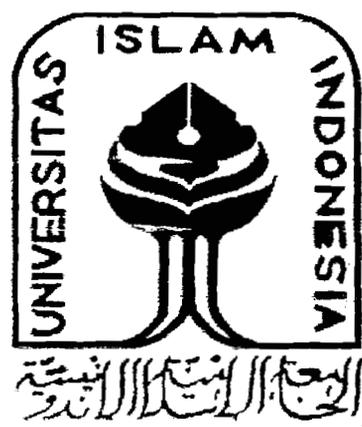


**POLITIK HUKUM KEKUASAAN KEHAKIMAN PASCA
AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

TESIS

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagai Persyaratan Guna Mencapai Derajat
Sarjana S2 Ilmu Hukum Pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas
Islam Indonesia Yogyakarta



Oleh :

Nama : Ma'shum Ahmad, S.H
Nomor Mhs : 05912151
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2008

HALAMAN PERSETUJUAN

**POLITIK HUKUM KEKUASAAN KEHAKIMAN PASCA
AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

Telah Diperiksa Dan Disetujui Oleh Dosen Pembimbing Tesis Untuk
Dipertahankan Di Hadapan Dewan Penguji

Disusun Oleh:

Nama : Ma'shum Ahmad, S.H
Nomor Mhs : 05912151
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah Disetujui Oleh :

Pembimbing I



Prof. Dr. Dahlan Thaib, S.H.,M.Si

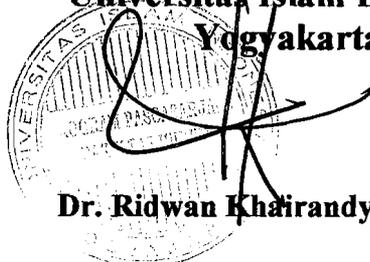
Pembimbing II



Hj. Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum

Mengetahui

**Direktur Program Magister Hukum (S2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta**



Dr. Ridwan Khairandy, S.H.,M.H

Halaman Pengesahan

Tesis

POLITIK HUKUM KEKUASAAN KEHAKIMAN PASCA AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

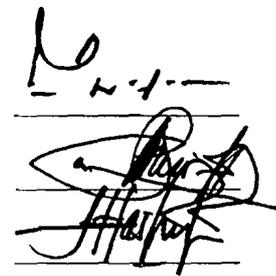
Disusun Oleh:

Nama : Ma'shum Ahmad, S.H
Nomor Mhs : 05912151
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah Dipertahankan Dihadapan Dewan Penguji Tesis Program Magister Hukum (S2) Ilmu hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Pada Tanggal 18-19 Januari 2008. Dan Dinyatakan LULUS

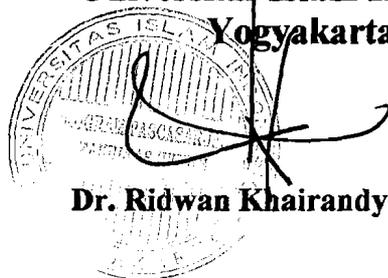
Susunan Dewan Penguji

1. **Ketua** : Prof. Dr. Dahlan Thaib, S.H.,M.Si
2. **Anggota I** : Hj. Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum
3. **Anggota II** : Sri Hastuti Puspitasari, S.H.M.H



Mengetahui

**Direktur Program Magister Hukum (S2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta**



Dr. Ridwan Khairandy, S.H.,M.H

Halaman Motto

"Ya Allah jadikanlah permulaan hari ini adalah kebaikan, pertengahannya adalah keberhasilan, dan akhirnya adalah kebahagiaan"

"Sabar tiada batas adalah hal terindah dalam hidup kita"

"Hai orang-orang yang beriman hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) Karena Allah, menjadi saksi dengan adil dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah, Karena adil itu lebih dekat kepada takwa. dan bertakwalah kepada Allah, Sesungguhnya Allah Maha mengetahui apa yang kamu kerjakan."

(Qur'an Surat Al-Maaidah :8)

Halaman Persembahan

Ku persembahkan karya sederhana ini untuk:

- ◆ *Ayah dan Bunda tersayang yang senantiasa memberi kasih sayang tiada henti, mendoakan dan merangkulku saat terjatuh, memberikanku dorongan dan motivasi untuk jadi yang terbaik, serta berjuta pijar lentera indah yang Ayah dan Bunda hadirkan hingga kini untukku*
- ◆ *Adek-adek ku tersayang M.Rusydi Ahmad, Satria Umami, Fu'ad, Faisal, dan keponakanku tersayang M.Andre Apriza*
- ◆ *Untuk Ninik H.M. Saleh, Papuk Tini (Almarhumah), H. Abu Ahmad Marzuki, Papuk Arep, Papuk Minah (Almarhumah), Tuak Zaenal Abidin, S.Ag, Tuak ubur, S.Ag, Bibi' Atik, Inak Tuan, Bibi' Aisah yang senantiasa mendoakanku*
- ◆ *Untuk semua keluarga besar ku yang tidak dapat disebutkan satu persatu*
- ◆ *Untuk sahabat-sahabatku, thanks for all, thanks for all of you give it to me*
- ◆ *Untuk Dian Ekawati tersayang yang senantiasa memberiku semangat tiada henti untuk berkarya*
- ◆ *Untuk semua guru-guruku yang telah mendidik, membimbing, dan mengarahkan tanpa henti, semoga Allah SWT memberikan balasan pahala dan kemuliaan dunia dan akhirat. Amin.*

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur kepada Allah SWT karena berkat rahmat dan karunia-nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum yang berjudul. **“POLITIK HUKUM KEKUASAAN KEHAKIMAN PASCA AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945”**. Penulisan hukum ini disusun untuk memenuhi syarat memperoleh gelar Magister Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Dalam penulisan hukum ini penyusun sangat menyadari bahwa penulisan hukum ini mengandung banyak kekurangan dan masih jauh dari sempurna, oleh karena itu segala kritik dan saran yang membangun sangat penyusun harapkan dalam rangka penyempurnaan penulisan hukum ini maupun demi penyusun sendiri.

Dengan terselesainya penulisan hukum ini penyusun mengucapkan banyak terimakasih yang tak terhingga kepada seluruh pihak baik yang secara langsung maupun tidak langsung telah memberikan bantuan, bimbingan, serta dorongan kepada penyusun, khususnya kepada:

1. Bapak Dr. Ridwan Khairandy, SH. M.H, selaku Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Prof. Dr. Dahlan Thaib, S.H.,M.Si. dan Ibu Hj. Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum. Selaku Dosen Pembimbing Penulisan Hukum yang selalu meluangkan waktu dengan penuh kesabaran, Semoga Allah SWT selalu melimpahkan kesehatan, rahmat dan nikmat yang berlimpah untuk beliau.

3. Segenap Bapak-bapak dan Ibu-ibu Dosen Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia yang selama ini telah membantu penulis dalam melakukan studi.
4. Karyawan-karyawati dan seluruh staff pengajar Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah membantu penulisan hukum ini.
5. Buat kawan-kawan, Faozan Afandi, Ahmad Haryadi (M@met), Akar Samudin, Ozan_Baok, Dedi_Dezu, Dedi_Chopunk, Ita, Lin, Ani, Jalal, Zar, Roni, Suhaemi, Budin dan semua kawan-kawan Sasak Djogja Comunity (SDC) yang senantiasa ada saat susah dan senang.
6. Buat kawan-kawan, M. Athar, S.H, Nanang, S.H Kadek, S.H, Dian, Hendri, S.H, Aji Herlambang, S.H., Syaiful Khodir, yang telah memberikan masukan pada penulis, dan tidak lupa juga buat adek tercinta Dian Ekawati Yang selalu hadir untuk menghiburku dan memberikan warna dalam hidupku.
7. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah memberikan bantuan atas terselesaikannya penulisan hukum ini.

Semoga amal kebaikan dari seluruh pihak yang telah disebutkan diatas akan mendapat imbalan yang setimpal dari Allah SWT. Amien.

Akhir kata, semoga penulis hukum ini dapat bermamfaat bagi penyusun sendiri, para pembaca dan dunia ilmu pengetahuan pada umumnya.

Penyusun

Ma'shum Ahmad

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN MOTTO	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	viii
ABSTRACT	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	14
C. Tujuan Penelitian	14
D. Kerangka Pemikiran.....	15
1. Teori Negara Hukum.....	15
2. Pembagian Kekuasaan Di Indonesia	20
E. Metode Penelitian.....	34
1. Obyek Penelitian	34
2. Teknik Pengumpulan Data.....	35
3. Analisis Data	36
F. Sistematika Penulisan.....	36
BAB II TINJAUAN UMUM POLITIK HUKUM, KONFIGURASI POLITIK HUKUM KEKUASAAN KEHAKIMAN DI INDONESIA	38
A. Pengertian Politik Hukum.....	38
B. Macam-Macam Konfigusari Politik.....	49
1. Konfigurasi Politik Yang Demokratis.....	53
2. Konfigurasi Politik Yang Otoriter.....	57
C. Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia.....	69
D. Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Pada Masa Orde Lama.....	85

E. Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Pada Masa Orde Baru.....	89
---------------------------------------------------------------	----

BAB III LEMBAGA KEKUASAAN KEHAKIMAN MAHKAMAH AGUNG, KOMISI YUDISIAL DAN MAHKAMAH KONSTITUSI MENURUT UNDANG-UNDANG PASCA AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945.....96

A. Politik Hukum Pembentukan Kekuasaan Kehakiman Pasca Orde Baru.....	96
B. Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945.....	102
1. Mahkamah Agung Menurut UU No. 5 Tahun 2004	118
a. Kedudukan Mahkamah Agung	121
b. Susunan Mahkamah Agung	121
c. Fungsi Mahkamah Agung.....	126
d. Lembaga peradilan di bawah Mahkamah Agung.....	148
1. Peradilan Umum.....	149
2. Peradilan Agama	150
3. Peradilan Militer.....	154
4. Peradilan Tata Usaha Negara.....	159
2. Komisi Yudisial Menurut UU No. 22 Tahun 2004.....	160
a. Kedudukan dan Kewenangan Komisi Yudisial	166
b. Pengawasan Hakim Agung	174
3. Mahkamah Konstitusi Menurut UU No 24 Tahun 2003.....	193

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	241
B. Saran.....	245

DAFTAR PUSTAKA

ABSTRACT

POLITIK HUKUM KEKUASAAN KEHAKIMAN PASCA AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Ma'shum Ahmadⁱ Prof. Dr. Dahlan Thaib, SH. M. Siⁱⁱ Hj. Ni'matul Huda, SH. M. Humⁱⁱⁱ

Penelitian kepustakaan ini bertujuan; *Pertama*, Bagaimana politik hukum pembentukan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia Pasca Orde Baru. *Kedua*, Bagaimana Kekuasaan Kehakiman Pasca Amendemen Undang-Undang Dasar 1945.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diambil langsung dari sumber yang menjadi obyek penelitian berupa naskah asli UUD 1945, UUD 1945 hasil amendemen satu sampai keempat, peraturan perundang-undangan yang terkait, sedangkan data sekunder diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan yang berupa buku-buku, tesis, disertasi, jurnal, makalah, artikel koran, majalah dan internet yang ada hubungannya dengan objek penelitian. Data primer dan data sekunder diatas dianalisis secara kualitatif dan disajikan dalam bentuk deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan, bahwa latar belakang politik hukum kekuasaan kehakiman pasca amendemen UUD 1945 diawali dari teori bahwa kekuasaan kehakiman memang bukan merupakan entitas yang hampa dari kepentingan-kepentingan politik, karena energi politik bahkan memiliki potensi dan kecenderungan yang sangat besar untuk melakukan intervensi terhadap kekuasaan kehakiman. Boleh dikatakan bahwa politik mempunyai derajat determinasi (pengaruh) yang tinggi terhadap independensi kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak hanya akan dapat terwujud apabila hanya tunduk pada aturan-aturan hukum yang berlaku dan penegaknya. Apabila kekuasaan kehakiman tidak menjaga jarak yang tepat dengan lembaga-lembaga politik yang ada dalam sebuah negara, maka akan kehilangan legitimasinya dan kehadirannya dalam suatu negara menjadi tidak bermakna. Satu hal yang patut dicatat di sini adalah bahwa adanya jaminan kemandirian kekuasaan kehakiman akan memuat para hakim merasa lebih nyaman dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Secara sederhana pemahaman tentang politik hukum kekuasaan kehakiman pasca UUD 1945, Selalu mengalami perubahan menjadi proferatif (berkembang baik). Di dalam perubahan UUD 1945 sebenarnya telah menggariskan politik hukum kekuasaan kehakimannya dalam Pasal 24, 24A, 24B, 24C, dan 25. Dengan kata lain pelaksanaan kekuasaan kehakiman tidak terlepas dari faktor-faktor perkembangan politik termasuk sistem politik yang diterapkan.

Kata Kunci: *Politik Hukum-Kekuasaan Kehakiman –Amendemen UUD 1945.*

ⁱ Pascasarjana Ilmu Hukum Konsentrasi HTN Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

ⁱⁱ Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

ⁱⁱⁱ Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

BAB I
POLITIK HUKUM KEKUASAAN KEHAKIMAN PASCA AMANDEMEN
UNDANG-UNDANG DASAR 1945

A. Latar Belakang Masalah

Perjalanan ketatanegaraan Indonesia sejak merdeka 17 Agustus 1945, telah mengalami pasang surut baik dalam gagasan, tatanan maupun terapannya. Secara historis dinamika itu dapat dilihat fakta sejarah konstitusionalnya, bahwa di Indonesia pernah diberlakukan beberapa konstitusi UUD 1945, UUD RIS, UUDS 1950, UUD 1945 dan sekarang Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen tahun 1999-2002.¹ Dalam berbagai konstitusi itu Indonesia pernah mengalami atau mencoba menjadi Negara Serikat (RIS) meskipun kemudian kembali menjadi Republik Kesatuan, Indonesia pernah mengalami sistem pemerintahan parlementer,² demokrasi terpimpin dan pemerintahan presidensial³ sampai sekarang. Gambaran dinamis tersebut menunjukkan bahwa konstitusi selalu menjadi dasar dari perubahan ketatanegaraan suatu negara. Dalam sejarah ketatanegaraan suatu negara, konstitusi⁴ digunakan untuk mengatur dan

¹ Soewoto Mulyosudarmo. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, di terbitkan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur Bekerjasama Dengan In-trans, Malang, 2004., hlm. ix

² Sistem Parlementer, dimana Presiden hanyalah sebagai Kepala Negara sedangkan kekuasaan pemerintahannya dilakukan oleh menteri, tetapi dalam sistem ini Menteri (pemerintah) bertanggungjawab kepada Parlemen sebagai pemegang kekuasaan legislatif.

³ Sistem Presidensial, dimana presiden menjadi Kepala Pemerintahan dan terlepas dari pengaruh legislatif maupun yudikatif; pemisahan tegas dianut di Amerika Serikat

⁴ Istilah konstitusi berasal dari "*constituer*" (bahasa Perancis) yang berarti membentuk. Permasalahan istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan sesuatu negara. Sedangkan istilah undang-undang dasar merupakan terjemahan istilah dalam bahasa Belandanya "*Grondwet*" perkataan "*wet*"

sekaligus untuk membatasi kekuasaan negara. Dengan demikian, dinamika ketatanegaraan suatu bangsa atau negara ditentukan pula oleh bagaimana dinamika perjalanan sejarah konstitusi negara yang bersangkutan. Karena dalam konstitusi itulah dapat dilihat sistem pemerintahannya, bentuk negaranya, sistem kontrol antara kekuasaan negara, jaminan hak-hak warga negara dan tidak kalah penting mengenai pembagian kekuasaan antara unsur pemegang kekuasaan negara seperti kekuasaan pemerintahan (eksekutif), kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif.⁵

Undang-Undang Dasar 1945⁶ sebagai konstitusi pertama di Indonesia yang disahkan berlakunya pada tanggal 18 Agustus 1945 negara Indonesia pernah memiliki dua konstitusi yang bersifat sementara (transisional), yaitu konstitusi Republik Indonesia Serikat (1949-1950) ketika negara Indonesia berbentuk Federasi dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) tahun 1950

diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia undang-undang, dan "*grond*" berarti tanah/dasar. Dikutif dari Wirjono Prajodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989, hlm. 10. Dalam bahasa latin, konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yaitu "*cume*" dan "*statuere*". *Cume* adalah sebuah preposisi yang berarti "bersama dengan ..." sedangkan *statuere* berasal dari kata "*sta*" yang membentuk kata kerja pokok "*stare*" yang berarti berdiri. Atas dasar itu, kata "*statuere*" mempunyai arti "membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan / menetapkan ". Dengan demikian "*constitutio*" (bentuk tunggal) berarti menetapkan sesuatu bersama-sama dan "*constituciones*" (bentuk jamak) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan. Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007. hlm 9-10, dikutip dari Koerniatmanto Soetoprawiro, "*Konstitusi: Pengertian dan perkembangannya*", Pro Justitia, No.2 Tahun V, Mei 1987., hlm. 26

⁵ Soewoto Mulyosudarmo. *Pembaharuan Ketatanegaraan... Op., Cit.*, hlm. ix

⁶ Undang-Undang Dasar 1945 yang dimaksud disini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945, tepatnya satu hari setelah kemerdekaan Indonesia, sebenarnya merupakan perubahan atas Undang-Undang Dasar hasil karya Dokuritsu Zyuinbi Tyoosakai atau dalam bahasa Indonesia disebut dengan istilah Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia sebagai lembaga yang dibentuk balatentara Jepang pada tanggal 28 Mei 1945. Lihat Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan RI*, Bina Aksara, Jakarta., 1984., hlm. 27

ketika Indonesia kembali menjadi negara kesatuan,⁷ oleh karenanya banyak memiliki kekurangan dan kelemahan. Namun sepanjang dua periode (1945-1949) dan 1959-1999) penerapan selalu mengalami penyimpangan dan bahkan ketika rezim Orde Baru berkuasa (1966-1998) terjadi “penunggalan” penafsiran bahkan mensakralkan untuk “haram” dilakukan perubahan. Konstitusi yang seharusnya menjadi panduan dasar dari ketatanegaraan yang lengkap, dimanipulasi dan dijadikan legitimasi kekuasaan dengan menyebut sebagai konstitusi yang baik, dampaknya adalah runtuhnya “supremasi hukum” oleh kekuasaan dan hukum adalah kekuasaan itu sendiri, sehingga nilai sebuah demokrasi seakan-akan terabaikan dengan adanya tangan besi dari penguasa Orde Baru. Dengan adanya reformasi politik 1998 yang kemudian disusul dengan reformasi konstitusi (Undang-Undang Dasar 1945) tahun 1999 s/d 2002, bangsa Indonesia telah melakukan perubahan besar dalam bidang ketatanegaraan.⁸

Sejarah mencatat bahwa sepanjang penerapan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut telah menampilkan dominasi rezim yang berkuasa. Kemudian memunculkan gagasan perlunya peninjauan kembali atau perubahan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai kebutuhan sistem ketatanegaraan yang demokratis. Mengingat bahwa sebagai landasan konstitusional beberapa perumusan dan

⁷ Muhammad Yamin menyebutnya, periode konstitusi Sementara RIS disebut Konstitusi II sejak 27 Desember 1949 sampai 15 Agustus 1950; dan pada periode Undang-Undang Dasar Sementara di sebut konstitusi III sejak 15 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959. Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi, Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 Serta perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia.*, Ghalia Indonesia, Bogor Selatan, 2004., hlm 4., dikutip dari Muhammad Yamin, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, hlm. 127

⁸ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara ... Op. Cit.*, hlm. V

substansi Undang-Undang Dasar 1945 telah dengan mudah diinterpretasi sepihak oleh rezim yang berkuasa untuk tujuan melanggengkan kekuasaannya, sehingga menyebabkan berbagai krisis dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara.⁹

Gagasan pembaharuan atau perubahan Undang-Undang Dasar 1945 telah lama berkembang dan mendapatkan kesempatan ketika terjadi “reformasi¹⁰ politik” yang ditandai dengan tumbanganya rezim Orde Baru tahun 1998. Setelah berakhirnya rezim otoriter Orde Baru pertengahan tahun 1997, masyarakat Indonesia masih berada di sekitar pembenahan reformasi politik menuju kearah yang lebih demokratis, oleh karena itu, dimasa reformasi menyusul berakhirnya kekuasaan Soeharto, agenda perubahan Undang-Undang Dasar 1945 menjadi sesuatu yang niscaya. Ini dapat dipahami bahwa tidak mungkin melakukan reformasi politik dan ekonomi tanpa melakukan reformasi hukum. Reformasi hukum pun tidak mungkin dilakukan tanpa melakukan perubahan terhadap konstitusi (*Constitutional reform*).¹¹ Perubahan politik yang sangat luar biasa ini merupakan sebuah fenomena menarik yang ditandai dengan proses demokratisasi di berbagai bidang kehidupan, tidak saja

⁹ Soimin dan Sulaiman, *Hubungan Badan Legislatif Dan Yudikatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, UMM Press, Malang, 2004, hlm, 3-4

¹⁰ Menurut arti harfiahnya, *Reformasi*- yang berasal dari bahasa latin *re+formare* (*forma*= “bentuk”, sedangkan *formare* berarti “membentuk”) dapatlah didefinisikan sebagai “usaha untuk membentuk ulang”. Tetapi dalam perkembanganya yang lebih kemudian, istilah “*reformasi*” mengimplikasikan suatu unsur dan makna baru didalamnya, yaitu unsur “koreksi”. Kata *reformasi*” tidak lagi sebatas artinya sebagai upaya untuk membentuk memformat ulang) suatu struktur, yang dilakukan lewat serangkain tindakan korektif. Soetadyo Wignyosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam dan Huma, Jakarta, 2002. hlm 581. Sedangkan kata reformasi dalam Kamus Besar Hukum Indonesia diartikan sebagai “perubahan secara drastis untuk perbaikan (bidang sosial politik atau agama) disuatu masyarakat atau negara.

¹¹ Bambang Widjojanto, Saldi Isra, Marwan Mas, (editor) *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002., hlm. xiii

pada lingkungan politik, tapi juga perubahan paradigma dalam menata lembaga antar negara dengan rakyat yang dituangkan dalam konstitusi Undang-Undang Dasar 1945.

Perubahan fundamental yang terjadi setelah dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 adalah berubahnya struktur dan mekanisme kerja lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yakni sistem yang bercorak vertikal-hierarkhis menjadi horizontal-hierarkhis. Dalam sistem lama yang digunakan adalah sistem yang bercorak vertikal-hierarkhis yang lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia disusun secara vertikal dan bertingkat dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), berada dalam struktur dan kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Di bawahnya terdapat sejumlah lembaga negara diantaranya, Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Agung (MA) yang kedudukannya sederajat dan masing-masing diberi status sebagai lembaga tinggi negara.¹²

Undang-Undang Dasar 1945 di dalam penjelasan umum telah tertera tentang sistem pemerintahan negara dengan tegas menyatakan “negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*machtsstaat*)”. Di sebutkan juga dalam pemerintahan Indonesia “berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)”. Menurut Hans

¹² A. Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik.*, In-Trans. Malang, 2003, hlm.126

Kelsen, konstitusi negara bisa juga disebut “hukum fundamental” negara, yaitu dasar dari tata hukum nasional. Konstitusi secara yuridis, dapat pula bermakna norma-norma yang mengatur proses pembentukan undang-undang, dan disamping itu konstitusi juga mengatur pembentukan dan kompetensi dari organ-organ eksekutif dan yudikatif.¹³ Asumsi dasar dalam tulisan ini, bahwa hukum merupakan produk politik sehingga karakter setiap produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbangnya kekuatan politik atau konfigurasi yang melahirkannya. Artinya, pelaksanaan pemerintahan negarapun harus dilandasi atau sangat dipengaruhi oleh ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945.¹⁴

Konstitusi¹⁵ ketika disusun dan diadopsi cenderung mencerminkan keyakinan dan kepentingan dominan, atau kompromi antara keyakinan dan kepentingan yang bertentangan, dimana menjadi karakteristik dari masyarakat pada waktu itu.¹⁶ Lebih dari itu, konstitusi tidak mesti menceritakan keyakinan dan kepentingan politik atau hukum saja. Ia mungkin mencakup kesimpulan-kesimpulan atau kompromi-kompromi atas masalah ekonomi dan sosial yang ingin dijamin atau di lindungi dan dinyatakan oleh para penyusun konstitusi.

¹³ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif*, Rundi Press, Jakarta, 1975., hlm 14-31

¹⁴ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 35

¹⁵ Konstitusi tidak hanya bergantung pada norma perubahan, tetapi lebih ditentukan oleh kelompok elit politik yang memegang suara mayoritas di lembaga yang mempunyai kewenangan melakukan perubahan konstitusi. Lembaga yang mempunyai kewenangan melakukan perubahan harus berhasil membaca arah perubahan yang dikehendaki oleh masyarakat yang diatur secara kenegaraan. Dalam setiap perubahan konstitusi terdapat paradigma perubahan itu menjadi “politik hukum” peerubahan konstitusi. Kesulitannya perubahan yang di inginkan oleh masyarakat politik tidak senantiasa sama dengan subtansi perubahan yang diinginkan oleh anggota lembaga yang mempunyai kewenangan melakukan perubahan konstitusi. Lihat Soewoto Milyosudarmo, *Pembaharuan.....Op., Cit.*, hlm. 39

¹⁶ K.C. Wheare. *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Pustaka Eureka, Surabaya, 2003., hlm. 26

Konstitusi adalah resultan dari berbagai kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang berjalan pada waktu pembentukannya.

Tetapi mengatakan hal ini, adalah perlu mengingat fakta bahwa jika ingin memahami signifikansi konstitusi, kita harus mengerti makna di balik ungkapan “kepentingan bersama” dan rakyat”. Oleh siapa dan atas nama siapa sebagian besar konstitusi tersebut disusun, untuk menemukan apa dan siapa yang menjadi kekuatan utama dalam menyusun dan mengadopsikan konstitusi.

Moh. Mahfud MD, dalam studinya menyatakan bahwa jika ada pertanyaan tentang hubungan kausalitas antara hukum dan politik atau pertanyaan tentang apakah hukum yang mempengaruhi politik atau sebaliknya, maka paling tidak ada tiga macam jawaban dapat menjelaskannya, sebagai berikut:

“*Pertama*, hukum determinan atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk kepada hukum. *Kedua*, politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan (bahkan) saling bersaing. *Ketiga*, politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinannya seimbang antara yang satu dengan yang lain, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik tetapi begitu hukum ada maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.”¹⁷

Dalam studinya tersebut, Moh. Mahfud MD mengambil perspektif yang kedua. Dalam hubungan tolak tarik antara politik dan hukum, maka hukumlah yang terpengaruhi oleh politik, karena subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar dari pada hukum.

¹⁷ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik Hukum di Indonesia*, Yogyakarta, Gama Media, 1999., hlm. xi-xii

Tulisan ini, dikonstruksikan secara akademis dengan menggunakan asumsi bahwa dalam realitasnya, politik itu determinan atas hukum. Dengan fokus studi pada Indonesia di masa transisi demokrasi (pasca reformasi 1998). Dengan menguat perkembangan tolak tarik antara politik dan hukum yang terjadi pada masa itu dan bagaimana pengaruh dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945, terutama dalam mengatur mengenai kekuasaan kehakiman. Dari sudut akademis sebenarnya telah lama ditemukan bahwa perubahan atau amandemen atas Undang-Undang Dasar 1945 itu perlu dilakukan karena memuat sejumlah kelemahan yang menyebabkan tampilnya pemerintahan yang tidak demokratis. Hanya saja temuan akademis itu selalu saja berbenturan dengan realitas yang menolak bahkan mengancamnya.

Namun setelah pemerintahan Orde Baru berakhir, pandangan akademis ini masuk kedalam wacana politik dan diterima pula oleh pandangan politik sebagian terbesar pelaku politik sehingga soal amandemen ini menjadi cukup lancar untuk mengagendakan di dalam sidang umum Majelis Permusyawaratan Perwakilan (MPR) sebagai lembaga yang berwenang melakukannya. Hal ini membuktikan kondisi objektif masyarakat dan konfigurasi politik yang ada, mendorong terjadinya perubahan penafsiran dan interpretasi terhadap konstitusi secara radikal yang pada akhirnya akan membentuk karakter produk hukum yang mencirikan bentuk dari kristalisasi politik dan konfigurasi yang ada. Sehingga dalam pembentukan produk hukum selalu terjadi tolak tarik kepentingan baik antara eksekutif dan legislatif. Konfigurasi politik terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sangat berpengaruh

terhadap kekuasaan kehakiman, sehingga kedudukan dan fungsi ataupun peran dan demikian pula derajat otonomi atau kemandirian kekuasaan kehakiman sangat ditentukan oleh model atau jenis konfigurasi politik yang menjadi basis pijakannya. Dengan kata lain pelaksanaan kekuasaan kehakiman tidak terlepas dari faktor-faktor perkembangan politik termasuk sistem politik yang diterapkan.¹⁸ Di dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebenarnya telah menggariskan politik hukum kekuasaan kehakimannya dalam Pasal 24 dan 25. Pasal 24 ayat (1) menyatakan, "kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung (MA) dan lain-lain Badan Kehakiman menurut undang-undang."¹⁹ Kemudian ketentuan Pasal 25 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan, "syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang." Kedua pasal tersebut diberi penjelasan sebagai berikut: "kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubungan dengan itu, harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim". Setelah amandemen ketiga terhadap Undang-Undang Dasar 1945, kekuasaan kehakiman tetap mendapatkan tempat yang sangat strategis, dimana kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka yang dilakukan oleh sebuah 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, untuk menyelenggarakan peradilan guna

¹⁸ Benny K. Harman. *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan kehakiman Di Indonesia*, Elsam Jakarta, 1997., hlm. 10

menegakkan hukum dan keadilan. Oleh karena itu, selain sebagai syarat negara hukum, kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah juga syarat yang tak terpisahkan (*indispensable*) bagi negara Indonesia sebagai sebuah negara dengan sistem konstitusional dan negara berkedaulatan rakyat.²⁰

Dalam sebuah simposium yang diselenggarakan oleh Universitas Indonesia pada tahun 1966 tentang “Indonesia Negara Hukum” muncul pemikiran akan pentingnya menciptakan peradilan yang bebas melalui pengangkatan hakim yang objektif dan independen. Simposium ini pada gilirannya menjadi semacam pemicu dari munculnya sejumlah perdebatan mengenai konsep atau pun sistem dari peradilan yang bebas.²¹

Gagasan ini tampaknya dilatar belakangi oleh persoalan dualisme yang terjadi dalam dunia peradilan kita, terutama dalam persoalan pengangkatan hakim yang masih begitu terbuka memberikan kesempatan bagi pihak eksekutif untuk mengintervensi dunia peradilan dengan kewenangannya dalam hal pengangkatan hakim.

Kemudian kalau ditelusuri lebih lanjut, tentang kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam arti terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, juga ditegaskan kembali, baik dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman maupun dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985

²⁰ Bagir Manan, *kekuasaan kehakiman Di Indonesia Sejak kembali ke UUD 1945*, “dalam *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia: 30 Tahun Kembali ke UUD 1945*, cet. 1, disunting oleh Sri Soemantri dan Bintan R Saragih, Pustaka Sinar harapan, Jakarta, 1993., hlm. 268-269

²¹ Sudikno Mertokusumo, *Sejarah Peradilan dan Perundang-Undangan di Indonesia Sejak 1942 dan Apakah Kemanfaatannya Bagi Kita Bangsa Indonesia*, cet ke-2 Liberty, Yogyakarta, 1983, hlm. 224

tentang Mahkamah Agung.²² Sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 menyebutkan: “kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia.

Dalam penjelasan Pasal 1 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 memuat keterangan yang lebih tegas tentang adanya kemerdekaan badan-badan peradilan. Dikatakan bahwa “kekuasaan kehakiman yang merdeka mengandung pengertian di dalamnya kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak kekuasaan ekstra yudisial, kecuali dalam hal-hal sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Dari uraian diatas jelas bahwa baik secara konstitusional maupun berdasarkan hukum positif yang berlaku, terdapat jaminan yang kuat terhadap kedudukan kekuasaan kehakiman pada umumnya dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya untuk menegakan hukum dan keadilan.

Sebagai suatu negara hukum sudah selayaknya prinsip-prinsip dari suatu negara hukum harus dihormati dan dijunjung tinggi. Salah satunya diakuinya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak. Tolak ukurnya dari kekuasaan kehakiman yang mandiri dalam menjalankan peradilan dapat dilihat dari kemandirian badan-badan peradilan dalam menjalankan fungsi dan

²² Bambang Suryoso, Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 11

wewenangnya menegakkan hukum di bidang peradilan, maupun dari aturan perundang-undangan yang memberikan jaminan yuridis adanya kemerdekaan kekuasaan kehakiman.²³

Menurut Yusril Ihza Mahendra, rumusan-rumusan Undang-Undang Dasar 1945 yang berisi jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman itu terlalu singkat. Hal itu menjadi salah satu ciri perumusan pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945, yang disatu pihak merupakan kekuatannya, namun dipihak lain mungkin pula menjadi kelemahannya. Karena sebagaimana ketentuan dibidang lain, dibidang peradilanpun, Undang-Undang Dasar 1945 menyerahkan pengaturannya lebih lanjutnya kepada Undang-undang. Sedangkan undang-undang, dilihat dari sudut politik, adalah produk politik dari pertarungan kekuatan-kekuatan yang bersaing, baik di dalam tubuh pemerintahan, DPR maupun kekuatan-kekuatan di luarnya yang berperan sebagai kelompok kepentingan dan kelompok penekan. Dengan demikian, lanjut Yusril, produk perundang-undangan pada umumnya akan mencerminkan kehendak dari kekuatan politik yang paling dominan, meskipun di dalamnya sangat mungkin akan mengandung rumusan-rumusan yang bersifat kompromistis.²⁴

Dari paparan diatas maka dapat dikatakan bahwa kekuasaan kehakiman di Indonesia belum dikatakan mandiri, karena dalam sistem pemerintahan

²³ *Ibid.*, hlm.11

²⁴ *Ibid.* hlm 12-13. Dikutip dari Yusril Ihza Mahendra, *Adakah Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman?*. Makalah Seminar Nasional Tentang Kekuasaan Kehakiman dan Sistem Peradilan di Indonesia di UNDIP, Semarang, Tanggal 20 Nopember 1996, hlm. 3

Indonesia paradigma yang terjadi adalah adanya pemusatan kekuasaan negara pada presiden, disamping presiden memegang kekuasaan eksekutif juga memegang kekuasaan legislatif dan yudikatif atau dapat di katakan adanya *executive heavy* dalam sistem pemerintahan Indonesia.

Sepanjang sejarah Indonesia, pelaksanaan fungsi dan penegakan hukum memang tidaklah berjalan seiring dengan perkembangan strukturalnya. Fungsi dan peran hukum sangat dipengaruhi dan kerap kali diintervensi oleh kekuatan politik. Di Indonesia, konfigurasi politik berkembang melalui tolak tarik antara yang demokratis dan otoritarian, sedangkan karakter produk hukumnya mengikuti dalam tolak tarik yang responsif dan konservatif.

Kecenderungan bahwa produk hukum adalah bentuk kristalisasi kepentingan politik yang ada, dan tidak bisa di pungkiri, kondisi transisi demokrasi di Indonesia memang banyak sekali perubahan arah terhadap bentuk dan karakteristik produk hukum Indonesia sekarang ini.²⁵ Bahkan dalam kenyataannya, proses politik dan proses ekonomi itu-lah yang mengendalikan pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman harus tunduk pada tuntutan-tuntutan politik dan kepentingan ekonomi. Itu-lah sebabnya mengapa terjadi kesenjangan antara tuntutan ideal mengenai kekuasaan kehakiman (*das Sollen*) dan pelaksanaannya dalam praktek ketatanegaraan Indonesia (*das Sein*).²⁶

²⁵ Moh. Mahfud MD. *Pergulatan ... Op., Cit.*, hlm. 62

²⁶ Satjipto Rahardjo, *Perkembangan Pendekatan Ilmu Sosial Dalam Kajian Hukum*, (makalah disampaikan pada penataran pendekatan Ilmu Sosial dalam Kajian Hukum, Cipayung, Bogor, 10-19 Februari 1992), hlm 4-6

Permasalahan tersebut dipilih karena adanya konstalasi bahwa otonomi hukum di Indonesia cenderung lemah terutama jika berhadapan subsistem politik, tegasnya konsentrasi energi politik. Oleh karena itu penulis tertarik untuk mengkaji **Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undang – Undang Dasar 1945.**

B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penulisan ini adalah sebagai berikut;

- a. Bagaimana politik hukum pembentukan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia Pasca Orde Baru ?
- b. Bagaimana Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 ?

C. Tujuan Penelitian

Penulisan ini bertujuan untuk melakukan kajian secara kritis melalui pendekatan Hukum Tata Negara sebelum dan sesudah perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Dengan berangkat dari sistem politik hukum Indonesia, maka penulis mencoba membuka kembali sejarah masa lampau kekuasaan kehakiman di Indonesia, dalam hal ini peneliti mengambil studi penelitiannya dalam politik hukum kekuasaan kehakiman yang juga merupakan salah satu bagian dari lembaga tinggi negara yang diberikan kewenangan langsung oleh Undang-Undang Dasar 1945.

D. Kerangka Pemikiran

1. Teori Negara Hukum

Berkaitan dengan sejumlah permasalahan yang dijadikan objek kajian tulisan ini, penting untuk dilakukan eksplorasi terhadap berbagai teori dan doktrin di bidang hukum ketatanegaraan dan mengenai kekuasaan kehakiman yang sampai pada saat ini masih dijadikan suatu permasalahan yang tidak pernah akan usang dikalangan akademis maupun praktisi hukum, karena hukum merupakan alat untuk membatasi kekuasaan, sehingga hak asasi manusia dapat terlindungi melalui hukum.

Latar belakang sejarah lahirnya konsep negara hukum (*rechtsstaat*) pada abad ke 19 di Eropa Kontinental, seiring dengan gagasan demokrasi konstitusional.²⁷ Pertama kali cita negara hukum ini dikemukakan dalam abad XVII di Inggris dan merupakan latar belakang Revolusi 1688.²⁸ Hal ini merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan di masa lampau. Oleh karena itu unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa, sehingga pengertian dari unsur-unsur dari suatu negara hukum pun berbeda pula. Lawan dari negara hukum adalah kekuasaan, sehingga bagi penguasa perlu adanya suatu batasan kekuasaan dalam konstitusi, agar

²⁷ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administrasi di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm, 11

²⁸ Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, UI Press, 1995., hlm. 1. Dikutip dari Paul Scholten, *Verzamelds Geschriften*, Zwolle, N.V. Uitgevers Maatschappij, W.E.J. Tjeenk Willink, 1949, hlm. 323

tidak terjadi penyelewengan kekuasaan.²⁹ Adapun Plato mengatakan bahwa arti yang lebih tinggi dari pada hukum adalah penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum.³⁰

Cita Plato dalam *nomoi* ini dilanjutkan oleh muridnya Aristoteles yang mengatakan bahwa, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ia mengatakan; aturan yang konstitusional dalam negara berkaitan secara erat, juga dengan pertanyaan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia atau hukum tersebut, selama suatu pemerintahan menurut hukum, oleh sebab itu supremasi hukum diterima oleh Aristoteles sebagai tanda negara yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang tak selayaknya.³¹

Dikemukakannya juga bahwa ada tiga unsur dari pemerintahan berkonstitusi, yaitu *pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum, *kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; *ketiga*, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan atau tekanan, seperti yang dilaksanakan pemerintahan despotis. Pemikiran ini jelas

²⁹ *Ibid.*, hlm. 3

³⁰ Plato, *Republik* (New York: The Modern Library) hlm. 70

³¹ J.H. Raper, *Filsafat Politik Aristoteles*, Rajawaki Press, Jakarta, 1988, hlm. 10

sekali merupakan kelanjutan dari cita pemikiran Plato yang merupakan cita negara hukum yang dikenal sekarang.³²

Perkembangan ketatanegaraan selanjutnya, dimulai pada abad XIX, beberapa negara mulai memasuki gagasan-gagasan pokok tentang konsep negara hukum yang dirumuskan dalam konstitusi, maka timbullah istilah negara hukum atau *rechtsstaat*.³³ Konsep negara hukum mengalami perubahan yang berbeda-beda. Immanuel Kant,³⁴ memberikan gambaran negara hukum sebagai penjaga malam, artinya tugas negara hanya menjaga hak-hak rakyat jangan diganggu atau dilanggar, mengenai kemakmuran rakyat, negara tidak boleh campur tangan. Negara hanya sebagai *nachtwacherstaat*.

Sementara Friedman melihat negara hukum dalam dua arti yaitu formil dan materil. Arti formil, dimana kekuasaan umum yang terorganisir (*organize public power*). Maksudnya setiap organisasi hukum atau organisasi negara mempunyai hukum. Sedangkan arti materil (*ideological sense*), yaitu hukum atau UU yang bisa diukur atau dinilai apakah baik atau tidak baik, adil atau tidak adil. Pada negara hukum liberal atau negara hukum dalam arti sempit, orang hanya mengenal yang penting, yaitu;

³² Azhary, *Negara Hukum ... Op., Cit.*, hlm. 5

³³ O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Penerbit Kristen, Jakarta, 1970., hlm. 27

³⁴ Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum, Konstitusi dan Demokrasi Dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, editor Mursyid, Pustaka Pelajar, Yogyakarta., 2006., hlm. 14'

1. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia,
2. Pemisahan kekuasaan.

FJ. Stahl mengkonsepsikan negara hukum sebagai negara *kesejahteraan* atau *welvaarstaat* (Belanda), *social servise state* (Inggris). FJ Stahl juga menyebutkan beberapa elemen dari negara hukum,³⁵ antara lain:

1. adanya jaminan atau hak dasar manusia;
2. ada pembagian kekuasaan;
3. pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan hukum;
4. adanya peradilan administrasi negara.

Belum terdapatnya kesamaan pendapat mengenai pengertian negara hukum di antara para sarjana, akibatnya di Eropa dikenal dua tipe paham negara hukum,³⁶ yaitu:

1. Tipe *anglo saxon* (Inggris, Amerika) yang berintikan *rule of law*
2. Tipe Eropa Kontinental (Jerman, Belanda, Belgia, Skandinavia), yang berdasarkan pada kedaulatan hukum (*rechtssouvereinitet*).
Jadi berintikan *rechtsstaat* (negara hukum).

³⁵ Didi Nazmi Yunus, *Konsep Negara Hukum*, Angkasa Raya, Padang, 1992, hlm. 24

³⁶ C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1986, hlm. 83

Dengan demikian negara Indonesia sebelum dilakukan amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945, dalam pembukaan dan batang tubuh atau pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945, tidak ditemukan ketentuan yang secara tegas memuat pernyataan, bahwa Indonesia adalah negara hukum. Namun demikian ketentuan yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan semata (*machstaat*) ditemukan pada Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945.³⁷ Hal ini telah diatur secara tegas dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 amandemen. Di dalamnya terkandung adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, yang memisahkan dan membatasi kekuasaan.

Dari penjelasan diatas, istilah *rechtsstaat* dan *the rule of law* selalu dikaitkan dengan konsep pengakuan hukum sebab konsep itu tidak lepas dari gagasan untuk memberi pengalaman dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Tetapi sebenarnya antara *rechtsstaat* dan *the rule of law* itu mempunyai latar belakang dan perkembangan yang berbeda, meskipun pada intinya sama-sama menginginkan perlindungan bagi hak

³⁷ S.F. Marbun, *Peradilan... Op., Cit.*, hlm. 11. Istilah *Rechtsstaat* adalah sebutan bagi negara hukum di negara-negara Eropa Barat. Sedangkan di negara-negara Anglo Saxon (Inggris, Amerika dan negara-negara lain yang mengikuti pola bernegaranya) negara hukum disebut dengan istilah teknis *Rule Of law*. Perbedaan mendasar antara keduanya konsep negara hukum yang berlaku di kedua sistem hukum tersebut diuraikan dengan sangat jelas dalam Azhary, *Negara Hukum... Op., Cit.*, hlm, 30-34. Azhary selanjutnya mengatakan negara RI memenuhi persyaratan sebagai negara hukum baik diukur menurut konsep Eropa Kontinental maupun menurut konsep Aglo Saxon.

asasi manusia (HAM) melalui pelembagaan peradilan yang bebas dan tidak memihak.³⁸

2. Pembagian Kekuasaan Di Indonesia

Kekuasaan dikenal adanya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Teori yang paling populer mengenai soal ini adalah gagasan pemisahan kekuasaan negara (*suparation of power*) yang dikembangkan oleh seorang sarjana Perancis bernama Montesquieu. Menurutnya, kekuasaan negara harus dipisah-pisahkan kedalam fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Fungsi legislatif biasanya dikaitkan dengan peran lembaga parlemen atau "*legislature*" fungsi eksekutif dikatakan dengan peran pemerintahan dan fungsi yudikatif dengan lembaga, peradilan.³⁹

Tetapi dalam praktek, teori Montesquieu ini oleh sebagian sarjana dianggap utopis, hal ini terbukti karena kenyataan bahwa tidak satupun negara di Eropa, dan bahkan Perancis sendiri yang tidak menerapkan teori itu seperti yang semula dibayangkan oleh Montesquieu. Oleh para sarjana, negara yang dianggap paling mendekati ide Montesquieu itu hanya Amerika Serikat yang memisahkan fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan judikatif secara ketat dengan diimbangi mekanisme hubungan yang saling mengendalikan secara seimbang. Jika dikaitkan dengan prinsip demokrasi atau gagasan kedaulatan rakyat, maka dalam konsep pemisahan tersebut

³⁸ Azhary, *Negara Hukum... Ibid.*, hlm. 11

³⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm 161

dikembangkan pandangan bahwa kedaulatan rakyat, maka dalam konsep pemisahan tersebut dikembangkan pandangan bahwa kedaulatan yang ada ditangan rakyat dibagi-bagi dan dipisah-pisahkan ke dalam ketiga cabang kekuasaan negara itu secara bersamaan agar ketiga cabang kekuasaan itu dijamin tetap berada dalam keadaan seimbang diatur pula mekanisme hubungan yang saling mengendalikan satu sama lain yang bisa disebut dengan prinsip '*checks and balances*'.⁴⁰

Dalam perkembangannya, penerapan konsep pemisahan kekuasaan itu meluas ke seluruh dunia dan menjadi paradigma tersendiri dalam pemikiran mengenai susunan organisasi secara modern. Bahkan, ketika Undang-Undang Dasar 1945 dulu dirancang dan dirumuskan, pemahaman mengenai paradigma pemikiran Montesquieu ini juga diperdebatkan di antara para anggota Badan Penyelidikan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Mr. Soepomo termasuk tokoh yang sangat meyakini bahwa Undang-Undang Dasar 1945 tidak perlu menganut ajaran pemisahan kekuasaan menurut pandangan Montesquieu itu. Itu sebabnya, dalam pemahaman banyak sarjana hukum kita, seringkali dikatakan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 tidaklah menganut paham pemisahan kekuasaan (*separation of power*), melainkan menganut ajaran pembagian kekuasaan (*division of power*).⁴¹ Ketika Muhammad Yamin mengusulkan agar Mahkamah Agung diberikan kewenangan untuk melakukan *judicial*

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah*, UI Press, Jakarta, 1996, hlm. 18

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm 14

review terhadap materi undang-undang, Soepomo menolak usulannya juga dengan menggunakan logika yang sama, yaitu bahwa Undang-Undang Dasar 1945 tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan, sehingga Mahkamah Agung tidak mungkin diberikan kewenangan menguji materi undang-undang yang merupakan produk lembaga lain.⁴²

Sebenarnya, pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan itu sama-sama merupakan konsep mengenai pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang secara akademis, dapat dibedakan antara pengertian sempit dan pengertian luas. Dalam pengertian luas, konsep pemisahan kekuasaan (*Separation of power*) itu juga mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah "*division of power*" (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal, kekuasaan negara dapat dibagi kedalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga negara tertentu, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan dalam konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *divison of power*) kekuasaan negara dibagikan secara vertical dalam hubungan atas-bawah.⁴³

Di lingkungan negara federal seperti Amerika Serikat, istilah "*distribution of power*" itu biasa digunakan untuk menyebut mekanisme pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan negara bagian. Di

⁴² *Ibid.*, hlm. 19

⁴³ *Ibid.*, hlm. 20

negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*), pengaturan mengenai pembagian kewenangan antara pusat dan daerah juga disebut "*distribution of power*" atau "*division of power*". Oleh karena itu, sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen dengan perubahan pertama, keseluruhan aspek kekuasaan negara dianggap terjelma secara penuh dalam peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sumber kekuasaannya berasal dari rakyat yang berdaulat. Dari majelis inilah kekuasaan rakyat itu dibagikan secara vertikal kedalam fungsi-fungsi lembaga tinggi negara, yaitu lembaga kepresidenan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Apabila kita mengkhhususkan perhatian kepada fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif, maka di samping MPR, kita juga perlu membahas keberadaan lembaga-lembaga Presiden, DPR dan MA. Sementara itu, BPK lebih menyangkut fungsi "*verifikatif/akuntatif*" yang lebih dekat dengan fungsi DPR, sedangkan DPA menyangkut fungsi "*konsultatif*" dan "*advisory*" yang lebih dekat ke fungsi Presiden/Wakil Presiden.

Dalam rangka pembagian fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif tersebut, sebelum diadakan perubahan pertama terhadap Undang-Undang Dasar 1945, biasa dipahami bahwa hanya fungsi kekuasaan yudikatif sajalah yang tegas ditentukan bersifat mandiri dan tidak dapat dicampuri oleh cabang kekuasaan lain. Sedangkan Presiden, meskipun merupakan lembaga eksekutif, juga ditentukan memiliki kekuasaan membentuk

undang-undang, sehingga dapat dikatakan memiliki fungsi legislatif dan sekaligus fungsi eksekutif. Kenyataan inilah yang menyebabkan munculnya kesimpulan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 tidak dapat disebut menganut ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*) seperti yang dibayangkan oleh Montesquieu. Oleh karena itu, di masa reformasi ini, berkembang aspirasi untuk lebih membatasi kekuasaan Presiden dengan menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif itu. Fungsi legislatif dikaitkan dengan fungsi parlemen, sedangkan Presiden hanya memiliki fungsi eksekutif saja. Pokok pikiran demikian inilah yang mempengaruhi jalan pikiran para anggota MPR, sehingga diadakan Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945 yang mempertegas kekuasaan DPR di bidang legislatif dengan mengubah rumusan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Dengan adanya perubahan itu, berarti fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif telah dipisahkan secara tegas, sehingga Undang-Undang Dasar 1945 tidak dapat lagi dikatakan tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan dalam arti horizontal.⁴⁴

Di pihak lain, cabang kekuasaan kehakiman yang berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 memang ditentukan harus mandiri, makin dipertegas agar benar-benar terbebas dari pengaruh Pemerintah.

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, Makalah Nasional Tentang "Otonomi Daerah Dan Parlemen Daerah", Jakarta Sekretariat Jenderal MPR-RI dan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 24-26 Maret, 2000.

Untuk mempertegas hal ini, Ketetapan MPR Nomor. X/MPR RI 1998 Tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan Sebagai Haluan Negara telah menentukan bahwa untuk mewujudkan peradilan yang independen, bersih dan profesional dengan memisahkan secara tegas antara fungsi yudikatif dan eksekutif. Atas amanat ketetapan inilah kemudian pemerintah mengajukan rancangan undang-undang yang akhirnya disetujui oleh DPR-RI menjadi Undang-undang Nomor. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.⁴⁵

Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 inilah dualisme pembinaan peradilan yang menjadi keluhan banyak ahli hukum dihentikan dan pembinaan peradilan dikembangkan menjadi satu atap di bawah Mahkamah Agung. Selama masa, baik Orde Lama maupun Orde Baru, praktek penerapan prinsip kemandirian kekuasaan kehakiman itu, harus diakui belum pernah memperoleh momentum untuk dipraktekkan dengan sungguh-sungguh dengan tetap memperhatikan keragaman sistem hukum yang berlaku. Sekarang, setelah reformasi, barulah kesempatan kita terbuka. Oleh karena itu, di masa-masa mendatang bangsa kita memiliki segala peluang yang terbuka untuk menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif secara tegas.⁴⁶

⁴⁵ *Ibid* hlm. 8

⁴⁶ *Ibid* hlm. 25

Uraian di atas memperlihatkan bahwa Montesquieu membagi kekuasaan dalam fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif, sehingga dalam pandangan Montesquieu menaruh perhatian yang sangat besar terhadap kemerdekaan kekuasaan yudikatif.⁴⁷ Argumentasi yang dikemukakan pemikiran ini adalah bahwa kekuasaan yudikatif yang merdeka, secara maksimal dapat melindungi hak-hak warga negara dari kekuasaan yang despotis. Dengan demikian perbedaan konsep antara John Locke dan Montesquieu semata-mata terletak pada poros kekuasaan yang ketiga yaitu, federatif dan yudikatif. Montesquieu meletakkan kekuasaan federatif (keamanan dan hubungan luar negeri) sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif dan badan yudikatif (kehakiman) atau peradilan sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri. Sedangkan John Locke sebaliknya, meletakkan kekuasaan federatif sebagai kekuasaan mandiri dan kekuasaan yudikatif merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif.⁴⁸

Montesquieu mengatakan sebagai berikut:

“Kalau kekuasaan legislatif dan eksekutif itu disatukan dalam satu organ atau satu badan penguasa maka tidak akan ada kemerdekaan. Akan merupakan malapetaka kalau seandainya satu orang atau satu badan, apakah terdiri dari kaum bangsawan atau rakyat jelata, disertai kekuasaan untuk menyelenggarakan ketiga-tiga kekuasaan itu yakni kekuasaan membuat undang-undang menyelenggarakan keputusan-keputusan umum dan mengadili persoalan-persoalan antara individu-individu”.⁴⁹

⁴⁷ Moh. Mahfud MD. “Demokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan Menurut UUD 1945”, Mahkamah Agung Puncak Kekuasaan Kehakiman. Artikel dosen-dosen tetap jurusan tata negara fakultas hukum UII. Disertai berbagai peraturan perundangan yang berkaitan Mahkamah Agung RI, Jurnal Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UII, Yogyakarta. 1987. hlm 4

⁴⁸ *Ibid.* hlm 4

⁴⁹ Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik... Op., Cit.*, hlm 49-50

Apabila kekuasaan kehakiman digabungkan dengan kekuasaan legislatif, maka kehidupan dan kebebasan seseorang akan berada dalam suatu kendali yang dilakukan secara semena-mena. Di lain pihak, kalau kekuasaan kehakiman bersatu dengan kekuasaan eksekutif, maka hakim mungkin akan selalu bertindak semena-mena dan menindas. Jadi tinjauan dari ajaran pemisahan kekuasaan, kekuasaan kehakiman yang mandiri dan merupakan bagian dari upaya untuk menjamin kebebasan dan mencegah kesewenang-wenangan.

Dalam doktrin *Trias Politica*, baik dalam pengertian pemisahan kekuasaan maupun pembagian kekuasaan, prinsip yang harus dipegang adalah kekuasaan yudikatif dalam negara hukum harus bebas dari campur tangan badan eksekutif.⁵⁰ Hal ini dimaksudkan agar kekuasaan yudikatif dapat berfungsi secara sewajarnya demi penegakan hukum dan keadilan serta menjamin Hak-hak Asasi Manusia (HAM). Melalui asas kebebasan kekuasaan yudikatif diharapkan keputusan yang tidak memihak dan semata-mata berpedoman pada norma-norma hukum dan keadilan serta hati nurani hakim dapat diwujudkan.⁵¹ Dengan demikian, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan kehakiman mempunyai peran yang sangat penting karena memegang kekuasaan untuk menangani dan

⁵⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar ... Op., Cit.*, hlm. 227

⁵¹ *Ibid*, hlm. 228

menyelesaikan konflik yang terjadi dalam kehidupan suatu negara dalam segala derivasinya.⁵²

Konsekuensi dari paham kedaulatan rakyat dan negara hukum adalah adanya pembagian kekuasaan antara cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial. Sesuai dengan paham kedaulatan rakyat dan sistem presidensial yang berlaku pasca amandemen UUD 1945, negara Indonesia menganut pembagian kekuasaan berdasarkan ajaran *Trias Politica* yang menganut pemisahan secara tegas antara legislatif, eksekutif, dan yudisial yang bertujuan untuk melindungi kebebasan. *Trias Politica* yang berasal dari ajaran Baron de Montesquieu (1689-1755) dan berlaku dalam sistem presidensial menghendaki pemisahan kekuasaan baik kelembagaan, fungsi, maupun personel, sehingga terjadi mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*) yang bersifat resiprokal di antara ketiga cabang pemerintahan tersebut.⁵³

Dalam konteks itulah kekuasaan kehakiman memiliki kemerdekaan dari segala macam pengaruh dan intervensi cabang kekuasaan lain, baik legislatif dan eksekutif. Dalam *the Federalist*, Alexander Hamilton menyetujui pendapat Montesquieu yang menyatakan, “*there is no liberty, if the power of judging be not sepa-rated from the executive and*

⁵² A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Penerbit Elsam, Jakarta, 2004, hlm. 46

⁵³ Andrew Vincent, *Theories of the State*, Oxford: Basil Blackwell, 1987, hlm. 102

legislative powers.”⁵⁴ Menurut David Currie, ungkapan Hamilton itu menjelaskan, bahwa “*Judicial independence was essential to ensure the impartial administration of justice and to enable the courts to act as a check on other branches of government*”.⁵⁵ Jadi, kekuasaan kehakiman yang merdeka pada dasarnya merupakan perwujudan dari mekanisme pengawasan dan keseimbangan yang bertujuan untuk melindungi kebebasan.

Sebagaimana telah disebutkan di atas, kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan salah satu pilar bagi negara yang berlandaskan sistem demokrasi dan negara hukum. Kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak tidak hanya diartikan bebas dan pengaruh kekuasaan eksekutif, tetapi juga bebas dari gangguan dalam melaksanakan tugasnya. Sebagaimana telah disinggung di atas, kekuasaan kehakiman merupakan instrumen penting untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan yang merupakan salah satu unsur yang sangat penting dalam demokrasi.

Dengan demikian, apabila kekuasaan kehakiman dalam suatu negara telah terkooptasi oleh kekuasaan lain di luarnya atau telah memihak pada pihak-pihak tertentu, maka dapat dipastikan negara tersebut tidak demokratis. Dalam konteks ini, harus dibedakan antara apa yang disebut

⁵⁴ Alexander Hamilton, The Federalist No. 78, Tersedia: <http://www.constitution.org/fed/federal78.htm>. Dikutip 5 Nopember 2005.

⁵⁵ David P Currie, “Separating Judicial Power,” dalam *Law and Contemporary Problems*, Vol. 61, No. 3, Summer 1998, hlm 10

dengan kemerdekaan kekuasaan kehakiman (*judicial independence*) dengan ketidak berpihakan para hakim (*impartiality of judges*). Kemerdekaan kekuasaan kehakiman merujuk pada kemerdekaannya dari campur tangan pemegang kekuasaan lain dalam persoalan-persoalan kehakiman. Sedangkan ketidak berpihakan para hakim berkaitan dengan kemampuan seorang hakim dalam memutuskan suatu perkara tanpa adanya keberpihakan terhadap perseorangan dan melawan orang lain.

Oleh karena itu, lembaga peradilan yang independen dipahami sebagai tidak adanya pengaruh yang datang dari pihak ketiga atau lembaga lain di luar kekuasaan kehakiman dalam proses peradilan. Dimana, putusan hakim lahir hanya atas dasar korelasi fakta-fakta yang muncul dalam persidangan dan keterkaitannya dengan hukum yang berlaku.

Ketidak berpihakan (*Impartiality*) kekuasaan kehakiman tidak hanya ketiadaan biasa atau kecurigaan tertentu terhadap hakim saja, melainkan juga berlaku bagi hal-hal berkaitan dengan pertimbangan-pertimbangan lain seperti pandangan politik dan agama yang dianut oleh hakim. Oleh karena itu, berkaitan dengan hal ini, J.A.G. Griffith mengatakan;

“Impartiality means not merely absence bias or prejudice in the judge, but also the exclusion of relevant considerations, such as his political or religious views. Individual litigants expect to be heard fairly and fully and to receive justice. Essentially, this view rests on an assumption of judicial neutrality”.⁵⁶

⁵⁶ J.A.G. Griffith, *The Politics of the Judiciary*, 4th edition; London: The Fontana Press, 1991, hlm 269

Kekuasaan kehakiman memang bukan merupakan entitas yang hampa dari kepentingan-kepentingan politik, karena energi politik bahkan memiliki potensi dan kecenderungan yang sangat besar untuk melakukan intervensi terhadap kekuasaan kehakiman. Boleh dikatakan bahwa politik mempunyai derajat determinasi yang tinggi terhadap independensi kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu, setiap keinginan untuk melakukan reformasi agar kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak dapat direalisasikan selalu akan berhadapan dengan kepentingan politik yang seringkali menghadangnya. Oleh karena itu, kekuasaan sangat diajarkan untuk menghindari hal-hal yang sangat terkait dengan kepentingan politik.

Kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak hanya akan dapat terwujud apabila hanya tunduk pada aturan-aturan hukum yang berlaku dan penegaknya. Apabila kekuasaan kehakiman tidak menjaga jarak yang tepat dengan lembaga-lembaga politik yang ada dalam sebuah negara, maka akan kehilangan legitimasinya dan kehadirannya dalam suatu negara menjadi tidak bermakna. Satu hal yang patut dicatat di sini adalah bahwa adanya jaminan kemandirian kekuasaan kehakiman akan memuat para hakim merasa lebih nyaman dalam melaksanakan tugas-tugasnya.⁵⁷

⁵⁷ Oleh karena itu Kemandirian Kekuasaan Kehakiman merupakan gagasan yang sangat penting. Tentang hal ini, Darly Williams mengatakan: *"The rule of law and Independence of judiciary are terms with which lawyers feel comfortable."* Darly Williams, *Independence of the judiciary – Some Federal Government Initiatives*, <http://www.jc.new.gov.au/fb/fbwiam.htm>.

Kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak ini mempunyai sedikitnya lima segi, yaitu pengangkatan terhadap pejabat lembaga peradilan yang tidak bersifat politik, masa jabatan dan gaji yang terjamin, tidak ada intervensi dari kekuasaan eksekutif dan legislatif terhadap proses peradilan dan pengadilan, dan adanya otonomi secara administratif, dan anggaran belanja.⁵⁸ Kelima hal tersebut menjadi semacam tonggak yang dapat dijadikan parameter kemerdekaan kekuasaan kehakiman.

Sejak reformasi bergulir, perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 tidak dapat dielakkan lagi. Sebagai salah satu agenda reformasi, perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 menjadi begitu mendesak, sebab perubahan masyarakat sedemikian cepat, demikian pula perubahan yang terjadi dalam supra struktur politik perlu direspon dengan perubahan konstitusi sebagai hukum dasar negara yang menjadi pijakan utama dalam menyelenggarakan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan memunculkan lembaga-lembaga tinggi negara baru seperti Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial. Kekuasaan kehakiman setelah Undang-Undang Dasar 1945 diubah, tetap menjadi kekuasaan yang sangat fundamental dan sebagai bagian dari poros kekuasaan yang memiliki fungsi menegakkan keadilan. Kekuasaan kehakiman dalam susunan kekuasaan negara menurut Undang-Undang

⁵⁸ *The Independence of the judiciary; A third world Perspective*, <http://wb1n0018.worldbank.org/Network/PREM/PREMDocLib.nsf/b9d50320baa37e8f852566c60075b51b/0n15406b1bc4384a85256890006fb1b3?OpenDocument>.

Dasar 1945 setelah perubahan tetap ditempatkan sebagai kekuasaan yang mandiri, bebas dari campur tangan kekuasaan lain. Dalam susunan kekuasaan negara RI yang baru, kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA), badan-badan peradilan lain di bawah MA (Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Militer, Peradilan Agama) serta Mahkamah Konstitusi (Pasal 24 ayat (2) UUD 1945). Untuk menjaring hakim-hakim agung yang profesional dan mempunyai integritas terhadap profesinya sebagai penegak hukum dan keadilan, terdapat lembaga yang khusus di adakan untuk rekrutmen calon-calon Hakim Agung yaitu Komisi Yudisial (Pasal 24B UUD 1945).⁵⁹

Dalam perpektif pembagian kekuasaan, prinsip kesederajatan dan perimbangan kekuasaan itu tidak bersifat primer. Karena itu, dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang asli, tidak diatur pemisahan kekuasaan yang tegas dari fungsi legislatif dan eksekutif. Dalam sistem yang lama, fungsi utama DPR lebih merupakan lembaga pengawas dari pada lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya. Akan tetapi, dalam perubahan pertama dan kedua Undang-Undang Dasar 1945, prinsip pemisahan kekuasaan secara horizontal jelas mulai dianut oleh para perumus Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 seperti tercermin dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (2) sampai ayat (5). Prinsip panutan paham pemisahan atau pembagian kekuasaan ini penting untuk dijernihkan karena pilihan di antara keduanya akan sangat mempengaruhi mekanisme

⁵⁹ Bambang Sutiyo, Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-Aspek ... Op., Cit.*, hlm 26

kelembagaan negara secara keseluruhan, terutama dalam hubungannya dengan penerapan prinsip “*check and balance*” antara lembaga-lembaga tinggi negara, termasuk dengan fungsi kekuasaan kehakiman⁶⁰

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Sesuai dengan judul tesis, maka yang menjadi objek penelitian adalah politik hukum kekuasaan kehakiman yang merupakan suatu aspek dari politik hukum dalam proses pembentukan kelembagaan kekuasaan kehakiman pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif dan menggunakan jenis penelitian telaah pustaka yang sumber utama penelitiannya diperoleh dari bahan-bahan hukum antara lain;

a. Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat seperti norma dasar, peraturan perundang-undangan, berupa Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dan sesudah amandemen dari satu sampai keempat, Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004, Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004, Undang-undang Nomor 24

⁶⁰ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 11-12

Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan peraturan perundang-undangan yang terkait.

b. Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum yang dimaksud disini tidak mengikat. Adapun jenisnya berupa buku-buku, tesis, disertasi, jurnal, makalah, artikel, koran, majalah dan internet yang ada hubungan dengan objek penelitian.

c. Bahan Hukum Tertier

Yaitu data yang diperoleh dari kamus-kamus, ensiklopedi, yang ada hubungan dengan objek penelitian.

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipakai untuk memperoleh data yang akurat dalam penelitian ini adalah studi pustaka. Teknik ini dilakukan dengan cara meneliti, mempelajari, dan menganalisis secara cermat terhadap, bahan-bahan hukum atau data tertulis berupa perundang-undangan, buku-buku makalah, koran, majalah, jurnal serta bahan-bahan tertulis lainnya yang relevan untuk dijadikan acuan pembahasan serta yang ada hubungannya dengan penelitian ini.

3. Analisis Data

Dalam rangka untuk mengetahui pembahasan maka diperlukan analisis yang mendalam, analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif, yaitu data yang dihimpun kemudian diolah dengan cara data diseleksi, diklarifikasikan secara sistematis logis dan yuridis, guna mendapatkan gambaran umum untuk mendukung materi tulisan ini sehingga mendapat penjelasan yang lebih akurat.

F. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini terfokus pada aspek pembentukan lembaga negara yang merupakan bagian dari politik hukum kekuasaan kehakiman pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Untuk memperoleh informasi dan pemahaman terhadap isi penulisan tesis ini, maka sistematika penulisannya dapat diuraikan sebagai berikut;

Bab I Pendahuluan, pada awal bab ini di bahas tentang latar belakang masalah yang berhubungan dengan persoalan politik hukum kekuasaan kehakiman pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945, sehingga memperoleh rumusan masalah yang akan dibahas. Dari rumusan masalah ini dapat diungkapkan tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Umum Kekuasaan Kehakiman. Dalam bab ini dibahas mengenai pengertian politik hukum, macam-macam konfigurasi politik, politik

hukum kekuasaan kehakiman pada masa Orde Lama dan pada masa Orde Baru.

Bab III Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Dalam bab ini dibahas mengenai politik hukum kekuasaan kehakiman di Indonesia, politik hukum kekuasaan kehakiman pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Mahkamah Agung menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004, Komisi Yudisial menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004, Mahkamah Konstitusi menurut Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003

Bab IV Penutup. Bab ini merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan dari hasil penelitian dan saran yang berisikan kontribusi pemikiran.

BAB II

TINJAUAN UMUM POLITIK HUKUM, KONFIGURASI POLITIK HUKUM KEKUASAAN KEHAKIMAN DI INDONESIA

A. Pengertian Politik Hukum

Politik dalam bahasa Arabnya disebut “*siyasah*”⁶¹ yang kemudian diterjemahkan menjadi *siyasat*, atau dalam Bahasa Inggris-nya “*politics*”. Politik itu sendiri memang berarti cerdas atau bijaksana dalam pembicaraan sehari-hari kita seakan-akan mengartikan sebagai sesuatu cara yang dipakai untuk mewujudkan tujuan, tetapi para ahli politik sendiri mengakui bahwa sangat sulit memberikan definisi ilmu politik.⁶²

⁶¹ *Siyasah* = mengatur; *Syar'iyah* = secara sarak (ketentuan dari Allah SWT dan Rasul-Nya). Pembahasan *siyasah* dan *sar'iyah* menyangkut permasalahan kekuasaan, fungsi dan tugas penguasa dalam pemerintahan Islam, serta hubungannya dengan kepentingan rakyat. Abdul Wahhab Khalaf (1.1888), Ahli Fikih, mengemukakan definisi *siyasah syar'iyah* sebagai “wewenang penguasa dalam mengatur kepentingan umum dalam negara Islam sehingga terjamin kemaslahatan dan terhindar dari segala kemudharatan, dalam batas-batas yang ditentukan syarak dan kaidah-kaidah umum yang berlaku, sekalipun upaya ini tidak sejalan dengan “ijtihat ulama” kepentingan umum yang dimaksudkan adalah segala peraturan dan perundang-undangan negara. Baik yang berkaitan dengan hubungan negara dengan rakyat (urusan dalam negeri) maupun hubungan negara lain (hubungan luar negeri). Dalam *siyasah syar'iyah*, pihak penguasa berhak untuk mengatur segala persoalan negara Islam sejalan dengan prinsip pokok yang ada dalam agama. *Ensiklopedi Hukum Islam*, Qan-Tas 5, ctk kelima, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 2001.,1626

⁶² Pada dasarnya politik mempunyai ruang lingkup negara, membicarakan politik pada ghalibnya adalah membicarakan negara, karena teori politik menyelidiki negara sebagai lembaga politik yang mempengaruhi hidup masyarakat, jadi negara dalam keadaan bergerak. Selain itu politik juga menyelidiki ide-ide, asas-asas, sejarah pembentukan negara, hakekat negara, serta bentuk dan tujuan negara, disamping menyelidiki hal-hal seperti, kelompok penekan, kelompok kepentingan, kelompok elit, pendapat umum, peranan partai politik, dan keberadaan pemilihan umum. Jadi politik adalah suatu disiplin ilmu pengetahuan yang berdiri sendiri tetapi juga seni, dikatakan sebagai seni karena beberapa banyak politikus yang tanpa pendidikan ilmu politik, tetapi mampu berkiat memiliki bakat yang dibawa sejak lahir dari naluri sanubarinya, sehingga dengan karismatik menjalankan roda politik praktis. Inu Kencana Syafie, Azhari. *Sistem Politik Indonesia, Era Soekarno, Hatta, Syahrir, Aidit, Syafruddin Era Soeharto, Moerdani, Wiranto, Harmoko, Habibie Era Gus Dur, Megawati, Amin Rais, Hamzah Haz Era Sby, Kalla, Baasyir*, cet ke-5 PT. Refika Aditama, Bandung, 2006. hlm 6-7

Asal mula kata politik itu sendiri berasal dari kata “*polis*” yang berarti “Negara Kota”⁶³ dengan politik ada hubungan khusus antara manusia yang hidup bersama, dalam hubungan itu timbul aturan, kewenangan, kelakuan pejabat, legalitas keabsahan, dan akhirnya kekuasaan.⁶⁴ Aktivitas politik bukan pertama-tama karena kodrat sosial manusia, tetapi sesuatu yang diusahakan. Seperti dikatakan Hannah Arendt, politik merupakan seni untuk mengabadikan diri manusia.⁶⁵

Adapun dalam kamus bahasa Belanda yang di tulis oleh Van Der Tas, kata *politiek* mengandung arti *beleid*. Kata *beleid* sendiri dalam bahasa Indonesia kebijakan (*policy*), dari penjelasan itu bisa dikatakan bahwa politik hukum secara singkat berarti kebijakan hukum. Defenisi atau pengertian “politik hukum” sendiri sangat bervariasi,⁶⁶ dengan menyakini adanya persamaan substantif antar berbagai pengertian yang ada, politik hukum meliputi: *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk

⁶³ Rusadi Kantaprawira. *Sistem Politik Indonesia*, Sinar Baru Bandung 1985, hlm 10

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 6

⁶⁵ Haryatmoko, *Etika Politik dan Kekuasaan*, ctk. Kedua, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2004, hlm. 2

⁶⁶ Membuat definisi tentang politik hukum sama tidak sederhananya dengan membuat definisi tentang hukum atau sistem hukum. Artinya ia agak sulit dirumuskan dalam satu rangkaian yang dapat memberikan pengetahuan yang utuh tentang apa yang sebenarnya didefinisikan. Akan tetapi, sebuah tulisan yang berusaha dirangkai berdasarkan pikiran ilmiah dapat menggunakan sebuah definisi konsep yang dibuat sendiri oleh si penulis tanpa harus terikat pada definisi-definisi yang pernah atau akan dibuat oleh orang lain. Moh. Mahfud MD. *Pergulatan.....Op., Cit.*, hlm 29-30

penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.⁶⁷ Dari pengertian tersebut terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan. Menurut Padmo Wahjono dalam bukunya “*Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*” mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk atau isi dari hukum yang akan dibentuk.⁶⁸ Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya di Majalah Forum Keadilan yang berjudul “*Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-undangan*”, dalam artikel tersebut Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakannya sendiri.⁶⁹

Dari kedua definisi di atas dapat disimpulkan, bahwa menurut Padmo Wahjono politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu, dengan demikian, politik hukum menurut Padmo Wahjono. Berkaitan dengan hukum yang berlaku dimasa datang dan baru pada tahap cita-cita (*Ius Constituendum*).⁷⁰ Hal ini berbeda dengan pendapat Teuku Mohammad

⁶⁷ Artidjo Alkostar, (editor) *Pembangunan Hukum Nasional dalam Perspektif Kebijakan Dalam Identitas Hukum Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Yogyakarta, 1997. hlm. 37

⁶⁸ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia ctk. Pertama. Jakarta, 1983, hlm. 160

⁶⁹ Padmo Wahjono, *Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-undangan*, Forum Keadilan, No.29/1991, hlm 65

⁷⁰ Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, PT Rajawali Grafindo Persada, Jakarta. 2004, hlm 26

Radhie, dalam sebuah tulisannya berjudul: *Pembaharuan dan Politik Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional* mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pertanyaan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya, dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.⁷¹ Di sini tampaknya definisi politik hukum memiliki dua wajah yang saling berkaitan dan berkelanjutan, yaitu *ius constituendum* dan *ius constitutum*.

Menurut Soedarto. Politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Berbeda dengan pendapat diatas Satjipto Rahardjo, yang mengutip pengertian politik hukum menurut Talcott Parson, Satjipto Rahardjo, mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat dan tidaklah mengherankan apabila Satjipto Rahardjo, lebih menitik beratkan definisi politik hukumnya dengan pendekatan sosiologis.

Menurut Satjipto Rahardjo, terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu: (1) tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada; (2) cara-acara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut; (3) kapan waktunya hukum itu perlu dirubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; dan (4) dapatlah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bisa membantu kita memutuskan proses

⁷¹ Soedarto, "Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum", Dalam *Jurnal Hukum dan Keadilan*. No.3 Tahun Ke VII, Januari- Februari, 1998, hlm. 13

pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.⁷² C.F.G. Sunaryati Hartono, dalam bukunya “*Politik Hukum Memaju Satu Sistem Hukum Nasional*” sebenarnya tidak pernah menjelaskan secara eksplisit pengertian politik hukum. Namun, itu bukan berarti bahwa ia tidak memperdulikan keberadaan politik hukum dan sisi praktisnya. Dalam hal ini, Sunaryati Hartono melihat politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.⁷³ Abdul Hakim Garuda Nusantara, merumuskan politik hukum nasional sebagai kebijakan hukum (*legal Policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu. Sedangkan menurut Imam Syaukani dan A.Ahsin Thohari, politik hukum kebijakan⁷⁴ dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan datang, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai hukum yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.⁷⁵

Politik hukum nasional bisa meliputi: (1) pelaksanaan hukum yang telah ada secara konsisten; (2) pembangunan hukum yang intinya adalah

⁷² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, ctk, ke-6, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm, 358-359

⁷³ Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran Tentang Ancangan Antardisiplin Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Sinar Baru, Bandung, 1985, hlm 28

⁷⁴ Kata kebijakan disini berkaitan dengan adanya strategi yang sistematis, terinci dan mendasar dalam merumuskan dan menetapkan yang telah dan akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat dan kesemuanya itu diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Imam Syaukani dan A.Ahsin Thohari, *Dasar-dasar ...Op.,Cit.*, hlm 32

⁷⁵ *Ibid*, hlm 32

pembaharuan terhadap ketentuan hukum yang telah ada dan yang dianggap usang, dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat; (3) penegasan fungsi lembaga penegak atau pelaksana hukum dan pembinaan anggotanya; (4) meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elit pengambil kebijakan.⁷⁶ Definisi politik hukum yang paling komprehensif diantara definisi-definisi politik hukum yang dipaparkan sebelumnya ini disebabkan karena ia menjelaskan secara gamblang wilayah kerja politik hukum yang meliputi *pertama*, teritorial berlakunya politik hukum dan *kedua*, proses pembaharuan dan pembuatan hukum, yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius constitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum* dan ia lebih menekankan pentingnya penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum, satu hal yang tidak disinggung oleh para ahli hukum sebelumnya. Dengan kata lain, politik hukum adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman, dalam hal ini yaitu tidak hanya kepada pembuat peraturan perundang-undangan misalnya, tetapi juga pada pengadilan yang membantu pelaksanaan dalam putusan. Ketika berbicara politik hukum dalam perspektif akademis tidak hanya berbicara sebatas pengertian diatas *an sich* tetapi mengkritisi juga produk-produk hukum yang telah dibentuk.

⁷⁶ C.F.G Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional, Bandung Alumni*, 1999, hlm. 69

Pembentukan undang-undang adalah bagian dari aktivitas dalam mengatur masyarakat yang terdiri atas gabungan individu-individu manusia dengan masyarakat luas disegala dimensinya. Perubahan tatanan politik sebagai hasil dari gerakan reformasi 1998, berpengaruh pula dalam proses pembentukan undang-undang. Dalam pembentukan undang-undang yang demokratis partisipasi masyarakat di era reformasi merasa meningkat seiring dengan situasi politik yang semakin terbuka dalam mewujudkan demokratisasi di Indonesia. Artinya bahwa sedikit banyak akan selalu mengikuti tata nilai yang menjadi kesadaran bersama masyarakat tertentu dan akan berlaku secara efektif dalam mengatur kehidupan masyarakat itu sendiri.

Dengan demikian politik hukum menganut prinsip *double movement*, yaitu selain sebagai kerangka pikiran merumuskan kebijakan dalam bidang hukum (*legal policy*) oleh lembaga-lembaga yang berwenang ia juga dipakai untuk mengkritisi produk-produk hukum yang telah diundangkan berdasarkan *legal policy* diatas. Berdasarkan uraian tersebut. Dalam hal ini ruang lingkup atau wilayah kajian politik hukum sebagai berikut;

1. Proses penggalan nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum.
2. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut kedalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang yang merumuskan politik hukum.
3. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum
4. Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum
5. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum baik yang akan, sedang, dan telah ditetapkan

6. Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.⁷⁷

Ruang lingkup pertama merupakan tahap awal dari kajian politik hukum. Pada tahap ini untuk mengetahui apakah nilai-nilai (*values*) dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat telah diakomodasi oleh penyelenggara negara yang merumuskan politik hukum atau bahkan mungkin sebaliknya. Kajian terhadap bidang ini perlu untuk dilakukan karena secara substansi, hukum tidak pernah lepas dari struktur rohaniah masyarakat, bisa dipastikan resistensi masyarakat terhadap hukum itu akan sangat kuat. Bila ia dikaitkan dengan teori keberlakuan hukum, hukum yang baik tentunya harus memenuhi syarat sosiologis, filosofis yuridis, bahkan histories, tanpa terkecuali dalam proses pembuatan undang-undang sebagai produk hukum. Dalam khazanah ilmu hukum suatu perundang-undangan dapat diakui eksistensinya bila ia mempunyai keabsahan dari sisi landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis.

1. Keabsahan secara yuridis (*juristische geltung*) adalah apabila ada kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi.
2. Keabsahan sosiologis (*soziologische geltung*) adalah apabila berlakunya tidak hanya karena paksaan penguasa tetapi juga karena diterima masyarakat
3. Keabsahan filosofis (*philosophische geltung*) adalah apabila kaidah hukum mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat yang dalam UUD 1945 nilai-nilai tersebut tercermin dalam apa yang disebut dengan cita hukum (*rechtsidee*).⁷⁸

Pada tahap inilah disiplin politik hukum mengajak kita untuk mengetahui bahwa hukum syarat dengan warna politik atau lebih tepatnya,

⁷⁷ Daniels S.Lev. *Hukum dan Politik Di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*. LP3ES, Jakarta 1990, hlm. 126

⁷⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembangunannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 4

bahwa hukum harus dipandang sebagai hasil dari proses politik (*law as a product of political process*). Ditambah lagi, subsistem politik dianggap lebih *powerfull* dibandingkan subsistem hukum. Artinya, subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar dari pada subsistem hukum. Hal ini mengakibatkan apabila hukum berhadapan dengan politik, maka ia berada pada kedudukan yang lebih rendah.⁷⁹ Karena lebih kuatnya konsentrasi energi politik, maka menjadi beralasan adanya konstalasi bahwa kerap kali otonomi hukum di Indonesia diintervensi oleh politik. Subsistem politik mempunyai tingkat determinasi yang lebih tinggi dari pada subsistem hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berintraksi dan saling bersaing.⁸⁰ Dari asumsi dasar ini, penulis hendak mengatakan bahwa hukum tidak boleh diterima begitu saja secara apa adanya (*taken for granted*) tanpa mempertimbangkan latar belakang yang bersifat non hukum yang kemudian sangat determinan dalam mempengaruhi bentuk dan isi suatu produk hukum tertentu. Ada tiga kemungkinan asumsi dasar hubungan subsistem antara politik dan hukum;

1. Hukum determinan atas politik dalam arti, politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum, sehingga permainan politik apapun bentuknya haruslah tunduk pada aturan-aturan hukum dan hukum haruslah menyediakan seperangkat aturan main untuk semua kehidupan politik.
2. Politik determinan atas hukum, dalam arti politiklah yang menentukan kehidupan hukum, hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa hukum tidak lain merupakan produk politik, sehingga kalimat-kalimat hukum tidak lain merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing. Disini hukum dilihat secara empiris (*das sein*) sebagai politik hukum, bukan hukum sebagai (*das sein*) keharusan-keharusan.

⁷⁹ Satjipto Raharjo, *Beberapa Pemikiran ... Op., Cit.*, hlm. 17

⁸⁰ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 13. Dikutip dari Daniel S. Lev, ketika berkunjung ke Indonesia pada awal tahun 1995, pernah mengemukakan masalah ini.

3. Hukum dan politik terjalin hubungan yang independen atau saling tergantung, dimana keduanya dianggap sebagai subsistem yang mempunyai kedudukan atau kekuatan seimbang. Ada giumnya dalam hukum tanpa kekuasaan politik akan lumpuh dan tidak berdaya/tidak berfungsi dan kekuasaan politik tanpa hukum itu akan menimbulkan kezhaliman/ kesewenang-wenangan.⁸¹

Sri Soemantri pernah mengkonstatasi hubungan antara hukum dan politik di Indonesia ibarat perjalanan lokomotif kereta api yang keluar dari relnya, jika hukum diibaratkan rel dan politik diibaratkan lokomotif maka sering terlihat lokomotif itu keluar dari rel yang seharusnya dilalui.⁸² Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji.⁸³

"Pemanfaatan penggabungan ilmu hukum dengan filsafat hukum adalah politik hukum artinya politik hukum bersifat praktis fungsional dengan cara penguraian yang teleologis-konstruktif. Cara penguraian yang teleologis-konstruktif tersebut dilakukan di dalam hubungannya dengan pembentukan hukum dan penemuan hukum. Pembentukan hukum merupakan penentuan kaidah abstraks yang berlaku umum, sedangkan penemuan hukum merupakan penentuan kaidah konkret yang berlaku khusus".

Dalam politik hukum, ada dua dimensi yang terkait dan tak terpisahkan satu sama lain, yakni dimensi filosofis-teoritis dan dimensi normatif-operasional. Melihat politik hukum dengan menafikkan salah satunya akan menghasilkan penilaian yang keliru, mengkaji politik hukum suatu negara harus membedah kedua dimensi tersebut.

Politik hukum dalam dimensi filosofis-teoritis merupakan parameter nilai bagi implementasi pembangunan dan pembinaan hukum di lapangan. Sedangkan politik hukum dalam dimensi normatif-operasional merupakan

⁸¹ *Ibid*, hlm. 8

⁸² *Ibid*, hlm 13. Dikutip dari Sri Soemantri Martosuwigyo, *Pembangunan Hukum Nasional Dalam Perspektif Kebijaksanaan, Makalah Untuk Praseminar Identitas Hukum Nasional*, di Fakultas Hukum UH, Yogyakarta, tanggal 19-211 oktober 1987.

⁸³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006. hlm. 5

cerminan kehendak-kehendak sosial pemerintah terhadap masyarakat yang diinginkan untuk Indonesia. Dimensi filosofis-teoritis terkandung dalam Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) dan UUD 1945 sebagai norma dasar (*fundamentalnorm*). Sedangkan dimensi normatif-operasional adalah segala kebijakan penguasa yang berbentuk peraturan perundang-undangan sebagai penjelmaan kehendak penguasa negara.

Biasanya politik hukum dimensi normatif-operasional dituangkan dalam bentuk hukum negara (*state law*) yakni hukum yang secara institusional merupakan produk yang digodok dan dijadikan hukum positif oleh para aparat negara (*state Apparatus*). Karena itu, tidak secara otomatis substansi yang menjadi kebijaksanaannya akan sesuai dengan cita rasa keadilan rakyat banyak. Malahan cukup sering keberadaannya dianggap sebagai suatu produk politik yang dirasa asing oleh rakyat.

Politik hukum sering berperan sekedar sebagai alat legitimasi suatu rezim dan dijadikan retorika politik belaka untuk mendapat pengakuan konstitusional, bahkan lebih jauh lagi disiapkan untuk membuat kekuasaannya menjadi lestari. Sebab, dalam banyak hal politik hukum itu dibuat hanya karena harus dibuat (*by will*), bukan dibuat untuk memenuhi cita rasa keadilan (*by justice*) dan melindungi hak-hak asasi rakyat (*by facilitative*). Selain itu, proses pembuatannya kadang-kadang bersifat *nonparticipative*, artinya hanya mereka yang terbatas dan terpilih yang mempunyai otoritas pembuatan

konsepsi politik hukum itu saja tanpa melibatkan segala unsur kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat.⁸⁴

Pada dasarnya pembentukan hukum itu tidak otonom,⁸⁵ artinya ia mesti dipengaruhi oleh visi politik pembuatnya, kultur masyarakat dan kepentingan-kepentingan ekonomi, politik, sosial budaya, agama, dan lain sebagainya. Disamping itu ia lahir tidak hanya hampa nilai atau dalam keadaan kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) sebelumnya.⁸⁶ Hukum merupakan entitas yang berada pada suatu *environment* dimana antara hukum dan *environment* tersebut terjadi interaksi yang integral. Artinya, setiap kebijaksanaan negara apapun bentuknya harus didasarkan kepada pemikiran filsafati pandangan hidup suatu bangsa. Untuk melaksanakan kebenaran-kebenaran yang diyakini dari filsafat tersebut dibutuhkan suatu komitmen, komitmen yang bertujuan mengubah keadaan nyata agar sesuai dengan kebenaran-kebenaran tersebut.⁸⁷

B. Macam-Macam Konfigurasi Politik Hukum

Secara harfiah konfigurasi diartikan sebagai bentuk atau wujud untuk menggambarkan suatu benda (menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia). Konfigurasi politik, secara sederhana dapat dipahami sebagai bentuk dari suatu tolak tarik kekuatan politik dalam suatu periode tertentu.

⁸⁴ Todung Mulya Lubis, *Bantuan Hukum Dan Kemiskinan Structural.*, LP3ES., Jakarta 1986. hlm. 111-112

⁸⁵ Bambang Purnomo, *Tinjauan Sosiologis Terhadap Masalah Penegakan Hukum*, Majalah Ilmiah UH UNISIA No. 22 Tahun XIV Triwulan, 1994. hlm. 20

⁸⁶ Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1989, hlm 139

⁸⁷ Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqih Mazhab Negara: Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia*, LKIS, Yogyakarta, 2001, hlm. 41

Moh. Mahfud MD⁸⁸ mengartikan konfigurasi politik sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik yang secara dikotomis. Menurut Bambang⁸⁹ sebenarnya bahasa konfigurasi politik tidak lebih dari bahasa *trend* yang digunakan oleh media masa, sebenarnya pengertian konfigurasi politik lebih dekat dengan pengertian peta kekuatan politik (dinamika politik).

Bintan Ragen Saragih⁹⁰ mendefinisikan konfigurasi politik hukum sebagai suatu kekuatan-kekuatan politik yang riil (nyata) dan eksis dalam suatu sistem politik. Konfigurasi politik ini biasanya tergambarkan dalam wujud partai-partai politik. Bila partai politik ini berperan secara nyata dalam sistem politik yang berlaku dalam mengambil kebijakan (keputusan) seperti pembentukan hukum atau kebijakan lainnya maka disebutkan bahwa konfigurasi politik itu adalah konfigurasi politik yang demokrasi, sedangkan bila partai-partai politik yang ada itu tidak berperan dalam pengambilan keputusan atau mengambil kebijakan dalam sistem politik itu maka dikatakan bahwa konfigurasi politik yang ada itu adalah konfigurasi politik yang otoriter. Dikatakan tergambar dalam partai-partai politik, karena ada kalanya disebutkan juga kekuatan-kekuatan politik tidak hanya tergambarkan melalui partai politik tetapi juga tokoh-tokoh berpengaruh, organisasi kepentingan dan sebagainya.

⁸⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum, ... Op., Cit.*, hlm. 24

⁸⁹ Bambang Eka CW, *Makalah Bahan Kuliah Ilmu Pemerintahan*, UMY, Yogyakarta, 2003. tanpa halaman.

⁹⁰ Bintan Ragen Saragih, *Politik Hukum*, CV Utomo, Bandung, 2006, hlm 33

Menurut Afan Gaffar⁹¹ di negara-negara yang tingkat *democraticness*-nya rendah sekali, yang terlibat di dalam pembentukan hukum yaitu para elite utama negara itu. Kalau di negara yang sosialis adalah pemimpin partai ditambah sejumlah tokoh militer, sedangkan di *regime* yang *nonsosialistik* biasanya para top birokrat, pemimpin militer dan pengusaha kaya. Oleh karena itu orientasi hukumnya tentu saja bersifat elitis dan selalu saja melindungi dan membela kepentingan mereka sendiri. Di samping itu karakteristik lain yang menonjol adalah segala bersifat *conservative*, dan rumusan-rumusan aturan (*wardings*) seringkali bersifat jumbuh sehingga terbuka untuk mengadakan interpretasi baru dengan peraturan lebih lanjut, dan harap diperhatikan bahwa interpretasi yang paling kuat adalah datang dari penguasa.⁹²

Dalam pemerintahan/*regime* yang demokratis berbagai macam lembaga terlibat di dalam agenda pembentukan hukum. Keterlibatan masyarakat sangat tinggi karena diakuinya pluralisme politik dimana kelompok-kelompok di masyarakat baik yang bergabung di dalam partai politik ataupun tidak (*pressure groups, interest groups, media masa, dan lain*), termasuk di dalamnya lembaga swadaya masyarakat (*non government organization*). Oleh karena itu produk hukumnya adalah bersifat populis yang sangat berbeda dengan elitis di dalam *regime* tidak demokratis.⁹³

⁹¹ Ni'matul Huda, *Negara Hukum... Op., Cit.*, hlm. 33

⁹² *Ibid*, hlm. 33

⁹³ *Ibid*, hlm 34. dikutip dari Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia Dan Reformasi Hukum Indonesia*, Ctk ., The Habibie Center, Jakarta, 2002

Karakter produk hukum tersebut sama dengan hukum yang sesuai dengan kenyataan sosial atau melenyapkan sebanyak-banyaknya ketegangan antara positivitas dan realitas sosial dalam pengertian yang diberikan oleh *utrecht* terhadap politik hukum sebagaimana disebutkan pada bagian sebelumnya sedangkan karakteristik produk hukum yang elitis sama dengan hukum yang menjauhkan tata hukum itu dengan kenyataan sosial, karena *ruling class* kurang dan tidak mau memperhatikan kenyataan sosial.⁹⁴ Dalam masa transisi dari suatu rezim otoriter menuju rezim demokratis terjadi pergeseran nilai yang mengakibatkan hukum mempunyai fungsi ganda (*dual function*). Artinya proses politisasi hukuman tetap terjadi oleh rezim baru yang reformis dan demokratis, dimana hukum digunakan untuk membongkar dan mempengaruhi agar tatanan sosial menjadi aspiratif dan demokratis.⁹⁵

Sejarah realita kepolitikan di Indonesia sampai sekarang menunjukkan bahwa senantiasa terjadi pergantian, atau tolak tarik antara konfigurasi demokrasi dan konfigurasi otoriter. Semua konstitusi yang pernah dan sedang berlaku semuanya mencantumkan demokrasi sebagai salah satu asas kenegaraannya, akan tetapi tidak semua rezim yang tampil di pentas politik menjalankan roda pemerintahannya secara demokrasi. Bahkan sebuah konstitusi yang secara resmi menyebut demokrasi yang sama sebagai salah

⁹⁴ *Ibid*, hlm. 34

⁹⁵ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik...Op., Cit.*, hlm. 51

satu asas kenegaraannya, ternyata menampilkan konfigurasi politik yang tidak sama dalam periode yang berbeda-beda.⁹⁶

Konfigurasi politik dalam suatu periode itu, cenderung dipengaruhi oleh unsur-unsur di dalamnya yang saling melakukan tarik menarik, dalam suatu konfigurasi politik secara garis besar akan mengerucut kedalam dua kutub. Yaitu konfigurasi politik yang demokratis dan konfigurasi politik yang otoriter.⁹⁷

1. Konfigurasi Politik Yang Demokratis

Moh. Mahfud MD⁹⁸ mendefinisikan konfigurasi politik hukum demokrasi adalah susunan sistem politik yang membuka kesempatan (peluang) bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijakan umum. Partisipasi ini ditemukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik. Artinya konfigurasi politik yang membuka peluang bagi yang berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk aktif menentukan kebijakan negara. Di dalam konfigurasi politik ini, pemerintah lebih merupakan komite yang harus melaksanakan kehendak masyarakat yang merumuskan secara demokratis. Badan perwakilan dan

⁹⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum....Op., Cit.*, hlm. 373

⁹⁷ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan....Op., Cit.*, hlm.51

⁹⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum....Op., Cit.*, hlm. 24

partai politik berfungsi secara proposional dan lebih aktif menentukan dalam pembuatan kebijakan negara.

Di negara yang menganut sistem demokrasi atau konfigurasi politik demokrasi terdapat pluralitas organisasi dimana organisasi-organisasi penting relatif otonom, hal ini dapat dilihat dari hubungan antara pemerintah dengan wakil rakyat, dan juga di dalam demokrasi ini terdapat kebebasan bagi rakyat melalui wakil-wakilnya dilegislatif untuk melancarkan kritik terhadap pemerintah. Dari sejarah konfigurasi politik di Indonesia kita dapat melihat bagaimana konfigurasi itu sendiri, pada masa liberal contohnya konfigurasi politiknya demokrasi.

Melalui Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 pemerintah mengumumkan bahwa:

- a. Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik karena dengan adanya partai-partai politik istilah depan dipimpin kejalan yang teratur segala aliran paham yang ada dalam masyarakat.
- b. Pemerintah berharap supaya partai-partai itu telah tersusun sebelum dilangsungkan pemilihan anggota badan-badan perwakilan rakyat.

Sejak dikeluarkan Maklumat Pemerintah tersebut maka berdirilah sejumlah partai-partai politik, partai-partai tersebut berperan penting dalam Komite Nasional Indonesia Pusat. Meskipun peran partai politik agak menurun pada masa RIS itu disebabkan kekuasaan negara saat itu

berbagi antara pusat negara-negara bagian dan pemerintahan daerah yang berdiri sendiri. Begitu kuatnya peranan partai-partai tersebut sehingga dapat disebut (saat berlakunya UUDS 1950) masa itu adalah masa pemerintahan partai-partai politik. Konfigurasi politik pada saat itu sangat demokratis, sehingga hukum diciptakan benar-benar sesuai dengan realitas masyarakat, dan jumlah hukum yang diciptakan begitu banyak. Tetapi dipihak lain, karena tidak ada satupun partai politik yang dominan maka kabinetpun jatuh. Masa liberal inipun dapat disebut sebagai masa jatuh banggunya kabinet, atau kabinet yang dibentuk selalu labil.⁹⁹

Undang-Undang Dasar 1945 yang berlaku antara tahun 1945 sampai 1949 menampilkan konfigurasi politik yang sangat berbeda dengan etika UUD tersebut berlaku pada periode 1959 sampai 1966 untuk kemudian berbeda juga dengan realita yang ada pada periode berikutnya (yang juga berdasarkan UUD 1945) yaitu Orde Baru. Hal ini berarti bahwa demokrasi dapat dilihat dari sudut normatif dan empiris apa yang secara normatif digariskan dalam konstitusi tentang asas demokrasi itu tidaklah selalu sama dengan apa yang terjadi secara empirik.¹⁰⁰ Singkatnya konfigurasi politik demokrasi di Indonesia dapat dilihat pada masa setelah Indonesia merdeka. konfigurasi politik menjadi cenderung demokrasi dan dapat diidentifikasi sebagai demokrasi liberal.

⁹⁹ Bintang Ragen Saragih, *Politik Hukum... Op., Cit.*, hlm 57

¹⁰⁰ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum... Op., Cit.*, hlm 374

Alfian¹⁰¹ mengatakan UUDS 1940 yang mencerminkan demokrasi liberal seperti yang terdapat di beberapa negara barat memberikan peranan yang sangat penting kepada Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (parlemen) karena ia yang menentukan hidup matinya kabinet, karena parlemen terdiri dari wakil-wakil partai, maka kekuasaan yang begitu besar langsung mencerminkan dominan parlemen berarti sama atau sejalan dengan peranan utama partai-partai politik di dalam sistem politik yang berlaku.

Pada periode ini pernah berlaku tiga macam konstitusi, yaitu UUD 1945, konstitusi RIS 1949, dan UUDS 1950, tetapi konfigurasi politik yang ditampilkan dapat diberi kualifikasi yang sama, yaitu konfigurasi politik yang demokrasi. indikator adalah *pertama*, dominannya partai-partai politik, *kedua* kedudukan pemerintah sangat lemah dan mudah dijatuhkan melalui “mosi” dilembaga perwakilan (perleme), *ketiga* kehidupan pers cukup mendapatkan kebebasan untuk mengepresikan temuan, opini, dan kritik-kritiknya,¹⁰²

Konfigurasi politik yang demokratis¹⁰³ mempunyai kelebihan dan kelemahannya, antara lain yaitu; *Pertama*, terciptanya suasana politik yang

¹⁰¹ Alfian, *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1978, hlm. 249-250. Dalam Bintang Regen Siragih, *Politik Hukum....Loc., Cit.*, hlm 57

¹⁰² Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum....Loc., Cit.*, hlm 374

¹⁰³ Demokrasi merupakan pengejawantahan dari nilai demokrasi dalam masyarakat. Demokrasi dapat diibaratkan sebagai pisau bermata dua, disatu sisi dapat menimbulkan masalah tetapi disisi lain mampu memberikan solusi. Tidaka sedikit proses demokratisasi membawa perpecahan sebuah negara seperti terjadi di negara Balkan dan Uni Soviet. Hal ini dapat terjadi karena univikasi idiologi tidak mampu secara proposional menampung kepentingan atau keinginan kelompok dalam suatu populasi. Dalam Agus Suratan dan Tuhana Taufiq A, *Runtuhnya Negara Bangsa*, UPN Veteran, Yogyakarta, 2002., hlm 185

“fair”, kesempatan politik yang besar bagi rakyat untuk bermain secara langsung. *Kedua*, mendorong terbentuknya kompetisi yang sehat dalam aspek sosial, ekonomi, yang berujung kepada pembangunan ekonomi mikro yang stabil dan pasar yang kualitatif. *Ketiga*, penegakan hukum dipandang sebagai sebuah solusi, sedangkan kelemahannya adalah; *pertama*, mahal dan kompleknya dalam mencapai suatu kebijakan terhadap publik. *Kedua*, kompetensi yang berlarut berimbas negatif kepada stabilitas yang bisa memburuk.

2. Konfigurasi Politik Yang Otoriter

Moh. Mahfud MD mendefinisikan otoriter adalah susunan sistem politik yang lebih mengedepankan negara, berupa sangat aktif serta mengambil seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijakan negara, konfigurasi ini ditandai oleh dorongan elit kekuasaan untuk memaksakan persatuan, penghapusan, oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijaksanaan negara dan dominasi kekuasaan politik oleh elit politik yang kekal serta dibalik semua itu ada suatu doktrin yang membenarkan konsentrasi kekuasaan.¹⁰⁴

Artinya konfigurasi politik yang menepatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan sifat yang intervensional dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan teraktualisasi secara proposional bahkan,

¹⁰⁴ *Ibid.*, hlm 25

dengan peran pemerintahan yang sangat dominan, badan perwakilan rakyat dan partai politik tidak berfungsi dengan baik dan lebih merupakan alat justifikasi atas kehendak pemerintah; sedangkan pers tidak memiliki kebebasan sentiasa berada dibawah control pemerintah itu sendiri. Konfigurasi politik otoriter dapat dilihat peralihan dari masa liberal kemasa terpimpin. Masa demokrasi terpimpin ini oleh penguasa disebut sebagai masa Orde Lama. Masa demokrasi terpimpin dimulai dengan dikelurkannya dekrit Presiden 5 Juli 1959,¹⁰⁵ kehidupan demokrasi setelah dikeluarkan dekrit 5 Juli 1959 sangat merosot dan yang muncul adalah sistem politik otoriter dengan Soekarno sebagai aktor utama. Tampilnya sistem otoriter ini dipilih sebagai jawaban atas kegagalan periode sebelumnya dalam membangun stabilitas politik dan pembangunan.¹⁰⁶

Demokrasi terpimpin dapat diduga bahwa arah dari pemerintahan yang dibentuk presiden dalam rangka kembali ke UUD 1945 adalah pemerintahan yang Otoriter dan sistem politik yang dibangun adalah sistem politik yang otoriter pula. Hal itu dapat dilihat definisi pada butir:

¹⁰⁵ Salah satu pertimbangan dikeluarkan dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah gagalnya konstituente melaksanakan tugasnya hal ini dapat dilihat dari salah satu konsiderans dekrit tersebut berbunyi "bahwa berhubung dengan pernyataan sebagian terbesar anggota siding pembuat undang-undang dasar untuk tidak mungkin lagi menyelesaikan tugas yang dipercayakan oleh rakyat Indonesia kepadanya". Dalam Juniato, *Sejarah ... Op., Cit.,* 1990. lahirnya dekrit 5 juli 1959 sebetulnya tidak semata-mata karena gagalnya konstituente menetapkan UUD yang baru sebagaimana yang sering dikemukakan dan ditulis dalam banyak buku sejarah ketatanegaraan Indonesia. Tetapi lahirnya dekrit tersebut terutama karena kuatnya desakan militer dan Presiden Soekarno karena keduanya sama-sama berkepentingan untuk kembali ke UUD 1945. dan kekuatan ini lebih eksis di bawah UUD 1945. Benny K.Harman. *Konfigurasi Politik.... Op., Cit.,* hlm103

¹⁰⁶ Moh. Mahfud MD. *Pergulatan Politik.... Op., Cit.,* hlm 77

1. Demokrasi terpimpin adalah demokrasi yang cocok dengan kepribadian dan dasar hidup bangsa Indonesia.
2. Demokrasi terpimpin adalah demokrasi di segala soal kenegaraan dan masyarakat, yang meliputi bidang-bidang politik, ekonomi, dan sosial.
3. Konsekuensi dari pada prinsip demokrasi terpimpin adalah:
 - a. Penerbitan dan pengaturan menurut wajarnya kehidupan kepartaian sebagai alat perjuangan dan pelaksanaan cita-cita bangsa Indonesia dalam suatu undang-undang kepartaian, yang ditujukan terutama kepada keselamatan negara dan rakyat Indonesia, sebagaimana diputuskan oleh musyawarah nasional pada bulan September 1957 dengan jalan yang demikian dapat dicegah pula adanya sistem multi partai, yang pada hakekatnya mempunyai pengaruh tidak baik terhadap stabilitas politik Indonesia.
 - b. Menyalurkan golongan-golongan fungsional, yaitu kekuatan-kekuatan potensi nasional dalam masyarakat kita, yang tumbuh dan bergerak secara dinamis, secara efektif dalam perwakilan guna kelancaran roda pemerintahan dan stabilitas politik.
 - c. Keharusan adanya sistem yang lebih menjamin konstituitas dari pemerintah, yang sanggup bekerja melaksanakan programnya yang sebagian besar dimuat dalam pola pembangunan.

Nonohamijodjo¹⁰⁷ berpendapat bahwa negara yang memerintah sewenang-wenang (*machtsstaat*) adanya kehendak pemerintah untuk menguasai seluruh kehidupan manusia dalam masyarakat dan budaya, pemerintahnya juga ikut campur dalam bidang kehidupan keluarga, agama, pendidikan, pendeknya turut campur dalam semua bidang kebudayaan sehingga tidak adanya ruang bebas bagi warga negaranya sebagai pribadi, serta ideologi yang menguntungnya persekutuan atau negara (*collectivum*). Hal senada juga dikemukakan oleh Daniel Lev¹⁰⁸ sebelum tahun 1956 tentara sudah merupakan semacam kelompok politik, dan bukan hanya kelompok profesional. Hanya saja pandangan politiknya, formulasinya, belum terang.

Pada tahun 1952 rumusan yang utuh belum muncul sebagian, karena perpecahan di dalam tentara sendiri, karena konflik dengan pimpinan pemerintah hal ini adanya kesulitan memikirkan keinginan politik dan ideologi terhadap sistem politik yang ada. Konfigurasi politik atau ciri khas dari penguasa yang memegang pemerintahan dalam masa Demokrasi Terpimpin adalah munculnya Soekarno sebagai penguasa tunggal, dan makin berperannya Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Partai Komunis Indonesia (PKI) dalam sistem politik yang dibangun serta merosotnya peranan partai-partai lainnya. Soekarno tidak lagi berperan sekedar kepala

¹⁰⁷ Nonohamijodjo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta 1970 hlm 24.

¹⁰⁸ Daniel Lev, *Kegagalan Menciptakan Sistem Politik, Dalam Politik Indonesia Prespektif Sejarah*, Baskara T Wardaya Editor, Gama Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm., 168-169

negara konstitusional, tetapi sudah menjadi kepala eksekutif, pimpinanan besar revolusi, dan panglima tertinggi angkatan bersenjata. Semua kekuasaan pemerintahan berada ditangannya sesuai dengan konsep Demokrasi Terpimpin, maka Soekarno ikut campur dalam semua aspek kehidupan masyarakat.

Alfian¹⁰⁹ mengatakan bahwa terlalu banyaknya partai politik dan semakin meningkatnya pertentangan pendapat atau ideologi telah menjadikan Demokrasi liberal suatu sistem politik yang jauh dari stabil, sebagai mana antara lain dapat dilihat dari kenyataan sering bergantinya kabinet. Format atau corak sistem politik yang berlaku tampak semakin jauh dari memuaskan. Maka dari itu muncullah Demokrasi Terpimpin dimana kekuasaan tidak terletak diparlemen. Bahkan jalan proses perubahan politik selanjutnya telah menjadikan peranan badan legislatif ini sangat merosot, kalau tidak dikatakan lumpuh. Dengan demikian peranan kaum politis dengan partai-partai mereka menjadi sangat minimum dalam percaturan politik.

Konfigurasi politik yang otoriter mempunyai kelebihan yaitu; *Pertama*, corak yang otoritarian, cenderung menciptakan dominasi dalam berbagai aspek. Hal itu, tentu saja memudahkan negara dalam melakukan penyeragaman (*uniform*) dalam berbagai aspek kehidupan bernegara. Misalnya; penyeragaman hukum nasional, penyeragaman budaya penyeragaman sistem politik. *Kedua*, karena corak yang otoritarian

¹⁰⁹ Alfian, *Pemikiran Dan Perubahan ... Op., Cit.*, hlm 249-250.

memiliki kekuatan yang dominan akan sangat mudah bagi negara untuk melakukan berbagai penyederhanaan dalam berbagai aspek kehidupan negara.

Sementara kelemahannya adalah; *Pertama*, tentu saja corak ini tidak demokratis. Secara politik, sosial dan ekonomi, sistem yang terbentuk tidak mungkin menciptakan suasana yang kompetitif, karena hanya didominasi saja. Sehingga tidak menciptakan persaingan yang sehat. Akibatnya adalah terjadinya kesenjangan dalam bidang sosial dan ekonomi yang tinggi. *Kedua*, sistem politik otoriter yang dibangun oleh pemerintah melalui akumulasi kekuasaan secara terus menerus dengan menggunakan konstitusi yang berlaku dapat pula melemahkan supremasi hukum karena hukum tidaklah lagi menjadi "*supreme*". Supreme adalah kekuasaan yang dalam prakteknya sangat menentukan karakter isi dan penegakan hukum.

Konfigurasi yang demokrasi terdapat sistem politik yang demokrasi, dan sebaliknya yang otoriter terdapat pada sistem politik yang otoriter. Karena itu politik hukum dalam konfigurasi politik yang demokratis adalah untuk menciptakan hukum yang mendekatkan tata hukum dengan realita sosial, sedangkan pada konfigurasi politik yang otoriter umumnya menciptakan hukum untuk mempertahankan kekuasaan dari rezim penguasa sehingga menjauhkan tata hukum dengan realita sosial. Tetapi adakalanya pada konfigurasi politik yang otoriter dapat juga tercipta hukum yang mendekatkan tata hukum itu dengan realita sosial.

Pada suatu pemerintahan yang otoriter, adakalanya politik hukumnya dicantumkan dalam program kabinet yang ada, adakalanya juga tidak. Tetapi politik hukum dijadikan alat untuk mempertahankan kekuasaan. Hal ini dapat dilihat dari produk perundang-undangan yang dibuat, hingga bentuk yang tampaknya demokratis dengan membentuk parlemen melalui pemilihan umum yang direayasa untuk didominasi dalam parlemen sehingga presiden cepat meminta persetujuan parlemen yang telah direayasa dalam pemilihan umum tersebut untuk selalu memberikan persetujuannya dalam pembentukan undang-undang.

Sebaliknya dalam konfigurasi politik yang demokratis dapat juga terciptakan hukum yang menjauhkan tata hukum dengan kenyataan sosial, yang digunakan biasanya untuk menanggulangi keadaan darurat negara atau negara dalam keadaan bahaya. Misalnya Undang-undang Nomor 74 Tahun 1957 tentang Keadaan Bahaya. Undang-undang ini jelas mengurangi Hak-hak Asasi Manusia (HAM), tetapi hal ini dapat dibenarkan karena negara dalam keadaan bahaya, bila negara sudah tenang atau normal kembali maka undang-undang ini tidak diberlakukan, pada saat berlakunya undang-undang ini pemerintahannya adalah pemerintahan yang demokratis dan konfigurasi politik yang berlaku adalah konfigurasi politik yang demokrasi pula. Hal ini dapat dilihat pada rezim demokrasi terpimpin di undangkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agrarian. Undang-undang ini begitu sesuai dengan kenyataan atau kebutuhan masyarakat umum, dapat bertahan

hingga sekarang ini padahal yang menciptakannya adalah pemerintahan yang otokrasi yaitu rezim demokrasi terpimpin.

Begitu juga pada masa rezim Orde Baru, diciptakan Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 dan undang-undang Nomor 16 (masing-masing tentang pemilu dan tentang Susduk MPR/DPR/DPRD) bergeserlah langgam sistem politik dari demokrasi ke otoriter. Pilihan atas langgam otoritarian tampaknya dilakukan secara sadar setelah ada garis politik untuk mengutamakan pembangunan ekonomi yang berorientasi pada paradigma pertumbuhan dengan slogan “pembangunan *yes*, politik *no*”. Pilihan pembangunan ekonomi dan orientasinya tersebut menuntut prasyarat “stabilitas nasional,” sedangkan prasyarat tersebut dapat dipenuhi jika konflik-konflik politik diminimalkan, dan minimalisasi terhadap konflik-konflik politik itu tampaknya dijawab dengan tampilnya Negara yang kuat atau pemerintahan yang otoriter.¹¹⁰

Walaupun pada Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru sistem politik yang dibangun adalah autokrasi atau oligarki pembangunan, tetapi keberadaan lembaga-lembaga politik dan kekuasaan kehakima tetap dipertahankan, bukan dihilangkan. Hanya fungsinya yang diamputasi dan arahnya untuk mendukung kebijakan rezim yang berkuasa.

¹¹⁰ Moh. Mahfud MD. *Pergulatan Politik....Op., Cit.*, hlm 78-79

Lahirnya konfigurasi politik tidaklah mutlak tergantung pada konstitusi¹¹¹ atau undang-undang dasar yang berlaku. Berlakunya undang-undang dasar dapat memperlihatkan konfigurasi politik yang berbeda-beda pada periode yang berbeda pula. Undang-Undang Dasar 1945 yang berlaku tahun 1945-1955 ternyata melahirkan konfigurasi politik demokrasi. Sedangkan setelah tahun 1966, UUD 1945 melahirkan konfigurasi politik yang otoriter. Terbukti juga bahwa meskipun pernah berlaku tiga konstitusi yang berbeda yaitu UUD 1945, Konstitusi RIS, Undang-Undang Dasar Sementara 1945 tetapi konfigurasi politik yang dilahirkan adalah sama yakni konfigurasi politik yang demokratis. Disini yang berlaku ditekankan adalah perlunya sinergi antara orang dan sistem yang sama-sama baik. Sistem yang baik bisa jelek dibawah orang yang jelek. Tetapi juga orang yang baik bisa menjadi jelek dibawah sistem yang jelek. Artinya sistem sangat berperan penting dalam suatu perubahan yang demokratis.

Ternyata adalah bukti yang cukup signifikan bahwa konfigurasi politik yang demokratis melahirkan hukum-hukum yang cenderung

¹¹¹ Konstitusi meliputi konstitusi tertulis dan tidak tertulis. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan konstitusi tertulis. Konstitusi dalam praktiknya dapat berarti lebih luas dari pada undang-undang dasar, tetapi ada juga yang menyamakan dengan pengertian Undang-Undang Dasar. Penyamaan pengertian antara konstitusi dengan undang-undang dasar, sebenarnya sudah mulai sejak Oliver Cromwell (Lord Protector Republik Inggris 1649-1660) yang menamakan undang-undang dasar itu sebagai instrumen *of government*, yaitu bahwa undang-undang dasar dibuat sebagai pegangan untuk memerintah dan disinilah timbul identifikasi dari pengertian konstitusi dan undang-undang dasar. Konstitusi itu sendiri sebenarnya merupakan alat untuk membentuk sistem politik dan sistem hukum dalam suatu Negara itu sendiri. Dalam Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Press, Yogyakarta. 2006

responsif populistik.¹¹² Sedangkan konfigurasi politik otoriter melahirkan hukum-hukum yang cenderung ortodok/konservatif/elitis.¹¹³ Karena karakter produk itu merupakan kristalisasi dari konfigurasi politik yang melahirkannya. Setiap upaya untuk memproduksi hukum yang berkarakter responsif/populistik harus dimulai dari upaya demokratis dalam kehidupan politik. Moh. Mahfud MD¹¹⁴ mengatakan indikator dari isi dan penegakan hukum yang berkarakter konservatif atau ortodok tersebut;

Pertama, pembuatannya didominasi oleh negara dan tidak memberi ruang yang cukup bagi kelompok dan individu masyarakat untuk berpartisipasi. Selama Orde Baru misalnya, tidak satupun lahir undang-undang yang diserap dari masyarakat bahkan Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya menjadi *rubber stamp* karena hanya mengesahkan saja apa yang telah direncanakan dan dibuat oleh Presiden.

Kedua, isinya bersifat "*positif-instrumentalistik*" dalam arti selalu memberikan justifikasi (pembenaran) terhadap apa yang akan atau telah dilakukan oleh pemerintahan. Dengan demikian, menjadi instrumen pembenaran atas kebijakan pemerintahan yang korupsi sekalipun.

¹¹² Produk hukum yang responsif/ populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum... Op., Cit.*, hlm 25

¹¹³ Produk hukum konservatif/ortodok/elitis produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis-instrumentalis, yakni menjadi hukum responsif, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil. *Ibid.*, hlm 25

¹¹⁴ *Ibid.*, hlm 25

Ketiga, cukup isinya bersifat “*open interpretation*” dalam arti membuka ruang yang luas bagi pemerintahan untuk membuat peraturan pelaksanaan. Didalam hukum delegasi kewenangan memang tidak disalahkan karena memang bisa saja lembaga legislatif melakukan *teugfred* atau tidak mau mengatur secara rinci untuk kemudian menyerahkan pengaturannya lebih lanjut kepada pemerintah.

Keempat pelaksanaan hukum lebih mengutamakan program dan kebijakan dari pada aturan hukum itu sendiri. Apabila suatu kebijakan dan program akan terhambat oleh aturan hukum yang ada maka yang dilanggar adalah hukumnya, bukan program dan kebijakannya yang ditinjau.

Kelima mengutamakan perlindungan korupsi pemerintah dalam arti bahwa jika ada pelanggaran hukum yang dilakukan oleh aparat selalu dikatakan dilakukan oleh oknum atau sekedar salah prosedur.

Tolak tarik atau pasang surut antara konfigurasi politik yang demokrasi dan konfigurasi politik yang otoriter, dapat dilihat dari sejarah perjalanan bangsa ini. Jika perjalanan konfigurasi politik itu dimulai dari proklamasi kemerdekaan maka konfigurasi itu dapat digambarkan;

- a. Pada awal kemerdekaan 18 Agustus 1945 melalui pasal IV aturan peralihan UUD 1945 secara formal negara tersebut dengan konfigurasi politik yang sangat otoriter karena menyerahkan kekuasaan MPR, DPR, dan DPA kepada presiden sebelum lembaga-lembaga tersebut dibentuk dengan dibantu oleh sebuah komite.
- b. Melalui Maklumat No X Tahun 1945 yang kemudian disusul dengan perubahan sistem kabinet konfigurasi politik berubah menjadi sangat demokrasi hal itu pada tahun (1945-1959)

- c. Konfigurasi yang demokrasi tersebut bergeser menjadi sangat otoriter sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberi jalan bagi Soekarno untuk menerapkan demokrasi terpimpinnya. (1959-1966)
- d. Ketika Orde Baru lahir pada bulan Maret 1966 konfigurasi politik kembali bergeser kearah yang demokratis. Menegakkan kehidupan yang demokratis dan konstitusional, melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, membangun supermasi hukum dan sebagainya.
- e. Keadaan demokrasi hanya berlangsung selama 3 tahun pada awal Orde Baru sebab setelah Angkatan Darat (AD) II memutuskan untuk mengutamakan pembangunan ekonomi maka format baru politik Indonesia yang disusun adalah format yang tidak demokratis, format yang memberikan kekuasaan politik bagi pemerintahan melalui tangan-tangan di MPR dan DPR. Tujuannya adalah agar bisa tercapai stabilitas politik yang dapat melancarkan jalannya pembangunan ekonomi. Format politik yang baru itu dituangkan didalam dua UU politik yang diundangkan pada tahun 1969 yakni Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum dan Undang-undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susduk MPR/DPR/DPRD. Meskipun telah beberapa kali diubah, kedua undang-undang ini secara substansial tetap berlaku sampai sekarang.¹¹⁵

Setelah reformasi bergulir pada tahun 1999 Indonesia kembali seperti pada masa demokrasi liberal, yaitu sistem politik yang demokratis, bedanya sistem pemerintahan yang dibentuk bukan lagi parlementer melainkan presidensiil. Pemerintahan yang terbentuk adalah pemerintahan yang demokratis yang dipilih langsung oleh rakyat dan tidak lagi dipilih melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat. Keberhasilan reformasi menempatkan pemerintahan yang terbentuk semakin kuat dan tidak bisa dijatuhi ditengah jalan oleh parlemen dan begitu juga sebaliknya. Disatu sisi juga yang disoroti dalam amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 adalah mengenai kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman

¹¹⁵ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik... Op., Cit.*, hlm 292-294

setelah perubahan UUD 1945 tetap menjadi kekuasaan yang sangat fundamental dan sebagai bagian dari poros kekuasaan yang memiliki fungsi menegakkan keadilan.

C. Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia

Konsep negara hukum yang dahulu dilaksanakan menganut *rechtsstaat* sekarang dinetralkan menjadi negara hukum. Artinya konsep negara hukum sebelum amandemen ditegaskan dalam penjelasan UUD 1945 “Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechstaat*) tidak berdasar kekuasaan belaka (*machtsraat*)”, akan tetapi setelah amandemen pernyataan prinsip negara hukum itu dipindah kedalam kalimat yang netral¹¹⁶ “Indonesia adalah negara hukum”¹¹⁷ perubahan besar tersebut telah berlangsung dalam kehidupan UUD 1945 yang dijabarkan kedalam peraturan perundang-undangan¹¹⁸ dan

¹¹⁶ Konsep penetralan kalimat ini sangat penting karena di dalamnya terkandung konsep prismatic tentang negara hukum. Artinya penggabungan unsur-unsur baik dari berbagai konsep yang berbeda kedalam suatu konsep yang menyatu dimana implementasinya disesuaikan dengan tuntutan perkembangan. Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi LP3ES*, Jakarta, 2007, hlm 50-51

¹¹⁷ Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang supremasi diatas kekuasaan yang ada didalam negara. Dalam setiap pelaksanaan tindakan yang dilakukan oleh lembaga lembaga negara harus berdasarkan hukum. Lihat Taufiq Hamami, *Kedudukan Dan Eksistensi Peradilan Agama Dalam Sistem Tata Hukum Indonesia*. Alumni, Bandung, 2003. hlm. 41

¹¹⁸ Dalam khazanah ilmu hukum suatu peraturan perundang-undangan dapat diakui eksistensinya bila ia mempunyai keabsahannya dari sisi landasan filosofi, yuridis, dan sosiologisnya. *Pertama*, keabsahan filosofis (*filosofische geltung*) adalah apabila kaidah hukum mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat yang dalam UUD 1945, nilai-nilai tersebut tercermin dalam apa yang disebut dengan cita Hukum (*rechtsidee*). *Kedua*, keabsahan secara yuridis (*juridische geltung*) adalah apabila ada kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi. *Ketiga*, keabsahan sosiologis (*seziologische geltung*) adalah apabila berlakunya tidak hanya karena paksaan penguasa tetapi juga karena diterima masyarakat. Bagir Manan, *Dasar-Dasar Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Jakarta Ind Hill. Co, 1992., hlm 13-16. lihat Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kaitan Filosofis dan Sosiologis*, Cet II, Gunung Agung, Jakarta, 2002., hlm 114-115; lihat juga, Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Edisi III, cet I, Liberty Yogyakarta, 1991., hlm 74-75

konstitusi hukum baru lahir untuk menciptakan demokrasi dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi bangsa Indonesia telah empat kali mengalami perubahan. Determinasi politik sangat besar terhadap produk hukum yang dihasilkan. Produk hukum yang dihasilkan merupakan perundang-undangan yang merupakan acuan dalam menjalankan roda pemerintahan. Perundang-undangan itu sendiri merupakan bentuk dari politik hukum (*legal Policy*)¹¹⁹ dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, politik hukum memiliki peranan sangat penting. *Pertama*, sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. *Kedua*, untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan kedalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal. Dua hal ini penting karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan jembatan antara politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan. Hal ini mengingat antara pelaksanaan peraturan perundang-

¹¹⁹ Erman Rajagukguk, et.al *Perubahan Hukum Indonesia (1998-2004)* Harapan 2005, *Legal Development Facility*-Fakultas Hukum, UI, Jakarta., 2004 hlm 36. lihat Ridwan Khairandy, "Politik Hukum Ekonomi Indonesia Dalam Menghadapi Globalisasi Ekonomi dan Hukum", Dalam Kontribusi Pemikiran Untuk 50 Tahun Prof. Dr. Mahfud MD., SH. *Retospeksi Terhadap Masalah Hukum dan Kenegaraan.*, UII Press, Yogyakarta., 2007 hlm 64. Pengertian *legal policy* mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan kearah mana hukum akan dibangun. Moh. Mahfud, MD. *Politik....Op., Cit.*, hlm 9. Dengan kata lain, politik hukum memberikan landasan terhadap proses pembentukan hukum yang lebih sesuai, situasi dan kondisi, kultur, serta nilai yang berkembang di masyarakat dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat terhadap hukum itu sendiri. Dengan proses seperti ini maka diharapkan produk hukum yang akan diimplemetasikan ditengah-tengah masyarakat dapat diterima, dilaksanakan, dan dipatuhi, lihat juga Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Rajawali Press Jakarta, 2006., hlm 43.

undangan harus ada konsistensi dan korelasi yang erat dengan apa yang ditetapkan sebagai politik.¹²⁰

Politik hukum dapat dibedakan menjadi dua dimensi, dimensi *pertama* adalah politik hukum yang menjadi alasan dasar dari diadakannya suatu peraturan perundang-undangan. Dimensi *kedua* adalah tujuan atau alasan yang muncul dibalik pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan.¹²¹ Menurut Organski bahwa suatu bangsa modern sekarang ini telah menempuh pembangunan melalui tiga tingkat yaitu; politik unifikasi,¹²² politik industrialisasi,¹²³ dan politik negara kesejahteraan.¹²⁴ Langkah langkah ini dilakukan dengan lebih menekankan pada terciptanya kesejahteraan rakyat.¹²⁵

Politik hukum bukan saja berbicara pada dataran proses dari hukum yang akan dan sedang diberlakukan, tapi mencakup pula hukum yang berlaku. Dengan kata lain politik hukum merupakan seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberikan pedoman, tidak hanya kepada pembuat undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.¹²⁶

¹²⁰ Ridwan Kahirandy, *Politik Hukum... Op., Cit.*, hlm 64.

¹²¹ *Ibid.*, hlm 65

¹²² Politik unifikasi bagaimana mencapai integritas politik untuk menciptakan persatuan dan kesatuan nasional, *Ibid.*, hlm 65

¹²³ Politik industrialisasi, politik yang dipergunakan untuk mengacu pada perjuangan untuk pembangunan ekonomi dan modernisasi politik, *Ibid.*

¹²⁴ Politik negara kesejahteraan politik hukum yang digunakan mengacu kepada pekerjaan utama negara untuk melindungi rakyat dari sisi negatif industrialisasi mengkoreksi kesalahan-kesalahan yang terjadi pada tahap-tahap sebelumnya, *Ibid.*

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar... Op..Cit.*, hlm.50

Bila hukum itu dibangun diatas landasan yang tidak sesuai dengan struktur rohani masyarakat, bisa dipastikan resistensi masyarakat itu tidak terjadi dan keberlakuan hukum terpenuhi, para penyelenggara negara yang berwenang menarik dan merumuskan nilai-nilai dan aspirasi itu dalam bentuk tertulis harus peka terhadap kedua hal tersebut. Namun yang menjadi permasalahannya lembaga kenegaraan yang berwenang menentukan politik hukum dalam memberikan bentuk dan isi dari hukum suatu negara, bukan lembaga yang *genuine* dari berbagai kepentingan, dimana lembaga-lembaga negara itu berkumpul berbagai kelompok kepentingan yang terkadang lebih mementingkan aspirasi kelompoknya dari pada aspirasi masyarakat secara umum.¹²⁷

Politik hukum mengajak kita untuk mengetahui bahwa hukum sarat dengan warna politik atau lebih tepatnya, bahwa hukum harus dipandang sebagai suatu proses politik, subsistem politik dianggap lebih *powerful* dibandingkan subsistem hukum. Artinya subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar dari pada subsistem hukum. Hal ini mengakibatkan apabila hukum berhadapan dengan politik, maka ia berada pada kedudukan yang lebih lemah.¹²⁸ Subsitem politik mempunyai tingkat determinasi yang lebih tinggi dari pada subsistem hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling

¹²⁷ *Ibid.*, hlm. 52-53

¹²⁸ Menurut Satjipto Raharjo, hubungan ini disebut dengan hubungan yang mengkondisikan. Politik merupakan kondisi bagi dijalankannya hukum. Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran ... Op., Cit.*, hlm. 71

berinteraksi dan saling bersaing.¹²⁹ Tampilnya kekuasaan pemerintahan negara yang sangat hegemonik pada seluruh aspek kehidupan masyarakat dalam rangka negara kesejahteraan (*welfare state*) tentu saja mengganggu keseimbangan relasi kekuasaan (*check and balance*) yang ada dan pada akhirnya mempengaruhi kerja kekuasaan kehakiman.¹³⁰

Pasal 24 dan 25 Undang-Undang Dasar 1945 dalam penjelasannya secara tegas menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan cabang kekuasaan negara yang merdeka, artinya terlepas dari kekuasaan pemerintah (eksekutif) dan kekuasaan pembuat undang-undang (legislatif). Menurut Oemar Seno Adjie, suatu pengadilan yang bebas dan tidak dipengaruhi baik dari pemerintahan dan diperluas pada badan legislatif merupakan syarat yang tidak terpisahkan, syarat yang sangat diperlukan bagi negara hukum Indonesia, sehingga eksistensinya terlihat dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 yang menyatakan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.

Berkaitan dengan independensi atau kemandirian kekuasaan kehakiman, menurut Soemantri maupun Dahlan Thaib,¹³¹ sebenarnya masalah tersebut sudah diatur secara konstitusional dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum

¹²⁹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum.....Op... Cit.*, hlm.8

¹³⁰ Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik.....Op.,Cit.*, hlm. 3

¹³¹ Sri Soemantri M, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992 hlm. 186. Lihat juga Dahlan Thaib, "Independensi dan Peran Mahkamah Agung (Kajian dan Sudut Pandang Yuridis Ketatanegaraan)", *Jurnal Hukum* No. 14 Vol. 7. Agustus 2000, hlm. 125.

amandemen maupun sesudah amandemen, hal ini kita jumpai dalam penjelesan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi; “kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah berhubungan dengan itu harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim”. Masalah kemandirian lembaga yudikatif atau kekuasaan kehakiman sebagaimana dikemukakan, bahwasanya hal itu merupakan kaidah-kaidah paham negara modern yang konstitusional.¹³²

Independensi yudisial diperlukan karena di antara ketiga cabang kekuasaan, lembaga peradilan adalah “*the least dangerous to the political rights of the Constitution*”. Lembaga peradilan tidak memiliki pengaruh baik kekuasaan (*sword*) maupun keuangan (*purse*) bila dibandingkan dengan kekuasaan eksekutif dan legislatif. Kekuasaan kehakiman hanya memiliki kekuatan dalam bentuk “putusan” semata (*judgment*).

Menurut Lubet menyebutkan, bahwa independensi yudisial mengandung nilai-nilai dasar: *fairness, impartiality, dan good faith*. Hakim yang independen akan memberikan kesempatan yang sama dan terbuka kepada setiap pihak untuk didengar tanpa mengaitkannya dengan identitas atau kedudukan sosial pihak-pihak tersebut. Seorang hakim yang independen akan bersikap imparisial, bebas dari pengaruh yang tak berhubungan dan kebal dari tekanan pihak luar. Seorang hakim yang independen memutus berdasarkan

¹³² *Ibid*, hlm. 126

kejujuran (*good faith*), berdasarkan hukum sebagaimana yang diketahuinya, tanpa menghiraukan akibat yang bersifat personal, politis ataupun finansial.¹³³

Menurut John Ferejohn¹³⁴ menyebutkan, bahwa secara prinsip tujuan dari kemerdekaan yudisial adalah untuk memfasilitasi tiga nilai tertentu. *Pertama*, kemerdekaan yudisial merupakan kondisi yang diperlukan untuk memelihara negara hukum. *Kedua*, dalam suatu pemerintahan konstitusional, hanya hukum yang secara konstitusional memiliki legitimasi yang harus ditegakkan dan pengadilan harus memiliki kemampuan untuk melakukan tugas dalam memutuskan hukum tersebut. Karena itu, terdapat kebutuhan agar pengadilan memiliki kemerdekaan untuk membatalkan aturan hukum yang melanggar nilai-nilai tersebut. *Ketiga*, dalam negara demokrasi, pengadilan harus memiliki otonomi yang kuat dalam menolak godaan untuk memberikan penghormatan terlalu banyak pada pemegang kekuasaan ekonomi atau politik.

Sementara itu di dalam *The International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence*, menyebutkan batasan-batasan dari kemerdekaan yudisial yang meliputi kemerdekaan personal, kemerdekaan substantif, kemerdekaan internal, dan kemerdekaan kolektif. *Kemerdekaan personal* mensyaratkan bahwa pengisian jabatan hakim, termasuk pengangkatan, pemindahan, pemensiunan, dan penggajian tidak ditetapkan oleh dan di bawah keputusan eksekutif. *Kemerdekaan substantif* mensyaratkan seorang hakim harus memberi putusan sendiri atas dasar penalaran atau

¹³³ Steven Lubet, "Judicial Discipline and Judicial Independence," *Law and Contemporary Problems*, Vol. 61, No. 3, Summer. 1998. hlm. 61

¹³⁴ John Ferejohn, *Dynamic of Judicial Independence: Independence Judges, Dependent Judiciary*, <http://www.panyasan.de/publication/texts/>

argumentasi hukum sendiri, bukan atas dasar pe-nalaran orang lain. *Kemerdekaan internal* berarti seorang hakim harus mampu mengambil putusan tanpa campur tangan kolega atau atasannya. *Kemerdekaan kolektif* mengacu pada fakta bahwa suatu pengadilan adalah suatu badan atau lembaga yang tidak bergantung pada kekuasaan pemerintahan yang lain.¹³⁵ Harold See¹³⁶ juga menyebutkan adanya dua perspektif dalam memandang independensi yudisial. *Pertama*, perspektif pemisahan kekuasaan dalam bentuk kemerdekaan kelembagaan (*institutional independence*) kekuasaan kehakiman dari cabang pemerintahan lainnya. Aspeknya termasuk organisatoris, administrasi, personalia, dan finansial. *Kedua*, perspektif demokrasi berupa kemerdekaan dalam membuat putusan (*decisional independence*). Hal ini berkaitan dengan kewajiban khusus dari pengadilan terhadap negara hukum. Peradilan bukan hanya salah satu cabang pemerintahan dalam kekuasaan kehakiman, tetapi melaksanakan fungsi untuk menjamin terwujudnya negara hukum.

Dengan demikian dapat diartikan bahwa kekuasaan kehakiman adalah suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam arti terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubungan dengan ini, menurut Padmo Wahjono, terdapat beberapa permasalahan, *pertama*, dirumuskan pula didalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum amandemen) yaitu harus

¹³⁵ Todung Mulya Lubis & Mas Achmad Santosa, "Regulasi Ekonomi, Sistem yang Berjalan Baik dan Lingkungan: Agenda Reformasi Hukum di Indonesia," dalam Arief Budiman et al. (ed.), *Harapan dan Kecemasan Menatap Arah Reformasi Indonesia*, Yogyakarta: Bigraf Publishing, 2000. hlm. 171

¹³⁶ Harold See, "Comment: Judicial Selection and Decisional Independence," *Law and Contemporary Problems*, Vol. 61, No. 3, Summer 1998. hlm. 141-142

diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim, yang dapat diperluas mengingat perkembangan kehakiman dewasa ini yaitu jaminan bagi masyarakat tentang adanya suatu mekanisme pengawasan kehakiman sehingga menjadi suatu kekuasaan yang merdeka atau bebas dari pengaruh, termasuk pengaruh uang. Masalah yang *kedua*, ialah bahwa kekuasaan peradilan yang bebas ini secara konkret menggunakan dan menciptakan pola putusan peradilan yang tetap (*yurisprudensi*) di dalam pembentukan dan pembinaan tata hukum yang berlaku.¹³⁷

Kemandirian peradilan merupakan pilar dari negara hukum. Kemandirian tersebut dimaksudkan sebagai titik adanya campur tangan lembaga-lembaga diluar pengadilan. Namun demikian koridor hukum berupa pengaturan undang-undang bagi pelaksanaan fungsi peradilan dilakukan agar dapat dicegah pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang tidak terbatas.

Cerminan pembatasan pelaksanaan fungsi peradilan terlihat pada pengaturan kompetensi peradilan dan wilayah yurisdiksi pengadilan, yang dilakukan untuk kepentingan perlindungan hak-hak terdakwa atau para pencari keadilan. Dalam konteks pembatasan tersebut di atas A.V. Dicey kemudian mengatakan bahwa pengadilan tidak memiliki posisi kemandirian yang sempurna.¹³⁸

Alexis de Tacqueville sebagaimana dikutip kembali oleh A. Muhammad Asrun dalam bukunya "Krisis Peradilan Mahkamah Agung di Bawah

¹³⁷ Padmo Wahjono, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1984, hal. 10.

¹³⁸ A. Muhammad Asrun, *Krisis Peradilan Mahkamah Agung dibawah Soeharto*, Elsam, Jakarta, 2004, hlm. 51

Soeharto” mengatakan tiga ciri bagi pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang mandiri.¹³⁹ *Pertama*, kekuasaan kehakiman disemua negara merupakan pelaksana fungsi peradilan dimana pengadilan hanya bekerja kalau ada pelanggaran hukum atau hak warga negara tanpa ada satu kekuasaan lainnya dapat melakukan intervensi. *Kedua*, fungsi peradilan hanya berlangsung kalau ada kasus hukum yang khusus. Hakim bahkan dikatakan masih dalam koridor pelaksanaan tugasnya, jika ia dalam memutuskan suatu perkara menolak menerapkan prinsip yang berlaku umum.

Namun, jika menolak menaati prinsip-prinsip yang berlaku umum dimana dia tidak dalam kondisi memeriksa suatu perkara, maka ia dapat dihukum atas dasar pelanggaran tersebut. Ciri *ketiga*, adalah kekuasaan kehakiman hanya berfungsi jika diperlukan dalam hal adanya sengketa yang diatur dalam hukum. Pada hakekatnya pelaksanaan fungsi peradilan senantiasa berujung pada akhirnya suatu putusan. Karena itu, jika suatu putusan berujung pada terbuktinya suatu kejahatan keji, maka pelakunya dapat dihukum. Demikian juga halnya, jika hakim memutuskan adanya pelanggaran, maka ia dapat memutuskan hukum denda bagi pelakunya.

Kemandirian kekuasaan kehakiman dapat diuji lewat dua hal, yaitu ketidak berpihakan (*impartiality*) dan ketentuan relasi para aktor politik (*political Insularity*). Imparsialitas terlihat pada gagasan bahwa para hakim akan mendasarkan putusannya pada hukum dan fakta-fakta dipersidangan, bukan atas dasar keterkaitannya dengan salah satu pihak yang berperkara.

¹³⁹ *Ibid*, hlm. 51.

Imparsialitas hakim memang bukan hal yang mudah dideteksi, dimana hal itu dapat dilacak dari perilakunya selama menjadi hakim *vis-à-vis* keterkaitannya dengan pihak yang berperkara dalam konteks hubungan sosial dan politik.¹⁴⁰

Hal tersebut sudah diatur sebagaimana dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 pada Pasal 29 ayat (3), (5), dan (6) yang berbunyi;

- (3). Seorang hakim wajib mengundurkan diri dari persidangan bila terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami istri meskipun sudah bercerai, dengan ketua, salah seorang hakim anggota, jaksa, advokat, atau panitera.
- (5) Seorang hakim atau panitera wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila ia mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung dengan perkara yang sedang diperiksa, baik atas kehendak sendiri maupun atas perintah pihak yang berperkara.
- (6) Dalam hal terjadi pelanggaran terhadap ketentuan pada ayat (5), putusan dinyatakan tidak sah atau tetap hakim atau panitera bersangkutan dikenakan sanksi administrasi atau pada berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu, imparsialitas proses peradilan hanya dapat dilakukan jika hakim dapat melepaskan diri dari konflik kepentingan atau faktor semangat pertemanan (*collegial*) dengan pihak yang berperkara. Karenanya hakim harus mengundurkan diri dari proses persidangan jika ia melihat adanya potensi imparsialitas. Dalam konteks sistem hukum Indonesia, hakim harus mengundurkan diri kalau dirinya memiliki hubungan darah ada semenda dengan salah satu pihak yang berperkara atau diperiksa dimuka peradilan.

Memutuskan relasi dengan dunia politik penting bagi seorang hakim agar dia tidak menjadi alat untuk merealisasikan tujuan-tujuan politik atau mencegah pelaksanaan suatu keputusan politik. Montesquieu melihat independensi peradilan dalam konteks bahwa peradilan tidak lain merupakan

¹⁴⁰ *Ibid*, hlm. 53

”mulut undang-undang” sehingga putusan hakim merupakan suatu putusan hukum, bukan dipandang sebagai putusan politik, putusan pengadilan semata merupakan konkretisasi apa yang dimuat dalam undang-undang, bukan lahir dari tekanan atau lobi politik. Karena itu penting artinya keterputusan relasi dengan dunia politik dari seorang hakim juga sangat mendukung imparialitas proses peradilan. Syarat keterputusan dengan dunia politik ini merupakan sesuatu yang sangat masuk akal, karena seorang hakim di asumsikan menjadi bagian partai politik tertentu atau menjadi pemilih partai politik tertentu atau menjadi pemilihan pemilu. Karena itu, keterkaitan seseorang calon hakim dengan partai politiknya harus dilepaskan ketika ia diangkat menjadi hakim.

Kemandirian kekuasaan kehakiman atau kebebasan hakim merupakan asas yang sifatnya universal, yang terdapat dimana saja dan kapan saja, asas ini berarti bahwa dalam melaksanakan peradilan, hakim itu pada dasarnya bebas, yaitu bebas dalam memeriksa dan mengadili perkara dan bebas dari campur tangan atau turun tangan kekuasaan ekstra yudisial.¹⁴¹ Meskipun pada dasarnya hakim itu mandiri tetapi kebebasan hakim itu tidak mutlak, karena dalam menjalankan tugasnya hakim secara mikro dibatasi oleh Pancasila, undang-undang dasar, peraturan perundang-undangan, kehendak para pihak, ketertiban umum dan kesusilaan, itu adalah faktor-faktor yang dapat membatasi kebebasan hakim. Kalaupun kebebasan hakim itu bersifat universal, tetapi pelaksanaannya di masing-masing negara tidak sama.

¹⁴¹ Bambang Soetiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-aspek... Op., Cit.*, hlm. 51

Disamping secara makro kebebasan hakim juga dibatasi oleh sistem pemerintahan, sistem politik, sistem ekonomi dan sebagainya. Bambang Soetiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, menyatakan kekuasaan kehakiman dapat dibedakan menjadi tiga macam, yaitu.¹⁴²

1. Kemandirian Lembaganya/Institusinya.

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

- a. Apakah lembaga peradilan tersebut mempunyai ketergantungan (selain mempengaruhi terhadap kemandiriannya dalam melaksanakan tugas) dengan lembaga-lembaga lain atautkah tidak, misalnya dengan institusi kejaksaan, kepolisian, kementerian dan lembaga-lembaga lainnya, kalau lembaga peradilan ternyata dapat mempengaruhi integritas 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 tersebut mempunyai hubungan hirarkhis keatas secara formal, dimana lembaga atasannya tersebut dapat campur tangan dan mempengaruhi kebebasan atau kemandirian terhadap keberadaan lembaga peradilan tersebut. Akan tetapi perlu diperhatikan, sepanjang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan, seperti memberikan pengawasan kepada pengadilan dibawahnya, maka

¹⁴² *Ibid*, hlm. 53-55.

hubungan hierarkhis antara lembaga atasan dengan bawahan dapat dibenarkan secara hukum dan tidak dipersoalkan disini. Yang menjadi masalah kalau sampai pengadilan atasan sampai melakukan campurtangan dalam proses peradilan secara tidak sah diluar hal-hal yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

2. Kemandirian Proses Pengadilannya

Kemandirian proses peradilan disini terutama dimulai dari proses pemeriksaan perkara, pembuktian sampai pada putusan yang dijatuhkannya. Parameter mandiri atau tidaknya campur tangan (intervensi) dari pihak-pihak lain diluar kekuasaan kehakiman yang dengan berbagai upaya mempengaruhi jalannya proses peradilan baik secara langsung maupun tidak langsung. Kemudian adanya intervensi tersebut apakah dapat mempengaruhi proses peradilannya tidak atau kurang mandiri. Sebaliknya kalau ada campur tangan tersebut ternyata tidak berpengaruh. Berarti proses peradilannya dapat dikatakan mandiri.

3. Kemandirian Hakimnya

Kemandirian hakim disini dapat dibedakan tersendiri, karena hakimnya secara fungsional merupakan tenaga inti penegakkan hukum dalam penyelenggaraan proses peradilan. Parameter 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 wewenang dari adanya campur tangan dari pihak lain dalam proses peradilan. Kalau para hakim

terpengaruh oleh campur tangan pihak-pihak lain dalam menjalankan tugas dan wewenang yudisialnya, berarti hakim tersebut kurang atau tidak mandiri. Sebaliknya kalau hakim tidak terpengaruhi dan dapat bersikap obyektif, meskipun banyak tekanan psikologis dan intervensi dari pihak lain, maka hakim tersebut adalah hakim yang memegang teguh kemandiriannya.

Dari ketiga tipikal kemandirian kehakiman dalam masalah ini adalah tentang hakimnya. Karena untuk menegakkan kekuasaan kehakiman yang mandiri ada pada hakim itu sendiri. Sebagai kekuasaan yang lebih nampak sebagai kekuatan moral, maka moral para hakim merupakan sendi utama untuk mewujudkan kekuasaan kehakiman yang mandiri. Iman kepada Allah merupakan sumber moral yang tersempurna. Karena moral yang didasarkan pada iman tidak hanya bernilai dalam hubungan antara sesama manusia tetapi dalam hubungan antara *al-ahklak*. Selain iman, sumber kekuasaan moral itu di dapat pula antara lain:

Pertama, sebagai pembawa intelektual (karakter intelektual). Kaum intelektual adalah kumpulan manusia yang senantiasa mendambakan kebenaran. Ilmu, baik yang didapat dari belajar, maupun pengalaman hanya mempunyai satu misi dasar yaitu menemukan kebenaran. Hakim yang intelektual yang berkiprah melakukan amal jariah, merupakan sumber bagi tegaknya kekuasaan kehakiman yang mandiri.

Kedua, Kekuatan moral para hakim juga dapat tumbuh melalui kesadaran akan tanggungjawab sosial. Hakim adalah lapisan elit setiap masyarakat. Karena itu, hakim adalah tokoh masyarakat (*social figure*). Hakim bukan saja menjadi panutan, tetapi juga bertanggungjawab untuk mewujudkan masyarakat yang aman, tertib, damai, dan sejahtera. Kewajiban-kewajiban itu hanya dapat dipikul dari dijalankan kalau ada integritas moral yang memadai.¹⁴³

¹⁴³ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni Bandung, 1997, hlm. 41.

Hakim tidak memiliki kebebasan dalam segala hal. Kebebasan yang diharuskan atau dijamin oleh hakim adalah kebebasan dalam menjalankan fungsi yudisial baik yang bersifat perkara (sengketa), maupun ketetapan-ketetapan yudisial. Dalam melaksanakan tugas-tugas yudisialnya, memeriksa dan memutuskan perkara atau membuat ketetapan yudisial hakim harus bebas dari segala pengaruh kekuasaan atau ketentuan lain yang akan mengurangi sifat tidak memihak (*impartiality*). Hanya dengan keberadaan suatu kemerdekaan pengadilan, hakim dapat memutus perkara secara imparisial dan berkeadilan, sebab “negara hukum” mensyaratkan adanya hakim yang tidak takut atau khawatir atas akibat atau pembalasan dari pihak luar.¹⁴⁴ Hakim sebagai hakim tidak mempunyai atasan karena tindakannya dilakukan atas nama Tuhan dan atas nama negara.

Tetapi kebebasan hakim tidak serta merta menjamin adanya keadilan. Dalam kebebasan itu terkandung ancaman, yaitu penyalahgunaan kebebasan. Karena merasa bebas, hakim dapat melakukan sewenang-wenang, memperlakukan pencari keadilan sebagai objek untuk memperoleh berbagai keuntungan pribadi, dan berbagai bentuk penyalahgunaan kekuasaan lain. Apabila hakim tidak lagi menjadi tempat menemukan keadilan melainkan ikut serta dalam berbagai penyalahgunaan kekuasaan, hampir dapat dipastikan masyarakat tersebut akan berkeping-keping karena mereka akan mencari dan menemukan keadilan menurut

¹⁴⁴ F.B. William Kelly, *An Independent Judiciary: The Core of the Rule of Law*, Tersedia : www.icclr.law.ubc.ca/Publications/. Tahun, 2005

cara-cara mereka sendiri. Keadilan akan semata-mata menjadi milik mereka yang terkuat.¹⁴⁵ Oleh karena itu, mungkin saatnyalah kearifan filosofis, yang menyatakan bahwa hakim adalah perwakilan Tuhan dimuka bumi dan mempunyai kekuasaan besar untuk menentukan hidup matinya seseorang, patut dipertanyakan kembali. Karenanya justru ditengah praktek korupsi yang sistematis, hakim malah melecehkan Tuhan dan keadilan.¹⁴⁶

D. Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Pada Masa Orde Lama

Perumusan Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945 tentang penganutan prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman tidak mencakup pengorganisasian atau hubungan organisatoris antara organisasi kekuasaan yudikatif dan organisasi kekuasaan eksekutif. Yang disebutkan hanyalah prinsip bahwa kekuasaan kehakiman harus bebas merdeka dan itu bisa diartikan berlaku hanya bagi fungsi peradilan. Oleh sebab itu, sejak pembentukan kabinet pertama dilingkungan eksekutif telah dibentuk departemen kehakiman yang eksistensinya berlanjut sampai sekarang.¹⁴⁷ Mungkin pada waktu Soekarno berkuasa dan situasi revolusi dan pengalaman bernegara yang baru dimulai maka meskipun ketika itu ada departemen kehakiman di samping mahkamah agung dapat dikatakan tidak ada yang mempersoalkan, apalagi prinsip kemerdekaan hakim di dalam undang-undang

¹⁴⁵ *Ibid*, hal. 43

¹⁴⁶ Wasaingat Zakiyah, Danang Widoyoko, Ava Kasuma, Ragil Yoga Edi, *Menyingkap Tabir Mafia Peradilan*, ICW, Jakarta, 2002, hal. 219.

¹⁴⁷ *Ibid.*, hlm 276

Negara Republik Indonesia tahun 1945 tidak dibingkai dengan struktur organisasi tertentu. Kadaan itu berlangsung alot tanpa membawa kontroversi yang berarti.

Pelaksanaan kekuasaan kehakiman dapat dilihat dalam babak perkembangan sejarah politik ketatanegaraan Republik Indonesia terutama pada era berlakunya sistem politik Demokrasi Terpimpin setelah Presiden mengeluarkan Dekrit 5 Juli 1959 yang menyatakan Indonesia kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945. Pada kurun waktu berlakunya sistem Demokrasi Terpimpin (1959-1965), kepentingan-kepentingan politik rezim demokrasi terpimpin sangat mempengaruhi dan mewarnai pengaturan mengenai kedudukan dan fungsi kekuasaan kehakiman. Pada periode ini pemerintah tampil dengan peran hegemonik sehingga kekuasaan kehakiman sangat rentan terhadap intervensi kekuasaan pemerintah negara.

Namun dalam periode tersebut presiden Soekarno terlalu obsesi yang sangat ambisius dalam bidang reformasi ekonomi maka negara atau pemerintah tetap dengan peran yang hegemonik sehingga pelaksanaan kekuasaan tetap berada dibawah kendali kekuasaan pemerintah negara. Kuatnya pengaruh sistem politik terhadap pelaksanaan kekuasaan kehakiman tampak jelas pada produk perundang-undangan yang mengatur tentang kedudukan dan fungsi kekuasaan kehakiman pada rezim Demokrasi Terpimpin pasca Dekrit Periode 5 Juli 1959.

Pada masa Demokrasi Terpimpin pengaruh tersebut dalam dua buah Undang-undang yang mengatur tentang kedudukan dan fungsi kekuasaan

kehakiman yaitu Undang-undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan Undang-undang Nomor 13 Tahun 1965 tentang Pengadilan dalam Lingkungan Pengadilan Umum dan Mahkamah Agung yang dalam beberapa pasalnya memberi wewenang kepada Presiden untuk melakukan intervensi terhadap kekuasaan kehakiman.

Di Undang-undang Nomor 19 Tahun 1964, selain disebutkan secara terang-terangan bahwa pembinaan teknis administratif dan finansial para hakim dilakukan oleh Departemen Kehakiman, Departemen Agama, dan Departemen di lingkungan ABRI.¹⁴⁸ Dan Pasal 19 Undang-undang Nomor 19 Tahun 1964 mengatakan: “Demi kepentingan revolusi, kehormatan Negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat mendesak, Presiden dapat turun atau campur tangan dalam soal-soal pengadilan”. Dalam bagian penjelasan Pasal 19 tersebut lebih menegaskan: “Pengadilan tidak bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan kekuasaan membentuk undang-undang.” Dalam penjelasan umum juga disebutkan tentang pengeyampingan kekuasaan kehakiman yang merdeka dengan menyebutkan;

“Satu lembaga yang baru adalah turut atau campur tangan Presiden dalam urusan peradilan. Bila kita memegang teguh *Trias politika*, maka pastilah lembaga ini tidak akan dapat ditolerir. Namun kita tidak lagi mengikuti *trias politika*. Kita berada dalam revolusi dan demi penyelesaian revolusi tahap demi tahap sampai tercapainya masyarakat yang adil dan makmur, kita persatukan segala tenaga yang progresif, termasuk badan-badan dan alat negara yang kita jadikan alat revolusi. Berhubungan dengan itu *trias politika* tidak mempunyai tempat sama sekali dalam hukum nasional Indonesia”.

Menurut Oemar Seno Adji, Undang-undang Nomor 19 Tahun 1964 berhadapan secara diametral dengan prinsip Undang-Undang Dasar Negara

¹⁴⁸ *Ibid.*, hlm 277

Republik Indonesia Tahun 1945 yang menghendaki kekuasaan kehakiman yang bebas merdeka. Apalagi penjelasan Pasal 19 menyebutkan antara lain bahwa “pengadilan adalah tidak bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan kekuasaan pembuat undang-undang.”¹⁴⁹

Selanjutnya undang-undang Nomor 13 Tahun 1965 memuat materi yang senada dengan Undang-undang Nomor 19 tahun 1964. hal itu dapat dilihat pada Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 43 ayat (1), yang menyatakan;

Pasal 23 ayat 1; Dalam hal dimana Presiden melakukan turun tangan, sidang dengan seketika menghentikan pemeriksaan yang sedang dilakukan dan mengumumkan keputusan Presiden dalam sidang terbuka dengan membubuhi catatan dalam berita acara dan melampirkan keputusan Presiden dalam berkas tanpa menjatuhkan putusan.

Pasal 43 ayat 1; Hakim Mahkamah Agung diangkat oleh Presiden atas usulan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong dan Menteri kehakiman.

Selain bertentangan dengan asas-asas yang terkandung dalam sistem Undang-Undang Dasar 1945 dan penegasan penjelasan mengenai kekuasaan kehakiman yang merdeka pengenyampingan tersebut tidak cukup beralasan karena: *Pertama*; *Trias Politika* bukanlah esensi bagi kekuasaan kehakiman yang merdeka. Esensi kekuasaan kehakiman yang merdeka dilihat dari badan penyelenggaraan negara yang lain. *Kedua*; dalam perkembangan, kekuasaan

¹⁴⁹ *Ibid.*, hlm 277

kehakiman yang merdeka menjadi bagian yang tak terpisahkan dari ajaran tentang paham konstitusi (konstitusionalisme) dan negara berdasarkan atas hukum. Dengan demikian, mengenyampingkan kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan pengenyampingan terhadap asas negara berkonstitusi dan negara berdasarkan atas hukum.

Penyimpangan di atas diikuti pula dengan tindakan praktis lain dengan memberi jabatan Menteri kepada Ketua Mahkamah Agung. Berarti menempatkannya Mahkamah Agung (dan kekuasaan kehakiman pada umumnya) sebagai unsur kekuasaan eksekutif. Dengan praktek ini maka secara “konseptual”, tidak ada lagi kekuasaan kehakiman karena telah menjadi bagian kekuasaan eksekutif.¹⁵⁰

E. Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Pada Masa Orde Baru

Demikian pula pada masa sistem Demokrasi Pancasila sepanjang sejarah rezim Orde Baru (1965-1996), kedudukan dan fungsi kekuasaan kehakiman sangat diwarnai oleh kepentingan-kepentingan rezim politik Orde Baru. Dengan berakhirnya rezim politik Demokrasi Terpimpin yang ditandai dengan peralihan kekuasaan pemerintahan dari Orde Lama ke Orde Baru tahun 1965 maka dibawah rezim politik Orde Baru lahir, dengan tema menegakkan kehidupan yang konstitusional atau melaksanakan Pancasila dan Undang-

¹⁵⁰ Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, Bandung, LPP UNISBA, Bandung 1995, hlm. 8-9

Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen, maka upaya memberikan kemerdekaan pada kekuasaan kehakiman mulai diteriakkan.¹⁵¹

Kometmen untuk menegakkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 diperkokoh dan demokratisasi ditawarkan sebagai babakan baru dalam kehidupan bernegara. Sejauh menyangkut independensi kekuasaan kehakiman, gugatan-gugatan atas eksistensi Undang-undang Nomor 19 Tahun 1964 dan Undang-undang Nomor 13 Tahun 1965 diteriakkan secara gencar.¹⁵² Maka Undang-undang Nomor 19 Tahun 1964 dan diperbaiki dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Pencabutan kedua Undang-undang ini dilakukan untuk merespon tuntutan berbagai golongan dalam masyarakat mengenai tegaknya negara hukum (*rule of law*) dalam rangka pemurnian pelaksanaan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 ini kembali diberi *cetak biru* apa yang diamanatkan Pasal 24 dan 25 Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 1 dari Bab yang mengatur tentang ketentuan umum Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 itu menyatakan;

Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dari keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia. Ketentuan tersebut diperjelas dengan penjelasan Pasal 1 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 yang berbunyi sebagai berikut;

¹⁵¹ Moh. Mahfud MD. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES Jakarta, hlm. 100

¹⁵² *Ibid.*, hlm 100

“Kekuasaan kehakiman yang merdeka mengandung pengertian di dalamnya kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak kekuasaan negara lainnya dan kebebasan dari paksaan, direktiva atau rekomendasi yang datang dari pihak ekstra judicial kecuali dalam hal yang diizinkan undang-undang. Sedangkan penjelasan Pasal 4 ayat (3) menyebutkan “...supaya Pengadilan dapat menggunakan tugasnya dengan sebaik-baiknya, yakni memberikan keputusan yang semata-mata berdasarkan kebenaran, keadilan dan kejujuran maka tidak dapat dibenarkan adanya tekanan-tekanan atau pengaruh-pengaruh dari luar yang akan menyebabkan para hakim tidak bebas lagi dalam mengambil keputusan yang seadil-adilnya.”

Selanjutnya dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 tersebut adalah ditambah juga dengan adanya ketetapan MPR. No.III/MPR/1978, dalam Pasal 11 ayat (1) yang menyebutkan; “Mahkamah Agung adalah badan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang dalam melaksanakan tugasnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah”.

Ketentuan tersebut ternyata belum menjamin pelaksanaan kekuasaan kehakiman dalam praktek yang sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 dan undang-undang yang berlaku. Dalam praktek masih tetap muncul kekhawatiran bahwa kekuasaan pemerintah negara akan melakukan intervensi terhadap kekuasaan kehakiman. Bahkan sulit dihilangkan kesan bahwa baik visi maupun kekuasaan politik Orde Baru tetap menjadi referensi kekuasaan kehakiman pada saat melakukan fungsi yudisialnya.

Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 pada dasarnya masih tetap mengukuhkan kenyataan dualisme kekuasaan kehakiman rezim politik demokrasi terpimpin karena pada suatu sisi tetap memberikan kepada pemerintah (Departemen Kehakiman, Departemen Agama, dan Departemen Hamkam) kekuasaan *judicial* untuk mengurus masalah-masalah administrasi,

keorganisasian, dan keuangan dalam pihak lain memberikan kepada Mahkamah Agung kewenangan mengurus masalah-masalah teknis yuridis.¹⁵³ Dualisme semacam ini membawa konsekuensi bahwa hakim sebagai pegawai Departemen merupakan aparatur pemerintah (birokrasi) yang mempunyai kewajiban dan tanggungjawab pula untuk mensukseskan program-program pemerintah.

Pengaruh secara langsung ataupun tidak langsung oleh kekuasaan birokrasi pemerintah terhadap kekuasaan kehakiman akibat tersebut sangat terasa dalam praktek karena struktur lembaga peradilan yang terbangun berikut kebijakan mengenai mekanisme bekerjanya lembaga peradilan termasuk sistem rekrutmen dan promosi para hakim memungkinkan berlangsungnya keadaan demikian bahkan pada akhirnya mengukuhkan dualisme dan pertentangan loyalitas dikalangan hakim yang diberi mandat Undang-Undang Dasar 1945 untuk menjalankan kekuasaan yudikatif.¹⁵⁴

Atas dasar kenyataan tersebut, tuntutan agar kekuasaan kehakiman dilepaskan sama sekali dari urusan pemerintahan atau eksekutif. Selama masih ada urusan-urusan kekuasaan kehakiman yang diurus oleh pemerintah, selama itu pula kekuasaan kehakiman yang merdeka tidak dapat ditegakkan, selama itu pula kekuasaan kehakiman tidak mungkin sungguh-sungguh menjadi penegak keadilan dan kebenaran.¹⁵⁵ Sebagai suatu negara hukum, sudah

¹⁵³ Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik...*, *Op., Cit*, hlm. 17

¹⁵⁴ *Ibid*, hlm 18

¹⁵⁵ Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Yang Mandiri*, Mimbar Hukum Nomor 43 Tahun X Alhikmah Jakarta, 1999, hlm 3

selayaknya prinsip-prinsip dari suatu negara harus dihormati dan dijunjung tinggi. Salah satunya adalah diakuinya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak. Tolak ukurnya dapat dilihat dari kemandirian badan-badan peradilan dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya menegakkan hukum dibidang peradilan, maupun dari aturan-aturan perundang-undangan yang memberikan jaminan yuridis adanya kemerdekaan kekuasaan kehakiman.¹⁵⁶

Sebelum adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945, kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial hanya terdiri atas badan-badan pengadilan yang berpuncak pada Mahkamah Agung. Lembaga Mahkamah Agung tersebut sesuai dengan prinsip *independent of judiciary* diakui bersifat dalam arti tidak boleh di intervensi atau dipengaruhi oleh cabang-cabang kekuasaan lainnya, terutama pemerintah. Prinsip kemerdekaan hakim ini selain diatur dalam undang-undang pokok-pokok kekuasaan kehakiman, juga tercantum dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman tidak boleh dipengaruhi oleh cabang-cabang kekuasaan yang lain.

Namun setelah perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 disahkan, kekuasaan kehakiman mendapat tambahan, satu jenis lembaga baru yang khusus menagani peradilan konstitusi. Lembaga tersebut mempunyai kedudukan yang setingkat atau yang sederajat dengan Mahkamah Agung, sebutannya adalah Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*) yang dewasa

¹⁵⁶ Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-Aspek Op., Cit.*, hlm. 11

ini makin banyak negara yang membentuknya di luar kerangka Mahkamah Agung (*Supreme Court*).¹⁵⁷

Dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman, pada tanggal 15 Januari 2004 maka Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970, dan Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 dirubah lagi dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004, dinyatakan tidak berlaku lagi.

Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Sedangkan badan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, Peradilan Tata Usaha Negara.

Lingkungan peradilan tersebut telah diatur dengan perundang-undangan tersebut, yaitu Mahkamah Agung diatur dengan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Peradilan Umum diatur dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 yang kemudian diubah dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986, Peradilan Militer diatur dengan Undang-undang Nomor 31

¹⁵⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Diterbitkan Atas Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm 187-188

Tahun 1997 dan Peradilan Tata Usaha Negara diatur dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Adapun mengenai lembaga baru Mahkamah Konstitusi telah diatur pula dengan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi.

Keberadaan kekuasaan kehakiman di Indonesia berikut dasar hukumnya membuktikan bahwa Indonesia berupaya konsisten dalam menerapkan prinsip-prinsip sebagai negara hukum. Setidaknya melalui badan-badan peradilan akan dapat ditegakkan sendi-sendi hukum, meskipun dalam proses perjalanannya akan banyak menemukan benturan-benturan.¹⁵⁸

Setelah dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945, telah terdapat dua lembaga baru dalam kekuasaan kehakiman, yakni Komisi Yudisial dan Mahkamah Konstitusi dari kedua lembaga tinggi negara tersebut masing-masing diberikan kewenangan langsung oleh Undang-Undang Dasar 1945 yang terdapat dalam Pasal 24B dan 24C.

¹⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme... .. Op., Cit.*, hlm 16

BAB III

LEMBAGA KEKUASAAN KEHAKIMAN MAHKAMAH AGUNG, KOMISI YUDISIAL DAN MAHKAMAH KONSTITUSI MENURUT UNDANG-UNDANG PASCA AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

A. Politik Hukum Pembentukan Kekuasaan Kehakiman Pasca Orde Baru

Upaya memperjuangkan kekuasaan kehakiman yang mandiri sesungguhnya tidak pernah berhenti dilakukan baik melalui upaya memperkuat kemandirian kekuasaan kehakiman melalui amandemen Undang-undang kekuasaan kehakiman maupun melalui serangkaian kegiatan diskusi dan seminar.

Menurut Todung, tuntutan kekuasaan kehakiman yang bebas memiliki dasar kuat yang setidaknya dapat dibaca pada notulen pembuatan Undang-Undang Dasar 1945. Todung mengatakan baik Soekarno, Soepomo, maupun Yamin mengakui betapa pentingnya kekuasaan kehakiman yang bebas, sekalipun ada beberapa perbedaan cara pandang mengenai tempat dan letak kekuasaan kehakiman yang bebas sejalan dengan penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu negara Indonesia yang merdeka adalah negara hukum (*rechtstaat*) bukan negara kekuasaan (*machstaat*).¹⁵⁹

Perjalanan sejarah memperlihatkan terjadinya pembelokan pelaksana kekuasaan kehakiman dimasa pemerintahan Soeharto, terutama sejak memasuki dekade 1970-an. Intervensi eksekutif mulai terlihat sejak periode tersebut sebagai bagian dari warna politik Pemerintahan Soeharto yang

¹⁵⁹ Todung Mulya Lubis, "Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka, Mithos atau Realita?". *Kompas*, 16 Oktober 1989, Sebagai mana dikutip kembali oleh A. Muhammad Asrun, *Krisis Peradilan... Op., Cit.*, hlm. 19.

bercorak otoriter. Dalam kedudukannya sebagai Kepala Pemerintahan, Soeharto berhasil mempengaruhi pelaksanaan kekuasaan kehakiman melalui pola-pola pembuatan peraturan perundang-undangan yang memberi keuntungan eksekutif.

Musyawarah Nasional IKAHI (Ikatan Hakim Indonesia) kelima di Yogyakarta pada 18-19 Oktober 1968 menjadi peristiwa yang sangat penting bagi perjuangan untuk menegakkan kekuasaan kehakiman yang bebas.¹⁶⁰ Pertemuan para hakim itu mengeluarkan keputusan, yang antara lain, menyatakan bahwa:

.....Peradilan umum dan Peradilan Tata Usaha Negara yang langsung melayani kepentingan rakyat pada umumnya dan berhubungan dengan perlindungan hak asasi manusia mutlak secara teknis, organisatoris, Mahkamah Agung, sedangkan Peradilan Agama dan Militer sebagai peradilan khusus yang mempunyai yuridiksi terhadap golongan rakyat tertentu, teknis berada dibawah Mahkamah Agung, tetapi organisatoris, administratif dan finansial dibawah kekuasaan Departemen yang bersangkutan.¹⁶¹

Pembahasan soal kemandirian kekuasaan kehakiman juga tidak dapat dilepaskan dari perdebatan teoritik tentang kekuasaan kehakiman yang mandiri itu sendiri. Hambatan terhadap pelaksana kekuasaan kehakiman yang merdeka mempunyai dasar pijakan, yaitu lemahnya dasar konstitusional dari kebebasan dan kemandirian sistem peradilan. Pasal 24 dan Pasal 25 Undang-Undang Dasar 1945, terlalu samar dan penejelasan kedua pasal itu tidak menjabarkan prinsip kebebasan dan kekuasaan kehakiman. Aneka

¹⁶⁰ Luhut Pangaribuan dan Paul S. Baut, ed., *Loekman Wiradinata. Keindependenan Kekuasaan Kehakiman*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1989, hlm. 70.

¹⁶¹ *Ibid.*, hlm. 70-71

ketidakjelasan tersebut memungkinkan lahirnya interpretasi lain dari yang dimaksud oleh pembuatan Undang-Undang Dasar 1945.¹⁶²

Persoalan-persoalan struktural yang sangat krusial selama ini adalah dominannya kekuasaan eksekutif terhadap lembaga (badan) peradilan yang *notabene* sebagai lembaga pemegang dan pelaksana kekuasaan kehakiman. Keterlibatan kekuasaan eksekutif yang dirasakan sangat mengganggu adalah pada urusan organisasi, administrasi dan finansial. Pada bidang ini pengadilan tidak memiliki kewenangan membinanya dan mengontrolnya, melainkan berada pada lembaga eksekutif yakni pada Departemen yang membawahnya. Meskipun peletakan hakim dibawah Departemen Pemerintahan menurut undang-undang tegas hanya dalam bidang organisatoris dan administratif finansial namun kekhawatiran akan gangguan kebebasan hakim menjadi beralasan, sebab bagaimanapun karier hakim akan bergantung juga kepada Departemen. Meskipun secara *formal* hakim memiliki kebebasan dalam menangani suatu perkara (dalam kedudukannya sebagai hakim) namun sangat mungkin terjadi bahwa sebagai pegawai negeri secara *psikologis* sang hakim tidak berani mengambil sikap atau membuat keputusan-keputusan yang bertentangan dengan kebijakan Pemerintah yang merupakan induk korpsnya.¹⁶³ Kekhawatiran atas terhambatnya karier atau dimutasikan ke daerah-daerah kering dapat saja mempengaruhi hakim dalam menangani suatu perkara, apalagi jika perkara itu menyangkut kepentingan instansi Pemerintah atau oknum pejabat atau keluarganya. Dengan peletakan hakim sebagai aparat

¹⁶² A. Muhammad Asrun, *Krisis Peradilan ... Loc., Cit.*, hlm. 15.

¹⁶³ Moh. Mahfud MD, "Politik Hukum Untuk Independensi Lembaga Peradilan", *Jurnal Hukum*, Revitalisasi Lembaga Peradilan, No.9 Vol 4-1997. hlm 29-30

eksekutif maka secara organisatoris lebih mudah terjadi intervensi atas kebebasan hakim oleh kekuatan luarnya. Ini sesuai dengan watak korps dan birokrasi yang biasanya mempunyai ikatan-ikatan tertentu bagi anggota-anggotanya.

Oleh sebab itu keinginan agar pembinaan badan peradilan diletakkan di bawah satu atap Mahkamah Agung tetap relevan dan merupakan salah satu agenda *politik hukum* yang strategis dalam upaya membangun kekuasaan kehakiman yang bebas-merdeka.¹⁶⁴ Meskipun di dalam pangkal gagasan pemandirian dan pemerdekaan kekuasaan kehakiman itu tidak ada harusnya meletakkan badan peradilan dan hakim-hakim dalam organisasi yang mutlak terpisah dari eksekutif.

Reformasi memandang, independensi kekuasaan kehakiman sebagai salah satu objek yang sangat mendasar yang perlu dipulihkan atau ditegakkan kembali. Secara konseptual hal tersebut akan tercapai dengan cara melepaskan keikutsertaan pemerintah mengelola unsur-unsur keorganisasian, administrasi, dan finansial kekuasaan kehakiman. Segala wewenang mengelola urusan keorganisasian, administrasi, dan keuangan hendaknya disatukan dan dimasukkan menjadi wewenang Mahkamah Agung (Pengadilan). Hal ini kemudian dikenal sebagai politik atau kebijakan satu atap (*one roof system*) didahului oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR Nomor. X Tahun 1998) kebijakan satu atap kemudian diatur dalam Undang-

¹⁶⁴ *Ibid*, hlm. 30

undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970.¹⁶⁵

Dengan penyatuan satu atap dapat menimbulkan tirani pengadilan, malah ada yang menyebut tirani minoritas. Kekhawatiran ini timbul karena tidak ada lagi yang mengawasi hakim atau pengadilan sehingga akan menimbulkan kesewenang-wenangan karena tidak terbentuk sistem *checks and balances*. Adapun kekhawatiran penyatuan satu atap ada dua kemungkinan; *pertama*, terlambat. Prinsip satu atap telah diatur dalam Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999. Ketentuan baru, (dalam Undang-undang tentang Kekuasaan Kehakiman yang baru dan undang-undang Mahkamah Agung) hanya mengatur tata laksananya. *Kedua*, satu atap tidak terkait dengan fungsi yudisial (fungsi peradilan). Satu atap hanya menyangkut urusan keorganisasian, administrasi dan keuangan.¹⁶⁶

Sistem peradilan satu atap adalah suatu kebijaksanaan yang potensial menimbulkan implikasi, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan. Implikasi yang perlu diantisipasi dengan adanya sistem ini antara lain adalah,¹⁶⁷

1. Ditinjau dari ajaran Trias Politika, dengan satu atap, pemisahan kekuasaan kehakiman dari kekuasaan legislatif dan eksekutif menjadi lebih murni. Dengan demikian hubungan *checks and balances* menjadi terbatas pada pengangkatan hakim agung.

¹⁶⁵ Bagir Manan, *Sitem Peradilan... Op., Cit.*, hlm. 124

¹⁶⁶ *Ibid*, hlm. 128

¹⁶⁷ Abdul Ghafur Anshori, *Peradilan Agama Di Indonesia Pasca UU No. 3 Tahun 2006 (Sejarah, Kedudukan, dan Kewenangan)*. UUI Press, Yogyakarta, 2006. hlm.39-40

2. Satu atap juga dapat menimbulkan konsekuensi cakupan pertanggung jawaban kekuasaan kehakiman, ia selai harus bertanggungjawab secara teknis yustisial juga secara administratif. Padahal kita ketahui bahwa terdapat tumpukan perkara di MA yang jumlahnya ribuan, belum lagi beban administratif sebagai akibat langsung dari penyatuan atap tersebut.
3. Ada semacam keawatiran sistem satu atap justru akan melahirkan kesewenang-wenangan pengadilan atau hakim (tirani pengadilan), karena dengan satu atap tidak ada lagi lembaga lain yang mengawasi perilaku hakim. Hal ini juga sesuai dengan pendapat Montesquieu yaitu bahwa kekuasaan tanpa pengawasan pasti sewenang-wenang.
4. Dalam praktiknya pengawasan terdapat hakim yang nakal menjadi sulit karena urusan gaji dan administrasi berada di Departemen Kehakiman. Dengan penyatuan atap diharapkan pengawasan akan lebih mudah dan efisien. Sistem satu atap akan lebih baik, ketika diiringi oleh keberadaan Komisi Yudisial.
5. Satu atap mempersingkat berbagai urusan dan memudahkan komunikasi. Tata peradilan dapat berjalan lebih efisien dan terpusat karena tidak ada dua tempat (dua bos) yang mengurus hakim. Upaya meningkatkan anggaran dan berbagai fasilitas juga akan lebih mudah.

Degan demikian pengaturan peraturan perundang-undangan di bidang kekuasaan kehakiman yang selama Orde Baru terlalu membuka peluang bagi campur tangan pihak eksekutif kemudian diubah dan diganti. Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 diganti dengan Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999

yang salah satu politik hukumnya adalah menyatu atapkan kekuasaan kehakiman di bawah Mahkamah Agung. Dengan menyatu atapkan ini, maka pembinaan hakim yang semula dipencar ke eksekutif (dalam hal kepegawaian, administrasi dan finansial) dan yudikatif atau Mahkamah Agung (dalam hal teknis yudisial), berdasarkan Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 disatukan semua dibawah Mahkamah Agung.¹⁶⁸ Sementara terhadap Mahkamah Konstitusi segala hal yang terkait dengan pelaksanaan tugas dan fungsinya menjadi wewenang secara internal. Adapun mengenai Mahkamah Konstitusi ini diatur dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

B. Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945

Pentingnya reformasi konstitusi dengan melakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang terdiri dari 16 Bab, 37 Pasal 4 Pasal aturan peralihan dan 2 ayat aturan tambahan itu,¹⁶⁹ mengatur lima unsur, yaitu kekuasaan negara, hak rakyat, kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sejarah pembuatannya yang kilat menyebabkan Soekarno pada waktu memberlakukan UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 mengatakan bahwa UUD 1945 berdifat sementara dan dapat disempurnakan pada saatnya

¹⁶⁸ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik... Op., Cit.*, hlm. 106

¹⁶⁹ Data 148 konstitusi di dunia yang menunjukkan bahwa mayoritas konstitusi (65%) mempunyai jumlah pasal antara 100 sampai 199. Sementara itu, konstitusi yang jumlah pasalnya di bawah 50 adalah 6% (9 dari 148); jumlah pasal antara 51 sampai 99 adalah 15% (23 dari 148). Konstitusi dengan jumlah pasal 200 sampai 299 berjumlah 14 (9%) dan yang lebih dari 300 pasal ada 3% (5 dari 148). Lihat Iwan Gardono Sujatmiko. Konstitusi Indonesia yang trasformatif, *Suara Pembaharuan*, 18 september 2003.

nanti.¹⁷⁰ Berkaitan dengan sejumlah kelemahan mendasar yang dapat menjadi sumber terjadinya praktik pemerintahan yang justru tidak sejalan dengan semangat konstitusionalisme. Karena penyalahgunaan kekuasaan mudah terjadi apabila sistem yang dibangun tidak memberi batasan tegas atas kekuasaan. Seperti kata Lord Acton, *power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*, yang artinya kekuasaan itu cenderung disalah gunakan dan akan semakin disalah gunakan apabila tidak dibatasi.¹⁷¹

Berdasarkan pandangan diatas, maka reformasi itu harus dimulai dengan mengamandemen UUD 1945 sebab *de facto* UUD 1945 tidak pernah mampu menghadirkan pemerintahan yang demokratis. Menurut Mahfud MD ada 4 (empat) hal yang amat mendasar untuk dilakukan reformasi konstitusi atau amandemen Undang-Undang Dasar 1945 tersebut. *Pertama*, tidak adanya mekanisme *Checks and balances*. *Kedua*, Terlalu banyaknya atribusi kewenangan. *Ketiga*, adanya pasal-pasal yang multitafsir. *Keempat*, Terlalu percaya kepada semangat orang (penyelenggara negara).¹⁷²

Pandangan lainnya dikemukakan oleh Kelompok Reformasi Hukum dan Perundang-undangan Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani yang menyatakan bahwa UUD 1945 tidak mampu berperan sebagai penjaga dasar pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi negara. Ketidak mampuan

¹⁷⁰ Menurut Soekarno mengatakan: "Undang-Undang Dasar 1945 yang dibuat sekarang adalah Undang-Undang Dasar sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan, ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara, di dalam suasana yang lebih tenteram, tentu kita akan mengumpulkan kembali majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna." Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, jilid Pertama, Penerbit Yayasan Prapanca, Jakarta 1959, hlm, 410

¹⁷¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 1991, hlm 52

¹⁷² Moh. Mahfud MD, *Pergulatan PolitikOp., Cit.*, hlm. 146-150.

tersebut disebabkan oleh empat faktor, yaitu *pertama*, UUD 1945 memberi kekuasaan terlampau besar pada eksekutif. *Kedua*, UUD 1945 tidak cukup memuat sistem *checks and balances* antar tiga cabang kekuasaan. *Ketiga*, UUD 1945 membuat banyak ketentuan yang tidak jelas yang membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan prinsip negara berdasarkan konstitusi. *Keempat*, bagian penjelasan UUD 1945 dalam beberapa hal mengandung muatan yang tidak konsisten dengan Batang Tubuh serta memuat keterangan yang mestinya menjadi materi Batang Tubuh.¹⁷³

Oleh karenanya, amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 ini sangat penting dilakukan, apalagi kita memiliki kesempatan yang luas untuk melakukan itu di era reformasi ini. Apa artinya berkonstitusi jikalau hanya untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan politik maupun hukum semata, sementara eksistensi dan hak-hak dasar rakyat tidak diakomodir dan terjamin didalamnya. Sementara sebagaimana yang telah ditegaskan sebelumnya, bahwa hal yang paling mendasar berkonstitusi adalah dengan memperhatikan dan mengakomodir hak-hak dan kepentingan rakyat.

Sementara berbicara tentang konstitusi sebagai sebuah turunan dari ide dasar konstitualisme dalam penyelenggaraan negara meminjam pendapatnya Soetandyo harus memuat 2 (dua) esensi dasar. *Pertama*, bahwa kewibawaan hukum secara universal mengatasi kekuasaan negara, dan hukum akan mengontrol politik. *Kedua*, konsep hak-hak sipil warga negara yang menyatakan bahwa kebebasan warga negara dijamin oleh konstitusi dan

¹⁷³ Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi, Perubahan Pertama UUD 1945*, Puistaka Indonesia Satu, Jakarta, 2000, hlm. 66-68

kekuasaan negara juga dibatasi oleh konstitusi, demikian pula kekuasaan hanya memperoleh legitimasi dari konstitusi.¹⁷⁴

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Sri Soemantri dengan mengutip pendapatnya J. G. Steenbeek, bahwa pada umumnya suatu konstitusi berisi tiga hal pokok yakni: *Pertama*, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya. *Kedua*, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental. *Ketiga*, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental. Dari dua pandangan di atas, tampak jika semangat berkonstitusi memiliki orientasi kesejahteraan sekaligus pengakuan dan perlindungan hak-hak rakyat melalui pengaturan kekuasaan sebuah negara. Bukan semata-mata berorientasi hukum ataupun politik semata.¹⁷⁵

Bahkan munculnya semangat untuk melakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat periode 1999 – 2004 dalam empat tahap (2000 – 2004) tersebut sangat berkaitan dengan upaya memposisikan konstitusi sebagai jalan menuju kepentingan rakyat.

Sebab selama masa Orde Baru, kehidupan bangsa Indonesia dalam berkonstitusi dengan Undang-Undang Dasar 1945 bersama Pancasila-nya lebih sering digunakan oleh pemerintah untuk menjadi “alat pemukul” dari pada digunakan oleh rakyat untuk mengontrol kekuasaan dan meminta jaminan perlindungan atas hak-hak sipil sebagaimana digambarkan di atas.

¹⁷⁴ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Paradigma, metode dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM dan Huma, Jakarta, 2003 hlm, 405

¹⁷⁵ Sri Soemantri dalam Dahlan Thaib Dkk, *Teori dan... Op., Cit.*, hlm. 18.

Hal yang demikian ini antara lain disebabkan oleh suatu realita bahwa Undang-Undang Dasar 1945 saat itu berada dalam posisi sebagaimana digambarkan oleh Soetandyo;¹⁷⁶

“...hanya “diduplikasi di negara-negara dunia ketiga dalam maknanya yang dangkal sebagai konstruksi-konstruksi hukum semata, sedangkan ide dasar falsafahnya yang mengacu pada keyakinan konstitusionalisme telah terpenggal dan tertinggal di belakang, maka tak pelak di negara-negara dunia ketiga ini konstitusi hanyalah akan berfungsi sebagai dasar pembenar kekuasaan negara yang normatif belaka. Konstitusi lalu tak terpakai dan difungsikan sebagai dasar legitimasi kekuasaan negara yang kontraktual sifatnya...””.

Senada dengan itu, secara eksplisit Moh. Mahfud MD menegaskan, bahwa ketika membandingkan kehidupan berkonstitusi era Orde Lama (Orla) dengan era Orde Baru (Orba), Moh. Mahfud MD¹⁷⁷ menyebutkan; “bahwa pada masa orde lama, jalan yang ditempuh adalah inkonstitusional, sedangkan era Orde Baru memilih justifikasi melalui cara-cara konstitusional sehingga perjalanan menuju otoritariannya memang didasarkan pada peraturan yang secara “formal” ada atau dibuat.”

Jika dilihat dari sisi kesederhanaannya, Undang-Undang Dasar 1945 dinilai sebagai Undang-Undang Dasar yang simpel namun telah memuat semua persoalan dasar ketatanegaraan. Dalam hal ini Soepomo¹⁷⁸ menyatakan; “Jadi yang paling penting ialah semangat. Maka semangat itu hidup, atau dengan lain perkataan dinamis. Berhubungan dengan itu, hanya aturan-aturan

¹⁷⁶ Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum, Paradigma ... Loc., Cit.*, hlm. 407

¹⁷⁷ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik ... Loc., Cit.*, hlm. 17.

¹⁷⁸ Moerdiono, dalam Oetoyo Oesman dan Alfian, *Pancasila Sebagai Ideologi- Dalam berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, BP 7, Jakarta, 1992., hlm. 378.

pokok yang harus ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar, sedangkan hal-hal yang perlu untuk menyelenggarakan aturan-aturan pokok itu harus diserahkan kepada undang-undang.”

Untuk meringkas dan mendekati pemahaman kita bagaimanaua seharusnya konstitusi itu didesain, maka argumen yang diketengahkan Bambang Wijayanto menarik dicermati, menurutnya setidaknya terdapat 6 (enam) ciri yang harus ditegaskan adanya dalam sebuah konstitusi: *Pertama*, Adanya *public authority*. *Kedua*, Pelaksanaan kedaulatan rakyat (melalui perwakilan) harus dilakukan dengan menggunakan prinsip *universal and equal suffrage* dan pengangkatan eksekutif melalui pemilihan yang demokratis. *Ketiga*, Pemisahan atau pembagian kekuasaan serta pembatasan wewenang. *Keempat*, Adanya kekuasaan kehakiman yang mandiri yang dapat menegakkan hukuman keadilan baik terhadap rakyat maupun terhadap penguasa. *Kelima*, Adanya sistem kontrol terhadap militer dan kepolisian untuk menegakkan hukum dan menghormati hak-hak rakyat. *Keenam*, Adanya jaminan perlindungan terhadap HAM.¹⁷⁹

Dalam kaitan inilah Mahfud MD menyatakan, bahwa salah satu penyebab terjadinya sentralisasi kekuasaan pada Presiden adalah isi Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang Dasar ini memberikan kekuasaan terlalu besar kepada Presiden (*executive heavy*), memuat pasal-pasal yang dapat ditafsirkan secara berbeda-beda yang pada akhirnya penafsiran dari

¹⁷⁹ Team Pembinaan Penataran dan Bahan Penataran Pegawai Republik Indonesia, *Bahan Penataran*, Edisi II Cetakan Pertama Jakarta, 1981, hlm. 48.

Presidenlah yang harus dianggap benar dan menyerahkan masalah-masalah penting dan prinsip untuk diatur dengan undang-undang yang dalam kenyataannya Presidenlah yang dominan menentukan isi undang-undang organik itu.”¹⁸⁰ Sehingga UUD 1945 dianggap tidak cukup mengatur pembatasan kekuasaan Presiden, Sistem *checks and balances* (pengawasan dan keseimbangan), serta jaminan HAM. Akibatnya berkembangnya praktik *abuse of power* (penyalahgunaan kekuasaan); lemahnya *rule of law* (pemerintahan atas dasar hukum) dan *law enforcement* (penegakan hukum); pengabaian HAM, kurang berperannya lembaga-lembaga politik seperti, pemilihan umum, partai politik, lembaga legislatif, dan *civil society* (masyarakat sipil) secara keseluruhan.¹⁸¹

Hal yang terakhir ini berhubungan dengan suasana psikologi sosial masyarakat yang justru sedang mengalami kejenuhan dalam merespon produk perundang-undangan yang dibentuk secara terlalu produktif, sementara itu efektivitasnya masih diragukan. Secara teoretik, hal ini tidak boleh dipandang sebagai fenomena sosial yang sederhana. Sebab, salah satu kegagalan hukum adalah terlalu seringnya produk perundang-undangan diganti yang menyebabkan terjadinya disorientasi di tengah-tengah masyarakat. Praktek seperti itu pernah terjadi selama Orde Baru yang sangat menekankan pada aspek legalitas formal tetapi mengabaikan aspirasi publik dan nilai-nilai demokrasi. Hal itu yang menyebabkan adanya penyelewengan dan intervensi

¹⁸⁰ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan PolitikLoc.,Cit.*, hlm.60

¹⁸¹ Valina Singka Subekti, “Menyusun Konstitusi Transisi”, *Pergulatan Kepentingan Dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan Uud 1945*, Rajawali Pres, Jakarta, 2008. hlm 4

kekuasaan lainn pada institusi kekuasaan kehakiman tersebut secara sadar ataupun tidak telah mengakibatkan pelumpuhan secara sistemik atas kekuasaan kehakiman di Indonesia. Hal ini pada akhirnya akan sangat berpengaruh pada terganggunya sistem peradilan secara keseluruhan dan semuanya itu merupakan penyebab kerusakan terhadap kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bertanggung jawab.¹⁸²

Perkembangan yang lebih maju juga terhadap kekuasaan kehakiman setelah Orde Baru berakhir berkuasa selama 32 tahun dan diganti dengan era reformasi masih tetap kekuasaan kehakiman disorot untuk dilakukan peninjauan kembali terhadap produk perundang-undangan yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang dianggap tidak sejalan dengan era reformasi. Karena adanya intervensi dan ketidak percayaaan masyarakat pada lembaga peradilan, adanya sorotan negatif dari sebagian pihak mengenai integritas sebagian hakim dan hakim agung, kualitas beberapa putusan lembaga kekuasaan kehakiman (peradilan) yang banyak dikritik karena argumentatif, inkonsisten, dan lain sebagainya hanya menambah jauhnya jarak kekuasaan kehakiman dari kondisi ideal yang diharapkan masyarakat.¹⁸³ Oleh sebab itu Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 dianggap masih mempunyai titik-titik kelemahan, seperti adanya dualisme kekuasaan kehakiman dan masalah *judicial review* (hak uji materiil terhadap undang-undang). Pada masa

¹⁸² Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasai Manusia, Dan Reformasi Hukum Di Indonesia*, The Habiebie Center, Jakarta, 2002, hlm. 227

¹⁸³ Abdul Bari Azed, *Perkembangan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Reformasi Kekausaan Kehakiman*. Makalah yang disampaikan pada seminar "Perkembangan Reformasi Kekuasaan Kehakiman" yang diselenggarakan oleh KHN pada tanggal 7 Sepetember 2006. Yogyakarta

orde reformasi telah dibuat Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. dalam undang-undang yang baru ini sistem yang dipakai adalah sistem satu atap (one roof system). Artinya pembinaan terhadap empat lingkungan lembaga peradilan yang ada secara teknis yustisial, administratif, organisatoris, dan finansial berada ditangan Mahkamah Agung.¹⁸⁴

Dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 maka dualisme kekuasaan kehakiman yang selama ini dipersoalkan dapat mempengaruhi kekuasaan kehakiman yang mandiri memperoleh jalan keluarnya, yaitu dengan menempatkan kekuasaan kehakiman dibawah satuatap Mahkamah Agung, meskipun dalam pelaksanaannya dilakukan secara bertahap. Adapun caranya dilakukan dengan mengalihkan Direktorat Jenderal Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara yang tadinya dibawah Departemen Kehakiman ke Mahkamah Agung.¹⁸⁵

Penyatutapan pembinaan teknis administrasi dan yudisial Peradilan Agama dikembangkan untuk optimalisasi keberadaan dan peranan Peradilan Agama sesuai dengan dinamika masyarakat Indonesia, khususya masyarakat yang beragama islam (muslim). Hal ini juga berkonsekuensi pada pengaturan kelembagaan dan mekanisme kerja Mahkamah Agung sehingga ketentuau dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung juga

¹⁸⁴ Abdul Ghafur Anshori, *Peradilan Agama* *Op. Cit.* hlm. 38

¹⁸⁵ Bambang Sutyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-aspek* *Op., Cit.*, hlm 105

memerlukan penyesuaian. Tuntutan reformasi telah mulai mendapatkan respon dari pemerintah. Berkaitan dengan reformasi di bidang kekuasaan kehakiman diundangkanlah Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Adanya perubahan Undang-undang Nomor 35 tahun 1999 menjadi Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 dilatar belakangi oleh adanya perubahan ditingkat konstitusi yaitu dengan adanya amandemen UUD 1945 yang memunculkan dua lembaga negara yang memegang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Sebagai konsekuensi pengaturan satuatap menurut Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, maka struktur organisasi wewenang dan kekuasaan Mahkamah Agung, juga memerlukan penyesuaian hingga diberlakukan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 yang memerlukan perubahan dari Undang-undang Nomor 4 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.¹⁸⁶ Oleh karena itu Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung diberlakukan dan di undangkan setelah Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, maka terjadilah keterlambatan penataan organ Mahkamah Agung guna menyesuaikan target

¹⁸⁶ Salah satu pertimbangan yuridis dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 adalah ketentuan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman yang dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 ditegaskan antara lain bahwa undang-undang ini memuat perubahan terhadap berbagai substansi Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Perubahan tersebut disamping guna disesuaikan dengan arah kebijakan yang telah ditetapkan dalam UUD 1945, juga didasarkan atas Undang-undang mengenai kekuasaan kehakiman baru yang menggantikan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, dengan bertambahnya ruang lingkup, tugas dan tanggungjawab Mahkamah Agung antara lain dibidang pengaturan dan pengawasan masalah organisasi administrasi dan finansial badan peradilan dibawah Mahkamah Agung; maka organisasi Mahkamah Agung perlu dilakukan.

dan tujuan penyatuatapan kekuasaan kehakiman dibawah Mahkamah Agung. Keterlambatan penataan struktur organisasi dan tata kerja Mahkamah Agung inilah yang menjadi salah satu sebab terlambatnya peralihan organisasi, administrasi dan finansial Pengadilan Agama dari Departemen Agama ke Mahkamah Agung. Dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 struktur Mahkamah Agung mengalami perubahan ada dua wakil ketua dari sebelumnya yang hanya satu, jabatan panitera dan sekretaris Mahkamah Agung dibentuk beberapa Direktorat Jenderal dan kepala badan diharapkan struktur baru ini bisa memikul beban yang dialihkan, putusan pertama, peradilan yang mandiri dan merdeka telah dilakukan dengan keterpilihannya dua wakil Ketua Mahkamah Agung, Wakil Ketua bidang yudisial membawahi Ketua Muda Perdata, Ketua muda Pidana, Ketua Muda Agama, Ketua Muda Militer dan Ketua Muda Tata Usaha Negara akan menangani urusan administrasi umum termasuk pengawasan, promosi dan mutasi hakim diserahkan kepada wakil ketua non yudisial yang membawahi ketua muda Pembina dan ketua muda pengawasan.¹⁸⁷

Perkembangan yang lebih maju dalam politik hukum dibidang peradilan dan kekuasaan kehakiman juga mengalami perubahan menjadi proliferaatif (berkembang biak). Kalau dulu kekuasaan kehakiman hanya diletakkan dan berpuncak pada Mahkamah Agung, sekarang puncak kekuasaan kehakiman ada dua yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi,¹⁸⁸ ini kemudian

¹⁸⁷ Amin Purnawan, Implikasi Peradilan Satu Atap, *Suara Merdeka*, Sabtu 17 April 2006

¹⁸⁸ Moh. Mahfud MD. *Perdebatan Hukum... Op., Cit.*, hlm 55

dituangkan juga di dalam amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Pada perubahan (amandemen) ketiga, tahun 2001, Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman di Indonesia dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dengan kompetensi yang berbeda. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa Mahkamah Agung memegang kekuasaan kehakiman dalam perkara konvensional, sedangkan Mahkamah Konstitusi dimunculkan sebagai lembaga negara dengan hak melakukan uji materi (*judicial review*), atau secara lebih spesifik melakukan (*constitutional review*) undang-undang terhadap undang-undang dasar. Mahkamah Konstitusi juga mempunyai tugas khusus lain yaitu memutus pendapat DPR bahwa Presiden/Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat; memutus pendapat DPR bahwa Presiden telah melanggar hal-hal tertentu yang disebutkan di dalam Undang-Undang Dasar sehingga mereka dapat diproses untuk diberhentikan; memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar; memutus pembubaran parpol dan memutus sengketa hasil pemilu, sementara itu, Mahkamah Agung mengadili perkara-perkara konvensional lainnya ditambah dengan hak uji materi peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undang yang lebih tinggi.

Dari kedua lembaga kekuasaan kehakiman tersebut perlu dilakukan suatu pemisahan kewenangan karena menurut Jimly Asshiddiqie, karena pada hakekatnya, kedua lembaga tersebut berbeda. Mahkamah Agung lebih merupakan pengadilan keadilan (*court of justice*), sedangkan Mahkamah

Konstitusi lebih berkenaan dengan lembaga pengadilan hukum (*court of law*). Memang tidak dapat dibedakan seratus persen dan mutlak sebagai *court of justice* versus *court of law*. Semula, formula yang ditawarkan oleh Jimly Asshiddiqie adalah seluruh kegiatan “*judicial review*” diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi, sehingga Mahkamah Agung dapat berkonsentrasi menangani perkara-perkara yang diharapkan dapat mengujudkan rasa adii bagi setiap warga negara.¹⁸⁹ Akan tetapi Mahkamah Agung lebih merupakan (*court of justice*) dari pada (*court of law*) sedangkan, Mahkamah Konstitusi lebih merupakan (*court of law*) dari pada (*court of justice*). Akan tetapi semuanya merupakan pelaku kekuasaan kehakiman menurut ketentuan Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.¹⁹⁰ Dalam menyelaraskan peraturan perundang-undangan tentang kekuasaan kehakiman maka pada tahun 2004 dikeluarkan berturut-turut. Peraturan perundang-undangan tersebut adalah;

- 1) Undang-undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman undang-undang ini secara tegas menyatakan bahwa Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 dinyatakan tidak berlaku lagi.
- 2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.
- 3) Undang-undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum.

¹⁸⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2007, hlm 202-203. lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Mahkamah Konstitusi Dan Pengujian Undang-Undang*, Makalah Kuliah Umum Program Doctor (S3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2 oktober 2004 hlm. 5-6.

¹⁹⁰ *Ibid.*, hlm 203

- 4) Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.
- 5) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- 6) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer

Dari pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan di bidang kekuasaan kehakiman, melalui *umbrella actnya* yaitu Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 dimungkinkan adanya pengadilan khusus dibawah empat lingkungan peradilan yang ada.¹⁹¹ Adapun yang telah dibentuk adalah:¹⁹²

1. Dalam lingkungan peradilan umum dibentuk badan-badan peradilan lain yang sifatnya khusus, yaitu:
 - a. Pengadilan Anak yang dibentuk dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak.
 - b. Pengadilan Niaga yang dibentuk dengan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Kepailitan, yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU).
 - c. Pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM) yang dibentuk dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

¹⁹¹ Lihat Pasal 15 Undang-undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

¹⁹² Abdul Bari Azet, *Perkembangan Reformasi Kekuasaan Kehakiman*, DEPKUMHAM, Yogyakarta, 2006, hlm 6-7

- d. Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang dibentuk dengan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK).
 - e. Pengadilan Perselisihan Industrial yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Industrial.
 - f. Mahkamah Syariah yang dibentuk berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Mahkamah Syariah juga merupakan kekhususan dari Peradilan Agama sepanjang mengenai perkara-perkara yang menjadi kewenangan dari Peradilan Agama.
2. Pada Peradilan Tata Usaha Negara dikembangkan dan diperkembangkan adanya satu badan yaitu pengadilan pajak yang diatur dalam Undang-undang Nomor 14 tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak, yang merupakan transformasi dari badan Penyelesaian Sengketa Pajak (BPSP). Putusan pengadilan pajak merupakan putusan tingkat pertama dan tingkat terakhir yang tidak dapat dilakukan upaya hukum banding. Namun dalam hal terdapat pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Pajak, dapat mengajukan permohonan peninjauan kembali sesuai dengan tata cara yang diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2002.
 3. Dalam lingkungan Peradilan Agama, sesuai dengan ketentuan Pasal 15 ayat (2) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan

Kehakiman dan Undang-undang Nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Nanggroe Aceh Darussalam, dibentuk Mahkamah Syariah. Disamping itu juga dimungkinkan untuk pembentukan Peradilan Niaga Syariah.

Poin penting dalam hal reformasi kekuasaan kehakiman adalah diintrodukirnya sistem peradilan satu atap (*one roof system*), sehingga pembinaan secara teknis yudisial, administratif, organisatoris, dan finansial berada dibawah Mahkamah Agung. Terhadap Mahkamah Konstitusi untuk pembinaan menjadi kewenangan internal lembaga Mahkamah Konstitusi.

Disamping itu juga terdapat Komisi Yudisial yang berperan dalam seleksi calon Hakim Agung, dalam politik hukum kekuasaan kehakiman sekarang ini Indonesia mempunyai Komisi Yudisial yakni sebuah lembaga negara yang bersifat penunjang dengan kewenangan mengusulkan pengangkatan hakim agung dan kewenangan lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Secara historis, kewenangan Komisi Yudisial ini sebenarnya mencakup kewenangan terhadap hakim agung (hakim dalam semua tingkatannya) namun Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman di gugat melalui uji materi ke Mahkamah Kostitusi karena kedua undang-undang tersebut memasukkan hakim agung dan hakim konstitusi sebagai bagian dari hakim-hakim yang menjadi kewenangan pengawasan oleh Komisi Yudisial. Putusan Mahkamah Kostitusi atas gugatan itu memang menyatakan bahwa hakim

agung termasuk hakim yang dapat diawasi oleh Komisi Yudisial, sedangkan hakim konstitusi tidak termasuk hakim yang dapat diawasi oleh Komisi Yudisial berdasarkan kewenangan konstitusionalnya. Tetapi yang kemudian menjadi masalah adalah bagian lain dari putusan Mahkamah Konstitusi yang memangkas hampir semua kewenangan Komisi Yudisial untuk mengawasi menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 karena, antara lain, tumpang tindih dengan isi beberapa undang-undang lain yang juga mengatur pengawasan atas hakim. Putusan Mahkamah Konstitusi belum tentu benar karena hanya didasarkan pada perpektif dan dalil tertentu lainnya. Tapi, terlepas dari persoalan benar dan tak benarnya, bagus atau tidak bagus, semua putusan Mahkamah Konstitusi itu bersifat final dan mengikat. Pada saat ini sedang di godok perubahan atas undang-undang, yaitu undang-undang Mahkamah Agung, undang-undang Mahkamah Konstitusi dan undang-undang Komisi Yudisial untuk mengisi kekosongan hukum akibat putusan Mahkamah Konstitusi tersebut sekaligus menyerasikan isi ketiga undang-undang tersebut.

1. Mahkamah Agung Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004

Mahkamah Agung di Indonesia dibentuk berdasarkan ketetapan Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional. Mahkamah Agung dalam sejarahnya merupakan kelanjutan dari "*Het Hooggerichts Hof Vor Indonesia*" (Mahkamah Agung Pemerintah Hindia Belanda Di Indonesia) yang didirikan berdasarkan RO tahun 1824, diubah, *Het Hooggerectshof* (HGH) merupakan Hakim Kasasi terhadap putusan-putusan *Raadvan justitie*

(RVJ= pengadilan sehari-hari bagi orang-orang Eropa dan disamakan bagi mereka). *Het Hoogerechthof* berkedudukan di Jakarta.¹⁹³ Setelah Indonesia merdeka keberadaan lembaga *Het Hoogerechthof* (Mahkamah Agung) ini telah dipertahankan dan diberlakukan sebagai lembaga negara Republik Indonesia berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 yang menetapkan bahwa “segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, sebelum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar 1945¹⁹⁴

Ketua Mahkamah Agung yang pertama pada waktu itu Alm. Mr Kusuma Atmadja yang diangkat langsung oleh Presiden Republik Indonesia Ir. Soekarno bersamaan dengan pengangkatan menteri-menteri kabinet yang pertama pada bulan September 1945. Pada waktu itu negara Indonesia belum mempunyai undang-undang tentang Mahkamah Agung. Barulah pada masa Republik Indonesia Serikat (RIS) dibuat Undang-undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Mahkamah Agung Indonesia¹⁹⁵ yang merupakan undang-undang pertama.

Kemudian pada tahun 1965 dikeluarkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 1956 tentang Mahkamah Agung dan pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum namun kemudian, undang-undang tersebut oleh Undang-

¹⁹³ Soedirjo, *Kasasi Dalam Perkara Perdata*, Akademika Pressindo, Jakarta, 1985, hlm 10-11

¹⁹⁴ Saafrodin Bahar, Nannie Hudwati Sinaga dan Ananda B. Kusuma, *Risalah Sidang Badan Penyelidikan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, hlm 328

¹⁹⁵ Purwoto S. Gandasubrata, *Renungan Hukum*, IKHI Cabang Mahkamah Agung, Jakarta, 1998, hlm 10

undang Nomor 6 Tahun 1969 dinyatakan tidak berlaku, tetapi saat tidak berlakunya ditetapkan pada saat undang-undang yang menggantikannya mulai berlaku. Kemudian pada tahun 1985 dikeluarkan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang menggantikan Undang-undang Nomor 13 Tahun 1965.¹⁹⁶ Barulah kemudian diubah lagi menjadi Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 menggantikan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985. Mahkamah Agung diatur berdasarkan Pasal 24 dan 25 Undang-Undang Dasar 1945.

1. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan;
2. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan Badan Peradilan Agama, Lingkungan Peradilan Militer, Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi;
3. Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Pasal 25 menyatakan: "Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan diatur dalam undang-undang". Sebagai penjabaran dari kedua pasal tersebut, dikeluarkan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dengan berlakunya undang-undang kekuasaan kehakiman yang baru, maka Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tidak berlaku lagi. Begitu juga Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 yang diubah dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004

¹⁹⁶ A. Mukti Arto, *Konsep Ideal Mahkamah Agung Redefinisi Peran dan Fungsi Mahkamah Agung Untuk Membangun Indonesia Baru*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, hlm 181

tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Kedudukan, susunan, kekuasaan dan hukum acara bagi Mahkamah Agung sebagai berikut;

a. Kedudukan Mahkamah Agung

Menurut Pasal 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung, Kedudukan Mahkamah Agung adalah;

“Mahkamah Agung adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”

b. Susunan Mahkamah Agung

Susunan Mahkamah Agung diatur pada Pasal 4 ayat (1), (2), (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 dijelaskan bahwa;

- 1) Susunan Mahkamah Agung terdiri atas pimpinan, Hakim Anggota, Panitera, dan seorang Sekretaris.
- 2) Pimpinan dan Hakim Anggota Mahkamah Agung adalah Hakim Agung;
- 3) Jumlah Hakim Agung paling banyak 60 (enam puluh) orang.

Pengangkatan dan pemberhentian Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda dan Hakim Agung diatur pada Pasal 7, 8, 11, 12, 13 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004. Adapun persyaratan untuk dapat diangkat menjadi Hakim Agung telah diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf (a s/d e) Undang-undang Nomor 5 tahun 2004, seorang calon harus memenuhi syarat:

- a. Warga negara Indonesia;
- b. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. Berijazah sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum;
- d. Berusia sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun; sehat jasmani maupun rohani;
- e. Berpengalaman sekurang-kurangnya 20 (dua puluh) tahun menjadi hakim termasuk sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun menjadi hakim tinggi.

Pasal 7 ayat (2) huruf (a s/d d) dalam hal-hal tertentu dapat dibuka, kemungkinan untuk mengangkat Hakim Agung yang tidak didasarkan atas sistem karier. Dan apabila dibutuhkan Hakim Agung dapat diangkat tidak berdasarkan sistem karier dengan syarat;

- a. Memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, huruf d, dan huruf e;
- b. Berpengalaman dalam profesi hukum dan/atau akademisi hukum sekurang-kurangnya 25 (dua puluh lima) tahun;
- c. Berijazah Magister dalam ilmu hukum dengan dasar sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum;
- d. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Pada hakim agung dapat diangkat hakim *ad hoc* yang diatur dalam undang-undang Nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia dan hakim *ad hoc* dalam perkara tindak pidana korupsi berdasarkan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pengangkatan hakim *ad hoc* sebagaimana diatur dalam Pasal 28 Undang-undang Nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, yaitu;

- 1) Hakim *ad hoc* diangkat dan diberhentikan oleh Presiden selaku Kepala Negara atas usul Ketua Mahkamah Agung.
- 2) Jumlah hakim *ad hoc* sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) sekurang-kurangnya 12 (dua belas) orang.
- 3) Hakim *ad hoc* diangkat untuk selama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

Adapun persyaratan untuk dapat diangkat menjadi Hakim *ad hoc* telah diatur dalam Pasal 29 ayat Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000, seorang calon harus memenuhi syarat:

1. Warga negara republik Indonesia
2. Bertakwa kepada Tuhan Yang maha Esa
3. Berumur sekurang-kurangnya 45 (empat puluh lima) tahun dan paling tinggi 65 (enam puluh lima) tahun
4. Berpendidikan sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum

5. Sehat jasmani dan rohani.
6. Berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela.
7. Setia pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; dan
8. Memiliki pengetahuan dan kepedulian di bidang Hak Asasi Manusia.

Adapun mengenai pengangkatan hakim agung telah diatur dalam Pasal 8 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004, yaitu;

1. Hakim Agung diangkat oleh Presiden dari nama calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat;
2. Calon hakim agung sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dipilih dewan perwakilan rakyat dari nama calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial;
3. Pemilihan calon hakim agung sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari sidang sejak nama calon diterima Dewan Perwakilan Rakyat;
4. Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung dan diangkat oleh Presiden
5. Ketua Muda Mahkamah Agung diangkat oleh Presiden diantara hakim agung yang diajukan oleh Mahkamah Agung;
6. Keputusan Presiden mengenai pengangkatan hakim agung, Ketua dan Wakil Ketua, dan Ketua Muda Mahkamah Agung sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1), ayat (4), dan ayat (5) ditetapkan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak pengajuan calon diterima Presiden

Sedangkan mengenai pemberhentian sebagai hakim agung telah diatur pada Pasal 11, 12, 13 Undang-undang Nomor 5 tahun 2004 yang berbunyi;

Pasal 11 Undang-undang Nomor 5 tahun 2004 yaitu Ketua dan Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Anggota Mahkamah Agung diberhentikan dengan hormat dari jabatannya oleh presiden atas usul ketua Mahkamah Agung karena; meninggal dunia; telah berumur 65 (enam puluh lima) tahun; permintaan sendiri; sakit jasmani atau rohani secara terus menerus atau; ternyata tidak cakap dalam menjalankan tugasnya; dalam hal hakim agung telah berumur 65 (enam puluh lima) tahun, dapat diperpanjang sampai dengan 67 (enam puluh tujuh) tahun, dengan syarat mempunyai prestasi kerja luar biasa serta sehat jasmani dan rohani berdasarkan keterangan dokter.

Pasal 12 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004, Ketua Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Anggota Mahkamah Agung diberhentikan tidak dengan hormat dari jabatannya oleh Presiden atas usulan Ketua Mahkamah Agung dengan alasan; dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diacani dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; melakukan tindak tercela; terus menerus melalekan kewajibannya dalam menjalankan tugas pekerjaannya atau melanggar larangan sebagai dimaksud dalam Pasal 10.

Pengusulan pemberhentian tidak dengan hormat dilakukan setelah bersangkutan diberi kesempatan secukupnya untuk membela diri dihadapan majelis kehormatan Mahkamah Agung, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 13 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Anggota Mahkamah Agung sebelum diberhentikan tidak dengan hormat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) dapat diberhentikan sementara dari jabatannya oleh Presiden atas usulan Mahkamah Agung.

Kepaniteraan/Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung diatur dalam Pasal 18, 19, 20, 21, 22, 24A, 25 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004, merupakan unsur pembantu pimpinan yang mempunyai tugas penyelenggaraan di bidang Administrasi Peradilan dan di bidang Administrasi Umum kepada Mahkamah Agung dipimpin oleh Panitera Mahkamah Agung dan dibantu oleh Panitera Muda, dan beberapa Panitera Pengganti. Panitera Mahkamah Agung merangkap sebagai Sekretaris Jenderal dan dibantu oleh Wakil Sekretaris Jenderal.

c. Fungsi Mahkamah Agung

Court management adalah sistem pengelolaan peradilan yang mencakup fungsi pengawasan agar dengan kegiatan pengawasan itu, fungsi peradilan dapat terselenggara dengan efektif dan efisien.¹⁹⁷

Keberadaan Mahkamah Agung di Indonesia adalah merupakan konsekuensi dari ciri utama dari negara hukum kesejahteraan Indonesia

¹⁹⁷ Henry P. Panggabean, *Fungsi Mahkamah Agung Dalam Praktek Sehari-Hari, Upaya Penanggulangan Tunggakan Perkara Dan Peberdayaan Fungsi Pengawasan Mahkamah Agung*, Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hlm 201

yang demokratis. Namun demikian, oleh sebab kondisi saat ini menunjukkan kurang berfungsinya Mahkamah Agung sebagai pelaku kekuasaan kehakiman telah mengakibatkan timbulnya berbagai pelanggaran hukum dan konstitusi yang tidak terselesaikan secara benar. Hal ini telah pula membawa timbulnya krisis di Indonesia. Untuk itu perlu dilakukan *redifinisi* peran dan fungsi Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Redifinisi artinya perumusan kembali.¹⁹⁸ Dalam era reformasi ini perlu dilakukan *redefinisi* peran dan fungsi Mahkamah Agung dengan kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945, kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945 berarti kembali kepada asas-asas Proklamasi, yakni kembali kepada cita-cita Proklamasi dan nilai-nilai dasar konstitusi, serta tujuan negara Republik Indonesia dengan jiwa dan semangat yang luhur untuk membangun Indonesia masa depan.

Reformasi Mahkamah Agung ini termasuk dari gerakan reformasi nasional. Dalam ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 dinyatakan bahwa pokok-pokok reformasi pembangunan dalam rangka penyelamatan dan normalisasi kehidupan nasional sebagai haluan negara, merupakan pernyataan kehendak rakyat untuk mewujudkan pembaharuan disegala bidang pembangunan nasional, terutama bidang-bidang ekonomi, politik, hukum serta agama dan sosial budaya.

¹⁹⁸ Anton M. Moeliono, dkk. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, cet 6 DEPDIKBUT, Balai Pustaka, Jakarta 1989, hlm 10

Dalam era reformasi ini Mahkamah Agung secara proaktif untuk memelopori reformasi terutama dibidang kekuasaan kehakiman dan Mahkamah Agung (dan lain-lain badan kehakiman) untuk melaksanakan reformasi Mahkamah Agung ini, yakni untuk mewujudkan sebuah Mahkamah Agung yang mampu menjadi pelaku kekuasaan kehakiman dalam arti yang luas, utuh dan merdeka terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah.

Kekuasaan kehakiman dalam sebuah negara hukum yang demokratis haruslah mandiri dan terlepas dari campur tangan apapun. Menurut Bagir Manan menyebutkan bahwa;¹⁹⁹

1. Kekuasaan kehakiman yang mandiri merupakan sendi bagi kehidupan demokrasi dan terjaminnya perlindungan dan penghormatan atas hak asasi manusia.
2. Kekuasaan kehakiman yang mandiri merupakan sendi bagi pahan negara berdasarkan konstitusi yang menghendaki agar kekuasaan negara dibatasi.
3. Kekuasaan kehakiman yang mandiri diperlukan untuk menjamin netralitas terutama apabilasengketa terjadi antara warga negara dengan negara/pemerintah.
4. Penyelesaian sengketa hukum oleh kekuasaan kehakiman yang mandiri merupakandasar bagi berfungsi sistem hukum dengan baik.

¹⁹⁹ Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman.... Op.,Cit.*, hlm 24

Untuk menciptakan sistem dan mekanisme ketatanegaraan yang mendukung terwujudnya Mahkamah Agung (dan lain-lain badan kehakima) yang ideal maka diperlukan adanya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945, yaitu terhadap pasal-pasal yang mengatur kekuasaan kehakiman dan Mahkamah Agung (dan lain-lain lembaga kehakiman).

Dengan adanya amandemen Undang-Undang Dasar 1945 telah membawa suatu perubahan yang sangat besar tentang kekuasaan kehakiman dalam konstitusi di Indonesia. Pada saat (sebelum amandemen) Undang-Undang Dasar 1945 hanya mengatur dalam dua pasal yang memuat tentang kekuasaan kehakiman yaitu Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 25.

Namun setelah dilakukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 terdapat perubahan pada pasal-pasal yang mengatur tentang kekuasaan kehakiman yaitu dalam Pasal 24 ditambah menjadi Pasal 24A, 24B, 24C dan Pasal 25. Dengan adanya amandemen Undang-Undang Dasar 1945, pasal yang mengatur tentang kekuasaan kehakiman telah banyak mengalami perubahan. Mahkamah Agung dan badan kehakiman yang lain tidak lagi menjadi satu-satunya pelaku kekuasaan kehakiman karena ada Mahkamah Konstitusi yang berkedudukan setingkat dengan Mahkamah Agung sebagai pelaku kekuasaan kehakiman.

Cabang kekuasaan kehakiman dikembangkan sebagai satu kesatuan sistem yang berpuncak pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan. Maka cabang kekuasaan

yudikatif berpuncak pada kekuasaan kehakiman yang juga dapat dipahami mempunyai dua pintu, yaitu pintu Mahkamah Agung dan pintu Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dapat dilihat sebagai puncak pencerminan sistem kedaulatan hukum.

Karena itu timbul usulan agar kedua mahkamah itu dilihat sebagai satu kesatuan yang utuh dengan sebutan Mahkamah Agung yang memiliki dua pintu, dengan sekretariat Jenderal satu, hanya saja tidak mudah mencari *nomenklatur* yang tepat untuk sebuah kedua mahkamah itu, jika keduanya disebut Mahkamah Agung, dan Mahkamah Agung yang asli disebut sebagai mahkamah kasasi, dapat menimbulkan kesan seakan-akan kewenangan Mahkamah Agung yang asli hanya bersifat kasasi, padahal dalam kenyatannya kewenangan tidak hanya menyangkut perkara-perkara kasasi. Oleh karena itu, kedua mahkamah itu yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dapat diterima berdiri sendiri dengan pengertian bahwa pada hakekatnya keduanya berada dalam satu kesatuan fungsi kekuasaan mahkamah kehakiman yang mencerminkan puncak kedaulatan hukum Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. Sangat boleh jadi, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi itu secara bersama-sama dapat pula disebut sebagai mahkamah kehakiman. Mahkamah Agung merupakan puncak perjuangan keadilan bagi setiap warga negara. Hakekat fungsinya berbeda dan Mahkamah Konstitusi yang tidak berhubungan dengan tuntutan keadilan bagi warga negara, melainkan sistem hukum yang berdasarkan konstitusi.

Tugas dan fungsi yang diberikan Mahkamah Agung berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang perubahan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung serta berbagai peraturan perundang undangan yang berlaku saat ini.

Setelah melihat secara cermat, maka jelaslah bahwa Mahkamah Agung memiliki setidaknya tiga kewenangan, yakni. *Pertama*, berwenang mengadili pada tingkat kasasi; *kedua*, berwenang menguji peraturan perundang-undangan; dan *ketiga*, mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Dalam pandangan Jimly Asshiddiqie kewenangan menguji materi peraturan dibawah undang-undang masih diberikan kepada Mahkamah Agung sebagaimana sebelumnya, sedangkan pengujian materi undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar diberikan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Dalam rangka pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, alat pengukur untuk menilai atau dalam menjalankan kegiatan pengujian itu adalah undang-undang, bukan Undang-Undang Dasar, seperti dimahkamah konstitusi. Karena itu, dapat dikatakan bahwa pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Agung itu adalah pengujian legalitas berdasarkan undang-undang, bukan pengujian

konstitusionalitas²⁰⁰ menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian diadakan pemisahan antara kegiatan pengujian materi (*judicial review*) undang-undang dan materi peraturan dibawah undang-undang. Terhadap perumusan demikian dapat diajukan empat kritik.²⁰¹ Pertama, pemberian kewenangan pengujian (*judicial review*) materi undang-undang terhadap undang-undang kepada Mahkamah Konstitusi yang baru dibentuk mengesankan hanya sebagai tambahan perumusan terhadap materi Undang-Undang Dasar secara mudah dan tambal sulam seakan-akan konsep hak uji materi peraturan yang ada ditangan Mahkamah Agung tidak turut terpengaruh dengan adanya hak uji yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi. Perumusan demikian terkesan seakan-akan kurang didasarkan atas pendalaman konsep berkenaan dengan konsepsi hak uji itu sendiri secara komprehensif.

²⁰⁰ Konstitusionalitas itu tidak hanya terbatas pada apa yang tertulis dalam naskah Undang-Undang Dasar. Karena itu, dalam penjelasan UUD 1945 yang asli, terdapat uraian yang menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar itu hanya sebagian dari konstitusi yang tertulis. Di samping konstitusi yang tertulis itu ada konstitusi yang tidak tertulis, yaitu yang terdapat dalam nilai-nilai yang hidup dalam praktek-praktek ketatanegaraan. Untuk mengukur konstitusionalitas suatu undang-undang, dapat menggunakan alat pengukur atau penilaian, yaitu (i) naskah Undang-Undang Dasar yang resmi tertulis; beserta (ii) dokumen-dokumen tertulis yang terkait erat dengan naskah Undang-Undang Dasar itu, seperti risalah-risalah, keputusan dan ketetapan MPR, undang-undang tertentu, peraturan tata tertib, dan lain-lain; serta (iii) nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktek ketatanegaraan yang telah dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keharusan dan kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara; (iv) nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kongnitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan-keharusan yang ideal dalam peri-kehidupan berbangsa dan bernegara. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm 6

²⁰¹ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Materi Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, makalah disampaikan pada kuliah perdana pascasarjana fakultas Hukum universitas Islam Indonesia, yogyakarta, Kamis 13 September 2001

Kedua, pemisahan kewenangan itu masuk akal untuk dilakukan jika sistem kekuasaan yang dianut masih didasarkan atas dasar prinsip pembagian kekuasaan (*material and vertical distribution of power*) dan bukan prinsip pemisahan kekuasaan (*formal and horizontal separation of power*) yang mengutamakan mekanisme *hecks and balances* sebagaimana yang diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945 telah resmi dan tegas menganut prinsip pemisahan kekuasaan secara horizontal. Karena itu, pemisahan antara materi undang-undang dan materi peraturan dibawah undang-undang tidak seharusnya dilakukan lagi. *Ketiga*, dalam praktek pelaksanaannya nanti, secara hipotitis dapat timbul pertentangan substantif antara putusan Mahkamah Agung dengan putusan Mahkamah Konstitusi misalnya, peraturan A dinyatakan oleh Mahkamah Agung bertentangan dengan undang-undang A. tetapi undang-undang B itu sendiri oleh Mahkamah Konstitusi dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar oleh karena itu, sebaiknya sistem pengujian peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi di integrasikan saja di bawah Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, masing-masing mahkamah dapat memusatkan perhatian pada masalah yang berbeda. Mahkamah Agung mempunyai persoalan keadilan dan ketidakadilan bagi warga negara, sedangkan Mahkamah Konstitusi menjamin konstitusionalitas keseluruhan peraturan perundang-undangan. *Keempat*, pembentukan Mahkamah Konstitusi tidak dapat dijadikan sarana yang dapat membantu mengurangi beban Mahkamah Agung, sehingga reformasi dan peningkatan kinerja

Mahkamah Agung sebagai rumah keadilan bagi setiap warga negara segera dapat diwujudkan jika kewenangan pengujian materi peraturan di bawah Undang-Undang Dasar sepenuhnya diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi, sehingga Mahkamah Agung dapat menyelesaikan banyaknya tumpukan perkara yang dari waktu ke waktu terus bertambah tanpa mekanisme penyelesaian yang jelas.²⁰²

Apabila memperhatikan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, maka undang-undang ini secara tegas menyatakan, bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya Negara Hukum republik Indonesia.

Selanjutnya, penyelenggaraan kekuasaan kehakiman itu sendiri dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan peradilan yang ada dibawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, dan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Dalam hal kekuasaan kehakiman yang diselenggarakan oleh Mahkamah Agung dan peradilan yang ada dibawahnya, tentunya kedudukan, tugas dan kewenangan diatur dalam undang-undang tersendiri. Mahkamah Agung sebagai Lembaga tinggi Negara melaksanakan

²⁰² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi.....Op.,Cit.*, hlm 240

kekuasaan kehakiman dan merupakan peradilan tertinggi mempunyai fungsi-fungsi sebagai berikut;

1. fungsi bidang pengadilan
2. fungsi bidang pengawasan
3. fungsi bidang pemberi nasehat
4. fungsi bidang pengaturan
5. fungsi bidang administrasi
6. fungsi bidang tugas dan kewenangan lainnya.

Selanjutnya enam fungsi tersebut diuraikan secara garis besar, sekedar untuk memperoleh gambaran umum tentang Mahkamah Agung sebagai lembaga tinggi negara dan merupakan Pengadilan tertinggi di Indonesia.

1. Fungsi Bidang Pengadilan

Dalam bidang peradilan, Mahkamah Agung sebagai puncak peradilan menangani beberapa hal sebagaimana yang diatur dalam undang-undang Mahkamah Agung telah memberikan sejumlah tugas dan kewenangan terhadap Mahkamah Agung tugas dan kewenangan meliputi:

- a. Memeriksa dan memutus permohonan kasasi, sengketa tentang kewenangan mengadili, permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 28).

- b. Menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang (Pasal 31)
- c. Memberikan pertimbangan hukum kepada Presiden dalam permohonan grasi dan rehabilitasi (Pasal 35)

Dengan landasan tugas dan kewenangan di atas, Mahkamah Agung melaksanakan fungsi kekuasaan kehakiman. Untuk kekuasaan kehakiman yang lainnya dilakukan oleh dua lembaga baru, yakni Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Dari kedua lembaga tersebut telah diatur fungsi dan kewenangannya dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

1.1 Kasasi

Pengertian kasasi berasal dari bahasa Perancis: "*Cassation*" dengan kata kerja "*Casser*" yang berarti membatalkan atau memecahkan.²⁰³ Peradilan kasasi dapat diartikan; memecahkan atau membatalkan putusan atau penetapan pengadilan-pengadilan, karena dianggap menandung kesalahan dalam penerapan hukum. Yang tunduk pada kasasi hanya kesalahan-kesalahan di dalam penerapan hukum, penerapan pakta-pakta tersebut wewenang *judex factie*, yang dalam sistem hukum Indonesia menjadi wewenang pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tingkat terakhir.²⁰⁴

²⁰³ Henry P. Panggabean, *Fungsi Mahkamah.... Op.,Cit.*, hlm 82

²⁰⁴ *Ibid*, hlm 82

Kewenangan Mahkamah Agung yang berkaitan dengan proses peradilan dilakukan mekanisme kasasi atas putusan banding oleh pengadilan tinggi. Pengajuan kasasi ini secara umum dilakukan karena pencari keadilan merasa tidak puas dengan putusan pengadilan ditingkat banding. Misalnya dalam perkara perdata, keberpihakan hakim pada salah satu pihak yang berperkara dilatar belakangi pemberian uang suap kepada hakim yang bersangkutan. Ketidak puasaan pencari keadilan pada tingkat banding juga disebabkan karena ketidak benaran hakim dalam membuat putusan yang didasarkan pada pertimbangan hukum yang memperlihatkan ketidak mengerti hakim atas perkara yang diperiksa. Semua faktor ketidak puasaan pencari keadilan ini telah memicu ketidak percayaan masyarakat terhadap peradilan. Sebagai akibat ketidak puasaan atas putusan pengadilan tingkat banding tersebut, maka pencari keadilan akan mengajukan kasasi sekalipun kasusnya tidak terlalu penting, sehingga mengakibatkan menumpuk perkara ditingkat Mahkamah Agung.²⁰⁵

Rasa ketidakadilan dan ketidakpuasaan dari pencari keadilan juga dapat beranggapan dari proses peradilan yang bisa dari proses peradilan. Proses peradilan dapat menggiring seorang terdakwa menjadi terbukti bersalah, karena persidangan hanya melihat apa yang telah dilakukan terdakwa tanpa mempertimbangkan faktor-faktor atau kondisi apa yang mendorong melakukan sesuatu perbuatan kriminal.

²⁰⁵ A. Muhammad Asrun, *Krisis Peradilan Mahkamah....Op.,Cit.*, hlm 123

Faktor-faktor atau kondisi yang menguasai terdakwa saat melakukan tindakan kriminal tersebut dapat membawa sidang pada kesimpulan bahwa terdakwa berada dalam keadaan untuk tidak melakukan tindakan tersebut atau tindakan terdakwa sebagai tindakan bela diri. Sikap menyederhanakan fakta-fakta dalam proses persidangan telah membawa ketidakadilan dalam suatu putusan pengadilan. Padahal hukum harus lebih mampu mempertimbangkan faktor-faktor perkara tersebut sehingga akan melahirkan putusan yang adil.²⁰⁶

1.2 Peninjauan Kembali

Hakim adalah tetap manusia biasa yang tidak lepas dari kesalahan dan kekhilafan sewaktu menangani dan memutus perkara yang menjadi tugasnya. Sadar akan hal yang demikian ini, maka undang-undang memberikan kesempatan upaya hukum berupa “peninjauan kembali”.²⁰⁷ Peninjauan kembali merupakan upaya hukum luar biasa, karena sebenarnya lembaga ini bertentangan dengan asas kepastian hukum, prinsip asas kepastian hukum menentukan bahwa putusan hakim yang sudah berkekuatan tetap (*gezak van gewijsde*) tidak bisa di ubah lagi. Asas kepastian hukum itu disebut asas *nebis in idem*, artinya tidak boleh terjadi kedua kali putusan terhadap kasus yang sama antara dua pihak yang sama. Peninjauan kembali disebut sebagai upaya

²⁰⁶ *Ibid.*, hlm 123-124

²⁰⁷ *Mahkamah Agung Puncak Kekuasaan Kehakiman*, Himpunan Artikel Dosen-Dosen Tetap Jurusan Tata Negara Fakultas Hukum UII disertai berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Mahkamah Agung Republik Indonesia. Penerbit: Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 1987, hlm 23

hukum luar biasa karena undang-undang memberi kesempatan untuk mengajukan peninjauan kembali dengan segala yang ketat untuk itu.

Ketatnya persyaratan untuk itu adalah untuk menerapkan asas keadilan terhadap pemberlakuan asas kepastian hukum, karena itu peninjauan kembali berorientasi pada tuntutan keadilan. Putusan hakim adalah karya manusia yang tidak luput dari kekhilafan hakim secara manusiawi.

Fungsi Mahkamah Agung dalam peradilan Peninjauan Kembali (PK) adalah mengadakan koreksi terakhir terhadap putusan pengadilan yang mengandung ketidakadilan karena kesalahan dan kekhilafan hakim.

Peninjauan kembali terhadap suatu perkara yang telah diputus dan mempunyai kekuatan hukum yang berlaku, upaya hukum peninjauan kembali ini hanya dilakukan oleh Mahkamah Agung sebagai Pengadilan tertinggi. Landasan hukum kewenangan ini terdapat dalam Pasal 23 ayat (1), (2) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, mengenai peninjauan kembali yaitu: terhadap putusan peradilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pihak-pihak yang bersangkutan dapat mengajukan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung, apabila terdapat hal keadaan tertentu yang ditentukan dalam undang-undang. Terhadap putusan tidak dapat dilakukan peninjauan kembali.

1.3 Sengketa Wewenang Mengadili

Dalam Pasal 33 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 yang telah diganti dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung. Mahkamah Agung mempunyai kekuasaan untuk memutus pada tingkat pertama dan terakhir semua sengketa tentang kewenangan mengadili yaitu;

1. Mahkamah Agung memutus pada tingkat pertama dan terakhir semua sengketa tentang kewenangan mengadili;
 - a) Antara pengadilan di lingkungan Peradilan yang satu dengan Pengadilan di Lingkungan Peradilan lainnya;
 - b. Antara dua Pengadilan yang ada dalam daerah hukum Pengadilan Tingkat Banding yang berlainan dari lingkungan peradilan yang sama;
 - c. Antara dua Pengadilan Tingkat Banding di Lingkungan Peradilan yang sama atau antara Lingkungan Peradilan yang lainnya.

Dari ketentuan pasal tersebut khususnya antara huruf a, b, c yaitu kekuasaan untuk memutus sengketa kewenangan mengadili antara dua pengadilan tingkat banding. Maka jelas sekali Mahkamah Agung merupakan Pengadilan Negara tertinggi di Lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara.

1.4 Hak Uji Materiil Terhadap Peraturan Di Bawah Undang-Undang

Hak uji tersebut dapat dilihat pada Pasal 31A Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 menyatakan:

1. Permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang yang diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung, dan dibuat serta tertulis dalam bahasa Indonesia.
2. Permohonan sekurang-kurangnya harus memuat;
 - a. Nama dan alamat pemohon.
 - b. Uraian mengenai perihal yang menjadi dasar permohonan, dan wajib, menguraikan dengan jelas bahwa;
 - 1) Materi muatan ayat, pasal, dan atau bagian peraturan perundang-undangan dianggap bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi; dan/atau
 - 2) Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.
3. Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan atau permohonannya tidak memenuhi syarat, amar putusan menyatakan permohonan tidak diterima.
4. Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan.
5. Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), amar putusan menyatakan dengan tegas materi putusan

menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

6. Dalam hal peraturan perundang-undangan yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan /atau tidak bertentangan dengan pembentukannya, amar putusan menyatakan permohonan ditolak.
7. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang diatur oleh Mahkamah Agung.

Jadi jelas bahwa produk legislatif yang berupa undang-undang, hasil kerjasama antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden tidak dapat diuji secara material oleh Mahkamah Agung, karena kewenangan untuk menguji undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.²⁰⁸ Sehingga Mahkamah Agung dapat menguji secara materiil dan sekaligus menyatakan tidak sahnya suatu peraturan perundang-undangan karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Akan tetapi hak uji materiil Mahkamah Agung ini hanya dapat dilakukan dalam pemeriksaan tingkat kasasi. Dengan demikian tanpa adanya gugatan suatu produk eksekutif ke pengadilan, maka hak uji materiil tidak dapat dilaksanakan oleh Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Tertinggi Negara.

²⁰⁸ Lihat Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004

1.5 Memutus Dalam Tingkat Pertama Dan Terakhir Semua Sengketa Yang Timbul Karena Perampasan Kapal Asing Dan Muatannya Oleh Kapal Perang Indonesia.

Selain kewenangan yang telah dipaparkan diatas Mahkamah Agung juga mempunyai kewenangan peradilan untuk tingkat pertama dan terakhir, dalam hal sengketa yang timbul karena rampasan kapal asing oleh kapal perang Indonesia. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 33 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985, untuk menyatakan sebagai berikut; Mahkamah Agung berwenang memutuskan dalam tingkat pertama dan terakhir, semua sengketa yang timbul karena perampasan kapal asing dan muatannya oleh kapal perang Republik Indonesia berdasarkan peraturan yang berlaku. Selanjutnya dalam penjelasannya ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan kapal ialah kapal laut dan kapal udara. Mahkamah Agung memeriksa dan memutus dalam tingkat kasasi.

2. Fungsi Bidang Pengawasan

Ada empat lingkungan peradilan yang masing-masing mempunyai pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding. Mahkamah Agung sesuai dengan kedudukannya sebagai pengadilan negara tertinggi mempunyai fungsi pengawasan tertinggi atas jalannya peradilan. Fungsi pengawasan ini bertujuan agar peradilan yang dilakukan oleh peradilan-peradilan dalam empat Lingkungan Peradilan yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara diselenggarakan dengan seksama dan sewajarnya. Adanya

fungsi pengawasan ini dapat ditemukan dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 4 tahun 2004 yang menyatakan;

“Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan pengadilan dalam lingkungan peradilan yang berada dibawahnya berdasarkan ketentuan undang-undang”.

Menurut Pasal 11 ayat (4) tersebut, peradilan yang diawasi oleh Mahkamah Agung tetapi juga meliputi tingkah laku dan perbuatan para hakim. Dengan demikian fungsi pengawasan Mahkamah Agung meliputi segi yuridis dan yang serupa jalannya peradilan maupun segi moral dan mental yang berupa tingkah laku serta perbuatan para hakim.

Sebelum ditetapkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985, pengawasan peradilan diatur dalam Pasal 47 Undang-undang Nomor 13 Tahun 1965 tentang pengadilan dalam lingkungan peradilan umum dan Mahkamah Agung. Lebih rincinya ketentuan Pasal 47 Undang-undang Nomor 13 Tahun 1965 adalah sebagai berikut;

- a. Mahkamah Agung sebagai puncak semua peradilan dan sebagai pengadilan tertinggi untuk semua lingkungan peradilan memberi pimpinan kepada pengadilan-pengadilan yang bersangkutan.
- b. Mahkamah agung melakukan pengagawasan tertinggi terhadap jalannya peradilan dalam semua lingkungan pengadilan di seluruh

Indonesia dan menjaga supaya peradilan diselenggarakan dengan seksama dan sewajarnya.

- c. Perbuatan-perbuatan hakim disemua lingkungan peradilan diawasi dengan cermat oleh Mahkamah Agung.
- d. Untuk kepentingan negraa dan keadilan Mahkamah Agung memberi peringatan, teguran dan petunjuk yang dipandang perlu, baik dengan surat tersendiri, maupun dengan surat edaran.
- e. Mahkamah Agung berwenang untuk meminta keterangan dari semua pengadilan dalam semua lingkungan peradilan. Mahkamah Agung dalam hal ini dapat memerintahkan disampaikannya berkas-berkas perkara dan surat-surat untuk dipertimbangkan.²⁰⁹

Pengaturan kewenangan Mahkamah Agung dalam menjalankan fungsi pengawasan sebagaimana diatur dalam Pasal 47 Undang-undang Nomor 13 Tahun 1965 ayat (2) sampai (5) juga dapat ditemukan dalam Pasal 32 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 ayat (1) sampai dengan (4). Namun materi muatan ayat (1) Pasal 47 Undang-undang Nomor 13 Tahun 1965 berbeda dengan materi muatan ayat (5) Pasal 32 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985.

Sebagai upaya mengefektifkan tugas pengawas peradilan, Mahkamah Agung menjalankan tugas pengawasan terhadap pengadilan tinggi. Tugas pengawasan bagi peradilan umum dilakukan oleh pengadilan tinggi terhadap setiap pengadilan negeri yang berada

²⁰⁹ *Ibid.*, hlm126

di daerah hukumnya. Tanggungjawab tugas pengawasan tersebut berda pada ketua pengadilan tinggi. Tugas pengawas ini lebih merupakan pengawasan non teknis peradilan dan menyangkut pribadi para hakim, karena pengawasan tersebut sebagai bagian dari pembinaan pribadi-pribadi hakim.²¹⁰

3. Fungsi Bidang Pemberi Nasehat

Dalam perkara pidan diketahui adanya grasi yang merupakan upaya hukum terakhir bagi seseorang setelah menempuh kasasi di Mahkamah Agung dan tetap dinyatakan bersalah serta dijatuhi hukuman atas perbuatannya. Grasi ini diajukan kepada Presiden sebagai kepala negara. Sebelum grasi seseorang ditolak atau diterima, terlebih dahulu Presiden meminta pertimbangan kepada Mahkamah Agung. Landasan hukum pemberian pertimbangan oleh Mahkamah Agung kepada Presiden dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 terdapat dalam Pasal 35 yang berbunyi: "Mahkamah Agung memberikan pertimbangan hukum kepada Presiden permohonan grasi dan rehabilitas".

4. Fungsi Bidang Pengaturan

Mahkamah Agung sebagai peradilan negara tertinggi, oleh undang-undang diberikan kekuasaan untuk membuat peraturan dalam rangka melengkapi kekurangan peraturan yang berkenaan dengan penyelenggaraan peradilan. Dasar hukum fungsi pengaturan oleh

²¹⁰ *Ibid*, hlm.127

Mahkamah Agung ini terdapat dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 Pasal 79 yang menyatakan; “Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang ini”.

Dalam penjelasan Pasal 79 tersebut dikemukakan bahwa peraturan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung dibedakan dengan peraturan yang disusun oleh pembentukan undang-undang. Kewenangan Mahkamah Agung dalam pembuatan peraturan ini hanya dalam lapangan hukum acara.

5. Fungsi Bidang Administrasi

Adanya fungsi administrasi dari Mahkamah Agung dapat dilihat dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 Pasal 13 ayat (1) dan (3) tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, yang menyatakan:

- (1) Organisasi, administrasi, dan finansial Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya berada dibawah kekuasaan Mahkamah Agung.
- (2) Ketentuan mengenai organisasi, administrasi, dan finansial badan peradilan sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1) untuk masing-masing lingkungan peradilan diatur dalam undang-undang sesuai dengan kekhususan lingkungan peradilan masing-masing.

6. Fungsi Bidang Tugas dan Kewenangan Lainnya.

Selain fungsi-fungsi tersebut di atas, Mahkamah Agung diberikan tugas dan kewenangan lain yang berkaitan dengan yudikatif. Adanya ketentuan tugas kewenangan lain oleh Mahkamah Agung ini terdapat dalam Pasal 39 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 yang berbunyi: “disamping tugas dan kewenangan tersebut dalam bab ini Mahkamah Agung dapat disertai tugas dan kewenangan berdasarkan undang-undang.”

d. Lembaga Peradilan Dibawah Mahkamah Agung

Peradilan menurut bahasa adalah segala sesuatu yang mengenai perkara pengadilan.²¹¹ Para ahli hukum memberi pengertian yang bermacam-macam namun dapat disimpulkan bahwa peradilan adalah kewenangan suatu lembaga untuk menyelesaikan perkara untuk dan atas nama hukum demi tegaknya hukum dan keadilan.²¹² Atau suatu proses yang berakhir dengan memberikan suatu keputusan dengan tata cara tertentu yang diatur dengan peraturan hukum acara.²¹³ Dengan demikian Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 (pasca amandemen) menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah 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

²¹¹ Tim Penyusun, Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai*. Pustaka Jakarta, 1990. hlm. 7

²¹² Abdul Gani Abdullah, *Himpunan Perundang-Undangan Dan Peraturan Peradilan Agama*, Intermasa, Jakarta, 1986. hlm. 104

²¹³ Cik Hasan Basri, *Peradilan Agama di Indonesia*, Rajawali, Press, 2000. hlm 3

Konstitusi. Hal ini merupakan salah satu tonggak perjalanan sejarah kekuasaan kehakiman terpenting di Indonesia. Dikatan demikian karena kekuasaan kehakiman yang tadinya dipegang oleh Mahkamah Agung, sekarang ternyata juga ada lembaga lain yang memegang kekuasaan kehakiman tersebut yakni Mahkamah Konstitusi.

Dari semua peradilan diatas, kecuali Mahkamah Konstitusi berpuncak pada Mahkamah Agung, dan mengenai tata cara peradilan telah diatur dengan undang-undang tersendiri.

1. Peradilan Umum

Peradilan umum diatur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang peradilan umum. Dalam undang-undang ini diatur susunan, kekuasaan, dan kedudukan hakim, serta tata kerja administrasi pada pengadilan negeri dan pengadilan tinggi. Kekuasaan kehakiman di lingkungan peradilan umum dilaksanakan oleh pengadilan negeri dan pengadilan tinggi. Pengadilan negeri berkedudukan di Kota Madya atau di ibu kota Kabupaten dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kota Madya atau Kabupaten. Pengadilan Tinggi berkedudukan di ibu kota Provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi.

Pengadilan negeri merupakan pengadilan yingkat pertama dan pengadilan tinggi merupakan pengadilan tingkat banding. Kekuasaan dan kewenangan mengadili pengadilan negeri adalah memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara pidana dan perkara perdata di

tingkat pertama bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya kecuali undang-undang menentukan lain. Pengadilan tinggi merupakan pengadilan tingkat banding yang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara yang diputus oleh pengadilan negeri dan merupakan pengadilan tingkat pertama dan terakhir mengenai sengketa kewenangan mengadili antar pengadilan negeri di daerah hukumnya.

2. Peradilan Agama

Peradilan Agama sebagai salah satu dari empat lingkungan peradilan yang diakui eksistensinya dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman dan yang terakhir telah diganti dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Peradilan Agama merupakan peradilan khusus yang ditujukan kepada umat Islam dengan lingkup kewenangan yang khusus pula, baik mengenai perkaranya ataupun para pencari keadilan (*justiciabel*).²¹⁴

Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 merupakan undang-undang organik, sehingga perlu adanya undang-undang lain sebagai peraturan pelaksanaannya, yaitu undang-undang yang terkait dengan Peradilan Umum, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara. Khusus untuk Pengadilan Agama dilakukan pengaturan lebih lanjut dengan Undang-undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan

²¹⁴ Abdul Ghafur Anshori, *Peradilan Agama.....Loc.,Cit.,.* 2007. hlm. 1

Agama. Di dalamnya memuat hukum materiil sekaligus hukum formilnya.

Secara faktual dapat dilihat bahwa pengundangan undang-undang Peradilan Agama, adalah yang terakhir disbanding dengan undang-undang peradilan yang lain atau pun tepatnya 19 tahun setelah undang-undang pokok kekuasaan kehakiman disahkan. Namun dengan adanya undang-undang tersebut eksistensi dari Peradilan Agama benar-benar telah diakui dan padanya undang-undang tersebut eksistensi dari Peradilan Agama benar-benar telah diakui dan padanya tidak memerlukan lagi *fiat* eksekusi dari peradilan negeri untuk melaksanakan putusan-putusannya. Perlu ditekankan di sini bahwa kewenangan Peradilan Agama hanya melingkupi masalah hukum keperdataan yang dialami oleh orang Islam seperti bidang perkawinan dan kewarisan, sedangkan untuk urusan keperdataan yang terkait dengan hak milik dan urusan publik masih menjadi kompetensi absolut dari peradilan umum atau peradilan negeri.

Kompetensi absolut dari peradilan agama dituangkan dalam Pasal 49 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 yaitu bahwa pengadilan agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara-perkara di tingkat pertama antara orang-orang Islam di bidang (a) perkawinan; (b) kewarisan, wasiat, dan hibah yang dilakukan berdasarkan hukum Islam; (c) wakaf dan shadaqah.

Bidang perkawinan yang dimaksud dalam undang-undang ini ialah hal-hal yang diatur dalam undang-undang perkawinan yang berlaku yakni Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Sedangkan bidang kewarisan adalah penentuan siapa-siapa yang berhak menjadi ahli waris, penentuan mengenai harta peninggalan, penentuan bagian masing-masing ahli waris, dan melaksanakan pembagian harta peninggalan tersebut. Dengan demikian pada waktu itu kompetensi dari peradilan agama hanya melingkupi masalah dibidang hukum orang dan harta benda yang dialami oleh orang Islam. Sehingga tepat jika Peradilan Agama disebut Peradilan Agama Islam karena keberadaannya sebenarnya hanya ditujukan untuk orang Islam saja, sementara untuk pemeluk agama lain berlaku ketentuan yang ada diperadilan negeri.

Pada tahun 2006 terjadi amandemen terhadap undang-undang Peradilan Agama melalui Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Salah satu poin penting dari adanya amandemen terhadap undang-undang Peradilan Agama adalah adanya perluasan kewenangan Peradilan Agama, sehingga berdasarkan pada ketentuan Pasal 49 huruf I Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 Peradilan Agama juga berwenang untuk menerima, memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa dibidang ekonomi syariah.

Dalam peradilan ini diatur susunan, kekausaan, hukum acara, dan kedudukan hakim serta segi-segi administrasi pada Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama. Kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Agama dilaksanakan oleh:

- Peradilan Agama
- Pengadilan Tinggi Agama

Mengenai kedudukan pengadilan agama dan pengadilan tinggi agama telah diatur dalam Pasal 4 Undang-undang No 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, mnegatakan bahwa Pengadilan Agama berkedudukan di kota kabupaten/kota dan daerah hukumnya meliputi wilayah kabupaten/kota. Pengadilan Tinggi Agama berkedudukan di ibu kota provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah provinsi.

Undang-undang No 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, juga mengatur tentang hal-hal yang menjadi kekuasaan dan kewenangan Pengadilan Agama adalah memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah, wakaf, zakat, imfaq, sadaqah dan Peradilan Agama juga berwenang untuk menerima, memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa dibidang ekonomi syariah yang berdasarkan hukum Islam.

3. Peradilan Militer

Peradilan militer diatur dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer. Dalam undang-undang ini diatur tentang ketentuan-ketentuan umum, susunan pengadilan, kekuasaan oditurat, hukum acara pidana militer, hukum acara tata usaha militer, dan ketentuan-ketentuan lain.

Peradilan militer merupakan peradilan khusus bagi prajurit angkatan bersenjata Republik Indonesia. Prajurit adalah warga negara yang memnuhi persyaratan yang ditentukan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dan diangkat oleh pejabat yang berwenang untuk mengabdikan diri dalam usaha pembelaan negara dengan menyandang senjata, rela berkorban jiwa raga, dan berperan serta dalam pembangunan nasional serta tunduk kepada hukum militer.

Pengadilan dilingkungan peradilan militer sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia meliputi peradilan militer, pengadilan militer tinggi, pengadilan militer umum, dan pengadilan militer pertempuran.

Pengadilan dalam lingkungan peradilan militer merupakan badan pelaksana kekuasaan kehakiman di lingkungan angkatan bersenjata yang berpuncak pada mahkamah agung sebagai pengadilan tertinggi. Adapun mengenai kewenangan dalam lingkungan peradilan militer adalah sebagai berikut;

a) Mengadili tingkat pidana yang dilakukan oleh seseorang yang pada waktu melakukan tindak pidana adalah:

- 1) Prajurit;
- 2) Yang berdasarkan undang-undang dipersamakan dengan Prajurit;
- 3) Anggota suatu golongan atau jawaban atau badan atau yang dipersamakan atau dianggap sebagai Prajurit berdasarkan undang-undang;
- 4) Seseorang yang tidak masuk golongan pada huruf a, huruf b, dan huruf c tetapi atas keputusan Panglima dengan persetujuan Menteri Kehakiman harus diadili oleh suatu Pengadilan dalam lingkungan peradilan militer.

b) Memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha angkatan bersenjata.

c) Menggabungkan perkara gugatan ganti rugi dalam perkara pidana yang bersangkutan atas permintaan dari pihak yang dirugikan sebagai akibat yang ditimbulkan oleh tindak pidana yang menjadi dasar dakwaan dan sekaligus memutus kedua perkara tersebut dalam suatu putusan.

Pengadilan dalam lingkungan peradilan militer terdiri dari:

- a. Pengadilan Militer;
- b. Pengadilan Militer Tinggi;
- c. Pengadilan Militer Utama; dan

d. Pengadilan Militer Pertempuran (Pasal 12).

Tempat kedudukan Pengadilan Militer Utama berada di Ibukota Negara Republik Indonesia yang daerah hukumnya meliputi seluruh wilayah Negara Republik Indonesia. Untuk pengadilan lainnya ditetapkan dengan Keputusan Panglima. Apabila perlu Pengadilan Militer dan Pengadilan Militer Tinggi dapat bersidang di luar tempat kedudukannya. Pengadilan Militer dan Pengadilan Militer Tinggi dapat bersidang di luar daerah hukumnya atas izin Kepala Militer Utama (Pasal 14).

Pengadilan Militer memeriksa dan memutus pada tingkat pertama perkara pidana yang terdakwa adalah:

- a. Prajurit yang berpangkat Kapten ke bawah;
- b. Mereka sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 angka 1 huruf b dan huruf c yang Terdakwa "termasuk tingkat kepangkatan" Kapten ke bawah; dan
- c. Mereka yang berdasarkan Pasal 9 angka 1 huruf d harus diadili oleh Pengadilan Militer (Pasal 40).

Kekuasaan Pengadilan Militer Tinggi pada tingkat pertama:

- a. Memeriksa dan memutus perkara pidana yang Terdakwa adalah:
 - 1) Prajurit atau salah satu Prajuritnya berpangkat Mayor keatas;

- 2) Mereka sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 angka 1 huruf b dan huruf c yang terdakwa atau salah satu terdakwa “ termasuk tingkat kepangkatan” Mayor ke atas; dan
- 3) Mereka yang berdasarkan Pasal 9 angka 1 huruf d harus diadili oleh Pengadilan Militer Tinggi;

b. Memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Angkatan Bersenjata (Pasal 41 ayat (1)).

Pengadilan Militer Tinggi memeriksa dan memutus pada tingkat banding perkara pidana yang telah diputus oleh Pengadilan Militer dalam daerah hukumnya yang dimintakan banding (Pasal 42 ayat (2)).

Pengadilan militer tinggi memutus pada tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antara pengadilan militer dalam daerah hukumnya (Pasal 42 ayat (3)).

Kekuasaan pengadilan militer utama memeriksa dan memutus pada tingkat banding perkara pidana dan sengketa tata usaha angkatan bersenjata yang telah diputus pada tingkat pertama oleh pengadilan militer tinggi yang dimintakan banding (Pasal 42).

Pengadilan militer utama memutus pada tingkat pertama dan terakhir semua sengketa tentang wewenang mengadili:

1. Antar pengadilan militer yang berkedudukan di daerah hukum pengadilan militer tinggi yang berlainan.
2. Antara pengadilan militer tinggi; dan
3. Antara pengadilan militer tinggi dan pengadilan militer (Pasal 43)

Pengadilan militer utama melakukan pengawasan terhadap:

- a. Penyelenggaraan peradilan di semua lingkungan pengadilan militer, pengadilan militer tinggi, dan pengadilan militer pertempuran di daerah hukumnya masing-masing.
- b. Tingkah laku dan perbuatan para hakim dalam menjalankan tugasnya (Pasal 44 ayat (1)).

Pengadilan militer utama berwenang untuk meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan dari pengadilan militer, pengadilan militer tinggi, dan pengadilan militer pertempuran (Pasal 44 ayat (2)).

Pengadilan militer utama memberi petunjuk, teguran, atau peringatan yang dipandang perlu kepada pengadilan militer, pengadilan militer tinggi, dan pengadilan militer pertempuran (Pasal 44 ayat (3)). Pengadilan militer utama merumuskan perkara yang dimohonkan kasasi, peninjauan kembali, dan grasi kepada Mahkamah Agung (Pasal 44 ayat (5)). Kekuasaan pengadilan militer pertempuran memeriksa dan memutus pada tingkat pertama dan terakhir perkara pidana yang dilakukan oleh mereka sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 angka 1 di daerah pertempuran (Pasala 45). Pengadilan militer pertempuran bersifat mobil, mengikuti gerakan pasukan dan berkedudukan serta berdaerah hukum di daerah pertempuran (Pasal 46).

4. Peradilan Tata Usaha Negara

Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam undang-undang ini diatur susunan, kekuasaan, hukum acara, dan kedudukan hakim serta tata kerja administrasi pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Kekuasaan hakim di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dilaksanakan oleh:

- Pengadilan Tata Usaha Negara
- Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan pengadilan tingkat pertama dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara merupakan pengadilan tingkat banding. Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di kotamadya atau di ibukota kabupaten dan daerah hukumnya meliputi wilayah kotamadya atau kabupaten. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota propinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah propinsi.

Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dilaksanakan secara bertahap dengan memperhatikan dan mempertimbangkan berbagai faktor baik yang bersifat teknis maupun non teknis. Kekuasaan dan kewenangan mengadili Pengadilan Tata Usaha Negara adalah memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara di tingkat pertama bagi rakyat pencari keadilan.

Sengketa Tata Usaha Negara adalah suatu sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang-orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat Tata Usaha Negara baik dipusat maupun didaerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara termasuk sengketa kepegawean berdasarkan peraturan perundang-undangan. Yang termasuk keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat kongkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seorang atau badan hukum perdata.

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara merupakan pengadilan tingkat banding yang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara yang diputus oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dan merupakan pengadilan Tingkat pertama dan Terakhir mengenai sengketa kewenangan mengadili antar pengadilan Tata Usaha Negara di daerah hukumnya. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara juga berwenang mengadili perkara pada tingkat pertama terhadap perkara yang telah digunakan upaya administratif.

2. Komisi Yudisial Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004

Komisi Yudisial tentu saja belum populer di masyarakat Indonesia, bahkan di kalangan akademisi dan praktisi hukum sendiri masih banyak yang

belum mengetahui bagaimana pengawasan Komisi Yudisial terhadap para hakim yang selama ini dianggap bertentangan dengan kekuasaan kehakiman. Tentu saja mereka tidak dapat dipersalahkan karena sejatinya lembaga atau Komisi Yudisial ini sendiri masih dalam tahap “penggodokan undang-undang”, dimana sebagian isi undang-undang Komisi Yudisial telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dan perlu diadakan perubahan lagi mengenai pengawasan Komisi Yudisial.

Namun demikian, bagi praktisi atau pemerhati hukum sendiri, tuntutan akan hadirnya lembaga Komisi Yudisial ini menjadi agenda tersendiri bahkan belakangan menjadi kian mengemuka manakala sejumlah kasus hukum memperlihatkan betapa rapuhnya sistem hukum Indonesia, yang salah satunya terindikasi dalam ketimpangan-ketimpangan hukum yang diperlihatkan para “hamba” hukum di wilayah peradilan.

Terbentuknya Komisi Yudisial sebagai salah satu lembaga baru, yang diberikan kewenangan secara formil oleh Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 24B ayat (1) dimana kewenangan tersebut adalah; *pertama*, mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan yang *kedua*, kewenangan lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Maka dengan adanya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, para Hakim Agung merasa dirugikan dengan adanya pengawasan yang terlalu ketat, sehingga para Hakim Agung tersebut mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-

undang Nomor 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, permohonan para hakim agung dikabulkan. Putusan Mahkamah Konstitusi menambah deretan kaburnya pengawasan hakim agung, apalagi dengan keputusannya tersebut Mahkamah Konstitusi tidak termasuk dalam hakim yang diawasi oleh Komisi Yudisial. Ironis memang penafsiran yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Betapa persoalan sistem yang buruk yang berakibat pada tidak hadirnya independensi para hakim menjadi persoalan klasik yang hingga saat ini masih belum terpecahkan. Maka dalam konteks inilah, Komisi Yudisial layak untuk diperbincangkan. Karena keberadaan Komisi Yudisial ini dibentuk tersendiri di luar Mahkamah Agung sehingga subjek yang diawasinya dapat diperluas kesemua hakim, termasuk Hakim Konstitusi dan hakim di seluruh Indonesia.²¹⁵

Setelah reformasi bergulir dengan berbagai tuntutan adanya pembenahan di lembaga Mahkamah Agung sebagai puncak peradilan, yang selama ini dianggap adanya mafia peradilan. Maka timbul sebuah ide untuk segera dibentuk pengawan terhadap hakim-hakim agung, pengawasan tersebut jatuh pada pilihan lembaga Komisi Yudisial yang juga memiliki kewenangan untuk menjaring nama bakal calon hakim serta melakukan proses seleksi.

Komisi Yudisial adalah sebuah lembaga negara yang baru memiliki posisi yang sama atau sederajat dengan Mahkamah Konstitusi bahkan dengan

²¹⁵ Jimly Assiddiqie, *Konstitus... .. Op., Cit.*, hlm, 253

Mahkamah Agung.²¹⁶ Bahkan di dalam Pasal 24B Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa lembaga ini bersifat mandiri. Selain itu keberadaan Komisi Yudisial di masa yang akan datang diharapkan akan menjadi salah satu mitra kerja Mahkamah Agung untuk terus melakukan upaya-upaya dalam rangka pembaruan badan peradilan.²¹⁷

Ada lima dasar asumsi terbentuknya Komisi Yudisial di dalam suatu negara hukum baik dalam tradisi *Rechtsstaat* maupun *Rule of law* diantaranya adalah;

1. Keberadaan Komisi Yudisial, agar monitoring secara intensif terhadap kekuasaan kehakiman dapat dilakukan dengan cara melibatkan unsure-unsur masyarakat dalam spektrum yang seluas-luasnya dan bukan hanya monitoring secara internal saja.
2. Komisi Yudisial, menjadi perantara (mediator) atau penghubung antara kekuasaan pemerintah (*executive power*) dan kekuasaan kehakiman (*judicial power*) yang tujuan utamanya adalah untuk menjamin kemandirian kekuasaan kehakiman dari pengaruh kekuasaan apapun juga khususnya kekuasaan pemerintah.
3. Dengan adanya Komisi Yudisial, tingkat efisiensi dan efektivitas kekuasaan kehakiman akan semakin tinggi dalam banyak hal baik yang menyangkut rekrutmen dan monitoring hakim agung serta pengelolaan keuangan kekuasaan kehakiman.
4. Terjadanya konsistensi putusan lembaga peradilan, karena setiap putusan selalu memperoleh penilaian dan pengawasan yang ketat dari sebuah lembaga khusus.
5. Politisasi terhadap perekrutan hakim agung dapat diminimalisasi, karena Komisi Yudisial bukan lembaga politik, sehingga diasumsikan tidak mempunyai kepentingan politik.²¹⁸

Beranjak dari argumen-argumen di atas, jelaslah bahwa Komisi Yudisial adalah Lembaga Negara yang bersifat mandiri dan mempunyai peranan yang

²¹⁶ Jimly Assididqie, *kekuasaan Kehakiman di Masa Depan*, disampaikan dalam Seminar di Jakarta yang diselenggarakan oleh Pusat Pengkajian Hukum Islam dan Masyarakat, Kemis, 13 Juli, 2000

²¹⁷ Mahkamah Agung RI, *Naskah... Op Cit*, hlm, 1

²¹⁸ A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, ELSAM Jakarta, 2004, hlm 38-39

sangat penting dalam usaha mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka melalui kewenangannya mengusulkan pengangkatan hakim agung serta melakukan pengawasan (pengawasan eksternal) terhadap hakim agung dan hakim yang transparan dan partisipatif guna menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Meskipun demikian dengan sifat independen tersebut tidak berarti bahwa komisi yudisial tidak diharuskan bertanggung jawab oleh undang-undang. Dalam Pasal 38 Undang-undang Tahun 2004 ditentukan:

1. Komisi Yudisial bertanggung jawab kepada publik melalui Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Pertanggung jawaban kepada publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara:
 - a. Menerbitkan Laporan Tahunan; dan
 - b. Membuka akses informasi secara lengkap dan akurat
3. Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a setidaknya memuat hal-hal sebagai berikut:
 - a. Laporan penggunaan anggaran;
 - b. Data yang berkaitan dengan fungsi pengawasan; dan
 - c. Data yang berkaitan dengan rekrutmen hakim
4. Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a disampaikan pula kepada Presiden.
5. Keuangan Komisi Yudisial diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan menurut ketentuan undang-undang.

Pada prinsipnya ketentuan Pasal 24B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak saja merupakan landasan hukum terhadap kehadiran Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, tetapi juga menjadi landasan hukum yang kuat bagi reformasi bidang hukum dengan memberikan kewenangan kepada Komisi Yudisial untuk mewujudkan *checks and balances*, dalam arti walaupun Komisi Yudisial bukan pelaku kekuasaan kehakiman namun fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, yaitu fungsi pengawasan. Jadi jelaslah bahwa Komisi Yudisial adalah lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang salah satu wewenangnya adalah melakukan pengawasan terhadap hakim, yang meliputi hakim agung dan hakim pada badan peradilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung serta hakim Mahkamah Konstitusi.

Anggota Komisi Yudisial berjumlah 7 (tujuh) orang dan berstatus sebagai pejabat negara yang terdiri atas mantan hakim, praktisi hukum, akademisi hukum, dan anggota masyarakat. Keanggotaan Komisi Yudisial diajukan Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat, dengan terlebih dahulu Presiden membentuk panitia seleksi yang terdiri dari unsur pemerintah, praktisi hukum, akademisi hukum, dan anggota masyarakat, dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, panitia seleksi bekerja secara transparan dan mengikutsertakan partisipasi masyarakat.²¹⁹

²¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antara Lembaga Negara*, diterbitkan oleh: *Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN)*. Bekerja sama dengan, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI). Cet I. Jakarta Pusat, 2005, hlm 81-82

a. **Kedudukan dan Kewenangan Komisi Yudisial**

Mengenai kedudukan dari Komisi Yudisial dapat di lihat dari ketentuan Pasal 1 Butir ke-1 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial yang menyatakan bahwa “Komisi Yudisial adalah lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Ketentuan ini menegaskan bahwa kedudukan Komisi Yudisial adalah sebagai lembaga negara yang keberadaannya bersifat konstitusional. Berkaitan dengan itu, menurut Pasal 2 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa “Komisi Yudisial adalah lembaga negara yang bersifat mandiri dan dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lain”. Kemandirian Komisi Yudisial itu dijamin oleh ketentuan Pasal 24B Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun1945, bahwa: “Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”. Selanjutnya mengenai wewenang dan tugas dari Komisi Yudisial Republik Indonesia dapat di temukan dalam ketentuan Pasal 24A Ayat (3) dan Pasal 24B Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang di implementasikan dalam Pasal 13 Undang-undang Nomor. 22 Tahun 2004 pada pokoknya wewenang dari Komisi Yudisial adalah;

1. Mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan
2. Mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial tersebut ditentukan pula:

1. Dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf a, Komisi Yudisial mempunyai tugas:
 - a. Melakukan pendaftaran calon hakim agung.
 - b. Melakukan seleksi terhadap calon hakim agung.
 - c. Menetapkan calon hakim agung; dan mengajukan hakim agung ke Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Dalam hal berakhir masa jabatan hakim agung, Mahkamah Agung menyampaikan kepada Komisi Yudisial daftar nama hakim agung yang bersangkutan, dalam jangka waktu paling lambat 6 (enam) bulan sebelum berakhirnya jabatan tersebut.
3. Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan, sejak Komisi Yudisial menerima pemberitahuan dari Mahkamah Agung mengenai lowongan hakim agung.

Dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari sejak menerima pemberitahuan mengenai lowongan hakim agung, Komisis

Yudisial mengumumkan pendaftaran penerimaan calon hakim agung selama 15 (lima belas) hari berturut-turut. Mahkamah Agung, Pemerintah, dan masyarakat dapat mengajukan calon hakim agung kepada Komisi Yudisial. Pengajuan calon sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan dalam jangka waktu 15 (lima belas) hari, sejak pengumuman penerimaan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Dari apa yang telah diuraikan di atas, maka jelaslah mengenai kedudukan, wewenang dan tugas dari Komisi Yudisial Republik Indonesia sebagai lembaga negara yang mandiri dan salah satu kewenangannya adalah melakukan fungsi pengawasan terhadap hakim agung dan hakim pada badan peradilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung dan hakim Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kewenangan Komisi Yudisial secara formil tercantum dalam Pasal 24B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, kewenangan tersebut adalah pertama pengusulan hakim agung dan yang kedua, kewenangan lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Karena dewasa ini jabatan hakim dalam konsepsi Undang-Undang Dasar 1945 merupakan jabatan kehormatan yang harus dihormati, dijaga dan ditegakkan kehormatannya oleh suatu lembaga yang juga bersifat mandiri, yaitu Komisi Yudisial.²²⁰

²²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme.... Op Cit*, hlm, 253

Dalam kewenangan pertama Komisi Yudisial yakni perihal usulan pengangkatan hakim agung. Jika di bandingkan dengan sejumlah aturan yang diberlakukan pada masa Orde Baru, proses pengangkatan para hakim agung melibatkan ketiga lembaga tinggi negara yaitu eksekutif (Presiden dan Departemen Kehakiman), Yudikatif (Mahkamah Agung) serta legislatif (DPR).²²¹

Pengangkatan (pemilihan) hakim agung pada masa Orde Lama meskipun melibatkan kedua lembaga lainnya yakni DPR dan Mahkamah Agung dalam pengusulan nama hakim agung, namun keputusan akhir tetaplah berada ditangan pihak eksekutif (Presiden). Hingga aturan keterlibatan ketiga lembaga tersebut dalam rangka pengangkatan hakim agung tetap berada pada putusan eksekutif (Presiden).²²²

Salah satu penyimpangan politisasi dalam pemilihan hakim agung yang sekaligus memperlihatkan begitu berkuasanya eksekutif (Presiden) saat itu adalah dengan diangkat Mahkamah Agung sebagai Penasehat Hukum dari Presiden dengan pangkat menteri.²²³ Dalam persoalan pengangkatan ataupun pemilihan hakim agung ini merupakan buah dari sistem politik pada saat itu, yaitu demokrasi terpimpin.

²²¹ Sudikno Marto kusumo, *Sejarah Peradilan Op Cit*, hlm, 124

²²² Gagasan ini sejalan dengan keputusan dari Internasional Commission of Jurist sebuah kongres yang diadakan di New Delhi pada tahun 1959 yang menyatakan bahwa *There are also potential dangers in exclusive appointments by the Legislative, the Executive or the judiciary*. Bahwa terdapat bahaya yang besar dalam hal pengangkatan-pengangkatan yang dilakukan secara eksklusif oleh badan-badan legislatif dan judikatif, dengan kata lain setidaknya mesti ada konsultasi antara ketiga lembaga tersebut.

²²³ Peraturan atau ketetapan itu tercantum dalam peraturan Presiden No 14 tahun 1962 LN 38. Lebih jauh lihat Sudikno. *Sejarah Peradilan*, hlm 172

Dengan di amandemennya Undang-Undang Dasar 1945, kekuasaan Presiden tidak lagi terlibat dalam pengangkatan (pemilihan) hakim agung karena telah dibentuk sebuah lembaga baru yang kewenangannya telah diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 24B yaitu Lembaga Komisi Yudisial. Keberadaan Komisi Yudisial ini membawa sebuah perubahan yang signifikan khususnya dalam konteks eliminasi peran eksekutif dan intervensi lembaga lain. Tetapi sebelum dibentuknya Komisi Yudisial kewenangan untuk memilih hakim agung berada pada presiden sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 8 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Sebelum presiden menetapkan nama hakim agung yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka Dewan Perwakilan Rakyat wajib mendengarkan pendapat Mahkamah Agung dan presiden terlebih dahulu.

Berbeda halnya dengan sistem pengangkatan (pemilihan) hakim agung dengan menyertakan Komisi Yudisial peran dan fungsi presiden dalam pengangkatan hakim agung akan bersifat sangat serimonial karena perannya tersebut akan digantikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.²²⁴ Karena usulan calon hakim agung yang telah dipilih oleh Komisi Yudisial selanjutnya penetapannya akan dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak lagi pada Presiden.

Dari hal ini maka terlihat lebih jelas dan lebih luas kewenangan Komisi Yudisial, karena selain memberikan usulan nama calon hakim

²²⁴ Mahkamah Agung RI, *Naskah akademis ... Op., Cit.*, hlm, 36

agung kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Komisi Yudisial juga memiliki kewenangan untuk menjangkau nama bakal calon serta melakukan proses seleksi.²²⁵ Pengusulan hakim agung oleh Komisi Yudisial ini juga pada gilirannya mengambil alih peran Mahkamah Agung perihal rekrutmen hakim agung. Namun tentu saja bukan berarti kemudian Mahkamah Agung tidak terlibat sama sekali karena dalam aturan komposisi mengenai keanggotaan Komisi Yudisial, pihak Mahkamah Agung diniscayakan keterlibatannya.²²⁶ Disamping itu kedudukan Komisi Yudisial dapat pula diharapkan bersifat mandiri dan independen sehingga dapat menjalankan tugasnya secara lebih efektif. Khusus terhadap Mahkamah Agung, tugas Komisi Yudisial itu dikaitkan dengan fungsi pengusulan pengangkatan hakim agung, sedangkan pengusulan pengangkatan hakim lainnya, seperti hakim konstitusi misalnya, tidak dikaitkan dengan Komisi Yudisial.²²⁷

Berbeda halnya dengan pengangkatan hakim konstitusi dimana kewenangan Komisi Yudisial tidak terlibat sama sekali, sehingga Mahkamah Konstitusi adalah Institusi baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Institusi ini ditentukan setelah dilakukan perubahan atau amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Tepatnya diatur dalam Pasal 24 ayat (2) yang menyatakan bahwa “kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan

²²⁵ *Ibid* hlm 37

²²⁶ Selain itu MA juga dapat dilibatkan dalam hal penelusuran para calon hakim agung karena setidaknya MA memiliki data yang baik mengenai kemampuan hukum materil dan prosedural (*skill*) dan kinerja (*performance*) calon hakim agung yang berasal dari sistem karir.

²²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*....*Op Cit*, hlm, 253-254

peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.²²⁸

Kalau kita amati redaksi konstitusi tersebut maka Mahkamah Konstitusi termasuk dalam pengawasan Komisi Yudisial, karena Mahkamah Konstitusi sebagai kekuasaan kehakiman, karena kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh hakim dalam semua lingkungan peradilan, maka tidak tepat mengatakan bahwa hakim konstitusi tidak termasuk dalam pengertian hakim.²²⁹ Tetapi lebih lanjut Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945.

Fungsi Mahkamah Konstitusi telah dilembagakan berdasarkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sejak tanggal 13 Agustus 2003. Hal ini disahkan dengan adanya ketentuan Pasal 24C ayat (6) UUD RI 1945 yang menentukan: “Pengangkatan dan pemberhentian Hakim Konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.” Oleh karena itu, sebelum Mahkamah Konstitusi dibentuk sebagaimana mestinya, Undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi terlebih dahulu ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 13 Agustus 2003 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98.

²²⁸ Lihat Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen ke-3 dan Undang-Undang No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

²²⁹ Lihat Eksaminasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006 Pengujian Undang-undang No.22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Diselenggarakan Oleh Pusat Kajian Anti Korupsi (PUKAT Korupsi) FH UGM Indonesia Court Monitoring, Yogyakarta, 26-27 September 2006, hlm 5

Pembentukan Mahkamah Konstitusi telah dilakukan dengan proses rekrutmen calon hakim menurut tata cara yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 yang berbunyi “hakim konstitusi diajukan masing-masing 3 (tiga) orang oleh Mahkamah Agung, 3 (tiga) orang oleh DPR, dan 3 (tiga) orang oleh Presiden, untuk ditetapkan dengan Keputusan Presiden.”²³⁰

Mahkamah Konstitusi bersifat tunggal yang tidak mempunyai peradilan yang berada dibawahnya dan tidak merupakan bawahan dari lembaga lain. Hal ini berbeda dengan Mahkamah Agung yang mempunyai peradilan-peradilan dibawahnya dan merupakan puncak dari peradilan-peradilan yang berada dibawahnya. Dengan demikian Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung adalah sama-sama sebagai pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia. Namun kekuasaan kehakiman di Indonesia menganut sistem bifurkasi (*bifurcation system*), yang membagi kekuasaan kehakiman ke dalam dua cabang, yaitu cabang peradilan biasa (*ordinary court*) yang berpuncak pada Mahkamah Agung dan cabang pengadilan konstitusi yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi.²³¹

Dengan demikian didalam keputusan Mahkamah Konstitusi, bahwa Mahkamah Konstitusi tidak termasuk di dalam pengawasan maupun pengrekrutan hakim konstitusi sebagaimana yang terdapat dalam keputusan *judicial review*, sehingga kedepan diharapkan adanya suatu

²³⁰ Lihat Pasal 24C ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

²³¹ Fathurohman, Dkk. *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi Di Indonesia*. PT, Citra Aditya Bakti Bandung, 2004 hlm 62. Dikutif dari Abdul Hakim. G. Nusantara, "Mahkamah Konstitusi: Perspektif Politik dan Hukum", *Kompas*, 24 September 2002.

amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 tentang kekuasaan kehakiman di Indonesia agar tidak terjadi tumpang tindih.

Tetapi berbeda halnya dengan penyeleksian atau penjaringan nama bakal hakim agung dengan Mahkamah Konstitusi, maka setidaknya ada enam langkah mendasar yang dilakukan oleh Komisi Yudisial dalam melakukan penyeleksian terhadap calon hakim agung diantaranya;

- a. Mengundang partisipasi masyarakat dan meminta pendapat Mahkamah Agung untuk mengusulkan bakal calon hakim agung.
- b. Menjaring nama bakal calon hakim agung serta meminta kesediaan bakal calon untuk memenuhi persyaratan yang ditentukan.
- c. Menyeleksi memenuhi persyaratan administrative bakal calon dan mempublikasikannya kemasyarakat bakal calon yang lolos seleksi tersebut.
- d. Melakukan klifikasi *track record* bakal calon
- e. Melakukan *fit and proper test* secara terbbukamemberikqn penilaian terhadap bakal calon secara terbuka dan mengajukan nama-nama calon hakim agung kepada Dewan Perwakilan Rakyat dengan memberikan alasan.²³²

b. Pengawasan Hakim Agung

Selain mengusulkan pengangkatan hakim agung, Pasal 24 B amandemen ketiga 1945 menyatakan bahwa Komisi Yudisial berfungsi untuk “menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta

²³² Mahkamah Agung RI, *Naskah Akademis ...* hlm, 36-

perilaku hakim” ketentuan ini memang bersifat *interpretable*, karena dalam putusan Mahkamah Konstitusi mengenai kata-kata hakim,²³³ bahwa hakim konstitusi tidak termasuk dalam pengertian hakim yang perilaku etiknya diawasi oleh komisi yudisial. Dalam hal pengawasan kode etik hakim konstitusi dilakukan oleh majelis kehormatan yang tersendiri sesuai dengan ketentuan Pasal 23 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2005 tentang Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksanaan Pasal 24C ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945.²³⁴ Dalam keseluruhan mekanisme pemilihan dan pengangkatan para hakim konstitusi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 juga tidak terdapat keterlibatan peran Komisi Yudisial sama sekali.²³⁵

Terlepas dari penafsiran mengenai hakim konstitusi, bahwa Komisi Yudisial mempunyai kewenangan seperti apa yang tertuang dalam Pasal 24B Undang-Undang Dasar 1945, dan Komisi Yudisial juga mempunyai tugas yang bisa ditafsirkan dari fungsi diatas, sebagaimana yang di rekomendasikan oleh tim Mahkamah Agung diantaranya yaitu;

a. Pengawasan dan pendisiplinan hakim (termasuk hakim agung).

²³³ Menafsirkan kata-kata hakim dan hakim agung sehubungan dengan kewenangan Komisi Yudisial tak bisa dikaitkan dengan teori atau kenyataan bahwa Amerika Serikat memakai istilah “*justice*” sedangkan Belanda atau negara lain memakai istilah “*judge*” yang dalam hal tertentu member arti yang berbeda untuk satu genus hakim. Harus di ingat bahwa meskipun hal itu ada di dalam teori dan kenyataan di negara-negara lain, tetapi kalau tidak pernah diperdebatkan, bahkan mungkin tidak diketahui oleh lembaga yang menetapkan aturan atau amandemen, maka penafsiran di dalam konstitusi akan menjadi interpretasi dan permasalahan itu akan menjadi kabur. Lihat Moh. Mahfud MD. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta Pustaka LP3ES Indonesia, 2006, hlm. 117

²³⁴ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor :005/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-undang No. 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

²³⁵ Lihat *Eksaminasi Putusan...* hlm. 5

- b. Memperjuangkan kesejahteraan hakim.
- c. Merekomendasikan penghargaan, gelar tanda jasa dan tanda penghormatan lain kepada hakim.
- d. Memberikan pelayanan informasi mengenai perilaku hakim yang diperkenankan atau tidak berdasarkan undang-undang.
- e. Memberikan masukan dan pertimbangan kepada Mahkamah Agung dan lembaga negara lainnya dalam rangka mendukung kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.²³⁶

Dari kelima poin di atas tampaknya yang paling mendesak adalah tugas pengawasan dan pendisiplinan hakim. Karena ternyata sistem pengawasan yang selama ini dijalankan oleh Mahkamah Agung memiliki sejumlah kelemahan. Hal ini disebabkan karena praktek korupsi ditubuh institusi yudikatif sudah merambah semua aspek, sehingga bila diibaratkan sebagai sebuah bangunan, tidak ada lagi bagian dari bangunan tersebut (termasuk penghuninya) yang luput dari pengeroposan. Karenanya sulit untuk dibedakan bagian manakah dari sistem peradilan yang harus lebih dulu dibenahi.

Disini yang terjadi adalah adanya faktor-faktor struktural sekaligus kultural yang secara bersama-sama mempunyai adil dalam menciptakan kondisi peradilan yang bermasalah. Dari segi struktural dapat dicontohkan mengenai banyaknya aparat yang tidak bersih, serta fungsi supervisi dan kontrol terhadap personel yang tidak berjalan baik. Sedangkan dari segi

²³⁶ *Ibid*, hlm 45

kultural, sebagai contoh dapat dilihat kecenderungan untuk membudayakan praktek-praktek suap terjadi bahkan sejak proses rekrutmen aparat. Isu bahwa terjadi permainan uang pada tahap rekrutmen dan traning aparat sudah lama beredar dalam masyarakat. Jika sejak awalpun suap sudah menjadi budaya, dapat dibayangkan bagaimana halnya tersebut berdampak terhadap kualitas intitusi peradilan ke depan.

Sebenarnya, bahwa kondisi peradilan kita bermasalah, sudah banyak penelitian dan ahli yang menyimpulkannya. Sayangnya ketika berbicara tentang perbaikan, implementasinya tersebut pada beberapa kendala.²³⁷ *Pertama*, adalah kurangnya *good will* atau pun keseriusan pemerintah untuk mengatasi masalah ini. Hal ini dapat disimpulkan dari masih sering terlihat aspek politik mempengaruhi jalannya proses peradilan. *Kedua*, sulit untuk mengharapkan inisiatif perubahan datang dari tubuh institusi peradilan sendiri. Masih harus dipertanyakan apakah benar-benar ada keiginan dari mereka yang duduk di dalam untuk mewujudkan trasparansi dan akuntabilitas publik. Tidak dapat dipungkiri, bisnis jual beli keadilan yang terjadi selama ini dari segi material memberikan keuntungan yang sangat besar, sehingga beralasan jika timbul keiginan untuk mempertahankan fungsi peradilan sebagai mesing uang. Memang ada satu-dua aparat yang bersih, yang tetap mempertahankan moralitasnya, tetapi jumlahnya begitu sedikit, tidak sebanding dengan mayoritas aparat yang

²³⁷ Erina Cahyaningsih, "Menginisiasi Partisipasi Masyarakat Sipil Dalam Kegiatan Pemantauan Peradilan". *www. hukumoline.com*. tanggal 14 Oktober 2007

telah terjangkit penyakit Korupsi Kolusi Nepotisme (KKN) hingga perjuangan mereka bersih tersebut selama ini bagaikan tenggelam.

Dengan demikian mempertimbangkan kondisi di atas dapat disimpulkan bahwa tidak cukup strategis untuk menyerahkan inisiatif reformasi peradilan sepenuhnya pada kehendak pemerintah ataupun interes peradilan. Bagaimanapun kerja-kerja mewujudkan *judicial reform* tidak efektif ketika bersifat tertutup dan elitis. Artinya, keterlibatan masyarakat sipil dalam hal ini menjadi sebuah keharusan untuk ikut mendorong tercapainya *a clean and fair judicial process*. Salah satu bentuk keterlibatan masyarakat adalah dengan berpartisipasi melakukan pengawasan atas peradilan.²³⁸

Mahkamah Agung dalam Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman pada intinya menyatakan bahwa Mahkamah Agung memegang kewenangan dibidang pengawasan dan peradilan dan tingkah laku hakim (termasuk hakim agung) dalam menjalankan tugas di seluruh tingkat peradilan.²³⁹ Aspek yang diawasi oleh Mahkamah Agung ini biasa disebut sebagai aspek teknis yudisial. Dalam melakukan kewenangannya tersebut, Mahkamah Agung dapat, melakukan tindakan-tindakan seperti meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan, memberi petunjuk, teguran atau peringatan yang dianggap perlu dan sebagainya.

²³⁸ *Ibid.* hlm

²³⁹ Lihat Pasal 3 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

Pengawasan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung sekarang ini kurang efektif, sehingga di bentuk sebuah lembaga yang independen untuk melakukan pengawasan terhadap hakim agung. Sifat kewenangan yang dimiliki oleh Komisi Yudisial adalah komplementer, artinya, tugas menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim bukan merupakan kewenangan eksklusif yang hanya dimiliki oleh Komisi Yudisial.²⁴⁰ Sehingga dari kewenangan ini menimbulkan gugatan dari hakim agung bahwa Komisi Yudisial tak berwenang mengawasi hakim agung dan hakim konstitusi melainkan hanya berwenang mengawasi hakim-hakim dibawahnya.²⁴¹

Bahwa praktek penyalahgunaan wewenang di badan peradilan cenderung menguat dan merusak seluruh sendi peradilan, mengakibatkan menurunnya kewibawaan dan kepercayaan badan peradilan terhadap masyarakat dan dunia internasional. Keadaan badan peradilan yang demikian tidak dapat dibiarkan terus berlangsung, perlu dilakukan upaya-upaya yang luar biasa yang berorientasi kepada terciptanya badan peradilan dan hakim yang sungguh-sungguh dapat menjamin masyarakat dan pencari keadilan memperoleh keadilan, dan diperlakukan secara adil dalam proses pengadilan sesuai peraturan perundang-undangan.

Disadari bahwa terjadinya praktek penyalahgunaan wewenang di lembaga peradilan sebagaimana dikemukakan di atas, disebabkan oleh banyak faktor antara lain dan terutama adalah tidak efektifnya pengawasan

²⁴⁰ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006. tentang Komisi Yudisial dan Undang-undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

²⁴¹ Moh. Mahfud MD. *Membangun Politik Hukum,Op.,Cit.*, hlm. 115

internal (fungsional) yang ada di badan peradilan. Sehingga tidak terbantahkan, bahwa pembentukan Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas eksternal didasarkan pada lemahnya pengawasan internal tersebut. Menurut Mas Achmad Santosa, bahwa lemahnya pengawasan internal tersebut disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain: (1) kualitas dan integritas pengawas yang tidak memadai, (2) proses pemeriksaan disiplin yang tidak transparan, (3) belum adanya kemudahan bagi masyarakat yang dirugikan untuk menyampaikan pengaduan, memantau proses serta hasilnya (ketiadaan akses), (4) semangat membela sesama korps (*esprit de corps*) yang mengakibatkan penjatuhan hukuman tidak seimbang dengan perbuatan. Setiap upaya untuk memperbaiki suatu kondisi yang buruk pasti akan mendapat reaksi dari pihak yang selama ini mendapatkan keuntungan dari kondisi yang buruk itu, dan (5) tidak terdapat kehendak yang kuat dari pimpinan lembaga penegak hukum untuk menindak lanjuti hasil pengawasan.²⁴²

Beranjak dari pendapat di atas, menunjukkan bahwa tidak efektifnya fungsi pengawasan internal badan peradilan pada dasarnya disebabkan oleh dua faktor utama, yaitu adanya semangat membela sesama korps (*esprit de corps*) dan tidak adanya kehendak yang sungguh-sungguh dari pimpinan badan peradilan untuk menindak lanjuti hasil pengawasan internal terhadap hakim, sehingga membuka peluang bagi hakim yang terbukti melakukan pelanggaran hukum dan kode etik untuk mendapat

²⁴² Mas Achmad Santosa, "Menjelang Pembentukan Komisi yudisial", dalam harian *Kompas* tanggal 2 Maret 2005, him 5

“pengampunan” dari pimpinan badan peradilan yang bersangkutan, sehingga tidak dikenakan sanksi sebagaimana mestinya. Oleh karena itu, kehadiran suatu lembaga khusus yang menjalankan fungsi pengawasan eksternal terhadap hakim.

Lembaga khusus tersebut adalah Komisi Yudisial. Sebagai lembaga negara yang lahir dari tuntutan reformasi (reformasi hukum) dan berwenang untuk melakukan reformasi peradilan, terutama dalam posisinya sebagai lembaga pengawas eksternal, tidak mungkin Lembaga Negara ini membiarkan terus terjadinya praktek penyalahgunaan wewenang di badan peradilan. Jadi, apabila dipahami spirit dan orientasinya tidak berlebihan bahkan sejalan dengan tuntutan konstitusi dan semangat reformasi peradilan apabila Komisi Yudisial melakukan langkah-langkah dan strategi yang progresif dan proaktif dalam rangka menjagadan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim seperti menyusun dan mengusulkan draft Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang (Perpu) tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial kepada Presiden melalui Menteri Hukum dan HAM. Draft Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang tersebut semata-mata bertujuan untuk mengatasi berbagai penyalahgunaan wewenang badan peradilan, memulihkan kewibawaan badan peradilan, serta memulihkan kepercayaan masyarakat dan pencari keadilan terhadap hakim sebagai penyelenggara utama fungsi pengadilan.

Semua pihak, terutama para pihak yang terlibat dalam upaya penegakan hukum dan pengawal reformasi hukum (reformasi peradilan) harus memahami dengan benar, bahwa Komisi Yudisial adalah lembaga negara yang secara hukum dan konstitusional diberikan amanat dan mempunyai tanggungjawab untuk memulihkan kewibawaan dan kepercayaan masyarakat terhadap badan peradilan hakim melalui fungsi pengawasan (pengawas eksternal) yang dimilikinya. Dalam kerangka itu, sepatutnya semua pihak yang mempunyai niat yang tulus dalam upaya penegakan hukum dan keadilan, terutama dalam rangka reformasi peradilan mendukung setiap upaya Komisi Yudisial, agar dalam pelaksanaan wewenangnya dapat efektif.

Mengingat peranan penting dari pengadilan dalam rangka menegakkan hukum dan keadilan, maka terciptanya pengadilan yang merdeka, netral (tidak berpihak), kompeten dan berwibawa yang mampu menegakkan wibawa hukum, pengayoman hukum, kepastian hukum dan keadilan merupakan *conditio sine quanon* atau persyaratan mutlak dalam sebuah negara yang berdasarkan hukum. Hanya pengadilan yang memiliki semua kriteria tersebut yang dapat menjamin terwujudnya kepastian hukum dan keadilan.²⁴³

Sebagai pelaku utama badan peradilan, maka posisi dan peran hakim agung dan hakim menjadi sangat penting, terlebih dengan segala kewenangan yang dimilikinya sangat memerlukan pengawasan yang

²⁴³ Hermansyah, Peran Lembaga Pengawas Eksternal Terhadap Hakim, *artikel*, www.Pemantauperadilan.com, tanggal 5 April 2007

efektif. Melalui putusannya, seorang hakim misalnya: dapat mengalihkan hak kepemilikan seseorang, mencabut kebebasan warga negara, menyatakan tidak sah tindakan sewenang-wenang pemerintah terhadap masyarakat, sampai dengan memerintahkan penghilangan hak hidup seseorang, dan lain-lain. Oleh karena itu, wewenang dan tugas yang dimiliki oleh hakim harus dilaksanakan dalam rangka menegakkan hukum, kebenaran, dan keadilan sesuai kode etik tanpa pandang bulu dengan tidak membedakan orang seperti diatur dalam lafal sumpah seorang hakim, dimana setiap orang sama kedudukannya di depan hukum (*equality before the law*) dan hakim. Kewenangan hakim yang sangat besar itu menuntut tanggungjawab yang tinggi, sehingga putusan hakim ini akan dibawa terus hingga kematian sang hakim dihadapan Tuhannya sesuai dengan irah-irah “Demi Keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” mengandung arti bahwa kewajiban menegakkan kebenaran dan keadilan itu wajib di pertanggungjawabkan secara horizontal kepada semua manusia, dan secara vertikal di pertanggungjawabkan kepada Tuhan Yang Maha Esa.²⁴⁴

Untuk dapat melaksanakan semua fungsinya secara efektif, hakim tentu membutuhkan kepercayaan dari masyarakat dan pencari keadilan. Hanya dengan adanya kepercayaan itulah pengadilan dapat menyelesaikan perkara melalui jalur hukum dengan baik. Kepercayaan terhadap lembaga peradilan tidaklah muncul dengan sendirinya, tetapi harus melalui berbagai pembuktian bahwa badan peradilan dan hakim sungguh-sungguh

²⁴⁴ A. Irmanputra Sidin, “Siapa Bilang Hakim Ada Di Langit Ke-7?” (Pengawasan Eksternal Kekuasaan Kehakiman), *Opini*, [www. Pemantauperadilan.com](http://www.Pemantauperadilan.com), tanggal 5 April 2007

menjunjung tinggi hukum serta menegakkan kebenaran dan keadilan secara benar dan konsisten. Oleh karenanya, dalam rangka menegakkan hukum dan keadilan itu, maka hakim sebagai pelaksana utama dari fungsi pengadilan, harus mempunyai komitmen, tekad, dan semangat dalam membersihkan badan peradilan dari segala bentuk penyalahgunaan wewenang dalam rangka memulihkan kewibawaan badan peradilan dan upaya memulihkan kepercayaan masyarakat kepada hakim. Salah satu hal penting yang disorot masyarakat untuk mempercayai hakim, adalah perilaku dari hakim yang bersangkutan, baik dalam menjalankan tugas yudisialnya maupun dalam kesehariannya. Karena itu setiap hakim harus menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim dalam rangka mewujudkan kebenaran dan keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Bahwa fungsi pengawasan eksternal oleh Komisi Yudisial terhadap hakim agung dan hakim pada badan peradilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung dan hakim konstitusi meliputi pengawasan yang bersifat preventif hanya dikaitkan dengan upaya menjaga perilaku hakim, sampai dengan pengawasan yang bersifat korektif hanya dikaitkan dengan upaya menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat hakim.²⁴⁵ Sebagaimana ditentukan dalam ketentuan Pasal 24B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang di implementasikan dalam Pasal 13 Huruf b, Pasal 20,

²⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm 197.

Pasal 21, Pasal 22, dan Pasal 23 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.²⁴⁶ Pada Bab I ketentuan umum yaitu ketentuan Pasal 1 ayat (5) berbunyi “hakim adalah hakim agung dan hakim pada badan peradilan disemua lingkungan yang berada dibawah Mahkamah Agung serta hakim Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Menurut Jimly Asshiddiqie dari ketentuan mengenai Komisi Yudisial ini dapat dipahami bahwa jabatan hakim dalam konsepsi Undang-Undang Dasar 1945 dewasa ini adalah jabatan kehormatan yang perlu dijaga dan ditegakkan kehormatannya oleh suatu lembaga yang juga bersifat mandiri, yaitu Komisi Yudisial. Pembentukan lembaga baru ini dapat dikatakan merupakan pengembangan lebih lanjut ide pembentukan majelis kehormatan hakim agung yang sudah berkembang selama ini. Akan tetapi, jika majelis semacam ini dibentuk di lingkungan internal Mahkamah Agung, maka sulit diharapkan efektif menjalankan fungsi pengawasan atas kehormatan hakim agung itu sendiri, karena kedudukannya yang tidak independen terhadap subjek yang akan diawasi.

²⁴⁶ Berkaitan dengan pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Yudisial terhadap hakim Mahkamah Konstitusi yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Mahkamah Konstitusi menyatakan:” Mahkamah Konstitusi memiliki peran strategis dalam sistem ketatanegaraan, yang tercermin pada kewenangan-kewenangan yang dimilikinya. Untuk mengimbangi dan menjaga agar Mahkamah Konstitusi tetap menjalankan fungsinya secara bertanggung jawab, perlu adanya mekanisme pengawasan terpadu terhadap Mahkamah Konstitusi. Menjadi penting bagi Mahkamah Konstitusi, untuk memberi pengawasan terhadap integritas dan perilaku hakim kepada pihak eksternal yang memiliki kewenangan untuk itu. Komisi Yudisial, secara yuridis memiliki kewenangan untuk mengawasi hakim, baik dilingkungan peradilan umum maupun Mahkamah Konstitusi” Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi Sebagai Institusi Peradilan Konstitusi Yang Modern Dan Terpercaya*, Jakarta, 2005, hlm 121. Dari cetak biru yang disusun oleh Mahkamah Konstitusi yang merupakan *the interpreter of constitution* sendiri terlihat secara tegas bahwa Mahkamah Konstitusi telah mengakui bahwa komisi yudisial pun memiliki kewenangan pengawasan terhadap hakim konstitusi.

Disamping itu, jika lembaga ini dibentuk didalam struktur Mahkamah Agung, maka subjek yang diawasinya hanya terbatas pada hakim agung saja. Oleh karena itu, keberadaan lembaga Komisi Yudisial ini dibentuk diluar Mahkamah Agung, sehingga subjek yang diawasinya dapat diperluas kesemua hakim, termasuk hakim konstitusi dan hakim diseluruh Indonesia.²⁴⁷

Mengenai fungsi pengawasan eksternal oleh Komisi Yudisial Republik Indonesia sebagaimana dikemukakan di atas, diperkuat juga oleh ketentuan Pasal 34 ayat (3) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Ketentuan Pasal 34 ayat (3) menentukan bahwa: "Dalam rangka menjaga kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku Hakim Agung dan hakim, pengawasan dilakukan oleh Komisi Yudisial yang diatur dalam undang-undang". Hal ini sekaligus mempertegas eksistensi dan fungsi Komisi Yudisial Republik Indonesia sebagai lembaga pengawas eksternal terhadap hakim agung dan hakim dalam melaksanakan tugas yudisialnya.

Pengawasan eksternal terhadap hakim oleh Komisi Yudisial memegang peranan yang sangat penting dan bertujuan agar para hakim dalam menjalankan wewenang dan tugasnya sungguh-sungguh didasarkan dan sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku,

²⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Tahun 1945", Makalah Seminar Hukum Nasional VIII, Tema *Penegakan Hukum Dalam Era Berkelanjutan*, BPHN DEPKEH Dan HAM Denpasar, 14-18 Juli 2003. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/ PUU-IV/ 2006 dalam Perkara Permohonan Pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

kebenaran, dan rasa keadilan masyarakat serta menjunjung tinggi kode etik profesi hakim. Apabila hakim menjalankan wewenang dan tugasnya dengan baik dan benar, maka bukan hanya kepastian hukum dan keadilan yang dapat diwujudkan, tetapi juga kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim pun terpelihara.

Oleh karena itu, sifat hakim yang dilambangkan dalam kartika, cakra, candra, sari, dan tirta merupakan sifat-sifat yang harus ditumbuhkan dan diwujudkan secara nyata dalam tindakan dan perilaku hakim agar senantiasa berlandaskan pada prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, adil, bijaksana dan berwibawa, berbudi luhur, serta menjunjung tinggi kejujuran. Ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa adalah landasan dari semua prinsip-prinsip dalam pedoman perilaku hakim. Ketaqwaan berarti percaya dan taqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan agama dan percayanya masing-masing menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa ini mampu mendorong hakim untuk berperilaku baik dan penuh tanggungjawab sesuai ajaran dan tuntunan agama dan kepercayaan yang dianutnya.

Disadari bahwa hakim dalam melaksanakan wewenang dan tugas tidak terlepas dari berbagai kepentingan dari berbagai pihak. Keadaan yang demikian itu, tentu rentan dan dapat menimbulkan *conflict of interest* bagi pribadi hakim yang bersangkutan, sehingga perbuatan atau perilaku hakim yang demikian itu dapat menodai kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, misalnya seorang hakim menunjukkan sikap dan perilaku

yang memihak kepada salah satu pihak yang bersengketa dalam menjalankan tugas yudisialnya. Dalam menghadapi keadaan yang demikian hakim harus dan dituntut untuk memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, jujur, adil, dan profesional dalam menjalankan wewenang dan tugasnya.²⁴⁸

Oleh karena itu, keberadaan Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas eksternal terhadap hakim, serta dimasukkan dalam struktur kekuasaan kehakiman Indonesia adalah agar warga masyarakat di luar struktur resmi lembaga parlemen dapat dilibatkan dalam proses pengangkatan, penilaian kinerja, dan kemungkinan pemberhentian hakim sangatlah penting. Hal ini maksudkan untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim dalam rangka mewujudkan kebenaran dan keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Dengan kehormatan dan keluhuran martabatnya, kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bersifat imparisial (*independent and impartial judiciary*) diharapkan dapat diwujudkan, yang sekaligus diimbangi oleh prinsip akuntabilitas kekuasaan kehakiman, baik dari segi hukum maupun segi etika. Untuk itu diperlukan suatu institusi pengawasau yang independen terhadap para hakim, yang dibentuk di luar struktur Mahkamah Agung.²⁴⁹ Melalui lembaga pengawas eksternal tersebut aspirasi masyarakat di luar struktur resmi dapat dilibatkan dalam proses pengangkatan para hakim agung serta dilibatkan pula dalam proses

²⁴⁸ Hermansyah, *Peran Lembaga....Op.,Cit.*, hlm

²⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan ...Op.,Cit.*, hlm. 195

penilaian terhadap etika kerja dan kemungkinan pemberhentian para hakim karena pelanggaran terhadap etika.

Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan hakim, Komisi Yudisial akan memperhatikan apakah putusan yang dibuat sesuai dengan kehormatan hakim dan rasa keadilan yang ada dalam masyarakat. Sedangkan dalam menjaga dan menegakkan keluhuran martabat hakim, Komisi Yudisial harus mengawasi apakah profesi hakim itu telah dijalankan sesuai etika profesi dan memperoleh pengakuan masyarakat, serta mengawasi dan menjaga agar para hakim tetap dalam hakekat kemanusiaannya, berhati nurani, sekaligus memelihara harga dirinya, dengan tidak melakukan perbuatan tercela.

Sejalan dengan fungsi pengawasan oleh Komisi Yudisial itu, hakim dituntut untuk menjunjung tinggi kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman. Kehormatan adalah kemuliaan atau nama baik yang senantiasa harus dijaga dan dipertahankan dengan sebaik-baiknya oleh para Hakim dalam menjalankan fungsi pengadilan. Kehormatan hakim itu terutama terlihat pada putusan yang dibuatnya, dan pertimbangan yang melandasi, atau keseluruhan proses pengambilan keputusan yang bukan saja berlandaskan peraturan perundang-undangan, tetapi juga rasa keadilan yang timbul dari masyarakat. Sebagaimana halnya kehormatan, keluhuran martabat yang merupakan tingkat harkat kemanusiaan atau harga diri yang mulia yang sepatutnya tidak hanya

dimiliki, tetapi harus dijaga dan dipertahankan oleh hakim melalui sikap tindak atau perilaku yang berbudi pekerti luhur. Hanya dengan sikap tindak atau perilaku yang berbudi pekerti luhur itulah kehormatan dan keluhuran martabat Hakim dapat dijaga dan ditegakkan.

Sedangkan keluhuran menunjukkan bahwa profesi hakim adalah suatu kemuliaan, atau profesi hakim adalah suatu *officium nobile*. Bila suatu profesi terdiri dari aspek-aspek (1) organisasi profesi yang solid, (2) standar profesi, (3) etika profesi, (4) pengakuan masyarakat, dan (5) latar belakang pendidikan formal, maka suatu profesi *officium nobile* terutama berlandaskan etika profesi dan pengakuan masyarakat. Sedangkan martabat menunjukkan tingkat hakekat kemanusiaan, sekaligus harga diri.²⁵⁰

Selain tidak menodai kehormatan dan keluhuran martabatnya, maka seorang hakim harus menunjukkan perilaku berbudi pekerti luhur. Perilaku dapat diartikan sebagai tanggapan atau reaksi individu terhadap rangsangan atau lingkungan. Perilaku hakim dapat menimbulkan kepercayaan, tetapi juga menyebabkan ketidakpercayaan masyarakat kepada putusan pengadilan. Ketidakpuasan masyarakat terhadap putusan pengadilan sebagian disebabkan oleh kenyataan bahwa putusan hakim sering dianggap tidak adil, kontroversial, bahkan tidak dapat dieksekusi secara hukum. Keadaan ini menuntut hakim harus sungguh-sungguh memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, jujur, adil, dan

²⁵⁰ Hermansyah, *Peran Lembaga....Loc., Cit.*, hlm

profesional dalam rangka membangun dan menumbuhkan kepercayaan masyarakat dari masyarakat. Alat hukum yang terdapat dalam hukum acara guna memperoleh keadilan dan kebenaran, dalam prakteknya telah disalahgunakan untuk menakuti pihak lawan, khususnya mereka yang tidak memiliki waktu dan uang untuk mengikuti proses litigasi yang panjang. Sungguh beralasan apabila kurangnya kepatuhan pada etika profesinya pun diarahkan kepada hakim. Jadi sangatlah beralasan apabila hakim harus mempunyai budi pekerti yang luhur dalam keseharian maupun dalam menjalankan tugas yudisialnya. Budi pekerti luhur ini adalah sikap dan perilaku yang didasarkan kepada kematangan jiwa yang diselaraskan dengan norma-norma yang berlaku di dalam masyarakat. Oleh karena itu, orang berbudi pekerti luhur dalam bertindak dan berperilaku menggunakan perasaan, pemikiran, dan dasar pertimbangan yang jelas, dalam arti ada dasar yang mengatur dan berdasarkan akal sehat. Ini berarti bahwa bukan hanya kehormatan dan keluhuran martabat itu yang harus dijaga dan ditegakkan, tetapi juga perilaku dari hakim.

Setiap profesi termasuk hakim menggunakan sistem etika terutama untuk menyediakan struktur yang mampu menciptakan disiplin tata kerja dan menyediakan garis batas tata nilai yang dapat dijadikan pedoman para profesional untuk menyelesaikan dilema etika yang dihadapi saat menjalankan fungsi pengembalian profesinya sehari-hari. Etika merupakan norma-norma yang dianut oleh kelompok, golongan atau masyarakat tertentu mengenai perilaku yang baik dan buruk. Lebih dari itu, etika

adalah refleksi kritis dan rasional mengenai norma-norma yang terwujud dalam perilaku hidup manusia, baik secara pribadi atau kelompok. Sistem etika bagi profesional dirumuskan secara konkret dalam suatu kode etik profesi yang secara harfiah berarti etika yang ditulis. Kode etik ibarat kompas yang memberikan atau menunjukkan arah bagi suatu profesi dan sekaligus menjamin mutu moral profesi itu dalam masyarakat. Tujuan kode etik ini adalah menjunjung tinggi martabat profesi atau seperangkat kaedah perilaku sebagai pedoman yang harus dipatuhi dalam mengemban suatu profesi.

Kode etik profesi merupakan inti yang melekat pada suatu profesi, ialah kode perilaku yang memuat nilai etika dan moral. Hakim dituntut untuk profesional dan menjunjung etika profesi. Profesionalisme tanpa etika menjadikannya “bebas sayap” (*vluegel vrij*) dalam arti tanpa kendali dan tanpa pengarahan. Sebaliknya, etika tanpa profesionalisme menjadikannya “lumpuh sayap” (*vluegel lam*) dalam arti tidak maju bahkan tidak tegak. Pelanggaran atas suatu kode etik profesi tidaklah terbatas sebagai masalah internal lembaga peradilan, tetapi juga merupakan masalah masyarakat. Dan pada kenyataannya kode etik profesi dan pengawasan internal pada hakim tidak mampu untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim tersebut.²⁵¹

²⁵¹ *Ibid*, hlm

Beranjak dari apa yang diuraikan, jelaslah bahwa Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas eksternal terhadap hakim mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis dalam upaya mendorong dan menciptakan hakim untuk selalu menjunjung tinggi hukum, kebenaran, keadilan, dan kode etik dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya. Untuk itu tentu saja para hakim harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, jujur, adil, dan profesional, sehingga kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim terjaga dan sesuai dengan yang diharapkan oleh masyarakat dan pencari keadilan.

3. Mahkamah Konstitusi Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004

Mahkamah Konstitusi merupakan institusi baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dan ini merupakan tonggak dari negara demokratis. Pada awalnya Mahkamah Konstitusi tidak dikenal dalam Undang-Undang Dasar 1945 baik istilah maupun kelembagaannya. Mahkamah Konstitusi menjadi trend terutama di negara-negara yang baru mengalami rezim dari otoritarian ke demokrasi. Secara teoritik, Mahkamah Konstitusi dibentuk dengan maksud agar berfungsi sebagai lembaga yang memiliki otoritas di dalam menafsirkan konstitusi, menyelesaikan sengketa antar lembaga negara yang sumber kewenangannya dari konstitusi dan memberikan putusan mengenai presiden dan wakil presiden. Selain itu Mahkamah Konstitusi juga berperan didalam melakukan proses (*judicialization of politics*) suatu proses

untuk menguji bagaimana tindakan-tindakan badan legislatif dan eksekutif sesuai dengan konstitusi.²⁵²

Indonesia merupakan negara ke-78 yang mempunyai Mahkamah Konstitusi. Pada awalnya Mahkamah Konstitusi sudah dibahas oleh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berjumlah 700 orang, yang ketika itu memutuskan bahwa Mahkamah Konstitusi sebuah lembaga baru. Dengan peran yang sangat besar dan strategis harus sudah terbentuk, selambat-selambatnya pada tanggal 17 Agustus 2003. Keputusan itu diambil Majelis Permusyawaratan Rakyat tanggal 10 Agustus 2002.

Konsep teoritis pembentukan Mahkamah Konstitusi dapat ditelusuri dari ajaran *trias politica* yaitu memisahkan kekuasaan negara, baik fungsi maupun organ, menjadi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif, maka pada prinsipnya, ajaran tersebut hendak menetapkan kekuasaan negara kedalam bentuk demokrasi, tidak absolut dan dapat dikontrol satu sama lainnya (*checks and balances*).

Walaupun tidak ada negara di dunia yang menganut secara murni ajaran *trias politica*, namun jiwa semangat pembatasan negara melalui pemisahan ataupun pembagian kekuasaan tetap dianut dengan berbagai variasinya. Di dalam kerangka *trias politica*, keberadaan kekuasaan kehakiman yang mandiri menjadi teramat penting, terutama mampu mengontrol cabang kekuasaan lain

²⁵² A. Mukthie Fadjar. *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*. In-Trans, Malang, Cet Ke-1, 2003. hlm 128

secara independen dengan tetap menggunakan perspektif hukum dan demokrasi sebagai acuannya.²⁵³

Sejauh ini diketahui ada tiga prinsip dasar yang berlaku dalam tiap negara hukum, yakni supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan atau kesederajatan di hadapan hukum (*equality before the law*), penegakan hukum yang tidak boleh dilakukan dengan melanggar hukum yaitu melanggar hak-hak asasi manusia. Dari tiga prinsip inilah kemudian diturunkan ciri-ciri yang secara umum digunakan sebagai indikator bahwa suatu negara menganut paham negara hukum, yakni adanya legalitas dalam arti hukum bahwa tindakan warga negara manapun harus didasarkan atas dan melalui hukum.²⁵⁴

Namun, sebelum Mahkamah Konstitusi dibentuk maka fungsi dan kewenangan itu diserahkan ke Mahkamah Agung, sesuai dengan keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasal III Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan keempat. Setelah selesainya pembalihan mengenai Rancangan Undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden, maka pada tanggal 13 Agustus 2003 disahkan oleh Presiden Megawati sebagai Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Dengan terbentuknya Mahkamah Konstitusi pada tanggal 17 Agustus merupakan tanggal yang bersejarah bagi bangsa Indonesia, yang pada tanggal tersebut bangsa Indonesia mendeklarasikan kemerdekaannya. Tanggal 17

²⁵³ Kunthi Dyah Wardani. *Impeachment dalam Ketatanegaraan Indonesia*. UII Press, Yogyakarta 2007. hlm 7

²⁵⁴ Moh Mahfud MD, *Hukum Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 127

Agustus 2003 akan menjadi sebuah tonggak untuk menuju Indonesia baru yang lebih demokratis, berpahamkan negara hukum dan menghormati Hak Asasi Manusia (HAM) untuk menuju Indonesia yang sejahtera, adil, dan makmur, dan diharapkan akan lahir *The Guardian of the Constitution* (penjaga konstitusi) yang bernama Mahkamah Konstitusi, sebuah Lembaga yang sudah di cita-citakan sejak lama.²⁵⁵

Berdasarkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi ini, maka dilakukan proses rekrutmen calon hakim konstitusi yang dilakukan oleh 3 (tiga) lembaga negara, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, dan Mahkamah Agung. Pengajuan 9 (sembilan) calon hakim konstitusi oleh tiga lembaga negara mencerminkan keseimbangan antara tiga cabang kekuasaan negara, yaitu legislatif (DPR), eksekutif (Presiden), dan yudikatif (Mahkamah Agung). Setelah melalui beberapa tahapan seleksi sesuai dengan mekanisme yang berlaku pada masing-masing lembaga negara tersebut, ditetapkan 3 (tiga) calon Hakim Konstitusi yang selanjutnya diajukan kepada Presiden untuk ditetapkan sebagai Hakim Konstitusi.

Kehadiran Mahkamah Konstitusi sangat diperlukan pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945 karena seperti sudah dimaklumi perubahan tersebut telah menghapus prinsip lembaga tertinggi negara yang sebelumnya menjadi ciri sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Sementara dalam praktik yang terlihat belakangan ini muncul pemikiran-pemikiran kenegaraan yang cenderung bersifat teknis-pragmatis daripada pemikiran yang memiliki

²⁵⁵ Budiman Tanuredjo, "Sebuah Pertaruhan Besar Dari Senayan", *Kompas*, Edisi Senin 09 Juni 2003. hlm, 5.

visi filosofis, karena itu kehadiran Mahkamah Konstitusi selain sebagai *the Guardian of the Constitution* diharapkan juga menjadi lembaga yang mampu memulihkan kembali pemahaman kehidupan bernegara yang utuh dalam suatu falsafah bernegara seperti yang di tradisikan oleh *the founding fathers*. Dalam hubungan itu pula Mahkamah Konstitusi terpanggil untuk membangun kembali kehidupan bernegara yang berwawasan kebangsaan, kepastian hukum dan berkeadilan melalui penyelenggaraan fungsi mahkamah dengan putusan-putusan yang cerdas.²⁵⁶

Kedudukan Mahkamah Konstitusi ditegaskan di dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, amandemen ketiga dengan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sederajat sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman. Rumusan pasal tersebut berbunyi; "kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi".

Dari sinilah landasan hukum terbentuknya Mahkamah Konstitusi sebagai pegangan dalam menjalankan kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir dan putusannya bersifat final dalam menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara, memutus pembubaran partai politik, perselisihan hasil pemilihan umum, dan memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan

²⁵⁶ Zen Zambar MZ, Seminar Nasional "Peranan Strategis Mahkamah Dalam Menjaga Kestabilan Pemerintahan Nasional" BEM, FH. Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2 April 2004, hlm, 1-2.

Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden terhadap undang-undang dasar, dan betapa urgensinya peranan Mahkamah Konstitusi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga baru yang diintrodusir oleh perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 peranannya sangat strategis, terlebih setelah Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi bikameral dan tidak lagi sebagai perwujudan kedaulatan rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara. Menurut Undang Undang Dasar 1945 Pasal I kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Sesuai dengan perkembangan zamannya dan dinamika ketatanegaraan salah satu muatan dalam rangka perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah kebutuhan terbentuknya Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Kedudukan Mahkamah Konstitusi telah diatur dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan; kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung, dan badan peradilan yang ada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Dengan demikian Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung adalah sama-sama sebagai pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia. Namun kekuasaan kehakiman di Indonesia menganut sistem bifurkasi (*bifurcation*

system), yang membagi kekuasaan kehakiman ke dalam 2 (dua) cabang, yaitu cabang peradilan biasa (*ordinary court*) yang berpuncak pada Mahkamah Agung dan cabang pengadilan konstitusi yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi.²⁵⁷

Mengenai kewenangan Mahkamah Agung telah diatur dalam Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945; Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Sedangkan mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi telah diatur dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, yang memberikan suatu kejelasan mengenai kedudukan konstitusional keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia ditentukan bahwa; Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Di samping itu juga, Mahkamah Konstitusi memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Pasal 24C ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Dari sini lebih jelas bahwa antara Mahkamah Konstitusi

²⁵⁷ Fathurohman, Dian Aminundin, Sirajudin *Memahami ... Loc., Cit.*, hlm 62

dengan Mahkamah Agung merupakan 2 (dua) lembaga yang sejajar dan kedudukannya dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman di Indonesia.

Dalam menjalankan kewenangannya, Mahkamah Konstitusi memiliki kemerdekaan yudisial. Secara kelembagaan, Mahkamah Konstitusi adalah merdeka dari campur tangan kekuasaan lembaga lainnya dalam menegakkan hukum dan keadilan. Hal itu ditunjukkan dengan aturan yang menentukan, bahwa organisasi, administrasi, dan finansial Mahkamah Konstitusi berada di bawah kekuasaan dan kewenangan Mahkamah Konstitusi (Pasal 13 ayat (2) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004). Ketentuan itu lebih tegas lagi dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 yang menyatakan, bahwa Mahkamah Konstitusi bertanggung jawab mengatur organisasi, personalia, administrasi, dan keuangan sesuai dengan prinsip pemerintahan yang baik dan bersih. Dalam penjelasannya, ketentuan Pasal 12 tersebut dimaksudkan untuk menjamin kemandirian dan kredibilitas Mahkamah Konstitusi dalam mengatur organisasi, personalia, administrasi dan keuangan sesuai dengan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas.

Untuk memahami lebih lanjut mengenai peran yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi, haruslah dikaji dengan komprehensif kewenangan-kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 kepada lembaga ini. Pasal 24C ayat (1) menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final. Dari ketentuan tersebut berarti Mahkamah Konstitusi bersifat tunggal yang tidak mempunyai peradilan yang berada

dibawahnya dan tidak merupakan bawahan dari lembaga lain. Hal ini berbeda dengan Mahkamah Agung yang mempunyai peradilan-peradilan dibawahnya dan merupakan puncak dari peradilan-peradilan yang berada dibawahnya.

Mahkamah Konstitusi di samping mempunyai kedudukan yang sejajar dengan Mahkamah Agung juga mempunyai kewenangan seperti yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang kemudian dipertegas dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi yang menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. Menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar,
- b. Memutus segketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar,
- c. Memutus pembubaran partai politik,
- d. Dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- e. Memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, sebagaimana dimaksud dalam UUD RI 1945.

Adapun kejelasan kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut dapat diuraikan sebagaimana berikut ini.

a. Menguji Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar

Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar (*judicial review*) telah dirumuskan dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (perubahan ketiga) sebagai salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia adalah *constitutional court* yang ke-78 di dunia, dibentuk berdasarkan Pasal 24 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Jo Pasal 24C yang diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-7 (lanjutan 2), tanggal 9 November 2001, Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.²⁵⁸

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia yang kedudukannya sejajar dengan Mahkamah Agung. Namun sebelumnya pengujian undang-undang tidak dikenal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pada waktu dilangsungkan sidang tentang pembentukan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, pembahasan tentang hak uji materiil menjadi salah satu perdebatan yang menarik. Perdebatan ini terjadi pada waktu sidang Badan Penyelidikan Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Soepomo menolak pendapat M.Yamin yang menghendaki agar dalam undang-undang dasar yang sedianya akan dibentuk tersebut dicantumkan suatu

²⁵⁸ Laica Marzuki. *Judicial Review Di Mahkamah Konstitusi*. Berita Mahkamah Konstitusi, Edisi.No.07 Oktober-Nopember 2004. hlm.24

ketentuan bahwa Mahkamah Agung berhak menetapkan suatu undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.

Adapun alasan Soepomo untuk menolak di cantumkan hak menguji materiil dalam undang-undang dasar antara lain adalah, undang-undang dasar yang hendak dibentuk tidak mengenal teori *Trias Politica*, sedangkan hak menguji materiil hanya dijumpai dalam negara-negara yang menganut teori *Trias Politica*. Di samping itu juga para ahli hukum belum begitu banyak mempunyai pengalaman dalam bidang hak menguji materiil.²⁵⁹

Memang mengenai *judicial review* tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, dan itu sebabnya menimbulkan penafsiran yang beragam. Sebagian ahli hukum mengatakan bahwa tidak diaturnya masalah tersebut oleh Undang-Undang Dasar 1945 tidak berarti para hakim tidak memiliki kewenangan tersebut. Kekuasaan kehakiman merupakan pengawal konstitusi, hal tersebut dijalankan dengan cara melakukan kontrol yudisial untuk menjamin terjaganya konstitusi.

Keberadaan *judicial review* sangat dibutuhkan, baik secara yuridis, politik maupun pragmatis. Secara yuridis sesuai dengan *Stufen Theory* bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (*lex superiori derogat legi inferiori*). Oleh sebab itu, suatu undang-undang tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dasar. Untuk mengetahui suatu undang-undang bertentangan atau

²⁵⁹ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Edisi kedua Cetakan pertama, Liberty Yogyakarta. 1993, hlm 66

tidak dengan undang-undang dasar, maka diperlukan *judicial review*. Secara politis, kebutuhan akan *judicial review* sangat diperlukan agar visi dan misi serta materi muatan suatu undang-undang tidak bertentangan dengan undang-undang dasar. Pada hakikatnya suatu undang-undang dibuat untuk melaksanakan undang-undang dasar. Secara pragmatis, kebutuhan *judicial review* ini sangat diperlukan untuk mencegah praktek penyelenggaraan pemerintah negara yang tidak sesuai atau menyimpang dari undang-undang dasar. Tanpa *judicial review* sulit menegakkan Undang-Undang Dasar 1945.²⁶⁰

Di samping Mahkamah Konstitusi melakukan *judicial review* yang tercantum dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945 yang tidak membuka peluang bagi upaya hukum banding, kasasi ataupun upaya hukum lainnya, Mahkamah Agung diberikan kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, sebagai mana yang dimaksud dalam Pasal 24A Undang-Undang Dasar 1945. Kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangan Mahkamah Agung merupakan bagian dari fungsi peradilan (*justitueele functie*) mahkamah dalam pemeriksaan tingkat kasasi namun pengujian peraturan perundang-undangan sedemikian dapat pula dimohonkan langsung kepada Mahlamah Agung (*vide* Pasal 11 ayat (3) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman).

²⁶⁰ Mukti Arto, *Mengutip Amir Mahmud, Demokrasi, Undang-Undang dan Peran Rakyat*, dalam *PRISMA* No. 8, Jakarta: LP3ES, 1984 hlm 345-346.

Proses *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi ada 2 (dua) macam, sebagai mana yang tercantum dalam Pasal 51 ayat (3) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yakni;

- a. Pengujian undang-undang secara formal (*formele toetsing*), yakni pengujian terhadap suatu undang-undang dilakukan karena proses pembentukan undang-undang tersebut dianggap pemohon tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar.
- b. Pengujian undang-undang secara materiil (*materieele toetsing*) yakni pengujian terhadap suatu undang-undang dilakukan karena terdapat materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang dianggap pemohon bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.²⁶¹

Sementara juga ada beberapa ahli hukum berpendapat bahwa kekuasaan kehakiman pada dasarnya tidak mempunyai wewenang untuk melakukan *judicial review*, yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945 mengenai *judicial review* yang demikian itu, jika ada kehendak untuk memberikan kewenangan tersebut kepada kekuasaan kehakiman, hal itu harus ditentukan secara jelas dalam Undang-Undang Dasar. Sejak terjadinya reformasi Undang-Undang Dasar 1945 mengalami 4 (empat) kali amandemen, pada amandemen ketiga disepakati terbentuknya sebuah institusi baru yang mempunyai kewenangan untuk melakukan *judicial review* undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, sebagaimana tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

Kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi dapat dibedakan menjadi dua. Yaitu kewenangan utama, dan kewenangan tambahan. Kewenangan utama meliputi: (a) pengujian undang-undang

²⁶¹ Laica Marzuki, *Judicial Review... Op., Cit.*, hlm. 25.

terhadap UUD, (b) memutus keluhan konstitusi yang diajukan oleh rakyat terhadap penguasa (UUD RI 1945 tidak memberikan kewenangan ini kepada Mahkamah Konstitusi), sebaiknya Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan utamanya yaitu untuk memutus *constitutional complain* yang diajukan rakyat terhadap penguasa seperti Mahkamah Konstitusi Austria, Itali, Jerman dan lainnya. Dengan diberikannya kewenangan tersebut, Mahkamah Konstitusi wajib menerima dan memutus permohonan dari rakyat bilamana adanya produk peraturan yang berada dibawah undang-undang seperti Keputusan Presiden, Penetapan Presiden, Instruksi Presiden dan/atau Peraturan Presiden untuk diajukan *judicial review*. Seperti kita ketahui bahwa Peraturan Presiden No 55/2005 tentang harga BBM yang mengacu pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dimana Pasal 28 ayat (2) dan (3), telak di dikoreksi dalam *judicial review* Mahkamah Konstitusi pada tanggal 21 Desember 2004 karena dinilai bertentangan dengan UUD RI 1945.²⁶² Tanpa diberi kewenangan tersebut diatas maka Mahkamah Konstitusi belum bisa melakukan perannya sebagai penjaga konstitusi secara tuntas dan menyeluruh. (c) memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara. Sedangkan kewenangan tambahan dapat bervariasi antara negara satu dengan yang lainnya. UUD RI 1945 memberikan kewenangan tambahan tersebut berupa; (a) pembubaran partai politik, (b) perselisihan hasil pemilihan umum, (d) pemberian putusan Dewan Perwakilan Rakyat atas

²⁶² Maruaran Siahaan, *Hukum Acara... .. Op., Cit., hlm. 27*

dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau wakil Presiden.

Menurut Jimly Asshiddiqie, *judicial review* di Indonesia merupakan upaya pengujian oleh lembaga yudisial terhadap produk hukum yang ditetapkan oleh cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, atau pun yudikatif.²⁶³ Pemberian kewenangan kepada hakim merupakan penerapan prinsip *checks and balances* berdasarkan sistem pemisahan kekuasaan negara yang dipercaya lebih menjamin perwujudan gagasan demokrasi dan cita negara hukum *rechtstaats* atau pun (*rule of law*). Sesuai dengan prinsip *checks and balances* yang telah menjadi salah satu pokok pikiran dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasca perubahan, pengujian konstiusionalitas materi undang-undang telah ditegaskan menjadi kewenangan hakim, yaitu Mahkamah Konstitusi.²⁶⁴

Peranan yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi melalui kewenangannya sebagai sebuah lembaga peradilan oleh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, mencerminkan semakin kuatnya penguatan prinsip negara hukum dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 setelah adanya perubahan. Pilar yang sangat fundamental yang diletakkan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 untuk memperkuat prinsip negara hukum adalah perumusan pada Pasal 1

²⁶³ Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam pengertian *judicial review* itu terdapat pula pengertian pengujian kembali, tidak saja terhadap produk legislatif dan eksekutif, tetapi juga terhadap produk putusan hakim sendiri. Jimly Asshiddiqie, "Judicial Review: Kajian Atas Permohonan Hak Uji Materiil Terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2000 tentang TGPTPK", makalah dalam dictum edisi I, tahun 2002, hlm 37. Lihat Fathurohman, Dian Aminuddin, Sirajudin, *Memahami... Op., Cit., hlm25*

²⁶⁴ *Ibid*, hlm 25

ayat (2), yang menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan adanya perumusan ini, maka Indonesia yang menganut asas demokrasi dalam penyelenggaraan kenegaraan menyandarkan mekanisme demokrasinya kepada hukum, yaitu Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945. Hak-hak yang diakui dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, dan tata cara pelaksanaan demokrasi didalamnya menjadi rambu-rambu bagi pelaksanaan demokrasi. Karena demokrasi tanpa hukum akan mengarah menjadi anarki. Pelanggaran terhadap konstitusi dapat dilakukan dalam beberapa bentuk. Meskipun Dewan Perwakilan Rakyat yang anggotanya dipilih dalam pemilihan umum dan Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, yang berarti keduanya mempunyai dasar legitimasi perwakilan aspiratif, namun, dalam prinsip negara hukum kedua lembaga ini tetap dapat melakukan pelanggaran terhadap konstitusi.²⁶⁵

Dengan ditetapkannya mekanisme pembuatan undang-undang dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, yang melibatkan kedua lembaga ini, Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, maka produk bersama dari kedua lembaga ini, yaitu undang-undang secara potensial pun dapat menyimpang dari Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945. Sebuah undang-undang dapat menjadi objek *legislative review*, yang dilakukan oleh badan legislatif yang membuatnya. Namun, haruslah

²⁶⁵ Azhar, Inovasi Vol.5/XVII/ November 2005 Persatuan Pelajar Indonesia (PPI) Jepang, Membuka Dunia Untuk Indonesia Dan Membuka Indonesia Untuk Peranan Mahkamah Konstitusi Sebagai Penjaga Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Dosen Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya. JSPS Fellow, Graduate School Of Law, Hokkaido University., Sapporo, Jepang Email: aazhar_200@yahoo.com.,

diingat bahwa *legislative review* masih tetap didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan politik karena memang produk dari lembaga politik.²⁶⁶ Kehadiran Mahkamah Konstitusi untuk melakukan uji undang-undang adalah untuk menjaga/ menegakkan konstitusi bilamana terjadi pelanggaran konstitusi oleh undang-undang. Dengan mekanisme ini jelas bahwa peranan Mahkamah Konstitusi dalam ketatanegaraan Indonesia adalah untuk menjaga jangan sampai terjadi pelanggaran konstitusi oleh lembaga negara.

Mahkamah Konstitusi yang melaksanakan fungsi peradilan untuk melakukan uji undang-undang harus membatasi dirinya jangan sampai menjadi *super body* dalam pembuatan undang-undang yang terjebak untuk menjadi lembaga yang mempunyai hak "*veto*" secara terselubung. Dalam hal pembuatan undang-undang harus dipahami secara kesistiman bahwa terdapat tiga kategori substansi dalam konstitusi; (a) pembuat undang-undang diberi kewenangan penuh untuk mengatur dan menetapkan, (b) dalam mengatur dan menetapkan pembuat undang-undang dengan kualifikasi atau pembatasan, (c) pembuat undang-undang tidak diberi kewenangan untuk mengatur dan menetapkan karena telah ditetapkan dan diatur sendiri oleh konstitusi.²⁶⁷

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 telah mendistribusikan kewenangannya kepada beberapa lembaga negara. Dalam melaksanakan kewenangan tersebut sangat mungkin akan terjadi

²⁶⁶ *Ibid.*, hlm

²⁶⁷ Lihat Undang-undang dasar 1945 Pasal 20 ayat (1-5)

dimana satu lembaga negara menggunakan kewenangannya melampaui batas kewenangan yang diberikan kepadanya sehingga melanggar kewenangan lembaga lain. Dengan adanya perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, hubungan antar lembaga negara diposisikan secara fungsional, dan tidak secara hirarkis, maka diperlukan sebuah lembaga yang secara final dapat memutus perselisihan kewenangan antar lembaga negara. Mahkamah Konstitusi berperan sebagai lembaga peradilan yang memutus sengketa antar kewenangan lembaga negara. Sebelumnya peran ini dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dimana sebagai sebuah lembaga pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat yang *omnipotent*, yang berwenang untuk melakukan apa saja termasuk didalamnya untuk menyelesaikan persengketaan yang timbul antar lembaga negara.

b. Memutus Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sebelum adanya perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 pada tahun 2001, belum ada aturan mengenai mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara. Maka barulah setelah adanya perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945, yang mengadopsi pembentukan lembaga negara Mahkamah Konstitusi yang salah satu kewenangannya adalah memutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara yang kewenangannya

diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945.²⁶⁸

Sejak dilakukannya amandemen Undang-Undang Dasar 1945, konsep tentang lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar mengandung arti interpretasi yang beragam. Hal ini disebabkan pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945 tidak diatur di dalam konstitusi dan tidak memberikan kejelasan konsepsi tentang lembaga negara. Kenyataan ini berbeda dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No.III/MPR/1978 tentang Kedudukan Dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan Atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara, yang menyebutkan jenis dan kewenangan lembaga negara yang ada, seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Agung. Sedangkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi ternyata juga tidak memberikan kejelasan konsep tentang lembaga negara.

Jikalau mengikuti pandangan yang luas berdasarkan penafsiran gramatikal, maka perlu menginventarisasi semua lembaga/organ negara yang disebut dalam undang-undang dasar (setelah mengalami perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat) beserta kewenangannya masing-masing. Dengan demikian akan jumpai lembaga/organ negara sebagai berikut:

²⁶⁸ Jimly Asshiddigie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Cet Ke-3, Jakarta, 2006 hlm.2

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).
2. Presiden dan Wakil Presiden.
3. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).
4. Dewan Perwakilan Daerah (DPD).
5. Mahkamah Agung (MA).
6. Mahkamah Konstitusi (MK).
7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
8. Komisi Pemilihan Umum (KPU).
9. Komisi Yudisial (KY).
10. Jaksa Agung.
11. Bank Indonesia (BI).
12. TNI dan POLRI.
13. Pemerintah Daerah Propinsi, Kota, Kabupaten.
14. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Propinsi, Kota/Kabupaten.²⁶⁹

Sejak dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945, banyak terjadi pergeseran dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya adalah pergeseran paradigma kelembagaan negara. Pergeseran ini ditandai dengan redaksi status Majelis Permusyawaratan Rakyat yang kini tidak lagi sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Dengan demikian tidak dikenal lagi istilah lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara, yang ada hanyalah lembaga negara. Paradigma ini telah

²⁶⁹ A. Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi.....Op.,Cit.*, hlm. 126-127.

dipraktikkan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang (Susduk) Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam menjalankan fungsi-fungsinya, lembaga negara kerap kali melakukan kerja sama atau hubungan. Hubungan antar lembaga-lembaga negara sangat dimungkinkan terjadinya konflik kepentingan yaitu manakala suatu lembaga negara yang merupakan bagian dari sistem pemerintahan, bekerja tidak sebagaimana mestinya. Agar sistem itu tetap bekerja sesuai dengan yang dituju, konflik harus diselesaikan melalui lembaga yang memiliki kekuasaan yaitu lembaga peradilan.

Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi sangat diperlukan sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan untuk memutus sengketa lembaga negara. Kewenangan ini diberikan oleh undang-undang dasar dalam kerangka mekanisme *Checks and Balances* dalam menjalankan kekuasaan negara. Dalam hal ini telah tercantum dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 24C Ayat (1), menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

Di samping itu juga menurut Pasal 61 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi disebutkan bahwa pemohon

dalam sengketa kewenangan lembaga negara adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan. Namun terdapat pengecualian dalam Pasal 65, yang menegaskan bahwa Mahkamah Agung tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangan diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 sewaktu Mahkamah Agung melakukan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang.

c. Pembubaran Partai Politik

Di negara yang menganut sistem politik demokrasi, keberadaan partai politik merupakan "*condition sine quanon*" partai politik mutlak diperlukan dalam pemerintahan demokratis, Partai politik dapat mempunyai fungsi menyelenggarakan pendidikan politik. Pendidikan politik merupakan persyaratan yang harus diselenggarakan dalam pemerintahan yang bersystem politik demokrasi. Dalam negara demokrasi sangat dibutuhkan pemilihan umum yang mengikut sertakan partai politik sebagai peserta pemilihan umum. Dewasa ini tidak ada lagi negara demokrtis tanpa partai politik, dukungan partai-partai politik terhadap pemimpin sangat diperlukan tetapi seringkali terjadi suatu perbedaan ideologi yang menyebabkan perlawanan partai politik terhadap pemimpin.²⁷⁰

²⁷⁰ Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan....Op.,Cit.*, hlm. 27

Dalam setiap rezim hampir senantiasa muncul sosok partai politik yang dipandang sebagai lawan politik oleh kelompok partai yang berkuasa. Partai lawan ini jarang mendapat tempat dalam pemerintahan bahkan perlakuan yang didapat tidak adil dari partai berkuasa. Disamping itu juga terjadi suatu pembekuan pengurus baik pusat sampai daerah bahkan terjadi pembubaran partai politik merupakan sanksi yang menyakitkan bagi partai politik.

Dari orde ke orde lain pembekuan dan pembubaran partai politik masih memperoleh ruang dalam peraturan prundang-undangan yang berlaku. Dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Pembaharuan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membekukan pengurus tingkat pusat partai politik dan golongan karya. Kewenangan Presiden dalam hal membekukan partai politik dan golongan karya tanpa terlebih dahulu melalui proses hukum sebenarnya merupakan tindakan otoriter dan bertentangan dengan Hak Asasi Manusia (HAM).

Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM), memberikan dasar hukum yang sangat kuat terhadap eksistensi partai politik dalam ketentuan Pasal 24 dinyatakan;

- a) Setiap orang berhak untuk berkumpul, berapat dan berserikat untuk maksud damai.
- b) Setiap warga negara atau kelompok berhak mendirikan parpol lembaga suadaya masyarakat atau organisasi lainnya untuk berperan serta dalam

pemerintahan yang sejalan dengan tuntutan perlindungan, penegakan dan pemajuan Hak Asasi Manusia (HAM).

Pembubaran partai politik pada dasarnya dan apapun alasannya bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi dan hak Asasi Manusia (HAM). Namun dalam prakteknya pembubaran partai politik dapat dilakukan dengan alasan ideologi dan pelanggaran hukum.²⁷¹ Keberadaan partai politik termasuk partai golongan karya mempunyai landasan hukum yang sangat kuat, sehingga secara yuridis tidak dapat dibubarkan tanpa alasan yang sah dan melalui proses peradilan. Memang ada suatu dilema. Di satu sisi keberadaan parpol harus di pertahankan karena alasan Hak Asasi Manusia, namun di sisi lain tidak ada manfaatnya mempertahankan partai politik yang diduga menjadi penghambat proses pembaharuan. Persoalan pembubaran parpol sangat bertentangan dengan prinsip demokrasi dan HAM, Setelah dilakukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 28E ayat (3) secara tegas menyatakan: setiap orang berhak atas kebebasan, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.²⁷²

Tampak di sini ada ambivalensi undang-undang dasar dalam memberikan kebebasan sebagai mana yang dimaksud tersebut, jika demikian sedapat mungkin diberikan parameter yang jelas dan tegas tentang alasan-alasan yang menjadi dasar sebuah partai politik dapat dibubarkan. Hal ini dapat dimaksudkan untuk meminimalisi potensi

²⁷¹ Tanpa nama, "Mahkamah Konstitusi Berwenang Bubarkan Parpol". Dalam www.hukumonline.com, Tanggal 8 Agustus 2003

²⁷² Suewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*. Di terbitkan oleh, Asosiasi Pengajaran HTN dan HAN, In-Trans. Jawa Timur. 2004. hlm.28

tindakan sewenang-wenang dari penguasa.

Oleh karena itu Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 mengatur tentang wewenang Mahkamah Agung melakukan pencabutan hak partai untuk ikut pemilihan umum jika melanggar ketentuan tentang larangan membentuk badan usaha partai politik dan menerima sumbangan melebihi batas yang ditentukan undang-undang.

Partai politik dapat dibekukan dan dibubarkan oleh Mahkamah Agung melalui proses peradilan setelah terlebih dahulu mendengar dan mempertimbangkan keterangan dari pengurus partai politik yang bersangkutan, jika melanggar tujuan partai politik, kewajiban partai politik dan larangan partai politik. Larangan yang tercantum dalam Pasal 16 Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999, adalah;

- a. Menganut, atau mengembangkan, menyebarkan ajaran atau paham komunisme/ marxisme/ lenisme, dan ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila;
- b. Menerima sumbangan dan/atau bantuan dalam bentuk apapun dari pihak asing, baik langsung maupun tidak langsung;
- c. Memberi sumbangan dan/atau bantuan dalam bentuk apapun kepada pihak asing, baik langsung maupun tidak langsung, yang dapat merugikan kepentingan bangsa dan negara;
- d. Melakukan kegiatan yang bertentangan dengan kebijakan Pemerintah Republik Indonesia dalam memelihara persahabatan dengan negara lain.

Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan suatu kejelasan yaitu pembubaran partai politik tidak lagi berada pada Mahkamah Agung, bahkan kewenangan pembubaran partai politik tersebut telah dipindahkan ke Mahkamah Konstitusi sebagai mana telah tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yaitu Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus pembubaran partai politik. Maka dengan di bentuknya Mahkamah Konstitusi dalam mengawasi demokrasi dan menegakkan perlindungan Hak Asasi Manusia sangat diperlukan, agar jangan sampai suatu partai politik dibubarkan dengan alasan yang tidak konstitusional, apalagi menurut kemauan penguasa, mengingat pada dasarnya apapun alasannya pembubaran partai politik bertentangan dengan prinsip demokrasi dan Hak Asasi Manusia (HAM). Mahkamah Konstitusi dalam membubarkan partai politik menilai bahwa partai politik tersebut tidak sesuai dengan prinsip negara Pancasila.

Adapun yang berhak mengajukan pembubaran partai politik ke Mahkamah Konstitusi adalah Pemerintah sebagaimana telah diatur dalam Pasal 68 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, tentang Mahkamah Konstitusi.

d. Perselisihan Hasil Pemilihan Umum

Dalam amandemen keempat Undang-Undang Dasar 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat memutuskan penggunaan sistem perwakilan bikameral, maka itu pemilihan umum tahun 2004, pemilih tidak hanya

memilih Dewan Perwakilan Rakyat namun juga anggota Dewan Perwakilan Daerah. Inilah komposisi yang diharapkan benar-benar mewakili rakyat Indonesia. Dewan Perwakilan Rakyat adalah wujud keterwakilan gagasan (*representation of ideas*), sedangkan Dewan Perwakilan Daerah adalah keterwakilan dalam kehadiran (*representation in presence*). Kursi Dewan Perwakilan Rakyat yang diperebutkan mencapai 550 kursi sedangkan Dewan Perwakilan Daerah saat ini ada 31 Provinsi, tiap Provinsi ada 4 (empat) kursi Dewan Perwakilan Daerah yang akan di perebutkan sehingga jumlah Dewan Perwakilan Daerah 124 kursi.²⁷³

Berdasarkan perkembangan yang terjadi dewasa ini dapat diprediksikan betapa kompleks permasalahan yang terjadi pada pemilihan umum tahun 2004. Oleh karena itu dalam pemilihan umum tahun 2004 rakyat bukan hanya memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat tingkat kabupaten/kota saja, melainkan juga memilih Dewan Perwakilan Daerah, serta pemilihan Presiden dan/atau wakil presiden secara langsung. Suatu hal yang sama sekali baru dalam negara Indonesia.

Pemilihan umum tahun 2004 dilaksanakan dengan dua sistem yaitu sistem proporsional yang dilakukan dengan terbuka untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/ Kabupaten Kota. Sistem yang kedua adalah sistem distrik yaitu

²⁷³ Joko J Prihatmoko. *Pemilu 2004 Dan Konsolidasi Demokrasi*. LP21 Press, Semarang, 2003. hlm.28

untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah, setiap Provinsi diambil 4 (empat) orang sebagai perwakilan daerah. Dengan sistem ini akan mengakibatkan terjadinya permasalahan dalam pelaksana serta penentuan kursi yang berhak duduk sebagai wakil rakyat yang telah diputuskan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) secara nasional.

Adapun mengenai persengketaan pemilihan umum yang berhak mengajukan keberatan telah diatur dalam Pasal 74 ayat (2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi bahwa permohonan Pemohon hanya dapat diajukan terhadap penetapan hasil pemilihan umum yang dilakukan secara nasional oleh Komisi Pemilihan Umum yang mempengaruhi;

- a. Terpilihnya calon anggota Dewan Perwakilan Daerah;
- b. Penentuan pasangan calon yang masuk pada putaran kedua pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta terpilihnya pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden;
- c. Perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum di suatu daerah pemilihan.

Adapun penetapan hasil pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Daerah Provinsi/ Kabupaten Kota, dilakukan secara nasional oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Mengenai pengumuman tersebut dilakukan selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah pemungutan suara, sesuai

dengan Pasal 104 ayat (1-2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum.

Sedangkan mengenai terjadinya perselisihan tentang hasil pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 104, diperiksa dan diputus untuk tingkat pertama dan terakhir oleh Mahkamah Konstitusi, sesuai dengan Pasal 134 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum.

Mengenai penetapan rekapitulasi penghitungan suara dan pengumuman hasil pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, penetapan ini dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak hari pemungutan suara seperti dalam Pasal 66 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan/atau Wakil Presiden. Adapun mengenai penetapan Presiden dan Wakil Presiden dapat diajukan keberatan hanya oleh pasangan calon kepada Mahkamah Konstitusi dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari atau 3X 24 (tiga kali dua puluh empat) jam, setelah penetapan hasil pemilihan umum oleh Komisi Pemilihan Umum. Keberatan tersebut hanya terhadap hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon.

Namun, Mahkamah Konstitusi membatasi siapa saja yang berhak mengajukan permohonan dalam sengketa pemilihan umum, seperti dalam Pasal 74 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yaitu;

- a. Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia calon anggota Dewan Perwakilan Daerah peserta pemilihan umum;
- b. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden peserta pemilihan umum Presiden dan /atau Wakil Presiden;
- c. Partai politik peserta pemilihan umum.

Dengan melihat ketentuan undang-undang tersebut mengenai persengketaan pemilihan umum, hal ini telah jelas kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus setiap sengketa yang dimohonkan. Dengan menggunakan setiap instrumen hukum yang ada, masyarakat dapat memuaskan hak-haknya. Hal ini mengingat masalah pemilihan umum merupakan pintu gerbang menuju pemerintahan yang bersih dan demokrasi.

- e. Pendapat DPR mengenai Pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden

Di samping kedudukan dan kewenangan Mahkamah Konstitusi, ada juga kewajiban Mahkamah Konstitusi memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan Pasal 24C ayat (2) Undang-undang Dasar 1945.

Dalam sistem pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden tahun 2004 ini mencerminkan sistem pemerintahan presidensiil, yang Presiden dan/atau Wakil Peresiden dipilih langsung oleh rakyat. Hal ini memang merupakan konsekuesi dari sistem pemerintahan presidensiil. Presiden

dalam sistem presidensiil dipilih langsung dan diberhentikan melalui badan peradilan, bukan melalui anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dilibatkannya Mahkamah Konstitusi dalam proses *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden, tidak terlepas dari pengalaman masa lalu dan merupakan konsekuensi logis dari perubahan sistem dan bangunan ketatanegaraan yang dikembangkan di Indonesia. Selain itu keinginan untuk memberikan pembatasan agar seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan bukan karena alasan politik belaka, melainkan juga memiliki landasan dan pertimbangan hukum yang dapat dipertimbangkan.²⁷⁴

Namun pemberhentian Presiden di tengah jalan melalui proses peradilan, sesuai dengan apa yang telah diduga oleh Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan Pasal 7A Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatakan bahwa Presiden dan atau wakil presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usulan Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden Dan/atau Wakil Presiden.

Dalam hal ini segala yang diduga oleh Dewan Perwakilan Rakyat menurut Pasal 7A Undang-Undang Dasar 1945 harus melalui proses

²⁷⁴ Fathurohman, Dian Aminundin, Sirajudin, *Memahami ... Op., Cit.*, hlm 53

peradilan yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi. Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan peradilan atas apa yang diduga oleh DPR untuk pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus menunggu keputusan Mahkamah Konstitusi yang terdapat dalam Pasal 7B ayat (1) yaitu, Usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi, untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghiatan terhadap negara, korupsi, penyuapan tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Kewajiban Mahkamah Konstitusi untuk memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat menunjukkan adanya suatu kerancuan dalam Undang-Undang Dasar 1945, rumusannya mengatur tentang *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden yang tertuang dalam Pasal 7B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Apabila menggunakan rumusan Pasal 7B ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945. Mahkamah Konstitusi menjalankan peradilan pidana terhadap pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Terlepas dari kerancuan rumusan tersebut, Undang-Undang Dasar 1945 lebih memilih rumusan Pasal 7B ayat (1). Sedangkan Pasal 83 ayat

(2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden, terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, amar putusan menyatakan membenarkan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat.

Kekhawatiran itu sebenarnya hanya dapat dipahami dalam batas sistem pemberhentian presiden menggunakan sistem parlementer. Kekhawatiran itu tidak akan terjadi jika mekanisme pemberhentian Presiden harus di dasarkan pada proses peradilan yang berada dalam Mahkamah Konstitusi, Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden atas dasar putusan Mahkamah Konstitusi terhadap kasus pelanggaran konstitusi lainnya, yang berkaitan dengan prinsip presidensiil dan atas dasar putusan Mahkamah Agung terhadap kasus kejahatan yang disebut dalam konstitusi.²⁷⁵

Dari hal ini terlihat bahwa Mahkamah Konstitusi menjalankan peradilan politik bukan peradilan pidana. Mengenai kekuatan mengikat putusan Mahkamah Konstitusi. Karena keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam proses *impeachment* ini hanya sebatas kewajiban maka Majelis

²⁷⁵ Suewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan ... Op., Cit.,* hlm. 107

Permasyarakatan Rakyat secara yuridis tidak terikat dengan putusan Mahkamah Konstitusi.²⁷⁶

Lebih lanjut Pasal 7B ayat (7) menegaskan bahwa keputusan Majelis Permasyarakatan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam Rapat Paripurna Majelis Permasyarakatan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam Rapat Paripurna Majelis Permasyarakatan Rakyat.

Apabila pada akhirnya putusan Mahkamah Konstitusi itu tidak bersifat final dan mengikat mengenai usulan Dewan Perwakilan Rakyat atas dugaan sebagaimana telah tertuang dalam Pasal 7B ayat (1), maka Majelis Permasyarakatan Rakyat sudah sepantasnya memberika penjelasan kepada rakyat, karena Presiden dan/atau Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Maka kewenangan memeriksa dan memutus perkara yang berkaitan dengan pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Karena itu, terdapat dua alasan pemberhentian Presiden menurut Undang-Undang Dasar 1945 yaitu karena terbukti melakukan perbuatan melanggar hukum dan terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden. Rumusan pemberhentian presiden dalam Pasal 7A Undang-

²⁷⁶ *Ibid.* hlm. 56

Undang Dasar 1945 tersebut sangat ringkas, tanpa penjelasan yang rinci dan hanya mengatur hal-hal pokok yang tentunya sangat terbuka untuk adanya berbagai penafsiran yang bisa berbeda.²⁷⁷ Terlepas dari kerancuan rumusan tersebut, Undang-Undang Dasar 1945 lebih memilih rumusan Pasal 7B ayat (1). Sedangkan Pasal 83 ayat (2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden, terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, amar putusan menyatakan membenarkan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat.

Pelanggaran hukum yang diduga dilakukan Presiden yang disebut dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-undang Nomor. 24 Tahun 2003, telah diperjelas dalam ayat (3) dengan memberi batasan sebagai berikut:

- a. Pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang;
- b. Korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang;
- c. Tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;

²⁷⁷ Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden, Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm 10

- d. Perbuatan tercela adalah perbuatan-perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- e. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Dari kewenangan yang disebutkan diatas terlihat bahwa sengketa yang diperkarakan dan diadili Mahkamah Konstitusi sangat banyak berkaitan dengan proses politik, sebagian besar merupakan perselisihan yang syarat dengan sifat politik sebagai salah satu karakteristik sengketa. Sudah barang tentu hal ini juga akan mempunyai dampak pada pihak-pihak yang dapat menggerakkan mekanisme Konstitusional kontrol oleh berbagai lembaga negara.

Kehadiran Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, telah memberikan kejelasan mengenai masalah-masalah politik ketatanegaraan dengan lembaga-lembaga negara secara konstitusional, dengan uraian di muka mengenai kedudukan dan kewenangan serta kewajiban Mahkamah Konstitusi yang seharusnya dapat dijalankan. Dari sini terlihatlah fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang kemandirian dan independensinya dalam menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan yang telah dijamin oleh Pasal 24 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945.

Kekuasaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan konstitusi harus terlepas dari berbagai pengaruh yang menghambat proses

penegakan hukum, karena kekuasaan kehakiman sangatlah menentukan sebagai penegak dan sekaligus sebagai rumah yang melahirkan keadilan. Tidak berlebihan jika disimpulkan bahwa buat sebuah bangsa yang ingin berhasil, maka prasyarat yang absolut yaitu adanya kekuasaan kehakiman yang kuat, bebas, mandiri dan tidak memihak.²⁷⁸

Untuk menjalankan fungsi dan peranannya Mahkamah Konstitusi sebagaimana layaknya sebuah lembaga peradilan, maka Mahkamah Konstitusi memiliki hakim konstitusi, hukum acara serta ke sekretariatan dan kepaniteraan. Hakim Mahkamah Konstitusi berjumlah 9 (sembilan) orang sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yaitu Mahkamah Konstitusi mempunyai 9 (sembilan) orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden yang diajukan masing-masing 3 (tiga) orang oleh Mahkamah Agung, 3 (tiga) orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, 3 (tiga) orang oleh Presiden.

Dengan diangkatnya hakim konstitusi oleh tiga lembaga tersebut diharapkan dapat tercipta keseimbangan dalam tubuh Mahkamah Konstitusi, serta ketidakadannya suatu keterpihakan dalam menjalankan fungsi dan peranannya. Adapun persyaratan menjadi hakim konstitusi telah diatur dalam Pasal 24C ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 yaitu semua hakim konstitusi harus memiliki integritas yang tinggi dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.

²⁷⁸ Charles Himawan. *Hukum Sebagai Panglima*, Buku Kompas Jakarta.2003. hlm. XV.

Mengenai hukum acara dalam beracara ke Mahkamah Konstitusi telah diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) No.04/PMK/2004 tentang Pedoman Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) yang merupakan sumber utama hukum acara perselisihan hasil pemilihan umum. Dan dilengkapi juga dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PMK/2004 tentang Prosedur Pengajuan Keberatan Atas Penetapan Hasil Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden Tahun 2004. Ketentuan ini mengatur berbagai hal mengenai hukum acara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU), seperti permohonan dan materi permohonan, tata cara mengajukan permohonan, registrasi perkara dan penjadwalan sidang pemeriksaan pendahuluan, pemeriksaan persidangan hingga putusan.²⁷⁹ Ditambah juga dengan draft Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Pengujian Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam menjalankan tugas Mahkamah Konstitusi dibantu oleh sebuah Sekretaris Jenderal dan Kapaniteraan berdasarkan Pasal 7 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Adapun tugas dari kedua alat kelengkapan Mahkamah Konstitusi, dapat dikatakan bahwa tugas Panitera adalah menyelenggarakan administrasi perkara serta mengikuti semua sidang serta musyawarah pengadilan dan mencatat dengan teliti semua hal yang dibicarakan dan terjadi serta relevan dalam persidangan. Panitera harus membuat berita acara sidang pemeriksaan di

²⁷⁹ Buku II. Satu Tahun Mahkamah Konstitusi Mengawal Konstitusi Indonesia. Laporan Pelaksanaan Putusan MPR Oleh Mahkamah Konstitusi 2003-2004. hlm, 28

persidangan dan menandatangani bersama-sama dengan Ketua sidang. Berita acara ini merupakan dasar dalam membuat putusan. Sedangkan Sekretaris Jendral dalam hal ini dapat dikatakan mempunyai tugas dan fungsi menyelenggarakan administrasi di luar proses persidangan.²⁸⁰

Dengan demikian diharapkan kehadiran Mahkamah Konstitusi memberikan cerminan serta harapan bagi bangsa Indonesia untuk melakukan peradilan yang merdeka, berwibawa, dan memiliki putusan yang berpihak pada kepentingan konstitusi.

Kehadiran Mahkamah Konstitusi yang difasilitasi dengan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, masih banyak yang perlu dibenahi. Dari kajian praktis, masih banyak yang mungkin akan menimbulkan masalah karena undang-undangnya tidak cukup mengatur. Sebutlah misalnya dalam proses peradilannya, siapa yang menjadi pemohon dan termohon dalam proses permohonan *judicial review* yang sudah berjalan. Karena DPR RI dan Pemerintah ternyata hanya diposisikan sebagai pemberi keterangan, tidak diposisikan sebagai termohon lazimnya dalam proses peradilan biasa. Majelis Hakim Konstitusi merasa tidak perlu memanggil DPR RI dan pemerintah sebagai pihak yang berperkara atau termohon yang duduk di persidangan sama dengan pemohon.²⁸¹

²⁸⁰ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta 1998, hlm. 34

²⁸¹ Alasannya adalah karena dalam kesinambungan pemerintahan kemungkinan pemerintah maupun DPR yang dipanggil dan hadir di DPR tidak terlibat dalam pembuatan undang-undang yang diuji dan bahkan tidak mengetahui riwayat pembicaraan dalam pembahasannya. Boleh jadi dia juga tidak setuju dengan Undang-undang tersebut dan mempunyai pendapat yang mendukung pemohon tapi tidak mengemukakannya secara resmi.

Perdebatanpun menjadi sangat tajam, karena pemohon dan Majelis Hakim Konstitusi saling silang pendapat, sementara di antara anggota Mahkamah Konstitusinya rupanya belum ada kesepakatan yang bulat. Bahkan dalam persidangan yang memeriksa perkara *judicial review* terhadap Undang-undang Nomor 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara, telah terjadi pengusiran terhadap pengacara pemohon oleh Hakim Konstitusi, karena terkait dengan perdebatan sengit tentang ketidakhadiran termohon (pemerintah) pada sidang sebelumnya.

Di sini sebaiknya Majelis Hakim Konstitusi tetap berpedoman kepada asas-asas umum penyelenggaraan peradilan, di mana sebuah proses peradilan Mahkamah Konstitusi dengan kewenangan Majelis Hakim untuk memutus perkara (masuk kepada wilayah persengketaan), bukan berbentuk pengajuan permohonan yang bersifat sepihak. Maka dalam proses peradilannya diharuskan keberadaan para pihak, yaitu pemohon dan termohon duduk bersama dengan hak dan kewajiban yang sama sebagai subjek hukum seperti juga dalam kasus gugatan praperadilan di mana pemohon dan termohonnya sama-sama hadir di Pengadilan sebagai pihak-pihak yang berperkara.

Dalam Undang-undang Mahkamah Konstitusi Nomor 24 Tahun 2003 Pasal 34 ayat (2), pihak berperkara disebut-sebut para pihak (pemohon dan termohon), dalam Pasal 43 juga disebut-sebut pemohon dan termohon dapat diwakili kuasa hukumnya. Dan yang pasti dalam Undang-

Lihat Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm 65

Undang Mahkamah Konstitusi tersebut tidak disebut-sebut ada kekecualian kalau pihak DPR dan Pemerintah dalam gugatan *judicial review* sebagai termohon cukup diposisikan sebagai pihak yang hanya memberi keterangan saja.

Silang pendapat Undang-undang Mahkamah Konstitusi di-*review* oleh Mahkamah Konstitusi sendiri. Dalam Pasal 50 Undang-undang Mahkamah Konstitusi Nomor 24 Tahun 2003 secara tegas dikatakan, "Undang-undang yang dapat dimohonkan untuk diuji adalah undang-undang yang diundangkan setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Yakni terhitung sejak perubahan pertama undang-undang dasar pada tanggal 19 Oktober 1999. Undang-undang yang di undangkan sebelum perubahan undang-undang dasar tidak dapat diajukan permohonan pengujian. Maksud pembentukan undang-undang agar tidak terjadi tumpukan berkas perkara (*'een papieren muur'*) yang dikuatirkan bakal tidak mampu ditangani oleh Mahkamah.²⁸²

Dengan substansi Pasal 50 di atas, yang dinilai cukup jelas dan tidak bisa diartikan lain itu, maka muncul perdebatan, tidak selayaknya Mahkamah Konstitusi melakukan dan menerima permohonan *judicial review* atas Pasal 50 tersebut. Di lain pihak, Mahkamah Konstitusi menilai secara logika hukum penerimaan permohonan itu sah-sah saja karena persoalan yang muncul dari sebuah undang-undang atau yang dinilai

²⁸² Laica Marzuki, "Judicial Review" di Mahkamah Konstitusi, *Berita Mahkamah Konstitusi*, No. 07, Oktober-November, 2004, hlm 26.

bermasalah justru banyak muncul dari undang-undang yang lahir sebelum ada undang-undang Mahkamah Konstitusi ini.

Bahwa dalam perdebatan tersebut yang penting dan perlu digarisbawahi adalah, apabila Mahkamah Konstitusi dinilai berhak merubah ketentuan Pasal 50, sampai sejauh mana pasal tersebut dinilai bertentangan dengan kaidah-kaidah yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Jadi, undang-undang yang mengatur apa pun tetap bisa diterima untuk di-*judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi asal ada alasan diduga bertentangan dengan kaidah-kaidah yang diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945. Yang tidak boleh dilakukan Mahkamah Konstitusi adalah bertindak sebagai subjek hukum, dengan mengajukan sendiri dan memproses sendiri, karena itu akan melanggar asas-asas peradilan yang harus menjunjung tinggi objektivitas. Dalam kasus ini, bagaimana bisa objektif kalau wasit ikut bermain?

Dalam tugas peradilannya untuk memeriksa gugatan *impeachment*, sebaiknya secara tegas dinyatakan dalam undang-undang Mahkamah Konstitusi, bahwa putusan Majelis Hakim Konstitusi bersifat final. Artinya, untuk mengukuhkan putusan Mahkamah Konstitusi, tidak ada lagi acara pembelaan dari Presiden/Wakil Presiden serta perdebatan di antara para anggota MPR, karena semuanya sudah diproses dalam persidangan Majelis Konstitusi. Selain itu menurut Jimly Asshiddiqie secara menyeluruh mekanisme *impeachment* memerlukan undang-undang tersendiri. Undang-undang itu kata Jimly dapat berlaku bagi semua kepala

pemerintahan di tiap tingkatan, termasuk kepala pemerintahan daerah. Namun sepanjang undang-undang itu belum dibuat, alangkah baiknya tatib DPR pada prinsipnya mengatur mekanisme internal DPR. Tetapi, karena mekanisme sampai ada pendapat terakhir untuk *impeachment* merupakan bagian dari fungsi *checks and balances* DPR terhadap pemerintah dan melibatkan pihak luar yaitu penyelidikan pelanggaran hukum oleh Presiden dan/ atau Wapres.²⁸³

Sayangnya, masalah *impeachment* ini tidak berhenti pada sidang paripurna MPR. Karena *impeachment* yang berkaitan dengan dugaan melakukan tindak pidana²⁸⁴ harus dilanjutkan dan perlu penegasan proses pemeriksaan terhadap delik pidananya sendiri yang menjadi wewenang peradilan umum atau peradilan khusus (untuk tindak pidana korupsi atau pelanggaran HAM). Di sini perlu ada ketegasan peradilan sengketa konstitusi yang berkaitan dengan pengajuan *impeachment* oleh DPR, hanya sebatas membenarkan adanya dugaan presiden melakukan pelanggaran konstitusi, pelanggaran pidana atau perbuatan tercela, tidak memenuhi syarat lagi sebagai presiden, dan diputus harus diberhentikan dari jabatannya yang pelaksanaannya ditetapkan oleh sidang paripurna MPR.²⁸⁵ Persoalan tindak pidananya apakah itu pembunuhan, korupsi,

²⁸³ MK Usulkan "*Impeachment*" Masuk Tatib Parlemen, *Berita Mahkamah Konstitusi*, No. 07, Oktober-November, 2004, hlm 13.

²⁸⁴ Istilah "Tindak Pidana" merupakan terjemahan dari istilah "*strafbaar feit*" dalam bahasa Belanda. Tindak pidana mengandung dua unsur yaitu adanya unsur perbuatan atau tindakan seseorang yang dapat dipidana dan pertanggungjawaban pidana yaitu orang yang berbuat itu dapat dipertanggungjawabkan. Terpenuhinya kedua unsure ini adalah sebagai syarat seseorang dijatuhi pidana. Lihat Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden....Op.,Cit.*, hlm 16.

²⁸⁵ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara... Op.,Cit.*, hlm 17

pelanggaran hak asasi manusia (HAM), tetap harus diadili dengan proses peradilan tersendiri sehingga ada putusan penghukuman apakah itu berupa denda atau hukuman kurungan badan.

Yang jadi persoalan, bagaimana apabila seorang presiden yang di-*impeach* karena dituduh korupsi oleh Majelis Hakim Konstitusi dinyatakan benar ada kesalahan (membenarkan gugatan DPR), tapi di peradilan pidana korupsi oleh Majelis Hakim tindak pidana korupsi dinyatakan tidak bersalah (dibebaskan). Kalau terjadi seperti ini, harus diantisipasi kemungkinan secara tegas adanya hak bagi presiden untuk melakukan peninjauan kembali (PK) terhadap putusan Majelis Konstitusi tadi.

Jadi, harus ada catatan sifat finalnya putusan Mahkamah Konstitusi, masih dikecualikan untuk kasus *impeachment* karena dimungkinkannya PK karena ada *novum* (bukti baru). Proses untuk peradilan pidananya harus dilakukan secara cepat dan mendapat prioritas penyelesaian secara segera, baik di tingkat *yudex packtie* maupun Mahkamah Agung. Kalau tidak ada prioritas percepatan penyelesaian perkara, seorang presiden yang dibebaskan dalam peradilan pidananya sulit untuk kembali menduduki jabatannya sebagai presiden karena keburu jabatannya habis waktu (5 tahun). Hal ini harus diantisipasi karena perkara pidana dengan proses biasa rata-rata baru selesai dan berakhir di tingkat Mahkamah Agung setelah berjalan selama kurang-lebih 5 tahun.

Rasionalitas tenggang waktu mengajukan gugatan terhadap hasil Pemilu, dalam Undang-undang Mahkamah Konstitusi Nomor 24 Tahun

2003 Pasal 74 ayat 3, ada ketentuan yang tidak logis dan akan sulit untuk dilaksanakan. Disebutkan, bagi seseorang atau partai peserta pemilu yang merasa dirugikan oleh hasil akhir perhitungan suara Komisi Pemilihan Umum (KPU), dapat melakukan gugatan. Namun secara tegas dikatakan waktu yang tersedia untuk melakukan gugatan itu hanya 3 (tiga) hari saja sejak diumumkan hasil perhitungan suara oleh KPU.

Jadi bagaimana mungkin dengan waktu 3 (tiga) hari harus mempersiapkan dan menyusun gugatan, mempersiapkan bukti-bukti dan mendaftarkannya di Jakarta (Mahkamah Konstitusi hanya ada di ibu kota negara) dengan waktu yang sangat sempit. Bagaimana pula kalau yang dirugikan dan akan melakukan gugatan itu mereka yang berada di Medan, Makasar, Papua, Manado, yang untuk datangnya saja ke Jakarta mendaftarkan gugatan dapat dipastikan butuh waktu satu hari penuh. Sementara di dalam undang-undang Mahkamah Konstitusi, tidak ada sedikitpun aturan atau petunjuk kemungkinan gugatan sengketa konstitusi (secara administratif) pendaftaran memori gugatannya bisa dititipkan di Pengadilan Negeri setempat (Penggugat/Pemohon berdomisili). Jadi, hak peserta pemilu untuk melakukan gugatan seperti tersebut di atas jelas dalam prakteknya hampir dapat dipastikan sulit untuk dapat dilakukan.

Hak pengajuan gugatan konstitusi bisa dilakukan orang perorangan. Tanpa mengurangi hak azasi orang-perorangan untuk melakukan gugatan konstitusi, semestinya dipikirkan kemungkinan bakal muncul banyak pemohon yang melakukan *judicial review*. Harus diantisipasi suatu ketika

secara serentak ratusan orang mengajukan *judicial review* dengan pengajuan gugatan/permohonan masing-masing. Bisa dibayangkan betapa repotnya Majelis Hakim Konstitusi menangani "banjir" permohonan tersebut termasuk melayani ajuan pemohon yang hanya sekedar mencari popularitas. Kenapa tidak sebaiknya dibatasi, yang berhak mengajukan itu sebuah lembaga yang berbadan hukum atau perhimpunan yang minimalnya memiliki kepengurusan yang jelas dan AD/ART yang jelas seperti misalnya LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), organisasi profesi, atau lembaga adat seperti yang sudah diatur dalam Pasal 51 undang-undang Mahkamah Konstitusi.²⁸⁶

Karena dalam praktiknya, apabila ada sebuah undang-undang dinilai bertentangan dengan kaidah Undang-Undang Dasar dan dianggap ada masalah, pasti permasalahan itu tidak akan hanya dirasakan oleh seseorang saja. Sebuah undang-undang yang dinilai bermasalah pasti berdampak pada sebuah komunitas, maka komunitas itulah yang pantas untuk mengajukan permohonan, bukan orang-perorangan.

Gugatan atau permohonan orang-perorangan dalam peradilan Mahkamah Konstitusi, sebaiknya hanya terbatas pada kasus perhitungan hasil pemilu saja. Karena di sana ada keputusan yang hanya berdampak pada orang-perorangan saja, seperti hasil perhitungan suara untuk caleg

²⁸⁶ Menurut Laica Marzuki dalam Pasal 51 ayat (2) disini berlaku adagium hukum: *point d'etre point d'action*, artinya tanpa kepentingan maka tidak ada gugatan (tindakan) apabila subyekturnya tidak ternyata dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya maka yang bersangkutan dipandang tidak memiliki kepentingan guna mengajukan permohonan pengujian undang-undang. *Zonder belang, het is geen rechtsingang*. *Berita Mahkamah Konstitusi*, No.07, Oktober-November 2004, hlm.26

DPD (Dewan Perwakilan Daerah), atau permasalahan perhitungan suara untuk calon Presiden dan Wakil Presiden.

Intervensi pihak ketiga dalam peradilan Mahkamah Konstitusi, tidak diatur. Perlu pula diantisipasi kemungkinan adanya pihak ketiga yang dirugikan dengan munculnya permohonan pemohon. Misalnya bisa terjadi ada suatu kelompok masyarakat yang merasa dirugikan dengan munculnya sebuah undang-undang baru, dan mengajukannya untuk dilakukan *judicial review*, tapi di lain pihak ada kelompok masyarakat lainnya yang ingin mempertahankan undang-undang tersebut. Maka, secara objektif Mahkamah Konstitusi semestinya mau mendengar pendapat-pendapat yang berbeda tersebut dengan cara menerima kemungkinan adanya intervensi pihak lain masuk pada proses peradilan tersebut.

Sebab apabila kelompok atau masyarakat lain tersebut tidak diberi hak intervensi, mereka akan sulit memperjuangkan haknya, mengingat undang-undang Mahkamah Konstitusi Pasal 60 tidak lagi akan menerima permohonan *judicial review* yang sebelumnya sudah dimohonkan, padahal atas keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut misalnya dapat menimbulkan kerugian bagi kelompok atau masyarakat lainnya.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa di tataran *legal action*, kehadiran Mahkamah Konstitusi di negara ini sangat sarat dengan kemungkinan munculnya permasalahan-permasalahan yang cukup krusial. Demikian juga dalam kacamata akademik teoritis, Mahkamah Konstitusi masih mencari bentuk dan kemapanannya. Karenanya, semua komponen

masyarakat khususnya para akademisi, cendekiawan, dan praktisi hukum harus secara terus-menerus memantau perjalanan Mahkamah Konstitusi ini, dan secara proaktif turut memberi masukan yang positif serta kritikan yang konstruktif. Seperti yang telah dilakukan oleh forum diskusi hukum disetiap perguruan tinggi di Indonesia.

Bahkan menurut penulis, sebaiknya ada upaya dari perguruan Tinggi yang memberikan kesempatan ke luar negeri bagi para dosennya untuk mengadakan *study banding* melalui pemahaman-pemahamannya secara teoritik akademik dan organisasi para pengacara yang menugaskan para anggotanya untuk *study banding* dalam perbandingan-perbandingan peradilan Mahkamah Konstitusi yang ada di beberapa negara. Terutama ke negara yang model Mahkamah Konstitusinya sama atau mirip dengan yang ada di Indonesia.

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian bab-bab sebelumnya maka dapat ditarik kesimpulan dari keseluruhan uraian dengan mengacu pada satu rumusan masalah pokok.

1. Kekuasaan kehakiman dari Orde Lama ke Orde Baru masih menyisihkan terjadinya dualisme kekuasaan kehakiman karena di satu sisi tetap memberikan kepada Pemerintah (Departemen Kehakiman, Departemen Agama, dan Departemen Hankam) untuk mengurus masalah-masalah administrasi, keorganisasian, dan keuangan dalam pihak lain memberikan kepada Mahkamah Agung wewenang mengurus masalah-masalah teknis yuridis. Dualisme semacam ini membawa konsekuensi bahwa hakim sebagai pegawai Departemen merupakan aparatur Pemerintah (birokrasi) yang mempunyai kewajiban dan tanggung jawab pula untuk mensukseskan program-program pemerintah. Pembagian kekuasaan pada poros-poros tertentu itu tercakup pula gagasan fundamental tentang perlunya kekuasaan peradilan (kehakiman) yang bebas merdeka dan aman dari pengaruh dan intervensi dari kekuatan-kekuatan lain. Didalam implementasinya prinsip kebebasan merdeka ini memang tidak harus dengan membentuk organisasi yang secara struktural terpisah dari eksekutif, sebab yang dipentingkan adalah fungsinya yang betul-betul bebas merdeka. Namun gagasan untuk melepaskan pembinaan dunia peradilan dari kekuasaan eksekutif yang telah disuarakan selama puluhan

tahun masih tetap relevan dan perlu dijadikan bagian dari politik hukum nasional untuk masa-masa mendatang. Tegasnya, sebaiknya badan-badan peradilan dilepaskan dari Departemen Pemerintahan dan semua hakimnya dijadikan pejabat negara yang seluruhnya dibina oleh Mahkamah Agung. Sebab meskipun pemisahan struktural itu tidak diharuskan oleh konstitusi (karena yang dipentingkan adalah fungsinya) namun peletakan pembinaan badan peradilan di bawah Departemen pemerintahan bertendensi mengurangi atau setidaknya mempengaruhi kebebasan hakim, meskipun berdasarkan undang-undang Pembinaan itu hanya terbatas pada bidang organisatoris dan administratif finansial. Tendensi keterpeengaruhai atau pengurangan kebebasan itu menjadi ada karena faktor psikologis, watak korps dan birokrasi, serta budaya paternalistik bangsa Indonesia yang membiasakan orang memihak pada kepentingan atasan atau organisasinya. Memang pembentukan struktur bukan satu-satunya cara yang dapat ditempuh untuk lebih menjamin berlangsungnya kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka; selain itu masalah-masalah lain yang dapat dilakukan secara simultan seperti sitem rekrutmen bagi calon hakim, sistem pengawasan, pembangunan budaya peradilan dan sebagainya, terutama aspek moral para penegak hukum. Setelah reformasi bergulir kekuasaan kehakiman selalu mendapatkan sorotan dari masyarakat untuk dilakukan sebuah perubahan, sehingga pada waktu reformasi dilakukan sebuah terobosan terhadap kekuasaan kehakiman dengan di undangkannya Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan

Kehakiman, yang memberikan dasar hukum bagi Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan kehakiman untuk melakukan pembinaan secara teknis yuridis, administratif, organisatoris, dan finansial kepada empat peradilan yang ada. kemudian undang-undang tersebut telah diganti dan disesuaikan dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dari undang-undang tersebut dilatar belakangi oleh adanya perubahan ditingkat konstitusi yaitu dengan adanya amandemen UUD 1945 yang memunculkan dua lembaga negara yang memegang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

2. Setelah dilakukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 pada Bab IX kekuasaan kehakiman yang semula hanya terdiri dari 2 (dua) Pasal yaitu Pasal 24 dan Pasal 25 tetapi setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Bab IX kekuasaan kehakiman terdiri dari Pasal 24, 24A, 24B, 24C, ketentuan mengenai Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial diatur dalam Bab IX Undang-Undang Dasar 1945 tentang Kekuasaan kehakiman. Ketentuan umum diatur dalam Pasal 24, dilanjutkan ketentuan mengenai Mahkamah Agung dalam Pasal 24A yang terdiri atas 5 (lima) ayat. Mahkamah Agung adalah puncak dari kekuasaan kehakiman dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Militer. Dengan perkataan lain, Mahkamah Agung secara tegas hanya diamati oleh dua kewenangan konstitusional, yaitu (i) mengadili pada tingkat kasasi, dan (ii) menguji

peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Sedangkan kewenangan lainnya merupakan kewenangan tambahan yang secara konstitusional didelegasikan kepada pembentuk undang-undang untuk menentukannya sendiri. Artinya, kewenangan tambahan ini tidak termasuk kewenangan konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar, melainkan diadakan atau ditiadakan hanya oleh Undang-undang. Sedangkan Mahkamah Konstitusi secara tegas diberikan lima kewenangan atau sering disebut empat kewenangan ditambah satu kewajiban, yaitu (i) menguji konstitusionalitas undang-undang, (ii) memutus sengketa kewenangan konstitusional antar lembaga negara, (iii) memutus perselisihan mengenai hasil pemilihan umum, (iv) memutus pembubaran partai politik, dan (v) memutus pendapat DPR yang berisi tuduhan bahwa Presiden melanggar hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden atau Wakil Presiden sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945, sebelum hal itu dapat diusulkan untuk diberhentikan oleh MPR. Yang terakhir ini bisa disebut dengan perkara *impeachment*. Dalam melakukan fungsi peradilan dalam keempat bidang kewenangan tersebut, Mahkamah Konstitusi melakukan penafsiran terhadap UUD sebagai satu-satunya lembaga yang mempunyai kewenangan tertinggi untuk menafsirkan UUD 1945. karena itu disamping berfungsi sebagai pengawal UUD, Mahkamah Konstitusi biasa disebut sebagai *the Sole Interpreter of the Constitution*. Disamping lembaga kekuasaan kehakiman dibentuk juga Komisi Yudisial yang diberikan

kewenangan langsung secara konstitusional oleh 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. Kewenangan Komisi Yudisial untuk mewujudkan *checks and balances*, dalam arti walaupun Komisi Yudisial bukan pelaku kekuasaan kehakiman namun fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yaitu fungsi pengawasan eksternal terhadap hakim, yang meliputi hakim agung dan hakim pada badan peradilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung serta hakim Mahkamah Konstitusi.

B. Saran

Atas dasar penarikan kesimpulan diatas, maka saran-saran yang dapat dikemukakan adalah;

1. Dalam kekuasaan kehakiman perlu dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 agar kewenangan yang ada pada lembaga Mahkamah Konstitusi bukan hanya menguji Undang-undang tetapi kewenangannya tersebut diperluas untuk melakukan pengujian terhadap peraturan daerah, dan bukan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang diberikan kepada Mahkamah Agung apalagi kewenangan tersebut bersifat didelegasikan kepada pembentuk undang-undang untuk menentukannya sendiri, agar kewenangan Mahkamah Agung yang berkenaan dengan hidup dan matinya warga negara bisa terkonsentrasi.

2. Kewenangan Komisi Yudisial bukan hanya sekedar mengawasi tetapi perlu adanya tindakan-tindakan hukum untuk menindak tegas para hakim disemua lingkungan agar bisa tercipta peradilan yang bersih dan berwibawa.

DAFTAR PUSTAKA

Literatur

Abdul Ghafur Anshori, *Peradilan Agama Di Indonesia Pasca UU No. 3 Tahun 2006 (Sejarah, Kedudukan, dan Kewenangan)*. UUI Press, Yogyakarta, 2006

Abdul Gani Abdullah, *Himpunan Perundang-Undangan Dan Peraturan Peradilan Agama*, Intermasa, Jakarta, 1986

_____, *Perkembangan Reformasi Kekuasaan Kehakiman*, DEPKUMHAM, Yogyakarta, 2006

Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kaian Filosofis dan Sosiologis*, Cet II, Gunung Agung, Jakarta, 2002

Afan Gaffar, *Pembangunan Hukum dan Demokrasi, dalam Buku Politik Pembangunan Hukum Nasional Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1992

Agus Suratana dan Tuhana Taufiq A, *Runtuhnya Negara Bangsa*, UPN Veteran, Yogyakarta, 2002

Alfian, *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1978,

Artidjo Alkostar, (editor) *Pembangunan Hukum Nasional dalam perspektif Kebijakan Dalam Identitas Hukum Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Yogyakarta, 1997

Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, UI Press, 1995

A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, ELSAM Jakarta, 2004

_____, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Rajawali Press Jakarta, 2006

A. Muhammad Asrun, *Krisis Peradilan Mahkamah Agung dibawah Soeharto*, Elsam, Jakarta, 2004

A. Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik.*, In-Trans. Malang, 2003

A. Mukti Arto, *Konsep Ideal Mahkamah Agung Redefinisi Peran dan Fungsi Mahkamah Agung Untuk Membangun Indonesia Baru*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001

_____, *Mengutip Amir Mahmud, Demokrasi, Undang-Undang dan Peran Rakyat*, dalam PRISMA No.8, Jakarta: LP3ES, 1984

Anton M. Moeliono, dkk. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, cet 6 DEPDIKBUT, Balai Pustaka, Jakarta 1989

Bagir Manan, *kekuasaan kehakiman Di Indonesia Sejak kembali ke UUD 1945*, "dalam *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia: 30 Tahun Kembali ke UUD 1945*, cet. 1, disuting oleh Sri Soemantri dan Bintang R Saragih, Pustaka Sinar harapan, Jakarta, 1993

_____, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, Bandung, LPP UNISBA, Bandung 1995

_____, *Kekuasaan Kehakiman Yang Mandiri*, Mimbar Hukum Nomor 43 Tahun X Alhikmah Jakarta, 1999

_____, dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni Bandung, 1997

_____, *Dasar-Dasar Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Jakarta Ind Hill. Co, 1992

Bambang Eka CW, *Makalah Bahan Kuliah Ilmu Pemerintahan*, UMY, Yogyakarta, 2003.

Bambang Purnomo, *Tinjauan Sosiologis Terhadap Masalah Penegakan Hukum*, Majalah Ilmiah UII UNISIA No. 22 Tahun XIV Triwulan, 1994

Bambang Widjojanto, Saldi Isra, Marwan Mas, (editor) *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002

Bambang Sutyoso, Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-aspek Perkembangan Kekusaan Kehakiman di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2005

Benny K. Harman. *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan kehakiman Di Indonesia*, Elsam. Jakarta, 1997

Bintang Ragen Saragih, *Politik Hukum*, CV Utomo, Bandung, 2006

Budiman Tanuredjo, *Sebuah Pertaruhan Besar Dari Senayan*, Kompas, Edisi Senin 09 Juni 2003

C.S.T. Kansie, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1986

Cik Hasan Basri, *Peradilan Agama di Indonesia*, Rajawali, Press, 2000

Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Press, Yogyakarta. 2006

_____, *Independensi dan Peran Mahkamah Agung (Kajian dan Sudut Pandang Yuridis Ketatanegaraan)*, Jurnal Hukum No. 14 Vol. 7. Agustus 2000

_____, *Impelementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Edisi kedua Cetakan pertama, Liberty Yogyakarta.

Daniels S.Lev, *Hukum dan Politik Di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*. LP3ES, Jakarta 1990

_____, *Kegagalan Menciptakan Sistem Politik, Dalam Politik Indonesia Prespektif Sejarah*, Baskara T Wardaya Editor, Gama Pustaka Utama, Jakarta, 2001

Didi Nazmi Yunus, *Konsep Negara Hukum*, Angkasa Raya, Padang, 1992

Erman Rajagukguk, et.al *Perubahan hukum Indonesia (1998-2004) harapan 2005*, *Legal Development Facility-Fakultas Hukum*, UI, Jakarta. 2004

Ensiklopedi Hukum Islam, Qan-Tas 5, cet-5, PT Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 2001

Fathurohman, Dkk. *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi Di Indonesia*. PT, Citra Aditya Bakti Bandung, 2004

Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden, Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005

Hanafi, *Politik Hukum Pidana*, Perpustakaan Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 1998

Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normative sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif*, Rundi Press, Jakarta, 1975

Harjono. *Kedudukan dan Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Kekuasaan Kehakiman dan Ketatanegaraan Indonesia. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. 2003

Haryat Moko, *Etika Politik dan Kekusaan*, ctk. Kedua, Penerbit Buku Kompas, Jakarta., 2004

Henry P. Panggabean, *Fungsi Mahkamah Agung Dalam Praktek Sehari-Hari, Upaya Penanggulangan Tunggalan Perkara Dan Peberdayaan Fungsi Pengawasan Mahkamah Agung*, Sinar Harapan, Jakarta, 2001

Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, PT Rajawali Grafindo Persada, Jakarta. 2004

Inu Kencana Syafii, Azhari. *Sistem Politik Indonesia*, Era Soekarno, Hatta, Syahrir, Aidit, Syafruddin Era Soeharto, Moerdani, Wiranto, Harmoko, Habibie Era Gus Dur, Megawati, Amin Rais, Hamzah Haz Era Sby, Kalla, Baasyirir, PT. Refika Aditama, Bandung

Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, Cet Ke-2, 2006

_____, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antara Lembaga Negara*, diterbitkan oleh: *Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN)*. Bekerja sama dengan, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI). Cet I. Jakarta Pusat, 2005

_____, *Pengumpulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah*, UI Press, Jakarta, 1996

_____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II Konstitusi Press, Jakarta, 2006

_____, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005

_____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Diterbitkan Atas Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004

_____, *Sengketa kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Cet Ke-3, Jakarta, 2006

_____, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006

Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan RI*, Bina Aksara, Jakarta. 1984

Joko J Prihatmoko. *Pemilu 2004 Dan Konsolidasi Demokrasi*. LP21 Press, Semarang. 2003.

Jubiato, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bumi Aksara, Jakarta, cet III, 1990

J.A.G. Griffith, *The Politics of the Judiciary*, 4th edition; London: The Fontana Press, 1991

J.H. Raper, *Filsafat Politik Aristoteles*, Rajawaki Press, Jakarta, 1988,

Koerniatmanto Soetoprawiro, "Konstitusi: Pengertian dan perkembangannya", *Pro Justitia*, No.2 Tahun V, Mei 1987

Kunthi Dyah Wardani. *Impeachment dalam Ketatanegaraan Indonesia*. UII Press, Yogyakarta 2007

K.C. Wheare. *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Pustaka Eureka, Surabaya, 2003

Luhut Pangaribuan dan Paul S. Baut, ed., *Loekman Wiradinata. Keindependenan Kekuasaan Kehakiman*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1989

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembangunannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998

Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh Mazhab Negara: Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia*, LKIS, Yogyakarta, 2001

Mas Achmad Santosa, *Menjelang Pembentukan Komisi yudisial*, dalam harian kompas tanggal 2 Maret 2005

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002

_____, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, ctk., XVII., Jakarta Gramedi. 1996

Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999

_____, *Pergulatan Politik Hukum di Indonesia*, Yogyakarta, Gama Media, 1999

_____, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998

_____, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi LP3ES*, Jakarta, 2007

_____, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan konstitusi*, Jakarta Pustaka LP3ES Indonesia, 2006

_____, *Hukum Dan Pilar-Pilar Demokrasi, Gama Media*, Yogyakarta, 1999

_____, *Demokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan Menurut UUD 1945, Mahkamah Agung Puncak Kekuasaan Kehakiman*. Artikel dosen-dosen tetap jurusan tata negara fakultas hukum UII. Disertai berbagai peraturan perundangan yang berkaitan Mahkamah Agung RI, *Jurnal Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UII*, Yogyakarta. 1987

Moerdiono, dalam Oetoyo Oesman dan Alfian, *Pancasila Sebagai Ideologi- Dalam berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, BP 7, Jakarta, 1992

Muhammad Yamin, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*

_____, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, jilid Pertama, Penerbit Yayasan Prapanca, Jakarta 1959

Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia Dan Reformasi Hukum Indonesia*, Ctk ., The Habibie Center, Jakarta, 2002

Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2007

Nonohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta 1970

Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum, Konstitusi dan Demokrasi Dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, editor Mursyid, Pustaka Pelajar, Yogyakarta., 2006

_____, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi. Cet Ke-1*, UII Press, Yogyakarta, 2007.

O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Penerbit Kristen, Jakarta, 1970

Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia ctk. Pertama. Jakarta, 1983,

_____, *Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-undangan*, Forum Keadilan, No.29/1991,
_____, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1989,

_____, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1984

Paul Scholten, *Verzamelds Geschriften*; Zwolle, N.V. Uitgevers Maatschappij, W.E.J. Tjeenk Willink, 1949

Purwuto S. Gandasubrata, *Remungan Hukum*, IKHI Cabang Mahkamah Agung, Jakarta, 1998

Ridwan Khairandy, *Politik Hukum Ekonomi Indonesia Dalam Menghadapi Globalisasi Ekonomi dan Hukum., Dalam Kontribusi Pemikiran Untuk 50 Tahun Prof. Dr. Moh. Mahfud MD., SH. Retospeksi Terhadap Masalah Hukum dan Kenegaraan.*, UII Press, Yogyakarta, 2007

Rusadi Kantaprawira. *Sistem Politik Indonesia*, Sinar Baru Bandung 1985

Saafrodin Bahar, Nannie Hudwati Sinaga dan Ananda B. Kusuma (cet.at) *Risalah Sidang Badan Penyelidikan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, ctk, keenam, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006,

_____, *Beberapa Pemikiran Tentang Ancaman Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Sinar Baru, Bandung, 1985,

Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi, Perubahan Pertama UUD 1945*, Puistaka Indonesia Satu, Jakarta, 2000

Soedarto, *Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum*, Dalam Jurnal Hukum dan Keadilan. No.3 Tahun Ke VII, Januari- Februari, 1998,

Soedirjo, *Kasasi Dalam Perkara Perdata*, Akademika Pressindo, Jakarta, 1985,

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006

Soetadyo Wignyosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam dan Huma, Jakarta, 2002

Soewoto Mulyosudarmo. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, di terbitkan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur Bekerjasama Dengan In-trans, Malang, 2004.

Soimin dan Sulaiman, *Hubungan Badan Legislative Dan Yudikatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, UMM Press, Malang, 2004

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Edisi III, cet I, Liberty Yogyakarta, 1991

_____, *Sejarah Peradilan dan Perundang-Undangan di Indonesia Sejak 1942 dan Afakah Kemamfaatannya Bagi Kita Bangsa Indonesia*, cet ke-2 Yogyakarta Liberty, 1983

S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administrasi di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2003

Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi, Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 Serta perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia.*, Ghalia Indonesia, Bogor Selatan, 2004

Todung Mulya Lubis, *Bantuan Hukum Dan Kemiskinan Structural.*, LP3ES., Jakarta. 1986

_____, & Mas Achmad Santosa, "Regulasi Ekonomi, Sistem yang Berjalan Baik dan Lingkungan: Agenda Reformasi Hukum di Indonesia," dalam Arief Budiman et al. (ed.), *Harapan dan Kecemasan Menatap Arah Reformasi Indonesia*, Yogyakarta: Bigraf Publishing. 2000

Tim Penyusun, Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai. Pustaka Jakarta, 1990

Valina Singka Subekti, *"Menyusun Konstitusi Transisi", Pergulatan Kepentingan Dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan Uud 1945*, Rajawali Pres, Jakarta, 2008

Wasaingatu Zakiyah, Danang Widoyoko, Ava Kasuma, Ragil Yoga Edi, *Menyingkap Tabir Mafia Peradilan*, ICW, Jakarta, 2002

Wirjono Prajodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989

Artikel dan Makalah

A. Irmanputra Sidin, "Siapa Bilang Hakim Ada Di Langit Ke-7?" (Pengawasan Eksternal Kekuasaan Kehakiman), *Opini*, www.Pemantauperadilan.com, tanggal 5 April 2007

Abdul Hakim. G. Nusantara, "Mahkamah Konstitusi: Perspektif Politik dan Hukum", *Kompas*, 24 September 2002

Abdul Bari Azed, *Perkembangan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Reformasi Kekuasaan Kehakiman*. Makalah yang disampaikan pada seminar. "Perkembangan Reformasi Kekuasaan Kehakiman" yang diselenggarakan oleh KHN pada tanggal 7 September 2006

Amin Purnawan, *Implikasi Peradilan Satu Atap*, *Suara Merdeka*, Sabtu 17 April 2006

Budiman Tanuredjo, "Sebuah Pertaruhan Besar Dari Senayan", *Kompas*, Edisi Senin 09 Juni 2003.

Buku II. *Satu Tahun Mahkamah Konstitusi Mengawal Konstitusi Indonesia*. Laporan Pelaksanaan Putusan MPR Oleh Mahkamah Konstitusi 2003-2004. udikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta 1998

Charles Himawan. *Hukum Sebagai Panglima*, Buku Kompas Jakarta. 2003

Erina Cahyaningsih, "Mengihisiasi Partisipasi Masyarakat Sipil Dalam Kegiatan Pemantauan Peradilan". www.hukumoline.com.

Eksaminasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006 Pengujian Undang-undang No.22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Diselenggarakan Oleh Pusat Kajian Anti Korupsi (PUKAT Korupsi) FH UGM Indonesia Court Monitoring, Yogyakarta, 26-27 September 2006

Hermansyah, Peran Lembaga Pengawas Eksternal Terhadap Hakim, *artikel*, www.Pemantauperadilan.com,

Harold See, "Comment: Judicial Selection and Decisional Independence," *Law and Contemporary Problems*, Vol. 61, No. 3, Summer 1998

Iwan Gardono Sujatmiko. Konstitusi Indonesia yang trasformatif, *Suara Pembaharuan*, 18 september 2003

Jimly Asshiddiqie, *kekuasaan Kehakiman di Masa Depan*, Disampaikan Dalam Seminar di Jakarta Yang diselenggarakan Oleh Pusat Pengkajian Hukum Islam dan Masyarakat, Kemis, 13 Juli, 2000

_____, Makalah Nasional Tentang “Otonomi Daerah Dan Parlemen Daerah”, Jakarta Sekretariat Jenderal MPR-RI dan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 24-26 Maret, 2000.

_____, *Mahkamah Konstitusi Dan Pengujian Undang-Undang*, Makalah Kuliah Umum Program Doctor (S3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2 oktober 2004

_____, *Konsolidasi Materi Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, makalah disampaikan pada kuliah perdana pascasarjana fakultas Hukum universitas Islam Indonesia, yogyakarta, kamis 13 September 2001

_____, “Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Tahun 1945”, Makalah Seminar Hukum Nasional VIII, Tema *Penegakan Hukum Dalam Era Berkelanjutan*, BPHN DEPKEH Dan HAM Denpasar, 14-18 Juli 2003

_____, “Judicial Review: Kajian Atas Permohonan Hak Uji Materiil Terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2000 tentang TGPTPK”, makalah dalam dictum edisi I, tahun 2002,

John Ferejohn, *Dynamic of Judicial Independence: Independence Judges, Dependent Judiciary*, <http://www.panyasan.de/publication/texts/>

Laica Marzuki. *Judicial Review Di Mahkamah Konstitusi*. Berita Mahkamah Konstitusi, Edisi.No.07 Oktober-Nopember 2004

Mas Achmad Santosa, “Menjelang Pembentukan Komisi yudisial”, dalam harian *Kompas* tanggal 2 Maret 2005

Moh.Mahfud MD, “Politik Hukum Untuk Independensi Lembaga Peradilan”, *Jurnal Hukum*, Revitalisasi Lembaga Peradilan, No.9 Vol 4-1997

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006. tentang Komisi Yudisial dan Undang-undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

Satjipto Rahardjo, *Perkembangan Pendekatan Ilmu Sosial Dalam Kajian Hukum*, “(makalah di sampaikan pada penataran pendekatan Ilmu Sosial dalam Kajian Hukum, Cipayung, Bogor, 10-19 Februari 1992),

Sri Soemantri Martosuwigyo, *Pembangunan Hukum Nasional Dalam Perspektif Kebijakan, Makalah Untuk Praseminar Identitas Hukum Nasional, di Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, tanggal 19-21 oktober 1987*

Sugeng Istanto, *Bahan Kuliah Politik Hukum, Program S-2 Ilmu Hukum UGM, 1998*

Steven Lubet, "Judicial Discipline and Judicial Independence," *Law and Contemporary Problems*, Vol. 61, No. 3, Summer. 1998.

Tanpa nama, "Mahkamah Konstitusi Berwenang Bubarkan Parpol". Dalam www.hukumonline.

Team Pembinaan Penataran dan Bahan Penataran Pegawai Republik Indonesia, *Bahan Penataran, Edisi II Cetakan Pertama Jakarta, 1981*

Zen Zambar MZ Seminar Nasional "Peranan Strategis Mahkamah Dalam Menjaga Kestabilan Pemerintahan Nasional" BEM, FH.. Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2 April 2004

Yusril Ihza Mahendra, *Adakah Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman?*. Makalah Seminar Nasional Tentang Kekuasaan Kehakiman dan Sistem Peradilan di Indonesia di UNDIP, Semarang, Tanggal 20 Nopember 1996

Peraturan Perundang-undang

Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen dan sebelum amandemen

Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

**Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan
Kehakiman**

Undang-undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Peradilan Umum.

Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama.

Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer
