, hal ini menegaskan bahwasanya Indonesia menganut prinsip kedaulatan rakyat yang berasaskan demokrasi. Selanjutnya prinsip kedaulatan rakyat diimplementasikan melalui kelembagaan negara. Adapun lembaga negara yang dianggap sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat tersebut adalah MPR RI.

Sebelum amandemen MPR adalah lembaga yang dikonstruksikan sebagai lembaga negara tertinggi dan merupakan pemegang seluruh kekuasaan tertinggi di Indonesia karena dianggap sebagai perwujudan kedaulatan. Sesuai dengan bunyi pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen; *“Kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”*.

2) Dewan Perwakilan Rakyat

Menurut Undang Undang Dasar 1945, Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan Presiden memegang kekuasaan legislatif. Kedudukan Dewan ini kuat sehingga tidak dapat dibubarkan oleh Presiden, dan sebaliknya Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh DPR. Pasal 19 ayat (1) menetapkan bahwa susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan Undang-Undang. Berdasarkan Undang-Undang yang berlaku tentang pengisian keanggotaan DPR (Undang-Undang No 15/1969

yang terakhir diubah dengan Undang Undang Nomor 1 tahun 1985 serta Undang-Undang Nomor 16 tahun 1969 yang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 tahun 1985) terlihat bahwa cara yang dipakai untuk mengisi anggota-anggota DPR dilakukan dengan Pemilu serta dengan penunjukan/pengangkatan; sehingga susunan keanggotaannya merupakan gabungan antara anggota yang dipilih dan anggota yang diangkat.

Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai fungsi legislatif bersama Presiden yakni membuat Undang-Undang. Selanjutnya ditentukan adanya Hak budget (bersama Presiden membuat anggaran pendapatan dan Belanja Negara atau APBN) bagi dewan berdasarkan pasal 23 ayat (1), hak inisiatif untuk membuat Undang-Undang berdasarkan pasal 21 ayat (1) serta hak-hak lain bagi Dewan seperti hak tanya, hak amandemen, hak usul pernyataan pendapat, hak menyelidiki dan sebagainya. Dalam hal hak inisiatif untuk membuat Undang-Undang tidak serta merta menjadi hak mutlak bagi DPR namun harus ada persetujuan terlebih dahulu dari Presiden.

3) Presiden

Fungsi dan kekuasaan Presiden didalam UUD 1945 adalah sebagai berikut:

- i. Kekuasaan Legislatif (Pasal 5 dan Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945)

- ii. Kekuasaan Administrasi (Pasal 15 dan pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945)
- iii. Kekuasaan Eksekutif (Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945)
- iv. Kekuasaan Militer (Pasal 10, 11 dan 12 Undang-Undang Dasar 1945)
- v. Kekuasaann Yudikatif (Pasal 14 Undang-Undang Dasar 1945)
- vi. Kekuasaan Diplomatik (Pasal 13 Undang-Undang Dasar 1945)

4) Dewan Pertimbangan Agung

Menurut UUD 1945 Susunan dan Fungsi Dewan Pertimbangan Agung sebagai berikut;

- i. Susunan Dewan Pertimbangan Agung ditetapkan dengan Undang-Undang.
- ii. Dewan ini berkewajiban memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul kepada Pemerintah.

5) Mahkamah Agung

Mahkamah Agung merupakan Lembaga Tinggi Negara yang menjalankan Kekuasaan Kehakiman, hal ini senada dengan bunyi Pasal 24 UUD 1945 ayat (1) "*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman*

menurut undang-undang". Mahkamah Agung merupakan puncak perjuangan keadilan bagi setiap warga negara.⁵⁰

Adapun tugas dan fungsi yang diberikan kepada Mahkamah Agung berdasarkan UU No.14 tahun 1985 dan peraturan perundang-undangan lainnya ialah:

- a. Tugas Judisiil, yaitu tugas untuk menyelenggarakan peradilan yang meliputi;
 - 1) Memeriksa dan memutus perkara kasasi
 - 2) Sengketa yudisdiksi;
 - 3) Permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
- b. Tugas judicial review terhadap peraturan perundang-undangan dibawah Undang-undang
- c. Tugas pengawasan terhadap peradilan di bawahnya
- d. Tugas penasihat
- e. Tugas administratif
- f. Tugas-tugas lain yang diberikan berdasarkan undang-undang

Mengenai pengangkatan pejabat Mahkamah Agung diatur dalam pasal 8 UU Nomor 14 Tahun 1985 sebagai berikut;

1. Hakim Agung diangkat oleh Presiden selaku kepala Negara dari daftar nama calon yang diusulkan oleh DPR.

⁵⁰ Jimly Asshidiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2004, hlm. 85

2. Daftar nama calo tersebut diajukan oleh DPR kepada Presiden selaku Kepala Negara setelah DPR mendengar pendapat Mahkamah Agung dan Pemerintah.
3. Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung diangkat oleh Presiden selaku Kepala Negara di antara Hakim Agung yang diusulkan oleh DPR
4. Ketua Mahkamah Agung diangkat oleh Presiden selaku Kepala Negara di antara Hakim Agung yang diusulkan oleh Ketua Mahkamah Agung
5. Untuk mengisi lowongan jabatan Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Anggota Mahkamah Agung, diusulkan masing-masing 2 (dua) orang calon.

Selanjutnya terkait dengan pembinaan dan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman diatur melalui UU Nomor 14 Tahun 1970. Pembinaan dan pengawasan bidang teknis kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung, sedangkan bidang organisasi administrasi dan keuangan dilakukan oleh pemerintah.⁵¹ Administrasi peradilan umum berada di bawah Departemen Kehakiman, administrasi peradilan agama berada di bawah Departemen Agama, dan Administrasi peradilan militer berada di bawah pengendalian organisasi tentara, hal ini sering disebut dengan istilah dualisme kekuasaan kehakiman. Struktur organisasi Mahkamah Agung terdiri

⁵¹ A. Mukti Arto, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, hlm.306

dari sekurang-kurangnya seorang ketua dan empat orang Hakim Agung ditambah beberapa orang panitera pengganti. Pejabat-pejabat teras pada Mahkamah Agung diangkat oleh Presiden atas usul dari DPR.

6) Badan Pemeriksa Keuangan

Perangkat lain yang merupakan salah satu Lembaga Tinggi Negara adalah badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Badan ini merupakan badan penilai dan peneliti serta penentu, “sah” atau tidaknya penggunaan uang negara. Badan Pemeriksa keuangan ini harus dibentuk berdasarkan ketentuan pasal 23 ayat (5) daripada Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi; “Untuk memeriksa tentang tanggung jawab keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahu kepada Dewan Perwakilan Rakyat.”⁵²

B.3. Lembaga Negara Setelah Amandemen

Struktur kelembagaan indonesia setelah amandemen memiliki wajah baru, begitu banyak perubahan yang terjadi dan membuat dinamika ketatanegaraan indonesia semakin berwarna. Sebelum perubahan UUD 1945, Republik Indonesia menganut prinsip supremasi MPR, dengan kata lain MPR merupakan lembaga tertinggi negara pada saat itu, hal ini termaktub pada pasal 1 ayat (2) UUD 1945 “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Namun

⁵²*Ibid*

setelah Perubahan UUD 1945, ketentuan Pasal 1 ayat (2) tersebut rumusannya menjadi “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Perubahan rumusan pasal tersebut berdampak pada; (a) Kedaulatan atau kekuasaan tertinggi itu berada dan berasal atau bersumber dari rakyat seluruhnya; (b) kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut ketentuan UUD; (c) organ pelaku atau pelaksana prinsip kedaulatan rakyat itu tidak terbatas hanya MPR saja, melainkan semua lembaga negara adalah juga pelaku langsung atau tidak langsung kekuasaan yang bersumber dari rakyat yang berdaulat tersebut.⁵³

DPR adalah pelaku kedaulatan rakyat di bidang pembentukan undang-undang, sedangkan Presiden dan Wakil Presiden adalah pelaksana kedaulatan rakyat dibidang pemerintahan negara. Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pemeriksa keuangan yang dipilih oleh rakyat secara tidak langsung dapat pula disebut sebagai lembaga pelaksana kedaulatan rakyat di bidang tugasnya masing-masing.⁵⁴

Dari segi kelembagaannya, maka menurut ketentuan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca Perubahan Keempat (Tahun 2002), dalam struktur kelembagaan Republik Indonesia terdapat delapan buah organ negara yang mempunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional dari UUD. Kedelapan organ tersebut adalah: (1) Dewan Perwakilan Rakyat, (2) Dewan Perwakilan Daerah, (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat, (4) Badan Pemeriksa Keuangan, (5)

⁵³ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara...op.cit.*, hlm. 93

⁵⁴ *Ibid*

Presiden dan Wakil Presiden, (6) Mahkamah Agung,, (7) Mahkamah Konstitusi, (8) Komisi Yudisial.⁵⁵ Pasca Amandemen UUD 1945 jelas terlihat perubahan-perubahan yang cukup signifikan terutama dalam hal kelembagaan Indonesia. Hal ini terlihat jelas dengan hadirnya dua lembaga baru, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial yang tentunya akan memberikan banyak warna didalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya dibidang kekuasaan kehakiman.

Berikut ini penjelasan mengenai kedelapan organ yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional dari UUD tersebut, antara lainnya sebagai berikut:

a. Majelis Permusyawaratan Rakyat

MPR dalam Sidang Tahunan 2001 memutuskan menyempurnakan pasal 1 ayat (2) lama dan menggantinya menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD”. Perubahan itu mengisyaratkan bahwa kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, dan tidak lagi memegang kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945.⁵⁶ Berdasarkan Perubahan tersebut maka MPR secara otomatis tidak lagi berwenang untuk memilih presiden dan wakil presiden karena presiden akan dipilih secara langsung oleh rakyat berdasarkan ketentuan dan amanat UUD 1945.

⁵⁵*Ibid*

⁵⁶*Ibid*

Susunan keanggotaan MPR juga berubah secara struktural karena dihapuskannya keberadaan Utusan Golongan yang mencerminkan prinsip perwakilan fungsional (*functional representatif*) dari unsur keanggotaan MPR. Dengan demikian, anggota MPR hanya terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah.⁵⁷

b. Dewan Perwakilan Rakyat

Perubahan pertama terhadap UUD 1945 terjadi pada tanggal 19 Oktober 1999, dalam Sidang Umum MPR yang berlangsung tanggal 14-21 Oktober 1999. Dalam perubahan ini terjadi pergeseran kekuasaan presiden dalam membentuk undang-undang, yang diatur dalam pasal (5), berubah menjadi presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang, dan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang (pasal 20). Perubahan ini memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada di tangan Presiden, beralih ke tangan DPR.

c. Dewan Perwakilan Daerah

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bikameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang

⁵⁷Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2007, hlm.134

memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas.⁵⁸

d. Presiden dan Wakil Presiden

Pada lembaga kepresidenan terdapat beberapa perubahan pasal, adapun pasal tersebut meliputi pasal 7, pasal 13 dan pasal 14, pasal 15 UUD 1945 yang meliputi fungsi dan kewenangan dari presiden, sedangkan perubahan pada pasal 6 UUD 1945 mengenai mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden. Perubahan pasal 7A mengenai pemberhentian Presiden dan /atau Wakil Presiden, serta perubahan terakhir pada pasal 8 UUD 1945.

e. Mahkamah Agung

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Prinsip ini semula dimuat dalam penjelasan, yang berbunyi; “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*maachsstaat*). Materi penjelasan tersebut kemudian diangkat ke dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 (perubahan ketiga) berbunyi; “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Demikian pula tentang kekuasaan kehakiman yang mandiri, diangkat dari Penjelasan menjadi materi Batang Tubuh UUD 1945 pasal 24 ayat (1). Hal ini akan lebih menguatkan konsep negara hukum Indonesia.⁵⁹ Dalam usaha memperkuat Prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka, sesuai

⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi... op.cit.*, hlm. 119

⁵⁹ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara... op.cit.*, hlm. 130

dengan tuntutan reformasi di bidang hukum telah dilakukan perubahan terhadap UU No. 14 Tahun 1970 tentang kekuasaan Kehakiman dengan UU No.35 Tahun 1999 tentang perubahan atas UU No.14 Tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman. Pada tanggal 15 Januari 2004 UU No. 14 Tahun 1970 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 35 Tahun 1999 tentang perubahan atas UU No. 14 1970 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman telah dicabut dengan UU No. 4 Tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman. Melalui perubahan tersebut telah diletakkan kebijakan bahwa segala urusan mengenai peradilan baik yang menyangkut teknis yudisial maupun organisasi, administrasi, dan finansial berada dibawah satu atap dibawah kekuasaan Mahkamah Agung.

Secara Konseptual, paling tidak, menurut Bagir Manan ada dua akibat yang timbul dari kebijakan (politik) satu atap, yaitu;⁶⁰ *pertama*, ditinjau dari ajaran trias politika. Dengan satu atap, pemisahan kekuasaan kehakiman dari cabang-cabang kekuasaan legislatif, dan eksekutif menjadi lebih murni dari pemisahan kekuasaan kehakiman Amerika Serikat. Hubungan *check and balances* hanya ada pada pengangkatan. Pengangkatan Hakim Agung mengikutsertakan DPR dan Presiden. Calon atau calon-calon Hakim Agung, “disaring “ DPR dengan melalui *fit dan propertest*, dari calon atau calon-calon yang

⁶⁰*Ibid* hlm.130

diajukan Komisi Yudisial. Calon atau calon-calon yang lulus saringan diajukan kepada Presiden untuk diangkat (lebih tepat “ditetapkan”, karena Presiden hanya diberi wewenang menetapkan Presiden tidak berwenang menolak calon atau calon yang diajukan DPR).

Fungsi dan wewenang Mahkamah Agung diatur dalam pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 “ Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

f. Mahkamah Konstitusi

Perubahan UUD 1945 melahirkan lembaga baru di bidang kekuasaan kehakiman yaitu, Mahkamah Konstitusi, sebagaimana yang diatur dalam pasal 24 ayat (2), yang berbunyi sebagai berikut; “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan Peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan umum, peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”. Secara umum dapat dikatakan bahwa keberadaan lembaga Mahkamah Konstitusi ini merupakan fenomena baru dalam dunia ketatanegaraan. Sebagian besar negara-negara demokrasi yang sudah mapan, tidak mengenal lembaga Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri.⁶¹

⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan... op.cit.*, hlm 89

Berkenaan dengan tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi, pasal 24C menegaskan bahwa ; (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar;

g. Badan Pemeriksa Keuangan

Sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, kelembagaan BPK diatur dalam pasal 23 ayat (5) berada dalam Bab VIII tentang Hal keuangan, yang berbunyi; “ Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.” Setelah ada perubahan UUD 1945 kelembagaan BPK diatur tersendiri dalam BAB VIIIA tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Dipisahkannya Badan Pemeriksa Keuangan dalam bab tersendiri, yang sebelumnya merupakan bagian dari Bab VII tentang Hal Keuangan dimaksudkan untuk memberi dasar hukum yang lebih kuat serta pengaturan lebih rinci mengenai BPK yang bebas dan mandiri serta sebagai lembaga

negara dengan fungsi memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.⁶²

h. Komisi Yudisial

Dewasa ini, banyak negara terutama negara-negara yang sudah maju mengembangkan lembaga komisi judicial semacam ini dalam lingkungan peradilan dan lembaga-lembaga penegak hukum lainnya maupun di lingkungan organ-organ pemerintahan pada umumnya. Komisi yudisial merupakan produk perkembangan budaya dari suatu sistem hukum, yang berakar pada perkembangan historis, kulturual, dan sosial dari negara-negara tertentu. Oleh karena itu, setiap Komisi Yudisial bersifat unik dan kita tidak dapat melihat lembaga tersebut di luar konteks negaranya.

Latar belakang pembentukan Komisi Yudisial di berbagai negara tersebut sebagai akibat dari salah satu atau lebih dari lima hal berikut ini; (1) Lemahnya *monitoring* secara intensif terhadap kekuasaan kehakiman, karena monitoring hanya dilakukan secara internal saja; (2) tidak adanya lembaga yang menjadi penghubung antara kekuasaan pemerintah (*executive power*)- dalam hal ini Departemen Kehakiman- dengan kekuasaan kehakiman (*judicial power*); (3) kekuasaan kehakiman dianggap tidak mempunyai efisiensi dan efektivitas yang memadai dalam menjalankan tugasnya apabila masih disibukkan dengan persoalan-persoalan teknis non-hukum; (4) tidak adanya konsistensi putusan lembaga peradilan, karena setiap putusan kurang memperoleh penilaian dan pengawasan yang ketat dari sebuah lembaga khusus; (5) pola rekrutmen hakim selama ini dianggap terlalu bias dengan masalah politik, karena lembaga yang mengusulkan dan merekrutnya adalah lembaga-lembaga politik, yaitu presiden atau parlemen.⁶³

⁶² Ni'matul Huda, *Lembaga Negara... op.cit.*, hlm. 144

⁶³ Idul Rishan, *Komisi Yudisial Suatu Upaya Mewujudkan Wibawa Peradilan*, Genta Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 1

Di Indonesia sendiri ide tentang perlunya pembentukan komisi yudisial bukanlah hal yang baru. Hal tersebut dapat dilihat dalam pembahasan RUU tentang ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman sekitar tahun 1968, sempat diusulkan pembentukan lembaga yang diberi nama Majelis Pertimbangan Penelitian Hakim (MPPH). Majelis ini berfungsi memberikan pertimbangan dan mengambil keputusan terakhir mengenai saran-saran atau usul-usul yang berkenaan dengan pengangkatan, promosi, kepindahan, pemberhentian, dan tindakan atau hukuman jabatan para hakim, yang diajukan, baik oleh MA maupun menteri kehakiman.⁶⁴

Ide itu muncul kembali dan menjadi wacana kuat sejak adanya desakan penyatuan atap bagi hakim tahun 1998-an. Sebagaimana diketahui tahun 1998 MPR mengeluarkan ketetapan MPR RI No.X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara. TAP MPR tersebut menyatakan perlunya segera diwujudkan pemisahan yang tegas antara fungsi-fungsi yudikatif dan eksekutif.⁶⁵

Namun kenyataannya pembentukan lembaga yang ditujukan sebagai lembaga pengawasan kehakiman ini mulai terwujud pasca reformasi. Lembaga tersebut saat ini dikenal dengan nama Komisi Yudisial. Lahirnya Komisi Yudisial di era reformasi, adalah akibat dari

⁶⁴*Ibid*lm.47

⁶⁵*Ibid*

kekecewaan masyarakat terhadap praktik peradilan yang tidak lagi menunjukkan komitmen moral untuk menegakkan hukum dan keadilan.⁶⁶

Kegagalan sistem peradilan tersebut menyangkut banyak aspek, mulai dari aspek kelembagaan, aspek substansi, dan aspek budaya hukum. aspek kelembagaan antarlain mencakup sub-aspek pengawasan, baik pengawasan administrasi, teknis yudisial, maupun perilaku hakim.⁶⁷ Oleh sebab itu kehadiran Komisi Yudisial ditengah-tengah carut marutnya wajah peradilan Indonesia diharapkan dapat merubah sistem peradilan indonesia menjadi lebih baik.

Sebagai pengawas eksternal, Komisi Yudisial berwenang dan bertugas secara preventif yakni dalam menyeleksi hakim agung dan mengusulkan pengangkatan hakim agung.⁶⁸ Hal tersebut sesuai dengan bunyi pasal 24B UUD 1945, yaitu : (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

⁶⁶ Fajrul Rahman Jurdi, *Komisi Yudisial dari Delegitimasi Hingga Revitalisasi Moral Hakim*, Kracasi Wacana, Yogyakarta, 2007, hlm. 137

⁶⁷ Imam Anshori Saleh, *Konsep Pengawasan Kehakiman*, Setara Press, Malang, 2014, hlm. 4

⁶⁸ *Ibid*

Presiden dengan persetujuan DPR; dan (4) Susunan, Kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur lebih lanjut oleh Undang-Undang.

C. Teori Independensi Lembaga Peradilan

Konsep negara hukum sudah sangat familiar ditelingah para sarjana hukum. Konsep yang menjunjung hukum sebagai kekuasaan tertinggi ini merupakan hasil perenungan dua filosof besar Yunani, yaitu Plato (429 M) dan muridna Aristoteles (384 M).⁶⁹ Dalam perjalanannya Konsep Negara Hukum telah berkembang dalam konsep *rechtsstaat* (dipopulerkan oleh Paul Laband, Julius Stahl, Imanuel Kant) dan konsep *rule of law* (dipopulerkan oleh A.V. Dicey). Adapun pemahaman mengenai Konsep Negara Hukum *Rechtsstaat* dan Negara Hukum *Rule of law* sebagai berikut; sistem negara hukum *rechtsstaat* adalah suatu sistem hukum yang didasarkan pada aturan tertulis sedangkan sistem negara hukum *rule of law* adalah suatu sistem hukum yang didasarkan pada keyakinan hakim ataupun kebiasaan-kebiasan lembaga kehakiman serta doktrin para ahli.

Rechtsstaat menurut Julius Stahl mencakup empat elemen penting, yaitu; I. Perlindungan hak asasi manusia; II. Pembagian kekuasaan; III. Pemerintahan berdasarkan undang-undang; IV. Peradilan tata usaha negara. Adapun *The rule of law* menurut A.V.Dicey memiliki tiga ciri penting, yaitu; I. *Supremacy of law*; II. *Equality before the law*; III. *Due proces of law*.⁷⁰ Perlu untuk diketahui selain dari pada keempat prinsip negara hukum yang digagas

⁶⁹ Suparman Marzuki, *Tragedi Politik Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm. 73

⁷⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi... op.cit.*, hlm. 125-126

oleh Julius Stahl serta ketiga elemen yang digagas oleh A.V.Dicey , *International Commission of Jurists* dalam konferensinya di Bangkok pada tahun 1965 kembali memperluas konsep mengenai prinsip-prinsip negara hukum.⁷¹

International Commission of Jurists mengemukakan syarat-syarat negara hukum sebagai berikut: I. Perlindungan Konstitusional; II. Badan kehakiman yang bebas dan tidak berpihak; III. Pemilihan umum yang bebas; IV. Kebebasan menyatakan pendapat; V. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi; IV. Pendidikan Kewarganegaraan.⁷²

Dari penjabaran diatas mengenai keenam konsep yang digagas oleh *International Commission of Jurists* dapat kita lihat bahwasanya lima dari enam prinsip yang digagas oleh *International Commission of Jurists*nyatanya mempunyai kesamaan pada prinsip yang diutarakan oleh Julius Stahl maupun A.V.Dicey terkecuali pada prinsip peradilan yang bebas dan tidak berpihak. Sehingga dapat dikatakan perluasan mengenai konsep prinsip negara hukum hanya terletak pada prinsip peradilan yang bebas dan tidak berpihak. Penulis beranggapan bahwasanya kemunculan prinsip peradilan yang bebas dan tidak berpihak merupakan syarat mutlak bagi negara hukum. hal ini dikarenakan prinsip peradilan yang bebas dan tidak berpihak memang sangat dibutuhkan, bagi suatu negara yang menganut prinsip negara hukum untuk menjamin terlaksananya konsep negara hukum itu sendiri.

⁷¹ Position Paper, *Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*, Indonesia Center for Environmental Law, Jakarta, 1999, hlm. 1

⁷² *Ibid* hlm.2

Prinsip peradilan yang bebas dan tidak berpihak merupakan prinsip dimana suatu negara harus menjamin kemerdekaan maupun independensi lembaga peradilan dalam menjalankan tugasnya. Adapun pengertian mengenai Independensi lembaga peradilan tidak lain adalah kebebasan dan kemandirian lembaga peradilan dalam menjalankan fungsi dan peranannya.

Sudikno Mertokusumo memberikan makna independensi lembaga peradilan, sebagai berikut;⁷³

“kemandirian kekuasaan kehakiman atau kebebasan hakim merupakan asas yang sifatnya universal, yang terdapat di mana saja dan kapan saja. Asas ini berarti bahwa dalam melaksanakan peradilan, hakim itu pada dasarnya bebas, yaitu bebas dalam/untuk memeriksa dan mengadili, hakim bebas untuk menentukan sendiri cara-cara memeriksa mengadili. Kecuali ini pada dasarnya tidak ada pihak-pihak, baik atasan hakim yang bersangkutan maupun pihak ekstraprosesial yang boleh mencampuri jalannya sidang pengadilan”. Independensi lembaga peradilan di dalamnya terkandung pula makna pemberian kekuasaan kepada lembaga peradilan untuk menjalankan suatu kewenangan profesi tertentu tanpa adanya campur tangan dari pihak manapun . pemberian kekuasaan kepada lembaga peradilan yang harus terpisah dan bebas dari pengaruh kekuasaan lain adalah implementasi dari asas kekuasaan lembaga peradilan yang merdeka.

Sedangkan Muladi sebagaimana dikutip dalam *Beijing Statement of Principles of the Independence the Law Asia region of the Judiciary* dimanila, 28 Agustus 1997 memaknai Independensi lembaga peradilan sebagai berikut;⁷⁴

Kehakiman merupakan institusi nilai yang tertinggi pada setiap masyarakat, kemerdekaan hakim mempersyaratkan bahwa hakim memutuskan sebuah perkara sepenuhnya atas dasar pemahaman undang-undang dan terbebas dari pengaruh manapun, baik langsung maupun tidak langsung, hakim memiliki yurisdiksi, atas segala isu

⁷³Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap... op.cit.*, hlm. 14

⁷⁴ Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman Pasca-Amendemen Konstitusi*, Fajar Interpratama, Jakarta, 2012,hlm 73-74

yang memerlukan keadilan, mempertahankan kemandirian kehakiman adalah sesuatu yang essensial untuk menjamin tujuan dan melakukan fungsinya yang tepat dalam masyarakat yang bebas dan menghormati hukum. kemandirian tersebut juga harus dijamin oleh negara melalui konstitusi dan undang-undang.

Lebih lanjut Alexis de Toqcueville memberikan tiga ciri bagi pelaksanaan kekuasaan lembaga peradilan yang indepenen;⁷⁵

Pertama, kekuasaan lembaga peradilan di semua negara merupakan pelaksana fungsi peradilan, di mana lembaga peradilan hanya bekerja kalau ada pelanggaran hukum atau hak warga negara tanpa ada satu kesatuan lainnya dapat melakukan *intervensi*.

Kedua, fungsi lembaga peradilan hanya berlangsung kalau ada kasus pelanggaran hukum yang khusus, hakim bahkan dikatakan masih dalam *koridor* pelaksana tugasnya, jika ia dalam memutuskan satu perkara menolak menerapkan prinsip yang berlaku umum, namun jika hakim menolak menaati prinsip-prinsip yang berlaku umum di mana dia tidak dalam kondisi memeriksa satu perkara, maka ia dapat dihukum atas dasar pelanggaran tersebut.

Ketiga, kekuasaan lembaga peradilan hanya berfungsi jika diperlukan dalam hal adanya sengketa yang diatur dalam hukum. Pada hakikatnya, pelaksana fungsi lembaga peradilan senantiasa berujung pada lahirnya suatu putusan. Karena itu, jika suatu putusan berujung pada terbuktinya suatu kejahatan keji, maka pelakunya dihukum. Demikian juga halnya, jika hakim memutuskan adanya pelanggaran, maka ia dapat memutuskan hukuman denda bagi pelakunya.

Setidaknya ada tiga paramater lembaga kekuasaan kehakiman dapat dikatakan sebagai suatu lembaga yang independen;⁷⁶

1. Kemandirian lembaga/institusinya

Kemandirian dalam hal ini adalah kemandirian yang berkaitan dengan lembaga peradilannya itu sendiri. Paramater mandiri atau tidaknya lembaga peradilan dapat dilihat dari beberapa hal;

- a. Apakah lembaga peradilan tersebut mempunyai ketergantungan (saling mempengaruhi terhadap kemandiriannya dalam

⁷⁵Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, hlm. 99. Dalam Ahmad Mujahidin "Peradilan Satu atap...", *op.cit.*, hlm. 52

⁷⁶Bambang Sutiyoso, Sri Hastuti, *Aspek-aspek Perkembangan... op.cit.*, hlm. 52

melaksanakan tugas) dengan lembaga lain atukah tidak, misalnya dengan institusi kejaksaan, kepolisian, kepengacaraan dan lembaga-lembaga lainnya. Kalau lembaga peradilan ternyata dapat dipengaruhi integritasnya dan kemandiriannya oleh lembaga lain tersebut, hal ini merupakan salah satu indikator bahwa lembaga peradilan tersebut tidak mandiri, atau setidaknya lembaga peradilan itu kurang mandiri.

- b. Apakah lembaga peradilan tersebut mempunyai hubungan hierarkis secara ke atas secara formal, dimana lembaga atasannya tersebut dapat campur tangan dan mempengaruhi kebebasan atau kemandirian terhadap keberdaaan lembaga peradilan tersebut.

2. Kemandirian proses peradilannya

Kemandirian proses peradilan di sini terutama dinilai dari proses pemeriksaan perkara, pembuktian sampai pada putusan yang dijatuhkan. Paramater mandiri atau tidaknya suatu proses peradilan ditandai dengan ada atau tidaknya campur tangan (*intervensi*) dari pihak-pihak lain di luar kekuasaan kehakiman yang dengan berbagai upaya mempengaruhi proses peradilan baik secara langsung maupun tidak langsung.

3. Kemandirian hakimnya

Paramater mandiri atau tidaknya hakim dalam memeriksa perkara dapat dilihat dari kemampuan dan ketahanan hakim dalam menjaga integritas moral dan komitmen kebebasan profesinya dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dari adanya campur tangan dari pihak lain dalam proses peradilan.

Selain dari 3 (tiga) hal di atas, suatu independensi lembaga peradilan dapat juga diuji melalui dua hal, yaitu ketidak-berpihakan (*impartiality*) dan keterputusan relasi dengan para aktor politik (*political insularity*). Impersialitas hakim terlihat pada gagasan bahwa para hakim akan mendasarkan putusannya pada hukum dan fakta-fakta di persidangan, bukan atas dasar keterkaitan dengan salah satu pihak yang berperkara.⁷⁷

Independensi lembaga peradilan juga dapat dilihat dari kedudukan yudikatif yang seimbang dengan kekuasaan legislatif dan eksekutif. Pada

⁷⁷ Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap...* op.cit. hlm. 53

kondisi seperti itu lembaga peradilan sebagai bagian dari komponen kekuasaan yudikatif dapat mengawasi sekaligus membatasi kekuasaan legislatif maupun eksekutif.⁷⁸

Tuntutan akan hadirnya kekuasaan lembaga peradilan yang merdeka merupakan salah satu bentuk konsekuensi negara berdasarkan atas hukum. Di Indonesia pokok-pokok aturan yang menunjukkan asas negara berdasar atas hukum, pemberian jaminan kebebasan warga negara dan pencegahan kemungkinan penyelenggaraan pemerintah sewenang-wenang telah terdapat dalam UUD 1945. Dengan demikian kehadiran kekuasaan lembaga peradilan yang merdeka merupakan bagian yang tak terpisahkan dari sistem UUD 1945. Hal ini diatur dalam pasal 24 ayat (1) UUD 1945; “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”.

Dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa peradilan bebas dan tidak memihak harus ada dalam setiap Negara hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi).⁷⁹ Kekuasaan kehakiman yang merdeka ditujukan untuk menjamin keadilan dan kebenaran, maka dari itu segala macam bentuk intervensi maupun kepentingan tidak diperkenankan masuk kedalam tubuh lembaga peradilan.

Saat menjalankan tugasnya, hakim tidak boleh memihak kepada siapapun juga kecuali kepada kebenaran dan keadilan. Namun demikian,

⁷⁸ *Ibid* hlm 16

⁷⁹ Jimly Assiddhiqie, *Konstitusi dan... op.cit.*, hlm.130

dalam menjalankan tugasnya, proses pemeriksaan perkara oleh hakim juga harus bersifat terbuka, dan dalam menentukan penilaian dan menjatuhkan putusan, hakim harus menghayati nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat.⁸⁰

Lebih jauh mengenai pemahaman kekuasaan lembaga peradilan yang merdeka, Bagir Manan memberikan pendapatnya sebagai berikut;⁸¹

Pertama, Kekuasaan lembaga peradilan yang merdeka adalah kebebasan dalam urusan peradilan atau kebebasan menyelenggarakan fungsi peradilan (fungsi yustisial). Kebebasan ini mencakup kebebasan memeriksa, mengadili dan memutus perkara. Hal-hal di luar fungsi peradilan (fungsi non yudisial) tidak termasuk kandungan pengertian kekuasaan lembaga peradilan yang merdeka. Namun demikian tidak pula serta merta berarti bahwa terhadap fungsi non yudisial dapat dicampuri secara tanpa batas.

Kedua, kekuasaan lembaga peradilan yang merdeka mengandung makna larangan bagi kekuasaan ekstra yustisial mencampuri proses penyelenggaraan peradilan. Larangan tersebut, hanya berlaku pada kekuasaan ekstra yustisial, maka kekuasaan lembaga peradilan tertentu dimungkinkan mencampuri pelaksanaan fungsi peradilan lainnya. Campur tangan lembaga lain dimungkinkan sepanjang UUD 1945 mengizinkan.

Ketiga, kekuasaan lembaga peradilan yang merdeka diadakan dalam rangka terselenggaranya negara berdasarkan atas hukum. Dengan penegasan ini maka kekuasaan lembaga peradilan dimungkinkan untuk melakukan pengawasan yustisial terhadap tindakan badan penyelenggara negara atau penyelenggara pemerintahan lainnya. Pengawasan ini sekaligus bertalian dengan paham konstitusional yang dianut oleh UUD 1945. Prinsip ini telah menjelmakan kewenangan badan peradilan untuk menguji peraturan perundang-undangan atau ketetapan yang dikeluarkan pemerintah.

Secara umum dapat dikemukakan ada dua prinsip yang biasa dipandang sangat pokok dalam sistem peradilan, yaitu (i) *the principle of*

⁸⁰*Ibid*

⁸¹Ahmad Mujahidin, *Peradilan satu atap...op.cit.*, hlm. 61

judicial independence, dan (ii) *the principle of judicial impartiality*. Kedua prinsip ini diakui sebagai syarat pokok sistem di semua negara yang disebut hukum modern atau *modern constitutional state*.⁸²

Namun, disamping kedua prinsip tersebut, dari prespektif hakim sendiri berkembang pula pemikiran mengenai prinsip-prinsip lain yang juga dianggap penting. Misalnya, dalam forum *international Judicial Conference* di Bangalore, India, 2012, berhasil disepakati draft kode etik dan perilaku hakim se-dunia yang kemudian disebut *The Bangalore Draft*. Selanjutnya, setelah mengalami revisi dan penyempurnaan berkali-kali, draft ini akhirnya diterima luas oleh berbagai kalangan hakim di dunia sebagai pedoman bersama dengan sebutan resmi *The Bangalore Principles Of Judicial Conduct*.⁸³

Dalam *The Bangalore Principles* itu, tercantum adanya enam prinsip penting yang harus dijadikan pegangan bagi para hakim di dunia, yaitu prinsip-prinsip *independence, impartiality, integrity, propriety, equality*, dan *competence and diligince*.⁸⁴

- (1) Independensi (*Independence Principle*) Independensi Kehakiman merupakan jaminan bagi tegaknya hukum dan keadilan, dan syarat bagi terwujudnya cita-cita negara hukum. Independensi melekat sangat dalam dan harus tercermin dalam proses pemeriksaan dan pengambilan keputusan atas setiap perkara, dan terkait erat dengan independensi pengadilan sebagai intitusi yang berwibawa, bermartabat, dan terpercaya. Independensi hakim dan pengadilan terwujud dalam kemandirian dan kemerdekaan hakim, baik sendiri-sendiri maupun sebagai intitusi, dari bebagai pengaruh

⁸² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum... op.cit.*, hlm. 317

⁸³ *Ibid*

⁸⁴ *Ibid*

yang berasal dari luar diri hakim berupa intervensi yang bersifat memengaruhi dengan halus, dengan tekanan, paksaan, kekerasan, atau balasan karena kepentingan politik atau ekonomi tertentu dari pemerintah atau kekuasaan politik yang berkuasa, kelompok atau golongan, dengan ancaman penderitaan atau kerugian tertentu, atau dengan imbalan atau janji imbalan berupa keuntungan jabatan, keuntungan ekonomi, atau bentuk lainnya.

- (2) Ketidakberpihakan (*mpartiality Principle*) Ketidak berpihakan merupakan prinsip yang melekat dalam hakikat fungsi hakim sebagai pihak yang diharapkan memberikan pemecahan terhadap setiap perkara yang diajukan kepadanya. Ketidakberpihakan mencakup sikap netral, menjaga jarak yang sama dengan semua pihak yang terkait dengan perkara, dan tidak mengutamakan salah satu pihak manapun, disertai penghayatan yang mendalam mengenai keseimbangan antarkepentingan yang terkait dengan perkara. Prinsip ketidak berpihakan senantiasa melekat dan harus tercermin dalam setiap tahapan proses pemeriksaan perkara sampai kepada tahap pengambilan keputusan sehingga putusan pengadilan dapat benar-benar diterima sebagai solusi hukum yang adil bagi semua pihak yang berperkara dan oleh masyarakat luas pada umumnya.
- (3) Integritas (*Integrity Principle*) Integritas hakim merupakan sikap batin yang mencerminkan keutuhan dan keseimbangan kepribadian setiap hakim sebagai pribadi dan sebagai pejabat negara dalam menjalankan tugas jabatannya. Keutuhan kepribadian mencakup sikap jujur, setia, dan tulus dalam menjalankan tugas profesionalnya, disertai ketangguhan batin untuk menepis dan menolak segala bujuk-rayu, godaan jabatan, kekayaan, popularitas, ataupun godaan-godaan lainnya. Sementara itu, keseimbangan kepribadian mencakup keseimbangan rohaniah dan jasmania atau mental dan fisik, serta keseimbangan antara kecerdasan spiritual, kecerdasan emosional, dan kecerdasan intelektual dalam pelaksanaan tugasnya.
- (4) Kepantasan dan Kesopanan (*Proprietu Principle*) Kepantasan dan kesopanan merupakan norma kesusilaan pribadi dan kesusilaan antarpribadi yang tercermin dalam perilaku setiap hakim, baik sebagai pribadi maupun sebagai pejabat negara dalam menjalankan tugas profesionalnya, yang menimbulkan rasa horma, kewibawaan, dan kepercayaan. Kepantasan tercermin dalam penampilan dan perilaku pribadi yang berhubungan dengan kemampuan

menempatkan diri dengan tepat, baik mengenai tempat, waktu, tata busana, tata suara, atau kegiatan tertentu. Sedangkan kesopanan terwujud dalam perilaku hormat dan tidak merendahkan orang lain dalam pergaulan antarpribadi, baik dalam tutur kata lisan, tulisan, atau bahasa tubuh, dalam bertindak, bekerja, dan bertingkah laku dalam berhail dengan sesama hakim, dengan karyawan atau pegawai pengadilan, dengan tamu, dengan pihak-pihak dalam persidangan atau pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara.

- (5) Kesetaraan (*Equality Principle*) Kesetaraan merupakan prinsip yang menjamin perlakuan yang sama terhadap semua orang berdasarkan kemanusiaan yang adil dan beradab, tanpa membedakan satu dengan yang lain atas dasar perbedaan agama, suku, ras, warna kulit, jenis kelamin, status perkawinan, kondisi fisik, status sosial-ekonomi, umur, pandangan politik, ataupun alasan-alasan lain yang serupa. Prinsip kesetaraan ini secara esensial melekat dalam sikap setiap hakim untuk senantiasa memperlakukan semua pihak dalam persidangan secara sama sesuai dengan kedudukannya masing-masing dalam proses peradilan.
- (6) Kecapakan dan Kesaksamaan (*Competence and Diligence Principle*) Kecapakan dan kesaksamaan hakim merupakan Prasyarat penting dalam pelaksanaan peradilan yang baik dan terpercaya. Kecapakan tercermin dalam kemampuan profesional hakim yang diperoleh dari pendidikan, pelatihan, dan/atau pengalaman dalam pelaksanaan tugas. Sementara itu, kesaksamaan merupakan sikap pribadi hakim yang menggambarkan kecermatan, kehati-hatian, ketelitian, ketekunan, dan kesungguhan dalam pelaksanaan tugas.

Kekuasaan lembaga peradilan yang berwujud kebebasan hakim dalam memutus perkara tidaklah tanpa resiko. Menurut Bagir manan dengan mengatasnamakan kebebasan, hakim dapat menyalahgunakan kekuasaannya dan bertindak sewenang-wenang.⁸⁵ Untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan tersebut harus diciptakan batasan-batasan tertentu tanpa mengorbankan

⁸⁵Ahmad Mujahidin, *Peradilan satu atap...op.cit.*, hlm. 62

prinsip kebebasan sebagai hakikat kekuasaan kehakiman. Pembatasan-pembatasan tersebut berlaku dalam bentuk sebagai berikut;⁸⁶

Pertama, hakim memutus menurut hukum. Setiap putusan hakim harus dapat menunjukkan secara tegas ketentuan hukum yang ditetapkan dalam suatu perkara konkrit. Hal ini sejalan dengan asa legalitas dari suatu negara yang berdasarkan atas hukum, bahwa setiap tindakan harus didasarkan pada aturan hukum tertentu. *Kedua*, hakim memutus semata-mata untuk memberikan keadilan. Untuk mewujudkan keadilan ini, hakim dimungkinkan untuk menafsirkan, melakukan konstruksi hukum, bahkan tidak menerapkan atau mengeyampingkan suatu ketentuan hukum yang berlaku. Dalam hal ini hakim tidak dapat menerapkan hukum yang berlaku, maka hakim wajib menemukan hukum demi terwujudnya suatu putusan yang adil. Karena penafsiran, konstruksi, tidak menerapkan atau menemukan hukum tersebut semata-mata untuk mewujudkan keadilan, maka tidak dapat dilaksanakan secara sewenang-wenang. *Ketiga*, dalam melaksanakan penafsiran, konstruksi atau menemukan hukum hakim harus berpegang teguh pada asas-asas umum hukum dan asas keadilan yang umum. *Keempat*, harus diciptakan suatu mekanisme yang memungkinkan menindak hakim yang sewenang-wenang atau menyalahgunakan kebebasannya.

⁸⁶*Ibid*

BAB III

ANALISIS KEWENANGAN KOMISI YUDISIAL DALAM PROSES SELEKSI PENGANGKATAN HAKIM PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 43/PUU-XIII/2015

A. Kewenangan Komisi Yudisial Republik Indonesia Dalam Proses Seleksi Hakim Tingkat I

Komisi Yudisial dikenal banyak negara sebagai lembaga eksternal yang didirikan untuk menjamin independensi dan akuntabilitas peradilan, melalui seperangkat kewenangan yang berhubungan dengan kekuasaan yudikatif, seperti pemilihan hakim (*judicial appointment*), administrasi dan pengawasan hakim (*judicial administration and supervision*) serta disiplin hakim (*judicial discipline*).⁸⁷ Salah satu alasan kemunculan Komisi Yudisial di berbagai negara didasari pada semangat untuk memperbaiki sistem peradilan. Komisi Yudisial diharapkan mampu untuk memperbaiki serta menjaga independensi kekuasaan kehakiman.

Pada dasarnya pembentukan Komisi Yudisial didasari atas semangat untuk menciptakan sistem peradilan yang lebih baik dari kegagalan sistem yang ada sebelumnya. Sebagaimana diketahui kekuasaan kehakiman banyak mengalami penyimpangan tatkala Indonesia berada pada masa pemerintahan yang otoriter, baik pada masa pemerintahan Presiden Soekarno (Orde Lama) maupun pada masa pemerintahan Soeharto (Orde Baru), melalui berbagai macam pendekatan

⁸⁷ Idul Rishan, *Komisi Yudisial Suatu Upaya ... op.cit.*, hlm. 29

kekuasaan pemerintahan secara sistematis dan berbagai dalih berupaya mengintervensi kekuasaan kehakiman, baik melalui mekanisme pengaturan perundang-undangan maupun dengan cara lembaga eksekutif mengintervensi secara langsung.⁸⁸

Salah satu bentuk penyimpangan yang terjadi dapat dilihat pada sistem perekrutan Hakim Agung diberbagai masa, yaitu :

Pada masa Orde Lama proses pengangkatan (rekrutmen) Hakim Agung melibatkan ketiga lembaga tinggi negara yaitu eksekutif (Presiden) dan Menteri Kehakiman, yudikatif (MA) dan legislatif (DPR). Aturan ini khusus ditetapkan bagi pemilihan Hakim Agung, sedangkan dalam pemilihan hakim biasa hanya melibatkan pihak yudikatif dan eksekutif. Dalam Pasal 4-11 Ayat (2) KRIS ditetapkan bahwa Ketua, Wakil Ketua dan hakim Mahkamah Agung diangkat oleh Presiden atas anjuran DPR dari sekurang-kurangnya 2 (dua) calon bagi tiap-tiap pengangkatan. Pengangkatan (pemilihan) Hakim Agung pada masa Orde Lama meski melibatkan lembaga negara lainnya yakni DPR, namun keputusan akhir tetaplah berada di tangan eksekutif (Presiden). Salah satu penyimpangan dan politisasi dalam pemilihan Hakim Agung yang sekaligus memperlihatkan begitu berkuasanya eksekutif (Kepala Negara) saat itu adalah dengan diangkat dan ditetapkannya Ketua MA sebagai penasehat hukum Presiden dengan pangkat Menteri berdasarkan PerPres. No 4/1962, LN 38). Meskipun Ketua MA pada saat itu berkilah bahwa ia tidak akan menjadi pejabat eksekutif dan menjadi alat dari pemerintah, Namun secara birokrasi MA telah kehilangan kebebasannya dan kemandiriannya dan sangat dimungkinkan pengaruh dari eksekutif.

Pada masa Orde Baru, proses rekrutmen hakim agung diawali dengan diadakannya forum yang melibatkan Mahkamah Agung dan Pemerintah yang biasanya dikenal dengan sebutan Forum Mahkamah Agung-Departemen (MahDep). MahDep merupakan forum yang digunakan sebagai ajang konsultasi antara Mahkamah Agung dan Departemen dalam membicarakan daftar kandidat hakim agung yang diajukan oleh Mahkamah Agung dan Departemen dalam membicarakan daftar kandidat hakim agung yang akan diajukan oleh Mahkamah Agung dan Pemerintah ke Dewan Perwakilan Rakyat. Menurut catatan Mahkamah Agung, proses rekrutmen hakim agung selama Orde Baru menunjukkan adanya sejumlah kelemahan terutama pada aspek

⁸⁸ Ahmad Fadil Sumadi, *Pengawasan dan Pembinaan Pengadilan*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 110

mekanisme pemilihan serta penentuan kriteria. Kelemahan-kelemahan tersebut meliputi empat hal sebagai berikut;

- 1) Hakim agung yang berhasil dipilih umumnya didasarkan pada kualitas yang tidak jelas
- 2) Adanya indikasi praktek *dropping* nama dengan cara hakim agung biasanya akan memberikan usulan nama kepada Ketua Mahkamah Agung dengan harapan Ketua Mahkamah akan memberikan perhatian kepada kandidat dan memasukkan namanya dalam daftar.
- 3) Adanya indikasi jaringan, pertemanan, hubungan keluarga, dan sebagainya yang mengakibatkan pemilihan dilakukan secara tidak objektif.
- 4) Adanya indikasi praktik-praktik suap dengan cara memberikan hadiah atau membayar sejumlah uang yang dilakukan oleh seseorang yang ingin dicalonkan.⁸⁹

Oleh karena itu untuk memperbaiki kondisi peradilan di atas, dipilihlah cara mengalihkan kewenangan pembinaan aspek administrasi keuangan, dan organisasi dari Departemen Kehakiman (dan HAM) kepada MA. Namun cara ini dianggap tidak akan mampu menyelesaikan persoalan tersebut, bahkan pada tingkat tertentu bisa buruk. Ada beberapa hal yang mendukung kesimpulan tersebut, yaitu;⁹⁰

- i. Penyatuan atap dengan tanpa mengubah sistem rekrutmen, mutasi, promosi, dan pengawasan hakim berpotensi untuk melahirkan monopoli kekuasaan kehakiman oleh Mahkamah Agung
- ii. Mahkamah Agung tidak akan mampu menjalankan tugas barunya itu dan hanya mengulang kelemahan yang selama ini dilakukan oleh Departemen Kehakiman (dan HAM). Hal ini didasari pada pertimbangan bahwa selama ini Mahkamah Agung dianggap tidak mampu menjalankan tugas dan wewenangnya, seperti rekrutmen hakim, mutasi, promosi termasuk pengangkatan Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan; dan
- iii. Mahkamah Agung mempunyai permasalahan organisasi yang sampai sekarang belum dapat diperbaiki, misalnya kelemahan

⁸⁹ A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial...op.cit.*, hlm. 181-182

⁹⁰ *Ibid.* hlm 168

manajemen organisasi dan perkara, integritas personal dan lain-lain.

Kekhawatiran di atas dilandasi oleh kenyataan bahwa pada masa lalu Mahkamah Agung tidak pernah menggunakan ukuran-ukuran yang objektif dalam menentukan mutasi dan promosi hakim. Demikian juga dengan pengawasan terhadap hakim. Selain beberapa permasalahan diatas, kualitas dan integritas personal di Mahkamah Agung masih diragukan.⁹¹ Maka dari itu untuk menjawab kekhawatiran tersebut dibentuklah Komisi Yudisial sebagai salah satu amanat reformasi yang menginginkan peradilan menjadi lebih baik.

Tugas penting Komisi Yudisial pada umumnya diberbagai negara, selain melakukan pengawasan terhadap kedisiplinan hakim, salah satunya ialah dalam hal proses pemilihan hakim agung (*judicial appointment*). Nuno Garoupa dan Tom Ginsburg menyatakan; “ *the selection of judges is a central factor in most theories of judicial independences*”. Seleksi hakim merupakan faktor penting dalam teori independensi peradilan.⁹²

Proses seleksi hakim pada hakikatnya merupakan pintu masuk bagi pemerintah untuk melakukan intervensi terhadap proses seleksi hakim. Para penguasa akan berlomba-lomba mempengaruhi proses pemilihan hakim demi kepentingan politik. Setidaknya ada tiga pola politisasi; *Pertama*, pemerintah atau parlemen memilih hakim agung yang memiliki sikap politik yang sama dengan mereka. *Kedua*, calon hakim agungnya sendiri merupakan anggota parlemen dan aktif dalam partai politik. *Ketiga*, pemilihan hakim agung atas dasar balas jasa politik. Tiga politisasi itu lah yang menyebabkan independensi hakim dan peradilan terganggu. Hakim dan peradilan dibuat tunduk pada kepentingan politik, sehingga independensi dan imparialitas hakim dalam memutus perkara akan dipertanyakan.⁹³

⁹¹*Ibid*

⁹²Idul Rishan, *Komisi Yudisial Suatu Upaya... op.cit.*, hlm. 32

⁹³*Ibid.* hlm 33

Berdasarkan penjabaran di atas maka dapat disimpulkan bahwa proses seleksi hakim merupakan salah satu indikator ataupun faktor penting terhadap kemandirian lembaga peradilan. Oleh karena itu perlunya suatu lembaga independen, seperti Komisi Yudisial yang berfungsi menjembatani hubungan lembaga kekuasaan kehakiman dengan lembaga non kekuasaan kehakiman (eksekutif dan legislatif) untuk mencegah masuknya kepentingan politik kedalam lembaga peradilan.

Di Indonesia gagasan tentang perlunya lembaga khusus yang mempunyai fungsi-fungsi tertentu dalam ranah kekuasaan kehakiman sebenarnya bukanlah gagasan yang sama sekali baru.

Sejarah mencatat, dalam pembahasan RUU ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman Tahun 1968 misalnya, sempat diusulkan pembentukan lembaga yang diberi nama Majelis Petimbangan Penelitian Hakim (MPPH). Majelis ini diharapkan berfungsi memberikan pertimbangan dan mengambil keputusan terakhir mengenai saran-saran dan/atau usul-usul yang berkenaan dengan pengangkatan, promosi, kepindahan, pemberhentian, dan tindakan/hukuman jabatan para hakim yang diajukan, baik oleh Mahkamah Agung maupun oleh Menteri Kehakiman. Gagasan tersebut mengalami reinkarnasi dan kali ini memperoleh akomodasi yang cukup ketika undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang perubahan atas undang-undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman disahkan. Kata kunci yang sangat penting dalam undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 adalah perintah bahwa untuk meningkatkan *check and balances* terhadap lembaga peradilan antaralain perlu diusahakan agar putusan – putusan pengadilan dapat diketahui secara terbuka dan transparan oleh masyarakat. Selain itu juga dibentuk Dewan Kehormatan Hakim yang berwenang mengawasi perilaku, memberikan rekomendasi mengenai perekrutan, promosi dan mutasi hakim serta menyusun kode etik bagi para hakim. Hal lain yang menjadi awal bagi gagasan dibentuknya Komisi Yudisial di Indonesia adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Subtansi dari Tap MPR tersebut berisi tentang perlunya penanggulangan krisis di bidang hukum. Pasca reformasi,

gagasan untuk menegakkan kewibawaan peradilan dengan menempatkan hakim sebagai aktor utama semakin mendapati momentumnya. Melalui amandemen ketiga undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada tahun 2001 disepakati pembentukan Komisi Yudisial. Ketentuan mengenai Komisi Yudisial diatur dalam Pasal 24B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Dasar yang menjadi semangat pembentukan Komisi Yudisial disandarkan pada keprihatinan mendalam mengenai kondisi wajah peradilan yang muram dan keadilan di Indonesia yang tak kunjung tegak.⁹⁴

Seperti dikemukakan diatas kewenangan Komisi Yudisial diatur dalam pasal 24B UUD 1945 yang terdiri atas empat ayat , yaitu; (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang untuk 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 DPR; dan (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Keberadaan Komisi Yudisial sebagai lembaga negara diatur dalam pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor No.22 tahun 2004 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang No. 18 Tahun 2011 Tentang Komisi Yudisial, “Komisi Yudisial adalah lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pasal 2, “Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya.

⁹⁴*Ibid.* hlm 47-48

Mengenai kewenangan dan tugas Komisi Yudisial diatur dalam pasal 13 Undang-Undang No.18 Tahun 2011;

- (a) mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan;
- (b) menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim;
- (c) menetapkan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim bersama-sama dengan Mahkamah Agung;
- (d) menjaga dan menegakkan pelaksanaan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim.

Berdasarkan uraian diatas telah dijabarkan mengenai tugas dan wewenang Komisi Yudisial dalam hal melakukan pengawasan hakim, serta mengusulkan pengangkatan hakim Agung yang termaktub didalam Pasal 24B UUD 1945. Namun pada pembahasan ini penulis akan fokus pada wewenang Komisi Yudisial dalam mengusulkan pengangkatan Hakim. Wewenang Komisi Yudisial dalam mengusulkan pengangkatan Hakim dapat dilihat pada pasal 24B ayat (1) UUD 1945; “(1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakka kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”. Kemudian pada Pasal 13 Undang-Undang Nomor No.22 tahun 2004 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang No. 18 Tahun 2011 Tentang Komisi Yudisial, menyatakan; “(a) mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan.”

Wewenang Komisi Yudisial mengusulkan pengangkatan hakim Agung pada dasarnya dilatarbelakangi oleh pola rekrutmen hakim sebelum reformasi yang dianggap terlalu bias dengan masalah politik, karena lembaga yang mengusulkan dan merekrutnya adalah lembaga-lembaga politik, yaitu Presiden

atau parlemen, sehingga adanya keterlibatan Komisi Yudisial dalam mengusulkan Hakim Agung diharapkan dapat meminimalisasi terjadinya politisasi terhadap rekrutmen hakim, karena lembaga yang mengusulkan adalah lembaga hukum yang bersifat mandiri dan bebas dari pengaruh kekuasaan lain, bukan lembaga politik lagi, sehingga diidealkan kepentingan-kepentingan politik tidak lagi ikut menentukan rekrutmen hakim yang ada. Hadirnya Komisi Independen setidaknya dapat memperkecil peluang masuknya kepentingan-kepentingan politik sehingga fungsi dari lembaga peradilan dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Seiring berjalannya waktu wewenang Komisi Yudisial mengalami perluasan, terkhusus dalam melakukan proses seleksi hakim. Pada pasal 24B ayat (1) UUD 1945 menjelaskan bahwa Komisi Yudisial berwenang mengusulkan Hakim Agung. Kemudian wewenang tersebut dijabarkan lebih lanjut pada Pasal 13 ayat (1) UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial; “melakukan proses seleksi hakim dan menjaring calon anggota Hakim Agung berkualitas, potensial, mengerti hukum dan profesional. Namun pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial mengalami perubahan, dari yang awalnya hanya berwenang mengusulkan Hakim Agung menjadi “(a) mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan

Perluasan wewenang Komisi Yudisial tidak hanya pada batasan untuk mengusulkan Hakim *ad hoc* di Mahkamah Agungsaja, namun perluasan wewenang juga terjadi pada keikutsertaan Komisi Yudisial dalam proses seleksi

hakim pada tingkat pertama, PN, PA, serta PTUN. Hal tersebut dapat kita lihat dalam ketentuan undang-undang sebagai berikut;

1. Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum Pasal 14A ayat (2) “Proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan negeri dilakukan bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial.”
2. Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 50 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama ayat (2) “Proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan agama dilakukan bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial.”
3. Undang-Undang Nomor 51 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 14A ayat (2) “Proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan tata usaha negara dilakukan bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial.”

Pada mulanya wewenang Komisi Yudisial hanya mengusulkan Pengangkatan Hakim Agung saja, namun karena adanya perluasan kewenangan, Komisi Yudisial juga berhak untuk mengusulkan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung dan juga ikut serta dalam melakukan proses seleksi hakim pada tingkat pertama bersama-sama dengan Mahkamah Agung. Munculnya kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi hakim tingkat I pada dasarnya bukanlah

wewenang baru melainkan penjabaran kewenangan Komisi Yudisial dalam menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.⁹⁵

Keterlibatan Komisi Yudisial dalam proses seleksi hakim didasari oleh semangat untuk mewujudkan peradilan yang bersih dan berwibawa sehingga proses rekrutmen dapat berlangsung lebih transparan, partisipatif, objektif, akuntable dan tidak diskriminatif serta terlepas dari praktek KKN dan konektifitas.⁹⁶

Sejalan dengan penjelasan di atas, Busyro Muqoddas saat diwawancarai mengatakan bahwa “latar belakang munculnya kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi hakim tingkat I adalah untuk menegakkan *cheks and balances*, sehingga kewenangan Komisi Yudisial tersebut merupakan salah satu bentuk fungsi pengawasan yang telah melekat didalam tubuh Komisi Yudisial”.⁹⁷

Pernyataan Busyro Muqoddas juga senada dengan pendapat dari Hakim Konstitusi I Dewa Gede Palguna dalam *Dissenting Opinion*-nya sebagai berikut;⁹⁸

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 konsteksnya adalah keterlibatan dalam memberikan pemahaman kode etik dan pedoman perilaku hakim bagi para calon hakim yang telah dinyatakan lulus dalam proses seleksi-seleksi sebagai calon pegawai negeri sipil. Sesungguhnya, mekanisme yang sudah dipraktikan selama ini, sebelum adanya permohonan *a quo* dimana Komisi Yudisial dilibatkan dalam pemberian materi ajar Kode Etik dan Pedoman Perilaku

⁹⁵ *Cetak biru pembaruan Komisi Yudisial 2010-2015*, Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2010, hlm.61

⁹⁶ Lihat Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus 4 RUU Bidang Peradilan dengan Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI), hlm. 171

⁹⁷ Hasil wawancara dengan Busyro Muqoddas, dosen FH UII, (Bertempat di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 16 April 2016)

⁹⁸ Lihat Putusan MK No.43/PUU-XIII/2015, hlm. 125

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 rangkian menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim” yang diberikan oleh UUD 1945 kepada Komisi Yudisial.

Lahirnya kewenangan Komisi Yudisial dalam seleksi hakim tingkat I juga dapat kita telesuri di dalam perdebatan saat Rapat Pleno Panitia Ad Hoc I (PAH I) BP MPR, dimana Harjono dari F-PDI perjuangan mengatakan bahwa;

Pada persoalan rekrutmen Hakim, Komisi Yudisial memang dalam ketentuan itu masih terbatas untuk menseleksi calon-calon hakim Agung, satu pertanyaan kalau Hakim Agung sekarang itu sudah ada kemungkinan masuknya non karier, pertanyaan berikutnya kenapa itu hanya pada hakim Agung saja, pada hakim Tinggi dan pada Hakim tingkat pertama apa juga tidak dibuka mekanisme seperti itu, apa bedanya sebetulnya. Menurut saya, titik yang paling kritis sebetulnya bukan di MA, sebetulnya di Pengadilan Tingkat I dan Tingkat II, kalau pengadilan Tingkat I dan Tingkat II keadilan sudah dirasakan itu harus kasasi bisa dikurangi. Oleh karena itu, bicara tentang persoalan Komisi Yudisial, barangkali mulai kita pikirkan apakah juga ini tidak digunakan untuk mengubah cara rekrutmen hakim kita. Yang pertama dia ingin cari pekerjaan yangkut di Pegawai Negeri, setelah menjadi Pegawai Negeri tidak masuk Panitera kebetulan dia masuk sebagai Hakim, ini semua kita hilangilah semacam itu. Oleh karena itu profesi Hakim seharusnya memang diniatkan sebagai Hakim. Di luar negeri untuk jadi Hakim dari Pengacara bisa, karena dia konsisten dengan pendapat-pendapatnya, ini pantas untuk menjadi seorang Hakim, tetapi disini Hakim harus menjadi Pegawai Negeri dari masuk Hakim sampai Pensiun Hakim, barangkali untuk masa jabatan Hakim juga kita batasi tidak usah dari masuk sampai Pensiun, Hakim diberikan tertentu saja mungkin 5 (lima) tahun setelah itu dikembalikan lagi kepada Komisi Yudisial, kalau dia ingin jadi Hakim lagi, apakah dia masih pantas untk bisa diterima menjadi Hakim atau tidak, ini saya kira juga berhubungan dengan rekrutmen, ada persoalan-persoalan keterbukaan, ada persoalan-persoalan aset kapabilitas yang dipertimbangkan ketimbang rekrutmen pada sekarang ini. jadi itulah pendapat saya tentang Komisi Yudisial.⁹⁹

⁹⁹ Risalah Rapat Pleno Ke -36 PAH I BP MPR, Rabu, 26 September 2001 yang dikutip dalam MK-RI, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku VI Kekuasaan Kehakiman*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 444

Selain itu, Jacob Tobing dari Fraksi PDI Perjuangan juga memberikan pendapat mengenai keterlibatan Komisi Yudisial dalam proses seleksi hakim Tingkat I. Adapun pendapat yang disampaikan oleh Jacob Tobing sebagai berikut;

Kami juga ingin sedikit lebih elaborasi tentang pentingnya Komisi Yudisial, Hakim membawa yang hak, menegakkan yang hak, keadilan, dan kita mengatakan selama ini dia sebetulnya Pejabat Negara walaupun hakim di Pengadilan Negeri dan tidak kita katakan Hakim Pengadilan Negeri bawahan dari atasannya lagi atasannya lagi masing-masing ini otoritasnya sendiri dan selalu amar putusannya mengatakan demi keadilan yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa tidak pernah dikatakan demi Atasan saya tidak dikatakan begitu. Jadi sangat-sangat sentral dan penting kedudukannya didalam negara yang kita dambakan dan kita bangun menjadi negara yang menegakkan hukum, supremasi hukum, oleh karena itu dia harus mempunyai persyaratan-persyaratan biasa, kemampuan-kemampuan *intelengensi*, profesi, disiplin ilmu sebagai seorang penguasa ilmu hukum tetai juga mempunyai *accoubility* yang menegakkan integritasnya, oleh karena itu yang kami sarankan tentang Komisi Yudisial sebenarnya adalah menyangkut bukan hanya Hakim Agung seluruhnya Hakim Agung, Hakim Tinggi, Hakim Pengadilan Negeri mereka semua adalah Hakim yang tidak bisa tiap tahun dimintai bertanggungjawab kepada MPR misalnya atau kepada siapa begitu tetapi dia bertanggungjawab kepada sebetulnya praktis dirinya sendiri, karena rekrutmen adalah suatu tempat yang paling krusial dalam menentukan kehandalan daripada hakim itu¹⁰⁰

Berdasarkan penjabaran yang telah dikemukakan diatas penulis pun menyimpulkan bahwasanya latar belakang munculnya kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi Hakim Tingkat I adalah untuk menegakkan mekanisme *cheks and balances* sehingga suatu sistem peradilan yang bersih dapat terwujud.

¹⁰⁰*Ibid*

B. PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

No. 43/PUU-XIII/2015

Spirit dan semangat untuk memperbaiki lembaga kekuasaan kehakiman pasca reformasi yang diwujudkan melalui dibentuknya Komisi Yudisial, mulai dipertanyakan. Hal ini dikarenakan upaya pengkerdilan wewenang Komisi Yudisial yang selalu datang silih berganti. Dimulai dengan dihapusnya wewenang Komisi Yudisial dalam rangka mengawasi keluhuran martabat hakim Mahkamah Konstitusi. Komisi Yudisial dianggap dapat mengganggu independensi dari hakim Mahkamah Konstitusi apabila terjadi sengketa kewenangan konstitusional antara Komisi Yudisial dengan lembaga negara lainnya, sehingga atas dasar itu kewenangan yang dimiliki Komisi Yudisial dalam rangka mengawasi keluhuran martabat hakim hanya ditafsirkan sebatas Hakim Agung saja tidak meliputi Hakim Mahkamah Konstitusi.

Pengkerdilan wewenang Komisi Yudisial terus berlanjut, pelucutan wewenang Komisi Yudisial dalam hal melakukan proses seleksi Hakim tingkat I dan tingkat II menjadi babak baru dalam rangka membonsai fungsi dan kewenangan Komisi Yudisial. Hal ini dibuktikan dengan keluarnya putusan MK Nomor No.43/PUU-XIII-2015.

Pemohon dalam putusan MK tersebut di atas ialah Ikatan Hakim Indonesia yang dimotori oleh lima orang Hakim Agung yakni, Imam Soebechi, Suhadi, Abdul Manan, Yulius, Burhan Dahlan, dan 1 panitera Mahkamah Agung, Soeroso Ono yang mengajukan permohonan uji materi ke Mahkamah Konsitusi dengan no register No.43/PUU-XIII/2015. Ikatan Hakim Indonesia yang sering disingkat

dengan istilah IKAHI ini beranggapan bahwasanya keterlibatan Komisi Yudisial dalam proses seleksi pengangkatan Hakim Tingkat I telah mengganggu kemandirian Kekuasaan Kehakiman.

Pemohon dalam permohonannya mendalilkan bahwasanya kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi Hakim Tingkat I yang termaktub dalam Pasal 14A ayat (2) UU Nomor 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Negeri *juncto* Pasal 13A ayat (2) Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama *juncto* Pasal 14A ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara telah bertentangan terhadap prinsip kemandirian kekuasaan kehakiman yang diatur dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945; “Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”.¹⁰¹

Lebih lanjut pemohon menjelaskan pengertian kata “merdeka”, berdasarkan Kamus Bahasa Indonesia memiliki arti; bebas (dari perhambaan, penjajahan, dan lain sebagainya); berdiri sendiri, atau tidak terkena atau lepas dari tuntutan, atau tidak terikat atau tergantung pada pihak tertentu; leluasa.

Masih berkaitan mengenai kemandirian kekuasaan kehakiman, pemohon menjelaskan bahwasanya dalam ketentuan Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 menyatakan bahwa; “Organisasi, administrasi, dan finansial Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung”. Sedangkan ayat (2) berbunyi;

¹⁰¹Lihat Putusan MK-RI Nomor 43/PUU-XIII/2015, hlm. 12

“Ketentuan mengenai organisasi, administrasi, dan finansial badan peradilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk masing-masing lingkungan peradilan diatur dalam undang-undang sesuai dengan kekhususan lingkungan peradilan masing-masing”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, Pasal 21 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 dan Kamus Bahasa Indonesia di atas pemohon memahami bahwa kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah kekuasaan kehakiman yang bebas, berdiri sendiri dan tidak tergantung pada pihak tertentu dalam hal organisasi, administrasi, dan finansial. Dengan kata lain 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.

Maka dari itu kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi Hakim Tingkat I yang diatur dalam Pasal 14A ayat (2) UU Nomor 49 Tahun 2009 *juncto* Pasal 13A ayat (2) UU Nomor 50 Tahun 2009 *juncto* Pasal 14A ayat (2) UU Nomor 51 Tahun 2009 dianggap telah mengganggu kemandirian maupun kemerdekaan kekuasaan kehakiman.

Permasalahan mengenai kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi Hakim Tingkat I tidak hanya sebatas pada terganggunya kemandirian kekuasaan kehakiman saja, lebih lanjut pemohon mendalilkan bahwa kewenangan Komisi Yudisial dalam ketentuan Pasal 14A ayat (2) UU Nomor 49

Tahun 2009 *juncto* Pasal 13 ayat (2) UU Nomor 50 Tahun 2009 *juncto* Pasal 14 ayat (2) UU Nomor 51 Tahun 2009 telah bertentangan dengan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945.¹⁰²

Komisi Yudisial sebagaimana diatur dalam pasal 24B ayat (1) UUD 1945: “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”. Berdasarkan pasal tersebut pemohon memaknai kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi Hakim hanya sebatas pada seleksi Hakim Agung saja sehingga proses seleksi Hakim pada Tingkat I bukan menjadi kewenangan Komisi Yudisial karena tidak diatur di dalam konstitusi

Hal tersebut diperkuat melalui ketentuan Pasal 13 huruf a Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 tentang Komisi Yudisial yang menegaskan bahwa; “Komisi Yudisial berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapat persetujuan”.

Kewenangan Komisi Yudisial yang tidak diatur di dalam konstitusi dijadikan legitimasi pemohon untuk mendalilkan bahwa kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi hakim hanya terbatas pada seleksi Hakim Agung dan *Ad Hoc*. Sehingga proses seleksi Hakim pada tingkat I yang diatur dalam

¹⁰²Lihat Putusan MK-RI Nomor 43/PUU-XIII/2015, hlm. 15

Pasal 14A ayat (2) UU Nomor 49 Tahun 2009 *juncto* Pasal 13A ayat (2) UU Nomor 50 Tahun 2009 *juncto* Pasal 14A ayat (2) UU Nomor 51 Tahun 2009 bukanlah menjadi wewenang Komisi Yudisial karena dianggap telah bertentangan dengan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945.

Selanjutnya pemohon melalui dalilnya juga menyatakan bahwa rumusan pasal menyangkut keterlibatan Komisi Yudisial pada proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan negeri, pengadilan agama dan pengadilan tata usaha negara, sebagaimana yang tercantum dalam ketentuan Pasal 14A ayat (2) UU Nomor 49 Tahun 2009 *juncto* Pasal 13A ayat (2) UU Nomor 50 Tahun 2009 *juncto* Pasal 14A ayat (2) UU Nomor 51 Tahun 2009, menimbulkan implikasi ketidakpastian Hukum (*rechtsonzekerheid*) dan menimbulkan persoalan inkonstitusionalitas dan dianggap telah bertentangan dengan prinsip kepastian hukum hukum yang adil yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945; “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.¹⁰³

Penjabaran di atas dijadikan legitimasi pemohon untuk meminta kepada Mahkamah Konstitusi agar mengabulkan permohonan para pemohon untuk seluruhnya dengan menyatakan; Kata “Bersama” dan frasa “dan Komisi Yudisial” dalam pasal 14A ayat (2)¹⁰⁴ dan ayat (3)¹⁰⁵ UU Nomor 49 Tahun 2009 *juncto*

¹⁰³Lihat Putusan MK-RI Nomor 43/PUU-XIII/2015, hlm. 16

¹⁰⁴Pasal 14A ayat (2) “berbunyi Proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan negeri dilakukan bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial”

¹⁰⁵Pasal 14 ayat (3) berbunyi “Ketentuan lebih lanjut mengenai proses seleksi diatur bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial”

Pasal 13A ayat (2)¹⁰⁶ dan ayat (3)¹⁰⁷ UU Nomor 50 Tahun 2009 *juncto* Pasal 14A ayat (2)¹⁰⁸ dan ayat (3)¹⁰⁹ UU Nomor 51 Tahun 2009, bertentangan dengan UUD 1945.

Berdasarkan uraian permohonan pemohon tersebut, Mahkamah dalam amar putusannya, mengabulkan permohonan pemohon untuk seluruhnya dengan menyatakan;¹¹⁰

1. Pasal 14A ayat (2) dan ayat (3) sepanjang kata “bersama” dan frasa “dan Komisi Yudisial” Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehingga Pasal 14A ayat (2) Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum berbunyi; *proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan negeri dilakukan oleh Mahkamah Agung*, dan Pasal 14A ayat (3) Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum berbunyi: *Ketentuan lebih lanjut mengenai proses seleksi hakim diatur oleh Mahkamah Agung*.
2. Pasal 13A ayat (2) dan ayat (3) sepanjang kata “bersama” dan frasa “dan Komisi Yudisial” Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama telah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun perubahan pada Pasal 13A ayat (2) Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama sebagai berikut: *Proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan agama dilakukan oleh Mahkamah Agung*, dan Pasal

¹⁰⁶Pasal 13A ayat (2) berbunyi “Proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan agama dilakukan bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial”

¹⁰⁷Pasal 13A ayat (3) berbunyi “Ketentuan lebih lanjut mengenai proses seleksi diatur bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial”

¹⁰⁸Pasal 14A ayat (2) berbunyi “Proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan tata usaha negara dilakukan bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial”

¹⁰⁹Pasal 14A ayat (3) berbunyi “Ketentuan lebih lanjut mengenai proses seleksi diatur bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial”

¹¹⁰Lihat Putusan MK-RI Nomor 43/PUU-XIII/2015, hlm. 122

13A ayat (3) Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama berbunyi; *Ketentuan lebih lanjut mengenai proses seleksi hakim diatur oleh Mahkamah Agung.*

3. 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 Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara telah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehingga pasal 14A ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, berbunyi; *Proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan negeri dilakukan oleh Mahkamah Agung, dan Pasal 14A ayat (3) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, berbunyi; Ketentuan lebih lanjut mengenai proses seleksi hakim diatur oleh Mahkamah Agung*

4. Memerintahkan untuk memuat putusan ini dalam berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya

Adapun pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi dalam putusan

Mahkamah Konstitusi Nomor 43/PUU-XIII-2015, sebagai berikut;

I. **Kemandirian Kekuasaan Kehakiman,**

Melalui pertimbangannya Mahkamah menyatakan bahwa salah satu tuntutan reformasi adalah menyangkut reformasi dibidang peradilan yakni adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka , bebas dari intervensi maupun pengaruh kekuasaan lain. Wujud dari tuntutan reformasi tersebut dapat dilihat pada Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi; *Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.* Lebih lanjut Mahkamah menjelaskan bahwa kemerdekaan kekuasaan kehakiman pada hakikatnya terletak pada

independensi hakim dalam memutus perkara. Maka dari itu untuk menjamin terwujudnya independensi hakim, diperlukan kelembagaan yang independen pula agar dapat menjamin kemandirian para hakim dalam menjalankan tugas dan fungsinya dengan sebaik-baiknya.¹¹¹

II. Tentang Kewenangan Komisi Yudisial dalam Proses seleksi Hakim Tingkat I

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, tertanggal 23 Agustus 2006 Mahkamah telah menafsirkan frasa “wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim” merupakan pengawasan terhadap individu fungsionaris hakim bukan pengawasan terhadap lembaga peradilan. Sehingga menurut Mahkamah frasa “wewenang lain” dalam pasal 24B ayat (1) UUD 1945 adalah semata dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan keluhuran martabat, serta perilaku hakim, dan tidak dapat diperluas dengan tafsiran lain. UUD 1945 tidak memberi kewenangan kepada pembuat Undang-Undang untuk memperluas kewenangan Komisi Yudisial, sehingga kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi hakim pada dasarnya hanya terbatas pada proses seleksi Hakim Agung.¹¹²

III. Menimbulkan Ketidakpastian Hukum

Kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi Hakim tingkat I telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan persoalan

¹¹¹Lihat Putusan MK-RI Nomor 43/PUU-XIII/2015, hlm. 115

¹¹²Lihat Putusan MK-RI Nomor 43/PUU-XIII/2015, hlm. 117

konstitusionalitas hal ini dikarenakan kewenanga Komisi Yudisial dalam pasal *a quo* tidak diatur secara jelas dalam UUD 1945.

Berdasarkan uraian diatas, penulis mempunyai pandangan yang berbeda terhadap putusan dan pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi, diantaranya adalah :

a. Keterlibatan Komisi Yudisial dalam proses seleksi pengangkatan Hakim Tingkat I telah mengganggu Kemandirian Kekuasaan Kehakiman

Pemahaman tentang kemandirian lembaga kekuasaan kehakiman pada dasarnya tidaklah dapat dilepaskan dari ajaran *Montesquieu* mengenai teori pemisahan kekuasaan. Teori *trias politica* yang diajarkan *Montesquieu* pada hakikatnya adalah bertujuan untuk mencegah terjadinya kekuasaan absolut yang dipegang oleh suatu organ/kekuasaan dengan cara memisahkan fungsi-fungsi kekuasaan kedalam tiga lembaga (Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif). Seiring berjalannya waktu para ahli beranggapan bahwasanya sangat tidak mungkin lembaga negara untuk tidak saling bersinggungan dan fokus pada fungsinya masing-masing. Tidak hanya itu teori pemisahan kekuasaan *Montesquieu* yang bertujuan untuk mencegah lahirnya kekuasaan mutlak, pada dasarnya hanya akan memunculkann kekuasaan-kekuasaan absolut lainnya namun dalam wajah yang berbeda. Dalam perkembangannya teori *Montesquieu* mengalami perubahan, teori pembagian kekuasaan atau yang sering dikenal dengan *Distribution of power* dianggap oleh beberapa pakar dapat melengkapi kekurangan daripada teori sebelumnya. Berbeda dengan teori dasarnya, teori pembagian kekuasaan menitik

beratkan kepada prinsip untuk saling mengawasi antar lembaga, sehingga terciptalah prinsip *check and balances* yang kita kenal selaman ini.

Namun dewasa ini kedua teori diatas juga mendapatkan kritikan karena dianggap tidak dapat menjawab perkembangan sistem ketatanegaraa saat ini. Hal ini dikarenakan pada prakteknya telah banyak bermunculan lembaga baru yang kedudukannya dan fungsinya sama kuat dengan lembaga utama, namun lembaga-lembaga ini tidak berada dibawah maupun diatas dari ketiga lembaga utama. Lembaga-lembaga baru tersebut berdiri sendiri tanpa ditopang dari lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Oleh karena itu perkembangan hukum tata negara kontemporer saat ini sedang terjadi pergeseran paradigma, dari paradigma hukum tata negara klasik yang dipopulerkan oleh Locke-Montesquieu dengan teori *trias politica*, menuju bentuk bentuk pemisahan kekuasaan yang lebih kompleks yang beralaskan prinsip *check and balances*. Menurut Bruce Ackerman, prinsip *check and balance* tidak hanya bisa dilakukan oleh tiga cabang kekuasaan, namun bisa lebih dari itu dengan tambahan-tambahan Komisi Independent (*The New Separation of power*).¹¹³

Teori Bruce Ackerman¹¹⁴ menjelaskan bahwasanya selain daripada ketiga lembaga baku yang telah kenal selama ini yaitu legislatif, eksekutif maupun yudikatif terdapat tambahan Komisi Independen sebagai suatu poros baru dari ketiga cabang kekuasaan utama. Lahirnya komisi-komisi independen ini

¹¹³Denny Indrayana, *Negara antara... op.cit.*, hlm. 295

¹¹⁴*The New Separation of power*, Menurut Bruce Ackerman prinsip *check and balance* tidak hanya bisa dilakukan oleh tiga cabang kekuasaan, namun bisa lebih dari itu dengan tambahan-tambahan Komisi Independen.

dimaksudkan untuk mengimbangi daripada ketiga kekuasaan utama. Sejatinya Indonesia telah mengaplikasikan teori *The new separation of power*, indikatornya adalah dengan hadirnya lembaga-lembaga independen, seperti halnya Komisi Yudisial, KPU serta KPK yang diatur didalam UUD 1945 maupun UU. Berdasarkan teori tersebut penulis beranggapan bahwasanya kedudukan Komisi Yudisial bukanlah sebagai suatu lembaga pendukung (*state auxilliary organ*) sebagaimana yang disebutkan oleh hakim Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya, melainkan sebagai lembaga keempat dimana kehadirannya untuk menjadi penyeimbang daripada ketiga cabang kekuasaan utama. Komisi Yudisial dalam prakteknya telah menjalankan prinsip-prinsip *check and balances*, hal tersebut dapat dilihat dari keterlibatan Komisi Yudisial untuk mengusulkan hakim agung ke DPR, serta fungsi Komisi Yudisial untuk menjaga kehormatan hakim agung. Kedua fungsi tersebut menggambarkan bagaimana hubungan *check and balances* yang terjadi antara Lembaga Legislatif dengan Komisi independen ataupun Lembaga Yudikatif dengan Komisi independen. Maka dari itu apabila dilihat dari kedudukan serta hubungan antar lembaga negara, keterlibatan Komisi Yudisial dalam proses seleksi hakim tidak dapat dikatakan mengganggu independensi daripada lembaga kekuasaan kehakiman. Hal ini dikarenakan keterlibatan Komisi Yudisial tersebut semata-mata untuk menjalankan fungsi *check and balances* .

Penegasan mengenai kekuasaan kehakiman diatur dalam pasal 24 ayat (1) UUD 1945; "*Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan*". Asas ini

berarti bahwa dalam melaksanakan peradilan, hakim itu pada dasarnya bebas, yaitu bebas dalam memeriksa dan mengadili perkara dan bebas dari campur tangan kekuasaan ekstra yudisial. Pemahaman mengenai asas kemerdekaan lembaga peradilan juga dapat kita lihat dari pandangan Bagir Manan;¹¹⁵

Pertama, Kekuasaan lembaga peradilan yang merdeka adalah kebebasan dalam urusan peradilan atau kebebasan menyelenggarakan fungsi peradilan (fungsi yustisial). Kebebasan ini mencakup kebebasan memeriksa, mengadili dan memutus perkara. Hal-hal di luar fungsi peradilan (fungsi non yudisial) tidak termasuk kandungan pengertian kekuasaan lembaga peradilan yang merdeka. Namun demikian tidak pula serta merta berarti bahwa terhadap fungsi non yudisial dapat dicampuri secara tanpa batas.

Kedua, kekuasaan lembaga peradilan yang merdeka mengandung makna larangan bagi kekuasaan ekstra yustisial mencampuri proses penyelenggaraan peradilan. Larangan tersebut, hanya berlaku pada kekuasaan ekstra yustisial, maka kekuasaan lembaga peradilan tertentu dimungkinkan mencampuri pelaksanaan fungsi peradilan lainnya. Campur tangan lembaga lain dimungkinkan sepanjang UUD 1945 mengizinkan.

Ketiga, kekuasaan lembaga peradilan yang merdeka diadakan dalam rangka terselenggaranya negara berdasarkan atas hukum. Dengan penegasan ini maka kekuasaan lembaga peradilan dimungkinkan untuk melakukan pengawasan yustisial terhadap tindakan badan penyelenggara negara atau penyelenggara pemerintahan lainnya. Pengawasan ini sekaligus bertalian dengan paham konstitusional yang dianut oleh UUD 1945. Prinsip ini telah menjelmakan kewenangan badan peradilan untuk menguji peraturan perundang-undangan atau ketetapan yang dikeluarkan pemerintah.

Kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang merdeka sesuai dengan penjabaran diatas pada dasarnya bukanlah tanpa resiko. Apabila kemerdekaan ataupun independensi lembaga kekuasaan kehakiman diartikan untuk mengisolasi maupun memutus hubungan lembaga kekuasaan kehakiman dengan lembaga negara lainnya, maka besar kemungkinan akan terjadi

¹¹⁵ Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap... op.cit.*, hlm. 60

monopoli didalam tubuh lembaga kekuasaan kehakiman itu sendiri. Atas dasar kekhawatiran tersebut maka jangan sekali-kali memahami kemandirian kekuasaan kehakiman secara mutlak, karena akan berimplikasi pada kekuasaan yang asbolut dan berdampak pada penyalahgunaan kekuasaan.

Berangkat dari penjabaran diatas penulis berangapan bahwasanya dalil pemohon dan putusan Mahkamah yang menyatakan keterlibatan Komisi Yudisial dalam proses seleksi hakim dapat berakibat pada terganggunya independensi kekuasaan kehakiman telah menafsirkan arti dari kemandirian kekuasaan kehakiman secaa liberal. Kemerdekaan kekuasaan kehakiman mulai dipahami sebagai suatu kekuasaan yang mutlak. Memaknai independensi seperti itu dapat berakibat pada lahirnya ke-otoriteran pada dalam diri lembaga kekuasaan kehakiman. Bahkan untuk beberapa tahun kedepan lembaga kekuasaan kehakiman bisa berubah menjadi lembaga dengan kekuasaan absolut karena dianggap sebagai lembaga yang indepen sehingga keterlibatan dalam bentuk apapun pada tubuh lembaga peradilan dapat dianggap suatu bentuk intervensi.

Maka dari itu lahirnya Komisi Yudisial adalah sebagai *insturmen balancing* dalam kekuatan yudikatif serta untuk menciptakan sistem peradilan yang lebih baik. Sehingga keterlibatan Komisi Yudisial dalam proses rekrutmen hakim merupakan peranan Komisi Yudisial sebagai *instrumen balancing* bukan untuk mengganggu independensi kekuasaan kekuasaan kehakiman.

Pada praktiknya diberbagai negara, Komisi Yudisial atau lembaga semacam Komisi Yudisial banyak terlibat dalam proses seleksi hakim; *General Commission of Court (GCC)* di Mongolia, *Judicial Commission* di Pakistan serta *The Higher Judicial Council* di Irak.¹¹⁶ Keterlibatan Komisi Yudisial di berbagai negara tersebut menjadi bukti kuat bahwa kehadiran Komisi Yudisial dalam proses seleksi hakim tidak mengganggu kemandirian dari lembaga peradilan bahkan kehadiran Komisi Yudisial pada proses seleksi hakim adalah untuk menyeimbangkan prinsip independensi dan akuntabilitas peradilan.

Berdasarkan penjabaran di atas menurut hemat penulis keterlibatan Komisi Yudisial dalam proses seleksi hakim tidaklah mengganggu independensi dari kekuasaan kehakiman melainkan menguatkan makna dari independensi kekuasaan kehakiman itu sendiri serta mencegah kemungkinan lahirnya monopoli kekuasaan kehakiman oleh Mahkamah Agung.

b. Tentang Kewenangan Komisi Yudisial dalam Proses Seleksi Hakim Tingkat I

Kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi hakim diatur dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”. Dalam rumusan pasal tersebut dapat dilihat bahwasanya kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi Hakim

¹¹⁶Idul Rishan, *Komisi Yudisial Suatu Upaya... op.cit.*, hlm. 43-45

hanya terbatas pada seleksi Hakim Agung dan Hakim *Ad Hoc* saja. Sehingga kewenangan yang termaktub didalam Pasal 14A ayat (2) UU Nomor 49 Tahun 2009 *juncto* Pasal 13A ayat (2) UU Nomor 50 Tahun 2009 *juncto* Pasal 14A ayat (2) UU Nomor 51 Tahun 2009 dianggap telah bertentangan dengan konstitusi hal ini dikarenakan kewenangan tersebut tidak tercantum didalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945.

Menanggapi pernyataan di atas, penulis berpendapat bahwasanya kewenangan Komsu Yudisial yang tidak diatur secara langsung dalam konstitusi tidak serta merta menjadikan kewenangan tersebut inkonstitusional. Lahirnya kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi Hakim Tingkat I merupakan “*Opened Legal Policy*”, yaitu kebijakan hukum yang terbuka.

Kebijakan hukum terbuka tersebut ditujukan untuk menegakkan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 “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”.

Tafsir “wewenang lain” dalam pasal di atas seharusnya dapat dimaknai sebagai kewenangan Komisi Yudisial untuk terlibat dalam proses seleksi pengangkatan Hakim Tingkat I, karena pada dasarnya keterlibatan Komisi Yudisial dalam seleksi Hakim Tingkat I juga dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Terhadap frasa “wewenang lain” Mahkamah dalam pertimbangan hukumnya menegaskan bahwa, frasa “wewenang lain’ dalam pasal 24B ayat (1) UUD 1945 adalah semata dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan keluhuran martabat, serta perilaku hakim, tidak dapat diperluas dengan tafsiran lain. UUD 1945 tidak memberi kewenangan kepada pembuat Undang-Undang untuk memperluas kewenangan Komisi Yudisial.

Namun penulis memiliki pandangan yang berbeda terhadap pertimbangan Hakim Mahkamah di atas. Bahwa pernyataan Mahkamah yang mengatakan frasa “wewenang lain” dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 tidak dapat diperluas dengan tafsiran lain, adalah pendapat yang keliru dalam dunia akademis. Hal ini dikarenakan pada dasarnya kewenangan untuk menjabarkan Undang-Undang 1945 dimiliki oleh lembaga legislatif dan eksekutif .

Sehingga apa yang dilakukan oleh lembaga legislatif dan eksekutif untuk menjabarkan frasa “wewenang lain” merupakan hal yang tepat. Maka dari itu kehadiran kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi Hakim Tingkat I merupakan penjabaran dari frasa “wewenang lain” dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim bukannya memperluas kewenangan dari Komisi Yudisial.

Proses seleksi Hakim pada dasarnya merupakan pintu masuk bagi pemerintah untuk melakukan intervensi terhadap kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu Komisi Yudisial yang dilahirkan dengan semangat untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran serta perilaku hakim juga memiliki andil

untuk terlibat dalam proses seleksi Hakim, baik itu Hakim Agung, Hakim *Ad Hoc* maupun Hakim Tingkat I. Hal ini dikarenakan proses seleksi Hakim mempunyai pengaruh yang cukup besar terhadap kemandirian dari kekuasaan kehakiman.

Hal di atas juga senada dengan pendapat dari Hakim Konstitusi I Dewa Gede Palguna dalam *Dissenting Opinion*-nya sebagai berikut;¹¹⁷

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 konsteksnya adalah keterlibatan dalam memberikan pemahaman kode etik dan pedoman perilaku hakim bagi para calon hakim yang telah dinyatakan lulus dalam proses seleksi-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 rangkai menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim” yang diberikan oleh UUD 1945 kepada Komisi Yudisial.

Apabila ditelusuri dan dikaji lebih lanjut kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi Hakim Tingkat I pada dasarnya pernah dibahas di dalam perdebatan saat Rapat Pleno Panitia Ad Hoc I (PAH I) BP MPR, dimana Harjono dari F-PDI perjuangan mengemukakan pandangan sebagai berikut;

Pada persoalan rekrutmen Hakim, Komisi Yudisial memang dalam ketentuan itu masih terbatas untuk menseleksi calon-calon hakim Agung, satu pertanyaan kalau Hakim Agung sekarang itu sudah ada kemungkinan masuknya non karier, pertanyaan berikutnya kenapa itu hanya pada hakim Agung saja, pada hakim Tinggi dan pada Hakim tingkat pertama apa juga tidak dibuka mekanisme seperti itu, apa bedanya sebetulnya. Menurut saya, titik yang paling kritis sebetulnya bukan di MA, sebetulnya di Pengadilan Tingkat I dan Tingkat II, kalau pengadilan Tingkat I dan Tingkat II keadilan sudah dirasakan itu harus kasasi bisa dikurangi. Oleh

¹¹⁷ Lihat Putusan MK No.43/PUU-XIII/2015, hlm. 125

karena itu, bicara tentang persoalan Komisi Yudisial, barangkali mulai kita pikirkan apakah juga ini tidak digunakan untuk mengubah cara rekrutmen hakim kita. Yang pertama dia ingin cari pekerjaan yangkut di Pegawai Negeri, setelah menjadi Pegawai Negeri tidak masuk Panitera kebetulan dia masuk sebagai Hakim, ini semua kita hilangilah semacam itu. Oleh karena itu profesi Hakim seharusnya memang diniatkan sebagai Hakim. Di luar negeri untuk jadi Hakim dari Pengacara bisa, karena dia konsisten dengan pendapat-pendapatnya, ini pantas untuk menjadi seorang Hakim, tetapi disini Hakim harus menjadi Pegawai Negeri dari masuk Hakim sampai Pensiun Hakim itulah ladagnya, barangkali untuk masa jabatan Hakim juga kita batasi tidak usah dari masuk sampai Pensiun, Hakim diberikan tertentu saja mungkin 5 (lima) tahun setelah itu dikembalikan lagi kepada Komisi Yudisial, kalau dia ingin jadi Hakim lagi, apakah dia masih pantas untk bisa diterima menjadi Hakim atau tidak, ini saya kira juga berhubungan dengan rukruitmen, ada persoalan-persoalan keterbukaan, ada persoalan-persoalan aset kapabilitas yang dipertimbangkan ketimbang rekrutmen pada sekarang ini. jadi itulah pendapat saya tentang Komisi Yudisial.¹¹⁸

Sedangkan Jacob Tobing dari Fraksi PDI Perjuangan memberikan pendapat mengenai keterlibatan Komisi Yudisial dalam proses seleksi Hakim Tingkat I, sebagai berikut;

Kami juga ingin sedikit lebih elaborasi tentang pentingnya Komisi Yudisial, Hakim membawa yang hak, menegakkan yang hak, keadilan, dan kita mengatakan selama ini dia sebetulnya Pejabat Negara walaupun hakim di Pengadilan Negeri dan tidak kita katakan Hakim Pengadilan Negeri bawahan dari atasannya lagi atasannya lagi masing-masing ini otoritasnya sendiri dan selalu amar putusannya mengatakan demi keadilan yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa tidak pernah dikatakan demi Atasan saya tidak dikatakan begitu. Jadi sangat-sangat sentral dan penting kedudukannya didalam negara yang kita dambakan dan kita bangun menjadi negara yang menagakkan hukum, supremasi hukum, oleh karena itu dia harus mempunyai persyaratan-persyaratan biasa, kemampuan-kemampuan *intelegensi*, profesi, disiplin ilmu sebagai seorang penguasa ilmu hukum tetai juga mempunyai *accoubility* yang menegakkan integritasnya, oleh karena itu yang kami sarankan tentang Komisi Yudisial sebenarnya adalah menyangkut bukan hanya Hakim Agung seluruhnya Hakim Agung, Hakim Tinggi, Hakim Pengadilan Negeri mereka semua adalah Hakim yang tidak bisa tiap tahun dimintai bertanggungjawab kepada MPR misalnya atau kepada siapa begitu tetapi dia bertanggungjawab kepada sebetulnya praktis dirinya sendiri, karena

¹¹⁸ Risalah Rapat Pleno Ke -36 PAH I BP MPR...*op.cit hlm.* 444

rekrutmen adalah suatu tempat yang paling krusial dalam menentukan kehandalan daripada hakim itu.¹¹⁹

Berdasarkan penjabaran di atas, menurut hemat penulis tindakan yang telah dilakukan oleh lembaga legislatif dan eksekutif untuk mejabarkan frasa “wewenang lain” pada ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 ke dalam pasal 14A ayat (2) UU Nomor 49 Tahun 2009 *juncto* Pasal 13A ayat (2) UU Nomor 50 Tahun 2009 *juncto* Pasal 14A ayat (2) UU Nomor 51 Tahun 2009, merupakan hal yang tepat.

Hal ini dikarenakan penjabaran makna dari frasa “wewenang lain” yang dilakukan oleh lembaga legislatif dan eksekutif memiliki landasan yang kuat, jika ditelusuri kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi Hakim Tingkat I pernah mencuat dalam pembahasan Rapat Pleno Panitia Ad Hoc I (PAH I) BP MPR, yang diusung oleh Harjono dan Jacob Tobing dari Fraksi PDI Perjuangan.

c. Keterlibatan Komisi Yudisial dalam Proses Seleksi Hakim Tingkat I Menimbulkan Ketidakpastian Hukum

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya No.43/PUU-XII/2015 telah menasbihkan bahwa kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi hakim tingkat I yang diatur pada ketentuan Pasal 14A ayat (2) Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum, Pasal 13A ayat (2) dan ayat 3 Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama, dan Pasal 14A Undang-Undang 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara telah bertentangan dengan pasal 28D ayat (1) UUD 1945: “*Setiap orang berhak atas pengakuan,*

¹¹⁹*Ibid*

jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

Hal ini dikarenakan kewenangan Komisi Yudisial terkait proses seleksi hakim tingkat I tidak diatur secara eksplisit di dalam konstitusi dan berimplikasi pada timbulnya ketidakpastian hukum dalam wewenang tersebut. Terhadap putusan Mahkamah tersebut, penulis memiliki pandangan yang berbeda.

Pemahaman asas kepastian hukum itu sendiri pada dasarnya memiliki dua aspek, yang satu bersifat hukum material, yang lain bersifat normal. Aspek hukum material terkait erat dengan kepercayaan. Dalam banyak keadaan asas kepastian hukum menghalangi badan pemerintahan untuk menarik kembali suatu keputusan atau mengubahnya untuk kerugian yang berkepentingan. Adapun aspek yang bersifat formal dari asas kepastian hukum bahwa keputusan-keputusan yang memberatkan dan ketentuan yang terkait pada keputusan-keputusan yang menguntungkan, harus disusun dengan kata-kata yang jelas. Asas kepastian hukum memberikan hak kepada yang berkepentingan untuk mengetahui dengan tepat apa yang dikehendaki daripadanya. Sehingga suatu norma dapat dikatakan mengandung ketidakpastian hukum apabila terdapat norma yang kabur, multitafsir atau terdapat dua norma hukum yang mengatur hal yang sama namun saling tumpang tindih.¹²⁰

Bedasarkan penjabaran di atas mengenai asas kepastian hukum maka kewenangan Komisi Yudisial tidaklah bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang diatur dalam pasal 28D ayat (1) UUD 1945, hal ini dikarenakan kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi hakim tingkat I telah diatur dengan jelas pada Pasal 14A ayat (2) Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum, Pasal 13A ayat (2) dan ayat 3 Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama, dan Pasal 14A Undang-Undang 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Serta tidak ada UU lain yang

¹²⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Depok, 2012, hlm. 245

mengatur kewenangan untuk melakukan seleksi hakim tingkat I selain daripada UU yang telah disebutkan diatas.

Selanjutnya perlu untuk diketahui bahwa seperti halnya Komisi Yudisial, kewenangan Mahkamah Agung dalam proses seleksi hakim tingkat I juga tidak diatur dalam Konstitusi. Namun kewenangan Komisi Yudisial beserta Mahkamah Agung dalam proses seleksi hakim diatur dan dijelaskan lebih lanjut dalam UU No.49 Tahun 2009 tentang Pengadilan Negeri, UU No.50 Tahun 2009 Pengadilan Agama, serta UU No. 51 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara. Dengan kata lain kewenangan proses seleksi hakim yang diatur dalam UU tersebut adalah untuk menjamin adanya kepastian hukum lembaga mana saja yang berwenang untuk melakukan proses seleksi hakim tingkat I, bukannya menimbulkan ketidakpastian hukum.

Berdasarkan uraian tersebut penulis pun berkesimpulan bahwa kewenangan Komisi Yudisial untuk melakukan proses seleksi hakim tingkat I tidak dapat dikatakan menimbulkan ketidakpastian hukum, karena pada dasarnya kewenangan Komisi Yudisial yang diatur pada pasal *quo* adalah untuk menjamin adanya kepastian hukum, bukan sebaliknya.

Maka sekali lagi penulis menegaskan bahwa, *pertama*, keterlibatan Komisi Yudisial dalam proses seleksi hakim tingkat I tidaklah mengganggu independensi dari kekuasaan kehakiman melainkan menguatkan makna dari independensi kekuasaan kehakiman itu sendiri serta mencegah kemungkinan lahirnya monopoli kekuasaan kehakiman oleh Mahkamah Agung. *Kedua*, lahirnya kewenangan Komisi Yudisial pada proses seleksi hakim tingkat I tidak dapat dikatakan

inkonstitusional, hal ini dikarenakan kewenangan Komisi Yudisial tersebut merupakan “*Openened Legal Policy*” dari frasa wewenang lain dalam rangka menjaga keluhuran serta martabat hakim pada pasal 24B UUD 1945.

Ketiga, bahwa kewenangan Komisi Yudisial untuk melakukan proses seleksi hakim Tingkat I menimbulkan ketidakpastian hukum tidak dapat dibenarkan. Pada dasarnya kewenangan Komisi Yudisial yang diatur pada pasal *a quo* adalah untuk menjamin adanya kepastian hukum, bukan sebaliknya.



BAB IV

A. Kesimpulan

1. Alasan Komisi Yudisial diberikan wewenang dalam proses seleksi hakim adalah;
 - a. Latar belakang munculnya kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi hakim adalah untuk menegakkan *cheks and balances*, sehingga kewenangan Komisi Yudisial tersebut merupakan salah satu bentuk fungsi pengawasan yang telah melekat didalam tubuh Komisi Yudisial.
 - b. Sebagai penjabaran kewenangan Komisi Yudisial dalam menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim
 - c. Didasari oleh semangat untuk mengubah kondisi wajah peradilan Indonesia.
2. Alasan Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon adalah;
 - a. Demi menjamin terwujudnya independensi hakim maka diperlukan kelembagaan yang independen pula agar dapat menjamin para hakim dalam menjalankan tugas dan fungsinya dengan sebaik-baiknya

- b. Kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi hakim tingkat I dianggap telah inskontitusional karena tidak diatur secara eksplisit didalam UUD 1945
- c. Menimbang bahwa frasa “wewenang lain’ dalam pasal 24B ayat (1) UUD 1945 adalah semata dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan keluhuran martabat, serta perilaku hakim, tidak dapat diperluas dengan tafsiran lain. UUD 1945 tidak memberi kewenangan kepada pembuat Undang-Undang untuk memperluas kewenangan Komisi Yudisial;

B. Saran

1. Dalam rangka menguatkan kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi hakim maka harus diatur secara tegas didalam UU KY ataupun didalam UUD 1945. Sehingga diperlukan adanya revisi UU Komisi Yudisial serta undang-undang yang terkait dengan kewenangan proses seleksi hakim untuk solusi jangka pendek dan amandemen UUD 1945 untuk jangka panjang.
2. Penguatan kewenangan Komisi Yudisial juga diharapkan dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi melalui kewenangannya sebagai lembaga yang mengawal dan menjaga Konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, ELSAM-Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta, 2004.

Ahmad Fadil Sumadi, *Pengawasan dan Pembinaan Pengadilan*, Setara Press, Malang, 2013.

A. Mukti Arto, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001.

Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung, 2007.

Bambang Sutiyoso, Sri Hastuti, *Aspek-aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, UII Press Yogyakarta, 2005.

Cetak biru pembaruan Komisi Yudisial 2010-2015, Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2010

Denny Indrayana, *Negara antara ada dan tiada*, Kompas, Jakarta, 2008

Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945 Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Edisi Revisi*, ctk. Kedua, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013

Fajrul Rahman Jurdi, *Komisi Yudisial dari Delegitimasi Hingga Revitalisasi Moral Hakim*, Kreasi Wacana, Yogyakarta, 2007

Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen*, Genta Press, Yogyakarta, 2012.

Idul Rishan, *Komisi Yudisial Suatu Upaya Mewujudkan Wibawa Peradilan*, Genta Press, Yogyakarta, 2013.

Imam Anshori Saleh, *“Konsep Pengawasan Kehakiman”*, Setara Press, Malang, 2014

Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Ctk. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2012

_____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009

_____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Ctk. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta

_____, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2004.

Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Ctk. Kedua, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2001.

Ni'matul Huda, "*Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*", Ctk. Pertama, UII Press Yogyakarta, 2007.

_____, *Ilmu Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.

Position Paper, *Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*, Indonesia Center for Environmental Law, Jakarta, 1999

Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2007.

Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman Pasca-Amandemen Konstitusi*, Fajar Interpratama, Jakarta, 2012.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Depok, 2012.

Suparman Marzuki, *Tragedi Politik Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011.

Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2010

Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum;

Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-

Undang Nomor 50 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama;

Undang-Undang Nomor 51 tentang Perubahan Atas Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial

Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 43/PUU-XIII/2015;

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006

