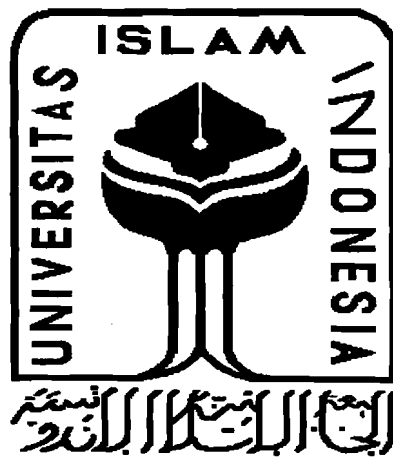


**PERGESERAN KEKUASAAN;
STUDI TENTANG KEDUDUKAN DAN PERAN MAHKAMAH
KONSTITUSI**

TESIS



Oleh:

PUGUH WINDRAWAN

Nomor Mhs : 119112748
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2014**

**PERGESERAN KEKUASAAN;
STUDI TENTANG KEDUDUKAN DAN PERAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

TESIS

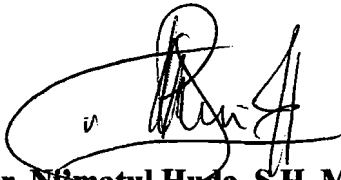
Oleh:

PUGUH WINDRAWAN

Nomor Mhs : 119112748
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke Dewan Penguji
dalam ujian tesis

Pembimbing I



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

Tanggal 3 Desember 2013

Pembimbing II



Dr. Suparman Marzuki, S.H.,M.Si

Tanggal 3 Desember 2013

Mengetahui
Ketua Program



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

Tanggal 3 Desember 2013

**PERGESERAN KEKUASAAN;
STUDI TENTANG KEDUDUKAN DAN PERAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

TESIS

Oleh:

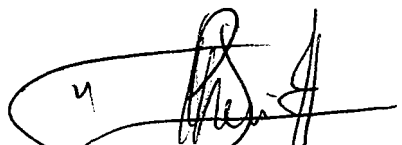
PUGUH WINDRAWAN

Nomor Mhs : 119112748
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 4 Januari 2014 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

Ketua


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

Tanggal 4 Januari 2014

Anggota


Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si

Tanggal 4 Januari 2014

Anggota


Zairin Harahap, S.H., M.Hum

Tanggal 4 Januari 2014

Mengetahui

Ketua Program


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

Tanggal 4 Januari 2014

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

*Tombo ati iku limo perkarane;
Kaping pisan moco Qur'an lan maknane, kaping pindo sholat wengi lakonono,
Kaping telu wong kang sholeh kumpulono, kaping papat kudu weteng ingkang luwe,
Kaping limo dzikir wengi ingkang suwe,
Salah sawijine sopo bisa ngelakoni, mugi-mugi gusti Allah nyembadani.
(Sunan Bonang/ Emha Ainun Nadjib/ Opick)*

Tesis ini saya persembahkan untuk
Isteri saya; Tati Suwandi dan anak saya terkasih; Tara Taskeen
Bapak dan Ibu di Wonosobo; Widiyatmo dan Kus Indraeni
Bapak Ibu Suwandi di Cikarang, Bekasi
Adik saya; Rudatin Windraswara dan isterinya; Nury Ariani serta
anak perempuan mereka; Jauhara Nafisah
Adik bungsu saya; Pradita Windrasukmono

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan judul:

**PERGESERAN KEKUASAAN;
STUDI TENTANG KEDUDUKAN DAN PERAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku.
Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh
Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, 12 Oktober 2013

PUGUH WINDRAWAN

KATA PENGANTAR

Sejatinya, saya sama sekali tidak bisa melepaskan rasa terima kasih dan sembah sujud kepada Dia yang tak terlihat dan tak bisa dijangkau dengan fisik. Rasa syukur ini beralasan karena hanya Allah yang bisa saya sembah diatas apapun di dunia ini.

Selain itu, ucapan terima kasih atas selesainya penelitian ini juga diberikan kepada:

1. Ibu Ni'matul Huda sebagai pembimbing.

Terima kasih untuk meluangkan waktu dan melakukan koreksi atas kesalahan dalam penelitian ini.

2. Bapak Suparman Marzuki sebagai pembimbing.

Selain melakukan koreksi, kritik yang datang merupakan pelajaran berharga bagi saya. Terima kasih yang tak terhingga untuk itu. Saya haturkan pula rasa terima kasih untuk memberi kesempatan kepada saya, sehingga bisa mengenal lebih jauh keberadaan Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (Pusham UII).

3. Bapak Busyro Muqoddas sebagai dosen.

Terima kasih saya sampaikan karena memberi izin untuk bisa mengenal lebih jauh teman-teman di Pusham UII.

4. Teman-teman sejawat di Pusham UII.

Ada pengalaman di sana yang akan selalu saya kenang seumur hidup. Selain pekerjaan, ada cerita gelak tawa dan cinta kasih yang saya temukan.

5. Mas Sobirin Malian di Fakultas Hukum Universitas Proklamasi 45 Yogyakarta.

Menjadi teman perjalanan selama ini memberikan pengalaman berharga. Kerjasama yang terjalin semoga bisa menjadi ajang silaturahmi selamanya.

6. Mahasiswa mahasiswi saya di Fakultas Hukum Universitas Proklamasi 45.

Kelucuan, keluguan dan *ngawur*-nya pemikiran kalian memberikan warna dalam kehidupan saya. Terima kasih untuk selalu menjadikan menyebut saya sebagai ‘muda’, diantara dosen-dosen lain. Semoga kalian kelak menjadi individu yang bisa dibanggakan oleh semua orang.

7. Sekali lagi yang tak bisa dilupakan; Tati Suwandi, isteri saya.

Terima kasih telah memberikan pelajaran untuk selalu berbagi, baik dalam suka dan duka. Selama beberapa tahun belakangan mungkin ada hal yang belum bisa membuat bahagia. Saya minta maaf itu, dan sekaligus saya berjanji bahwa saya akan selalu menjadi suami yang baik dan menjadi tauladan bagi anak kita.

8. Anak saya; Tara Taskeen.

Terima kasih kepada Allah yang telah mendatangkannya ke dunia. Dengan kedatangan anak ini di tengah-tengah keluarga, saya berusaha untuk menjadi lebih arif dalam menyikapi kehidupan.

9. Bapak Ibu; Widiyatmo dan Kus Indraeni di Wonosobo.

Saya ucapkan terima kasih atas kebebasan untuk memilih atas apa yang akan saya kerjakan. Semenjak saya remaja hingga saya berkeluarga, mereka berdua selalu mendukung apa yang saya lakukan dan ini sama sekali tak bisa ditebus oleh apapun. Saya minta maaf, belum sempat membuat kalian bahagia.

Satu yang saya mohonkan kepada Allah; *“Sebelum Engkau mengambil mereka berdua dari dunia ini, ya Allah, perkenankanlah dan berikanlah kesempatan bagi aku untuk membahagiakan mereka.”*

10. Adik-adik saya; Rudatin Windraswara, Nury Ariani, dan buah hati mereka; Jauhara Nafisah. Juga tak luput dari ingatan adik bungsu saya; Pradita Windrasukmono.

11. Keponakan dan saudara yang tentu saja tidak bisa saya sebutkan satu persatu.

DAFTAR ISI

Halaman Judul	(i)
Halaman Persetujuan	(ii)
Halaman Pengesahan	(iii)
Motto dan Persembahan	(iv)
Pernyataan Orisinalitas	(v)
Kata Pengantar	(vi)
Daftar Isi	(viii)
Daftar Tabel	(xi)
Abstraksi	(xiii)

BAB I

PENDAHULUAN (1)

- A. Latar Belakang Masalah (1)
- B. Rumusan Masalah (8)
- C. Tujuan Penelitian (9)
- D. Originalitas Penelitian (9)
- E. Teori atau Doktrin (10)
- F. Definisi Operasional (22)
- G. Metode Penelitian (24)
- H. Sistematika Penulisan (26)

BAB II

GAGASAN *JUDICIAL REVIEW* DAN TERBENTUKNYA MAHKAMAH KONSTITUSI DI INDONESIA (28)

- A. *Judicial Review* dalam Konteks Historis (28)
 - 1. Munculnya Konsep *Judicial Review* (28)
 - 2. Pengawasan Terhadap Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif (32)

- B. Konstalasi Pemikiran *Judicial Review* di Indonesia (36)
1. Wacana Pembatasan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif (36)
 2. Gagasan Pembentukan Mahkamah Konstitusi dalam Amandemen UUD 1945 (42)
 - a. Usulan Awal Pembentukan Mahkamah Konstitusi (42)
 - b. Kedudukan Mahkamah Konstitusi (47)
 3. Gagasan Kewenangan dan Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Amandemen UUD 1945 (51)
 - a. Tentang *Judicial Review* (51)
 - b. Tentang Hakim Konstitusi (53)

BAB III

PERGESERAN KEKUASAAN DALAM SEJARAH KETATANEGARAAN INDONESIA (57)

- A. Periode Kekuasaan Eksekutif (57)
1. Era Orde Lama (60)
 - a. Hubungan Eksekutif dan Legislatif yang Tidak Stabil (61)
 - b. Perlawanan Mahkamah Agung Terhadap Kontrol Presiden (68)
 2. Era Orde Baru (72)
 - a. Peraturan Awal Penyangga Kekuasaan (72)
 - 1) Ketetapan MPRS No. No. X/MPRS/1966 (72)
 - 2) Ketetapan MPRS No. XI/MPRS/1966 (73)
 - 3) Ketetapan MPRS No. XXII/MPRS/1966 (73)
 - 4) Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 (74)
 - 5) Ketetapan MPRS No. XXIII/MPRS/1966 (74)
 - 6) Ketetapan MPRS No. XXXII/MPRS/1966 (75)
 - 7) Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 (78)
 - b. Partai Politik Sebagai Penopang (78)
- B. Periode Kekuasaan Legislatif (82)
1. Ruang Gerak Bagi Dewan Perwakilan Rakyat (84)
 2. Lebih Dominan Fungsi Pengawasan Daripada Fungsi Legislasi (85)

BAB IV

KEDUDUKAN DAN PERAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PERGESERAN KEKUASAAN DI INDONESIA (92)

A. Kewenangan dan Kedudukan Mahkamah Konstitusi (92)

B. Mahkamah Konstitusi dan Dinamika Kekuasaan Kehakiman (101)

1. Hubungan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung (101)

a. Pembahasan Pasal 24 dan Pasal 24A dalam Amandemen UUD 1945 (101)

(1) Pandangan Fraksi (101)

(2) Usulan Masyarakat (104)

(3) Usulan Tim Ahli (106)

(4) Perdebatan dan Pembahasan Mengenai Mahkamah Agung (106)

b. Analisa Terhadap Rumusan Final Pasal 24 dan Pasal 24A dalam Amandemen UUD 1945 (112)

2. Hubungan Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial (116)

a. Pembahasan Pasal 24B dalam Amandemen UUD 1945 (116)

(1) Pandangan Fraksi (116)

(2) Usulan Masyarakat (119)

(3) Usulan Tim Ahli (120)

(4) Perdebatan dan Pembahasan Mengenai Komisi Yudisial (121)

b. Analisa Terhadap Rumusan Final Pasal 24B dalam Amandemen UUD 1945 (123)

C. Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Pergeseran Kekuasaan (126)

1. Mekanisme *Check and Balances* dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia (126)

2. Kewenangan Besar Tanpa Mekanisme Kontrol (129)

3. Penafsiran Hakim Konstitusi yang Menimbulkan Kerugian Konstitusional (133)

a. Pemangkasan Kewenangan Komisi Yudisial (137)

b. Hilangnya Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dari Struktur Ketatanegaraan Indonesia (144)

c. Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dan Persoalan Monopoli dalam Dunia Penyiaran (150)

(1) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-I/2003 Tentang Pengujian UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (151)

(2) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 031/PUU-IV/2006 Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (154)

- (3) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 030/SKLN-IV/2006 Tentang Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Yang Kewenangannya Diberikan Oleh UUD 1945 antara Komisi Penyiaran Indonesia Terhadap Presiden Republik Indonesia qq. Menteri Komunikasi dan Informatika (155)
- (4) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 6/PUU-VII/2009 Tentang Pengujian UU No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran [Pasal 46 huruf c ayat (3)] (158)
- (5) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 78/PUU-IX/2011 Tentang Pengujian UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran [Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 34 ayat (4)] (160)

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN (164)

A. Kesimpulan (164)

1. Fase Pergeseran Kekuasaan (164)
2. Kekuasaan dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi (166)

B. Saran (168)

Daftar Pustaka (171)

DAFTAR TABEL

- Tabel 1 : Usulan Pembentukan Mahkamah Konstitusi (46)
- Tabel 2 : Usulan Tentang Kedudukan Mahkamah Konstitusi (49)
- Tabel 3 : Usulan Tentang Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk Melakukan *Judicial Review* (51)
- Tabel 4 : Usulan Tentang Hakim Konstitusi (54)
- Tabel 5 : Data Tindakan Anti Pers Pemerintah Orde *Baru* (76)
- Tabel 6 : Rekapitulasi PUU yang Masuk ke Mahkamah Konstitusi (95)
- Tabel 7 : Rekapitulasi SKLN yang Masuk ke Mahkamah Konstitusi (97)
- Tabel 8 : Rekapitulasi PHPUD yang masuk ke Mahkamah Konstitusi (98)
- Tabel 9 : Rekapitulasi PHPU yang masuk ke Mahkamah Konstitusi (99)
- Tabel 10 : Usulan Fraksi Tentang Mahkamah Agung (103)
- Tabel 11 : Perdebatan dan Pembahasan Mengenai Mahkamah Agung (109)
- Tabel 12 : Usulan Fraksi Tentang Komisi Yudisial (117)
- Tabel 13 : Perdebatan dan Pembahasan Mengenai Komisi Yudisial (121)

ABSTRAKSI

Mahkamah Konstitusi memegang peranan penting dalam negara yang mengusung tema demokrasi. Ketat dengan perspektif perimbangan kekuasaan (*check and balances*), lembaga ini dibentuk untuk menafsirkan konstitusi. Di Indonesia, kehadirannya mempunyai makna penting bagi munculnya konsep pergeseran kekuasaan. Pasca bergesernya kekuasaan dari eksekutif ke legislatif, ternyata bukan lembaga yudikatif yang memainkan perannya, melainkan Mahkamah Konstitusi. Sesuai dengan tugas dan fungsinya, lembaga ini mampu memberikan interpretasi yuridis atas keberadaan undang-undang yang dianggap masyarakat bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Akan tetapi, tidak adanya pengawasan terhadap hakim konstitusi membuat kewenangan besar lembaga ini menjadi seolah tak terbatas. Muncul putusan hakim konstitusi yang justru kontraproduktif dengan tugas dan kewenangannya.

Sebagai contoh misalnya, dalam perkara UU No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran, muncul *conflict of interest* yang melibatkan hakim konstitusi itu sendiri. Putusan perkara dengan kesalahan konsep juga terjadi pada penghapusan lembaga negara bernama Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Ini menjadi penanda bahwa sifat final dan mengikat dari putusan hakim konstitusi juga layak untuk dipertimbangkan. Tentunya, ini bersamaan dengan usaha untuk mengawasi etik dan perilaku hakim konstitusi, yang sebelumnya telah dihapus oleh putusan hakim konstitusi itu sendiri.

Konstruksi penelitian ini bersifat normatif. Dengan analisa kualitatif untuk menerangkan fase sejarah pergeseran kekuasaan yang ada di Indonesia. Obyek yang diteliti dalam kajian ini menyangkut kedudukan dan peran Mahkamah Konstitusi dalam pergeseran kekuasaan di Indonesia. Dalam beberapa hal, hasil penelitian ini menerangkan bahwa penafsiran hakim konstitusi tidak selamanya dimaknai sebagai sebuah hal yang bebas nilai. Realitas inilah yang kemudian membawa Mahkamah Konstitusi berada pada dua sisi variabel yang berbeda. Di satu sisi, ia dibutuhkan sebagai kontrol atas norma hukum yang dibuat oleh eksekutif dan legislatif, tetapi di sisi lain, tugas dan kewenangannya menyebabkan munculnya kekuasaan baru di Indonesia.

Keywords: Mahkamah Konstitusi, perimbangan kekuasaan, pergeseran kekuasaan, interpretasi yuridis

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Uji penilaian terhadap Mahkamah Konstitusi menjadi menarik, karena lembaga ini posisinya relatif baru dalam ranah konstitusi di tanah air. Bisa dikatakan demikian apabila posisi Mahkamah Konstitusi dibandingkan dengan lembaga yang sudah terlebih dahulu muncul. Pada awalnya, kemunculan Undang-Undang (UU) No. 24 Tahun 2003 menjadi pedoman bagi keberadaan lembaga tersebut.¹ Meskipun sebelumnya, keberadaan Mahkamah Konstitusi ini memang telah disebutkan dengan tegas dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, yang secara otomatis hal tersebut menjadi amanah bagi pemerintah untuk segera membentuknya.²

Jika dibandingkan dengan perangkat kekuasaan kehakiman lainnya, umur Mahkamah Konstitusi masih sangatlah belia. Bandingkan misalnya, dengan berdirinya Mahkamah Agung, Peradilan Militer, Peradilan Agama atau bahkan lembaga peradilan umum yang lainnya. Ini searah dengan munculnya paradigma *judicial review*,³ yang aplikasinya boleh dikatakan juga masih relatif baru.

¹ Peraturan ini kemudian diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011.

² Dalam Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 disebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003. Empat hari sebelumnya, UU No. 24 Tahun 2003 sendiri ditandatangani dan disahkan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri, tepatnya pada 13 Agustus 2003.

³ Ada beberapa pihak yang memisahkan pengertian antara *judicial review* dan hak uji materiil. *Judicial review* dihadapkan pada pengertian konsep penilaian atau pengujian konstitusional oleh kekuasaan mahkamah terhadap tindakan-tindakan administrasi eksekutif, produk legislatif, dan yudikatif. Jelas dalam hal ini, bahwa konsep ini berasal dari tradisi *common law system*. Sementara hak uji materiil merupakan bentuk pengujian yang ditujukan pada aspek materiil peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Meskipun memang, dalam hal ini kemudian secara fungsional dan substantif dianggap sama karena memiliki pengertian sama, yaitu pengujian untuk menyatakan tidak sahnya suatu peraturan perundang-undangan karena

Tentunya, sebagai sebuah hal yang masih baru, apalagi dalam lingkungan kekuasaan kehakiman, keberadaan Mahkamah Konstitusi tidak lepas dari kritikan, terutama dalam hal kewenangannya.

Lebih dari itu semua, keberadaan Mahkamah Konstitusi secara empiris dan normatif merupakan pembaharuan dalam sistem ketatanegaraan kita. Dengan logika yang demikian, akan ada perubahan yang terjadi. Menjadi menarik guna melihat berbagai perkembangan ini. Sejarah bangsa ini telah menjatuhkan pilihannya untuk membentuk Mahkamah Konstitusi. Dalam posisi ini sebenarnya kita melihat bagaimana para pembentuk UUD 1945 telah berpikir secara sosiologis dengan melihat masa depan perkembangan sistem ketatanegaraan.

Secara formal, keberadaan Mahkamah Konstitusi memang muncul pasca amandemen konstitusi. Meskipun, secara historis, pemikiran terkait tugas Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian undang-undang, jauh hari telah muncul. Pembahasan ini muncul saat rapat Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) membahas rancangan UUD 1945. Jika dirunut secara mendalam, perdebatan konseptual ini berasal dari latar belakang pemikiran yang berbeda. Yamin dan beberapa kalangan lain yang menginginkan konsep *judicial review* ini masuk dalam UUD 1945 mempunyai pemikiran bahwa mekanisme '*check and balances*' harus mulai diperkenalkan di Indonesia.⁴

isinya bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi. Perbedaan pengertian ini bisa dilihat dalam Nurainun Simangunsong, *Judicial Review di Indonesia; Teori, Perbandingan, dan Pelaksanaannya Pasca Amandemen UUD 1945* (Yogyakarta: Fakultas Syariah UIN Sunan Kalijaga, 2008), hlm. 6.

⁴ Kesimpulan dan gambaran perdebatan antara Muh. Yamin dan Soepomo ini juga bisa dilihat dalam *Ibid.*, hlm. 48-51.

Selain itu, Daniel S. Lev juga mencatat, pernah ada pemikiran *judicial review* pada tahun 1956. Sejumlah hakim pernah mengutarakan hal ini di hadapan sidang Majelis Konstituante. Pada waktu itu, para hakim menginginkan bahwa Mahkamah Agung diberikan kewenangan konstitusional untuk meninjau kembali semua undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif. Secara konseptual, hal ini masuk dalam ranah *judicial review*.⁵

Di sisi lain, sebuah undang-undang bukanlah ranah yang independen dan tidak lepas dari kesalahan. Sebuah undang-undang juga tidak mungkin selalu bisa lepas dari dinamisasi modernitas, oleh karenanya undang-undang suatu saat pasti akan usang. Di lain sisi, tidak semua undang-undang bisa memenuhi ekspektasi banyak pihak, bahkan undang-undang bisa jadi telah merugikan seseorang.

Untuk itu, pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 menjadi penting untuk dilakukan. Semua ini adalah pemikiran dasar untuk mentasbihkan kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang menjamin terwujudnya kehidupan yang konstitusional. Dengan kata lain, Mahkamah Konstitusi dianggap sebagai pengjawentahan konsep '*the guardian of constitution*'. Sebuah hal yang

⁵ Ada beberapa catatan yang diberikan Daniel S. Lev terkait keinginan para hakim itu untuk menguji undang-undang produk legislatif. Motifnya, tidak semata-mata murni konseptual ketatanegaraan, akan tetapi lebih kepada kepentingan para hakim Mahkamah Agung. Situasi politik menjadi landasan para hakim itu untuk mengusulkan konsep *judicial review* ini kepara Majelis Konstituante. Awalnya ditandai pemogokan para hakim kepada pemerintah, karena merasa gaji mereka kurang memadai. Daniel S. Lev mencatat kejadian ini pada 1 Maret 1956 dan berakhir pada 5 Maret 1956. Tanpa menyebutkan tanggal yang pasti, Daniel S. Lev menyebutkan para hakim itu kemudian berdiskusi dengan Majelis Konstituante yang bertugas merumuskan UUD baru. Ada dua orang hakim yang kebetulan duduk dalam keanggotaan Majelis Konstituante tersebut. Bisa diprediksi, usulan tersebut kemudian disetujui. Usulan ini dianggap merupakan 'lompatan konseptual', mengingat di Indonesia dan Belanda, bahkan di Eropa, badan legislatif dianggap sebagai institusi yang tidak bisa diganggu gugat. Akan tetapi, usulan ini tidak kemudian dijadikan keputusan yang definitif. Situasi politik yang tidak memungkinkan, bahkan Majelis Konstituante sendiri dibubarkan pada tahun 1959. Akhirnya, usulan terkait dengan *judicial review* ini tidak diteruskan dan hilang begitu saja. Deskripsi situasi ini bisa dilihat dalam Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia; Kesenambungan dan Perubahan*, cetakan pertama (Jakarta: LP3ES, 1990), hlm. 48-50.

sepenuhnya harus didukung. Akan tetapi, persoalan ternyata tidaklah berhenti sampai pada pemikiran tersebut. Kesiapan bangsa ini, terutama elit politik dan lembaga pembentuk undang-undang ternyata juga turut mempengaruhi perkembangan Mahkamah Konstitusi. Ini memang sangat bergantung kepada bagaimana budaya hukum bangsa Indonesia melihat situasi tersebut.⁶

Secara sosiologis, sistem ketatanegaraan di Indonesia ditandai dalam tiga fase. Awalnya kekuasaan terpusat pada eksekutif, dimana peran Presiden begitu kuat. Ini bisa disebut sebagai fase pertama atau tipologi pergeseran kekuasaan pertama. Kenyataan ini sangat jelas pada waktu orde baru. Pada waktu reformasi, hal ini berubah. Perubahan ditandai dengan makin menguatnya peran legislatif, dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Proses ini bisa disebut sebagai fase kedua, atau tipologi pergeseran kekuasaan kedua.

Selanjutnya, sistem ketatanegaraan kita diwarnai oleh munculnya Mahkamah Konstitusi. Dimaksudkan sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman. Dengan tugas dan fungsi yang spesifik, ternyata Mahkamah Konstitusi menjadi pusat pergeseran kekuasaan dalam pemaknaan yang positif. Secara konseptual, ini bisa disebut sebagai fase ketiga, atau tipologi pergeseran kekuasaan ketiga. Secara kewenangan, Mahkamah Konstitusi bisa memberikan penilaian dan penafsiran

⁶ Budaya hukum di Indonesia, dalam pandangan Daniel S. Lev dipandang dalam dua unsur, yaitu nilai hukum keacaraan (*procedural legal values*) dan nilai hukum substantif. Nilai hukum keacaraan berkait dengan sarana-sarana penataan sosial dan pengelolaan perselisihan (*conflict management*). Nilai-nilai itu adalah landasan budaya sistem hukum. Sementara nilai hukum substantif ini terdiri atas anggapan dasar mengenai distribusi dan penggunaan sumberdaya dalam masyarakat, benar dan salah di segi sosial, dan sebagainya. Anggapan ini berubah dari waktu ke waktu, sesuai dengan keberadaan masyarakat yang juga berubah. Oleh karenanya, Daniel S. Lev menyebut nilai hukum substantif ini sebagai budaya yang dinamis. Lihat dalam *Ibid.*, hlm. 119-120.

baru terhadap sebuah undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Tentu saja hal itu dilakukan dengan syarat tertentu.

Tugas dan kewenangan Mahkamah Konstitusi secara tidak langsung dapat dikatakan melampaui tugas dan wewenang DPR dan Presiden, meskipun secara yuridis ketatanegaraan tidaklah demikian. Akan tetapi, dalam kenyataannya, tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi ini terlihat lebih 'superior' karena bisa menafsirkan atau bahkan menghapus sebuah ayat, bahkan undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Padahal, undang-undang ini dibuat berdasarkan atas persetujuan bersama DPR dan Presiden. Faktanya memang demikian, hingga secara tidak langsung ini bisa dijadikan pijakan bahwa sistem ketatanegaraan kita sedang berubah. Bisa dikatakan sebagai sebuah gejala atau fenomena menuju ke arah *constitutional heavy*.

Meskipun demikian, bukan berarti hal ini akan berjalan dengan lancar. Masyarakat tetap menjadi pengawal penting bagi keberlangsungan kehidupan ketatanegaraan ini. Sikap kritis tetap harus diusung. Pergeseran kekuasaan tetap saja berdiri di atas landasan konstitusional, yang berarti berdasarkan pada aturan yang berlaku. Ada undang-undang di dalamnya. Sementara, premis bahwa proses pembentukan undang-undang adalah produk politik menjadi hal yang tidak bisa ditolak. Ini artinya, pergeseran kekuasaan ke arah *constitutional heavy*, bukan tidak mungkin akan bergeser kembali sesuai dengan perkembangan politik yang ada.

Fase pergeseran kekuasaan sendiri sebenarnya menyisakan masalah. Utamanya jika merujuk pada kekuasaan yudikatif, yang dikonsepsikan terpisah

tegas dengan kekuasaan legislatif dan eksekutif. Pendapat Sebastiaan Pompe dalam hal ini bisa dijadikan rujukan. Menurutnya, doktrin pemisahan kekuasaan memiliki konsekuensi penting bagi organisasi dan kekuasaan pengadilan. Dalam lingkup organisasi, sistem ini membedakan fungsi yudisial dan fungsi administratif dalam organisasi pengadilan.⁷

Fungsi yudisial sangat terkait dengan penyelesaian sengketa. Sementara fungsi administratif berhubungan dengan segala hal, termasuk manajemen kantor, keuangan, dan personalia. Ini terkait dengan sistem hukum Perancis yang kemudian diadopsi oleh Belanda dan Indonesia. Bisa dilihat dalam hal ini, bahwa lembaga yudikatif menjalankan kontrol terhadap fungsi-fungsi yudisial. Di lain sisi, fungsi administratifnya dijalankan oleh pemerintah. Biasanya dijalankan oleh Departemen Kehakiman.⁸ Inilah yang oleh Pompe disebut sebagai sebuah konsekuensi dalam doktrin pemisahan kekuasaan. Jika dilihat, doktrin pemisahan kekuasaan ini belum terjalin secara kuat sebagaimana yang dikonsepsikan.

Sejalan dengan ini, Adnan Buyung Nasution juga memberikan pandangannya, terkait dengan doktrin pemisahan kekuasaan. Menurutnya, ada tiga faktor penghalang kekuasaan yudisial sebagai pelaksana kebenaran dan keadilan;⁹

Pertama, hambatan moral, yaitu ada semacam degradasi moral penegak hukum. Antara lain karena pengaruh lingkungan yang tidak sehat, seperti

⁷ Sebastiaan Pompe, *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung* (Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, 2012), hlm. 32.

⁸ *Ibid.*

⁹ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, cetakan pertama (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 98-99. Jika melihat pemaparan faktor penghalang yang ketiga, maka apa yang diucapkan Adnan Buyung Nasution ini identik dengan pendapat Sebastiaan Pompe terkait dengan konsekuensi daripada doktrin pemisahan kekuasaan.

konsumerisme, *demonstration effect*, dan mental penyuap dari sebagian anggota masyarakat.

Kedua, penerimaan gaji yang dianggap rendah yang itu dihadapkan pada kebutuhan yang semakin meningkat.

Ketiga, akibat keikutsertaan pemerintah dalam urusan administrasi peradilan, sehingga hakim selalu merasa dalam bidikan yang akan mempengaruhi masa depan mereka.

Ada hal lain yang patut untuk dicatat. Sama seperti kekuasaan kehakiman yang lain, Mahkamah Konstitusi juga terdiri atas hakim-hakim yang notabene adalah manusia biasa. Ia bisa saja salah dan, sebagai manusia, hakim Mahkamah Konstitusi juga tidak bebas nilai. Meskipun saat ini fenomena pergeseran kekuasaan ini sedang berlangsung, dan kebetulan pendulum bergesernya kekuasaan ini ada pada pundak Mahkamah Konstitusi, maka masyarakat tetap harus menjadi garda terdepan dalam mengawasi kinerja dan keputusan yang dihasilkan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut.

Kritikan bahwa kemudian Mahkamah Konstitusi bisa ditelisik sebagai sebuah fenomena baru dalam pergeseran kekuasaan adalah saat Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan No. 005/PUU-IV/2006. Ini menyangkut kewenangan Komisi Yudisial, yang memang mempunyai wewenang untuk menjaga kehormatan dan martabat hakim. Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 menyebutkan: "*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.”

Beberapa Hakim Agung kemudian mengajukan *judicial review* terhadap kekuasaan dan wewenang Komisi Yudisial, yang kala itu termaktub dalam UU No. 22 Tahun 2004. Kritikan Saldi Isra terhadap putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006 patut untuk disimak. Ada beberapa hal yang menjadi catatannya:¹⁰

1. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dinyatakan bahwa Hakim Mahkamah Konstitusi tidak termasuk dalam pengetian hakim. Konsekuensinya, ia tidak berada dalam pengawasan Komisi Yudisial. Secara otomatis hal ini memang menggugurkan kewenangan Komisi Yudisial. Padahal, secara jelas terlihat dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945, tidak ada perbedaan atau kategorisasi hakim.¹¹
2. Ada kekacauan konsep, antara mekanisme ‘*check and balances*’ dan ‘*separation of powers*’. Putusan Mahkamah Konstitusi menyimpulkan bahwa dua konsep itu berada dalam satu pandangan. Padahal sejatinya, posisi dua mekanisme tersebut berada dalam ranah yang sama sekali berbeda.¹²

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan pada latar belakang masalah, selanjutnya dikemukakan beberapa perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana konsep pergeseran kekuasaan ketatanegaraan di Indonesia?
2. Bagaimana kedudukan dan peran Mahkamah Konstitusi dalam konsep pergeseran kekuasaan tersebut?

¹⁰ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Preseidensial Indonesia*, cetakan I (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 306-307

¹¹ Lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006.

¹² *Ibid*.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui konsep pergeseran kekuasaan ketatanegaraan. Dengan menjelaskan dan mempelajari konsep ini, maka akan didapatkan deskripsi mengenai sejarah ketatanegaraan yang telah berlangsung di Indonesia.
2. Mengkaji kedudukan dan peran Mahkamah Konstitusi dalam konsep pergeseran kekuasaan di Indonesia. Sebagai sebuah lembaga negara yang relatif baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kedudukan dan peran Mahkamah Konstitusi mampu melampaui kewenangan eksekutif dan legislatif dalam hal fungsi legislasi.

D. Originalitas Penelitian

Penegasan mengenai originalitas ini dimaksudkan untuk meniadakan pengulangan atau duplikasi terhadap penelitian sebelumnya. Hasil penelusuran yang dilakukan setidaknya menemukan beberapa tema terkait. Dalam hubungannya dengan fenomena pergeseran kekuasaan sebenarnya bisa dilihat dalam buku yang ditulis oleh Ismail Sunny dengan judul “Pergeseran Kekuasaan Eksekutif”, yang ditulis pada tahun 1986. Buku tersebut hanya menerangkan fakta hukum normatif tentang kekuasaan dalam ranah eksekutif.

Buku lain yang menjelaskan persoalan pergeseran kekuasaan juga pernah ditulis oleh Saldi Isra. Dalam buku yang ditulisnya, Saldi Idra lebih fokus pada kekuasaan legislatif. Judul buku yang ditulisnya adalah, “Pergeseran Fungsi Legislatif; Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial

Indonesia”. Buku ini ditulis pada tahun 2010 yang merupakan hasil desertasinya pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

Sekedar menjadi catatan, bahwa tema ini pernah ditulis oleh penulis sendiri, dengan judul “Pergeseran Kekuasaan Tipologi Ketiga; Fenomena Kekuasaan Ke Arah Constitutional Heavy”, dalam jurnal Konstitusi, volume 9 nomor 4, Desember 2012, yang diterbitkan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Ini artinya, penelitian ini akan melanjutkan tulisan sebelumnya secara lebih mendalam dan konseptual.

E. Teori atau Doktrin

Ada beberapa teori yang kemudian dijadikan dasar dalam kajian ini. Dalam pembahasannya, akan dimulai dari teori yang bersifat umum, kemudian dilanjutkan kepada teori yang bersifat khusus. Teori yang bersifat umum berlandaskan pada apa yang ditawarkan oleh Max Weber tentang ‘*hukum merupakan cerminan rasionalitas dan otoritas*’. Dipergunakannya teori milik Weber ini dimaksudkan sebagai landasan dalam memahami hukum, dalam hubungannya dengan kajian ini.¹³

Teori yang kedua, yang lebih spesifik menyangkut kajian ini adalah apa yang dipaparkan oleh Montesqieu. Teori yang lazim dipergunakan dalam kajian tata negara, yang biasa disebut sebagai ‘*trias politica*’. Teori yang ketiga,

¹³ Penggunaan teori milik Max Weber ini ada hubungannya dengan kajian mengenai pergeseran kekuasaan. Di dalamnya akan muncul landasan pemahaman tentang rasionalitas dan otoritas dalam penemuan dan pembentukan hukum, teori ini menjadi penting keberadaannya. Ini juga berguna untuk memahami bagaimana pergeseran kekuasaan berkerja dengan landasan undang-undang yang itu berarti bersifat formalistik. Perihal sifatnya yang formalistik dalam ranah ilmu ketatanegaraan, pandangan Weber inilah yang dijadikan pegangannya.

merupakan teori yang cukup baru dalam konteks ketatanegaraan. Pemikirnya adalah Arthur S. Miller dan Ronald F. Howell, yang mengemukakan teori tentang '*mitos netralitas dalam keputusan pengadilan Konstitusional*'.

Fenomena pemikiran Weber, terutama dalam konteks hukum, merupakan *mindset* baru pada awal abad ke 20. Sekaligus menandai perubahan pemikiran yang cenderung bertolak pada pemikiran basis material (ekonomi), yang diilhami oleh Karl Marx, dan juga merevisi pemikiran hukum normatif dari Hans Kelsen.¹⁴

Teori yang dipergunakan Weber adalah '*hukum merupakan cerminan rasionalitas dan otoritas*'. Konstruksi awal Weber adalah ukuran tingkat '*rasionalitas*' dan '*model kekuasaan*' dalam memahami perkembangan hukum. Ia membagi tiga tingkat rasionalitas, yaitu:¹⁵

1. Substantif-irasional.
Pada tipe ini, dimiliki oleh masyarakat yang masih dikuasai alam pikiran mistis yang serba alamiah dan naluriah. Hukum tampil dalam wujud berupa intuisi, tanpa aturan.
2. Substantif dengan sedikit kandungan rasional.
Ini dimiliki oleh masyarakat yang bertopang pada adat dan kebiasaan tradisional. Hukum dibentuk dalam aturan umum yang serba informal.
3. Rasional penuh.
Ini yang disebut oleh Weber sebagai ciri masyarakat maju dan modern. Sudah muncul aturan yang terperinci, khusus, dan terkodifikasi.

Di samping tentang rasionalitas, Weber juga menerbitkan pemikiran tentang tipe otoritas (model kekuasaan), sebagai basis teorinya tentang hukum.

Tipe otoritas ini dibagi menjadi tiga bagian, yaitu:¹⁶

¹⁴ Untuk melihat berbagai perkembangan teori hukum, salah satu referensinya bisa dilihat dalam Bernard L. Tanya, dkk, *Teori Hukum; Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010).

¹⁵ *Ibid.* hlm. 133.

¹⁶ *Ibid.* hlm. 134-136. Weber secara khusus melihat bahwa teori yang dipaparkannya lebih sah dijadikan titik tolak dalam melihat perkembangan hukum. Secara formal, Weber mungkin benar dalam beberapa sisi. Akan tetapi, jika melihat fakta dan motif pembuatan dan

1. Tipe karismatik.
Otoritas ini bertumpu pada kesetiaan terhadap orang yang dianggap memiliki keistimewaan spiritual dan transendental. Dalam hal ini tidak ditemukan pembuatan hukum, yang ada hanyalah penemuan hukum. Mekanisme yang dipergunakan adalah intuisi dan 'bisikan supranatural'. Penerapan hukum hanya mengandalkan kebijaksanaan etis moral yang unik dari tokoh karismatik. Sifatnya yang sangat individual membuat penerapan hukum didasarkan pada emosi, intuisi, dan perasaan yang sifatnya sangat pribadi.
2. Tipe tradisional.
Bertumpu pada kepercayaan menurut tradisi terhadap orang yang dianggap layak memimpin masyarakat. Dalam hal penemuan hukum, sudah lebih masuk akal. Muncul pedoman-pedoman umum yang siap dideduksi pada kasus-kasus yang konkret. Ada juga prinsip dari sistem sosial, seperti etika, agama, dan politik. Tinggal bagaimana kecermatan dan kecerdikan para pengadil untuk menempatkan sistem sosial tersebut dalam kasus-kasus yang sifatnya empiris. Keputusan-keputusan terdahulu yang serupa, dapat dijadikan dasar analogi bagi kasus aktual.
3. Tipe otoritas yang rasional.
Otoritas ini bertumpu kepada kekuasaan formal untuk berkuasa berdasarkan kualitas dan kemampuan teknis yang dikukuhkan secara formal oleh negara. Pembentukan hukum sudah dilakukan secara terencana dan sistematis. Penemuan hukum mudah dilakukan. Dengan membuka kitab hukum, seorang aparat dapat menemukan hukum mengenai suatu kasus. Jika tidak ada, bantuan asas dan doktrin bisa dipergunakan oleh penegak hukum untuk melakukan interpretasi yang memungkinkan penerapan hukum secara tepat. Dalam hal ini, penerapan hukum ditangani secara profesional oleh tenaga-tenaga terdidik yang terbina secara khusus untuk menjalankan hukum.

Teori kedua yang dipergunakan dalam kajian ini adalah '*trias politica*' oleh Montesquieu. Menurut ajaran ini, kekuasaan negara terbagi ke dalam tiga bentuk, yaitu; kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan

penemuan hukum, maka ada beberapa hal yang bisa dikaji. Teori Weber yang formalistis ini sebenarnya tidak bisa menjelaskan apa yang kemudian terjadi pada konteks hukum secara mendalam. Fakta dan motif pembuatan dan penemuan hukum ini sebenarnya lebih tepat jika merujuk pada teori hukum yang dipaparkan oleh Jhering, yang mengambil logika berpikir Marx. Jhering melihat dan memberikan teorinya bahwa 'hukum adalah fusi kepentingan'. Dalam pembentukan dan penemuan hukum, maka menurut Jhering bisa dilihat dalam dua sisi, yaitu sifat egoistis dan sifat moral. Sifat egoistis ini lebih didominasi oleh motif atau kepentingan ekonomi. Sedangkan sifat moral, lebih didominasi oleh munculnya perasaan cinta dan kewajiban.

eksekutif.¹⁷ Tujuan munculnya pembagian kekuasaan, agar tidak terjadi sentralisasi (penumpukan) kekuasaan. Secara teoritis, ketiga ranah kekuasaan ini mempunyai tugas yang berbeda.

Kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam tugasnya saling berhubungan erat. Berbeda dengan tugas yudikatif, yang sifatnya lebih independen dari dua cabang kekuasaan lainnya. Pada prinsipnya, konsep 'pemisahan kekuasaan' merujuk pada prinsip-prinsip organisasi politik. Konsep ini secara tegas mendalilkan bahwa ketiga bidang kekuasaan itu dapat ditentukan sebagai tiga fungsi negara yang dikoordinasikan secara berbeda. Kenyataan ini merupakan anggapan yang ditelaah oleh Hans Kelsen.¹⁸

Negara dan kekuasaan merupakan dua faktor yang saling mempengaruhi. Oleh karenanya, pembatasan kekuasaan dalam hal ini menjadi hal yang cukup penting. Mengapa diperlukan pembatasan kekuasaan? Ada berbagai sebab mengapa hal ini perlu dilakukan. Perlu diketahui juga sebelumnya, bahwa sistem politik adalah *derivasi* atas kebijakan negara yang mana merupakan manifestasi dari kekuatan dominan yang ada dalam masyarakat. Mengenai eksistensi kekuatan dominan dalam negara, secara tidak langsung, Satjipto Rahardjo pernah menyinggung permasalahan ini.

Menurutnya, kekuatan dominan dalam negara akan berusaha untuk memaksakan kehendaknya agar diterima oleh lapisan-lapisan lain di dalam masyarakat. Semakin tinggi kekuatan kelompok dominan tersebut dalam segi

¹⁷ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara* (Jakarta: Gramedia1997), hlm 33.

¹⁸ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* (Bandung: Nusamedia dan Nuansa, 2006), hlm. 382.

ekonomi maupun politik, semakin besar pula kemungkinannya bahwa pandangan serta kepentingannya akan tercermin dalam hukum yang merupakan produk politik sebuah negara.¹⁹

Merujuk pada pendapat Satjipto tersebut, kekuatan dalam negara dalam realitas empiriknya bukanlah masyarakat secara utuh, namun adanya kelompok dominan dalam masyarakat itu sendiri. Secara otomatis kebijakan yang dikeluarkan oleh negara (terutama produk hukum) bukanlah pencerminan terhadap kemauan masyarakat semata, tetapi berdasar atas kompromi-kompromi yang terjadi dengan asumsi dasar langgengnya kekuasaan kelompok dominan dalam masyarakat.

Kompromi-kompromi yang terjadi dengan tujuan untuk melanggengkan kekuasaan kelompok dominan merupakan definisi negara yang diasumsikan oleh Miriam Budiardjo. Negara menurut Miriam Budiardjo adalah merupakan integrasi daripada kekuasaan politik, negara adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara dalam hal ini adalah *agency* (alat) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat.²⁰

Kelompok dominan yang berusaha mendominasi negara dan sistem politik, akan melakukan konsep dominasi demi terciptanya kelanggengan kekuasaan. Konsep dominasi ini dipahami dalam kerangka bahwasanya kelompok

¹⁹ Telaah ini bisa dilihat dalam Puguh Windrawan, *Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Dunia Penyiaran di Indonesia; Studi Perbandingan Atas UU No. 24 Tahun 1997 Dengan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Penyiaran*, Skripsi, FH UII Yogyakarta. Dapat juga dilihat garis besarnya dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Ctk Kesepuluh (Bandung: Angkasa, 1980), hlm. 41.

²⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan Kesepuluh (Jakarta: Gramedia 1986), hlm. 38.

dominan akan menggunakan cara-cara kekerasan untuk menguasai masyarakat sipil. Ini bisa dibuktikan dengan keberadaan aparaturnegara (polisi, tentara) yang menggunakan tindakan represif terhadap kaum oposan yang melawan kelompok dominan. Kajian ini akan cocok ketika dikaitkan dengan konsep negara orde baru yang pernah kita lewati bersama.²¹

Usaha negara untuk mencapai tujuan masyarakat negaranya, dalam konstitusi telah ditentukan adanya bermacam-macam lembaga negara. Supaya tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan, kedudukan serta tugas dan wewenang masing-masing lembaga negara juga ditentukan. Hal ini berarti adanya pembatasan kekuasaan terhadap setiap lembaga politik. Pembatasan terhadap lembaga-lembaga tersebut meliputi dua hal:²²

1. Pembatasan kekuasaan yang meliputi isi kekuasaannya.
2. Pembatasan kekuasaan yang berkenaan dengan waktu dijalankannya kekuasaan tersebut.

Elemen dasar bagi pembatasan kekuasaan yang termaktub dalam konstitusi, adalah kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara. Dalam pandangan Jimly Asshidiqie, organisasi negara itu diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut

²¹ *Ibid.*, hlm., 185.

²² Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 10

negara. Konsensus tersebut pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu;²³

- a. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*). Hal ini berkenaan dengan cita-cita bersama sangat menentukan tegaknya konstitusi dan konstitusionalisme di suatu negara. Karena cita-cita bersama itulah yang pada puncak abstraksinya paling mungkin mencerminkan kesamaan-kesamaan kepentingan di antara sesama warga masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup di tengah pluralisme atau kemajemukan. Oleh karena itu, di suatu masyarakat untuk menjamin kebersamaan dalam kerangka kehidupan bernegara, diperlukan perumusan tentang tujuan-tujuan atau cita-cita bersama yang biasa juga disebut sebagai falsafah kenegaraan atau *'staatsidee'* (cita negara) yang berfungsi sebagai *'filosofische grondslag'* dan *'common platforms'* atau *'kalimatun sawa'* di antara sesama warga masyarakat dalam konteks bernegara.
- b. Kesepakatan tentang *'the rule of law'* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*). Kesepakatan bahwa basis pemerintahan didasarkan atas aturan hukum dan konstitusi. Kesepakatan atau konsensus kedua ini juga sangat prinsipil, karena dalam setiap negara harus ada keyakinan bersama bahwa apapun yang hendak dilakukan dalam konteks penyelenggaraan negara haruslah didasarkan atas *'rule of the game'* yang ditentukan bersama. Istilah yang biasa digunakan untuk itu adalah *'the rule of law'* yang dipelopori oleh A.V. Dicey, seorang sarjana Inggris kenamaan. Istilah *"The Rule of Law"* jelas berbeda dari istilah *"The Rule by Law"*. Dalam istilah terakhir ini, kedudukan hukum (*law*) digambarkan hanya sekedar bersifat *'instrumentalis'* atau *'alat'*, sedangkan kepemimpinan tetap berada di tangan orang atau manusia, yaitu *"The Rule of Man by Law"*. Dalam pengertian demikian, hukum dapat dipandang sebagai suatu kesatuan sistem yang dipuncaknya terdapat pengertian mengenai hukum dasar yang tidak lain adalah konstitusi, baik dalam arti naskah tertulis ataupun dalam arti tidak tertulis. Dari sinilah kita mengenal istilah *'constitutional state'* yang merupakan salah satu ciri penting negara demokrasi modern. Karena itu, kesepakatan tentang sistem aturan sangat penting sehingga konstitusi sendiri dapat dijadikan pegangan tertinggi dalam memutuskan segala sesuatu yang harus didasarkan atas hukum. Tanpa ada konsensus semacam itu, konstitusi tidak akan berguna, karena ia akan sekedar berfungsi sebagai kertas dokumen yang *'mati'*, hanya bernilai semantik dan tidak berfungsi atau tidak dapat difungsikan sebagaimana mestinya.
- c. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutitons and procedures*).

²³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI, 2004), hlm 21.

Hal ini berkenaan dengan; (a) bangunan organ negara dan prosedur-prosedur yang mengatur kekuasaannya, (b) hubungan-hubungan antar organ negara itu satu sama lain, serta (c) hubungan antara organ-organ negara itu dengan warga negara.

Teori selanjutnya adalah berkaitan dengan mitos netralitas hakim. Khususnya pada bidang pengadilan konstitusional, Arthur S. Miller dan Ronald F. Howell mencatat, sedikitnya ada tiga pemikir yang pernah membahasnya. Mereka adalah Herbert Wechsler, Louis Pollack, dan Henry M. Hart. Dalam beberapa segi, teori yang dipaparkan Miller dan Howell ini memang merujuk pada ranah pengadilan konstitusional, akan tetapi bisa juga diterapkan dalam pengadilan umum.²⁴

Miller dan Howell memastikan bahwa netralitas hanyalah semacam mitos, melalui beberapa hal. Awalnya mereka menggunakan bangunan netralitas dalam bangunan ilmu pengetahuan. Plato adalah salah satu pemikir yang mengupas masalah netralitas dalam ilmu pengetahuan. Bagi Plato, seperti yang dituturkan Robert Crushan, ilmu pengetahuan adalah pengetahuan yang sifatnya memutuskan (*decisional knowledge*).²⁵

Bagi Miller dan Howell, *decisional knowledge* adalah pengetahuan yang berasal dari dialektika. Proses dialektika itulah yang kemudian menghasilkan keputusan. Dengan mengambil beberapa keputusan pengadilan Mahkamah Agung di Amerika Serikat, Miller dan Howell mengatakan, dalam prosedur pengambilan keputusan konstitusional yang menyeimbangkan kepentingan (*interest balancing*),

²⁴ Arthur S. Miller dan Ronald F. Howell, "Mitos netralitas dalam Keputusan Pengadilan Konstitusional", dalam Leonard W. Levy, *Judicial Review; Sejarah Kelahiran, Wewenang, dan Fungsinya dalam Negara Demokrasi* (Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2005), hlm. 270.

²⁵ *Ibid.* hlm. 272.

netralitas tidak punya tempat. “Obyektivitas hanya bisa dicapai sebagian, dan sifat tidak memihak (*impartiality*) lebih merupakan aspirasi daripada fakta,” tulis Miller dan Howell.²⁶

Beberapa kesimpulan yang bisa diambil dari tulisan Miller dan Howell adalah;

1. Bersandar pada mitos netralitas dalam konsep ilmu pengetahuan, maka preferensi nilai dan membuat pilihan tidak bisa dihindari dalam segenap aktivitas manusia.
2. Tidak ada orang yang benar-benar tidak memihak (netral), baik hakim atau pengamat ilmiah.

Hakim adalah manusia biasa. Ia terantuk pada dinding nilai yang tidak bisa lepas begitu saja. Pengalaman hidup, struktur sosial dan budaya dimana ia pernah tinggal, hingga bagaimana kehidupan pribadi sang hakim, tentu saja berpengaruh pada bagaimana ia menyelesaikan kasus yang ada di hadapannya. Ini sebuah ambiguitas tersendiri. Dimana kredo bahwa hakim harus netral dalam memutuskan setiap kasus, tetapi di lain sisi, ia mempunyai penilaian individual yang terkadang berlawanan dengan keputusannya. Sisi manusiawi seorang hakim memang kentara jelas dalam hal ini. Sama seperti undang-undang yang tidak lagi bebas nilai. Begitu juga dengan keputusan hakim.²⁷

²⁶ *Ibid.* hlm, 278.

²⁷ Penulis menggunakan penalaran yang agak berbeda dalam hal ini. Runutannya adalah apa yang pernah ditulis oleh Amin Maalouf. Berdasarkan pengalaman pribadinya saat terjadi perang di Lebanon, kemudian ia memutuskan untuk pindah ke Perancis, ternyata ia menemukan bahwa identitas seseorang tak bisa terlepas dari kehidupan yang melingkupinya. Dalam bukunya, ia menuliskan bahwa pengalaman akan menjadi sebuah landasan dasar dalam melakukan keputusan. Misalnya saja, pada sebuah peristiwa, si A dengan si B bisa saja mempunyai pendapat atau konklusi yang berbeda satu sama lain. Si A dengan latar belakang lahir dan besar di daerah konflik, sementara si B lahir dan besar di daerah yang stabil, tentu saja akan mempunyai kesimpulan berbeda untuk memetakan peristiwa yang sama. Simak tulisan yang menarik ini dalam Amin Maalouf, *Atas Nama Identitas* (Yogyakarta: Resist Book), 2004.

Setidaknya hal ini diamini oleh Syamsudin. Proses pemeriksaan perkara oleh hakim di pengadilan tidak semata-mata berurusan dengan teknis yuridis. Pada kenyataannya, melibatkan pilihan-pilihan nilai dan syarat dengan kepentingan. Hakim selalu bergumul dan berdialog dengan nilai-nilai yang bersemayam di balik kepala hakim yang bersangkutan. Pilihan itu dipengaruhi oleh tingkat kepentingan, kebutuhan hidup, lingkungan, dan kebiasaan, serta karakter pribadi hakim. Setidaknya, dengan pengaruh ini, maka keputusan bisa jadi akan bersifat subyektif.²⁸

Akan tetapi, Bagir Manan mempunyai pandangan yang sedikit lebih teknis, terhadap putusan hakim yang dianggapnya menjadi sumber utama ketidakpastian hukum. Awalnya ia menjadikan sistem peradilan kita sebagai salah satu sumber penyebabnya. Sistem peradilan di Indonesia tidak didasarkan pada sistem *precedent*, yang mewajibkan hakim mengikuti putusan-putusan terdahulu.²⁹

Selanjutnya adalah persoalan lemahnya sistem informasi putusan hakim. Berbagai keterbatasan fasilitas, mengakibatkan hakim tidak dapat sepenuhnya secara mudah menemukan kembali putusan-putusan terdahulu. Kemudian masalah penyalahgunaan wewenang hakim juga masih kental terasa. Dengan menggunakan asas kebebasan, hakim-hakim (yang nakal), melakukan manipulasi dalam pemeriksaan fakta atau penerapan hukum (penafsiran, konstruksi, dan lain-

²⁸ M. Syamsudin, *Konstruksi Baru Budaya Hukum Hakim Berbasis Hukum Progresif*, cetakan I (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), hlm. 154-155.

²⁹ Pendapat Bagir Manan mengenai sumber utama ketidakpastian hukum dalam putusan hakim ini dapat dilihat dalam Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia dalam UU No. 4 Tahun 2004*, cetakan pertama (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm. 22.

lain) untuk menetapkan putusan sesuai dengan yang dikehendaki, termasuk pelanggaran asas *nebis in idem*.³⁰

Dalam perspektif yang agak berbeda, Satjipto mendudukan hakim dalam dua tipe yang ketat.³¹

Pertama, hakim yang hanya berdialog dengan undang-undang semata. Ia menemukan dasar hukumnya dalam undang-undang untuk kemudian diterapkan dalam kasus yang konkret. Hakim menutup mata terkait dengan pertanyaan apakah undang-undang itu masih relevan dengan rasa keadilan masyarakat ataukah tidak. Satjipto menyebut hakim tipe ini sebagai 'terompet undang-undang' dan berpendirian legalis positivistik.

Tipe yang *kedua*, adalah hakim yang dalam mengambil keputusan, sang hakim terlebih dahulu berdialog dengan hati nuraninya. Setelah itu, ia baru mencari dasar hukumnya. Putusan yang diterapkan tidak semata-mata menurut bunyi undang-undang semata, melainkan disesuaikan dengan rasa keadilan dalam masyarakat. Prosedur yang demikian, biasanya diterapkan oleh hakim-hakim yang berpandangan sosiologis.

Poros penilaian hakim tersebut di atas tentu saja bisa diterapkan kepada hakim-hakim konstitusi. Sebagai sebuah teori, agaknya keabsahan tersebut tidak bisa diragukan. Tetap saja hakim konstitusi adalah hakim yang tidak bisa bebas nilai, ia juga tidak bisa terlepas dari pandangan subyektif dalam penanganan perkara. Subyektifitas ini akan jelas kentara apabila kita melihat pandangan yang

³⁰ *Ibid.*

³¹ Pendapat Satjipto Rahardjo tentang tipe hakim dalam mengambil keputusan ini dapat ditemukan dalam Syamsudin, *loc.cit.*

pernah dipaparkan oleh Moh. Mahfud terkait dengan pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi.

Ia berpendapat bahwa, *“hukum Tata Negara dan isi konstitusi yang berlaku di suatu negara adalah apa yang ditulis dan latar belakang pemikiran apa yang melahirkan tulisan (isi) konstitusi itu tanpa harus terikat dengan teori atau apa yang berlaku di negara lain. Oleh sebab itu, apapun yang yang ditulis dalam konstitusi serta latar belakang yang menyertainya itulah yang berlaku sebagai hukum. Sementara itu, teori-teori di dalam buku atau yang berlaku di negara lain, apalagi yang tidak pernah diketahui atau dibahas oleh pembuat konstitusi, nilainya tak lebih dari sekedar bahan pengetahuan.”*³²

Oleh karenanya, pendapat itu seakan ingin mengatakan bahwa pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi adalah terkait dengan latar belakang pembentukan undang-undang tersebut. Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi ingin melihat apa yang terjadi dibalik dibuatnya sebuah undang-undang. Dalam ranah konseptual, hal ini kerap disinggung dengan dimensi politik hukum. Sejalan dengan pemikiran tersebut, ketika hakim konstitusi ingin memutuskan perkara, ia akan terlepas dari paham teoritis yang ada, dan lebih melihat realitas di balik pembentukan sebuah undang-undang. Tentu saja teks tetap dilihat sebagai instrumen yang tidak bisa lepas dari undang-undang.

Jika ingin disederhanakan, saat hakim konstitusi ingin memutus sebuah perkara, ia terlibat dalam dua hal, yaitu teks dan latar belakang mengapa teks itu dibuat. Proses penafsiran hakim konstitusi tidak bisa terlepas dari dua hal itu.

³² Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara; Pasca Amandemen Konstitusi*, cetakan pertama (Jakarta: LP3ES, 2007), hlm. 98.

Memang peran seperti itulah yang diharapkan. Setidaknya hal ini tepat jika kita merujuk kepada pendapat Edward S. Corwin, yang menyatakan bahwa *judicial review* adalah persoalan tentang proses penalaran. Sebuah proses penalaran dan pengetahuan yang akan menghasilkan kesimpulan.³³

Dalam sebuah penafsiran, yang dalam kategori Corwin disebut sebagai sebuah penalaran, akan berlaku prinsip kontekstualitas. Hakim konstitusi diharapkan bekerja dengan baik, apabila ia melihat relevansi kehidupan masyarakat yang dilawankan dengan undang-undang. Ada unsur kepentingan publik dalam hal ini. Keberadaan undang-undang yang ditafsirkan berlawanan dengan UUD 1945 oleh pemohon, merupakan syarat teknis. Sementara syarat yang juga tidak boleh dilupakan adalah masalah kontekstualitas tadi. Sehingga, unsur publik dalam skala yang lebih luas dan tidak sekedar berada pada ruang lingkup pemohon, juga turut menjadi hal yang ikut diperhatikan.

F. Definisi Operasional

Untuk menghindari perbedaan penafsiran mengenai istilah pergeseran kekuasaan, berikut adalah definisi operasional, dari istilah tersebut.

Pergeseran kekuasaan yang dimaksud dalam kajian ini adalah merujuk kepada beralihnya kewenangan dalam menafsirkan sebuah undang-undang atau sebuah keputusan. Merujuk kepada makna semantik dari kosakata 'pergeseran', dapat diartikan sebagai 'peralihan' atau 'perpindahan'.³⁴ Dalam kajian ini makna

³³ Leonard W. Levy, *op.cit.*, hlm. 3.

³⁴ Dengan mengutip Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), istilah 'pergeseran' bisa dimaknai sebagai 'peralihan' atau 'perpindahan'. Makna ini juga yang kemudian digunakan oleh

'pergeseran' akan dilihat sebagai perkembangan kekuasaan lembaga negara dari waktu ke waktu, khususnya yang terjadi di Indonesia.

Indikator untuk memahami bagaimana bergesernya kekuasaan ini bisa dilihat dari pendapat Wade dan Phillips. Terkesan sederhana, akan tetapi ini bisa menjadi awal bagi pemahaman untuk melihat bagaimana pergeseran kekuasaan itu bisa terjadi. Menurut para ahli tata negara asal Inggris itu, indikator ini bisa dilihat dari jawaban atas pertanyaan; apakah badan legislatif yang mengontrol badan eksekutif, ataukah sebaliknya, badan eksekutif yang mengontrol badan legislatif?³⁵

Mengacu dari beberapa pendapat, Miriam Budiarjo menyatakan bahwa kekuasaan bisa diartikan sebagai dominasi dari pengawasan. Ia menjelaskan hal ini berdasarkan pada pendapat Talcott Parson dan Robert Lync. Parson memberikan rumusan bahwa kekuasaan sebagai pemilihan fasilitas untuk menguasai. Sementara bagi Lync, kekuasaan adalah sebuah sumber sosial utama untuk mengadakan pengawasan.³⁶

Saldi Isra untuk acuan dalam penulisan desertasinya. Lebih lengkapnya bisa dilihat dalam Saldi Isra, *op.cit.*, hlm. 10.

³⁵ Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* (Jakarta: Aksara Baru, 1986), hlm. 84-85. Situasi ini mungkin lebih tepat untuk mendeskripsikan bagaimana pergeseran kekuasaan terjadi diantara pihak eksekutif dan legislatif. Pendapat Wade dan Phillips ini juga merekonstruksi bagaimana pergeseran kekuasaan yang terjadi tidak semata-mata dimaknai dalam kerangka normatif, tetapi juga situasional yang lebih mengarah pada fakta sosiologis. Dalam hal ini, pendapat Wade dan Phillips masih tertuju pada dua lembaga negara, eksekutif dan legislatif yang pada faktanya merupakan lembaga yang bersifat politis. Belum menyentuh pada kekuasaan kehakiman. Meskipun demikian, indikator yang mereka utarakan bisa menjadi landasan dalam melihat bagaimana pergeseran kekuasaan itu bekerja. Diantara beberapa pemikir atau ahli tata negara yang lain, indikator yang dipergunakan oleh Wade dan Phillips ini paling mudah untuk dijadikan tolok ukur.

³⁶ Miriam Budiarjo, *Aneka Pemikiran tentang Kekuasaan dan Wibawa* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991), hlm. 31.

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian.

Pendekatan penelitian yang dipergunakan dalam kajian ini adalah penelitian normatif. Alasan penggunaan penelitian hukum normatif tersebut didasarkan pada pendapat Soerjono Soekanto yang membagi penelitian hukum normatif dalam:³⁷

- a. Penelitian terhadap azas-azas hukum.
- b. Penelitian terhadap sistematika hukum.
- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum.
- d. Penelitian sejarah hukum.
- e. Penelitian perbandingan hukum.

Kajian ini akan mengkhususkan diri pada sistematika hukum dan perbandingan hukum. Dimaksudkan untuk melihat berbagai peraturan yang ada, untuk kemudian dikombinasikan dengan kenyataan yang ada di lapangan. Seperti apa yang pernah diungkapkan oleh Soerjono Soekanto, penelitian jenis ini kemudian akan dikombinasikan dengan bentuk penelitian lain, yaitu; *fact finding*. Penelitian ini bertujuan untuk menemukan fakta.³⁸

2. Obyek Penelitian.

Obyek yang akan diteliti dalam kajian ini adalah kedudukan dan peran Mahkamah Konstitusi dalam pergeseran kekuasaan di Indonesia.

³⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cetakan ketiga (Jakarta: UI Press, 1986), hlm. 51.

³⁸ *Ibid.*, hlm. 10

3. Data Penelitian atau Bahan Hukum.

Kajian ini akan mempergunakan:

a. Bahan hukum primer.

Berupa peraturan perundang-undangan, termasuk di dalamnya adalah UUD 1945, undang-undang yang mengatur kewenangan eksekutif, legislatif, Mahkamah Konstitusi, serta putusan-putusan Mahkamah Konstitusi.

b. Bahan hukum sekunder.

Berupa artikel, buku, desertasi, jurnal, makalah, dan karya ilmiah lainnya yang berkaitan dengan kewenangan eksekutif, legislatif dan Mahkamah Konstitusi.

c. Bahan hukum tertier.

Berupa bahan hukum yang dapat membantu memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, diantaranya adalah kamus dan ensiklopedia.³⁹

4. Pengolahan dan Penyajian Data Penelitian atau Bahan Hukum.

Kajian ini akan fokus pada penyajian data secara deskriptif analitis.

5. Analisis atau Pembahasan

Analisis dalam kajian ini akan menggunakan analisa yang bersifat kualitatif. Dilakukan secara menyeluruh dan menjadi satu kesatuan data. Tidak semata-mata mementingkan kuantitas datanya, akan tetapi lebih mementingkan kedalamannya. Hal ini dilakukan mengingat tema

³⁹ *Ibid.*, hlm. 40.

penelitian merujuk kepada gejala atau fenomena yang terjadi dalam struktur ketatanegaraan yang mengubah pola dan sistem relasi antar lembaga negara, maupun antara lembaga negara dengan masyarakat.

H. Sistematika Penulisan

Bab I menguraikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, originalitas penelitian, teori atau doktrin, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II memaparkan konsep dan keberadaan Mahkamah Konstitusi. Dalam hal ini, pemaparan akan didasarkan pada pentingnya kemunculan Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah lembaga yang mampu memberikan distribusi kewenangan yang representatif. Kekuasaan ketatanegaraan tidak lagi menjadi dikotomi Eksekutif dan Legislatif yang memang memiliki tugas untuk membuat peraturan atau undang-undang.

Bab III akan membahas persoalan pergeseran kekuasaan dalam konteks ketatanegaraan di Indonesia. Pergeseran kekuasaan ini akan dimulai dari sejarah dan gejala kemunculan *executive heavy*, hingga orde reformasi yang kemudian melahirkan fenomena *legislative heavy*. Sebagai sebuah bahan perbandingan, akan ditemukan beberapa peraturan yang memang menjadi dasar atau alasan munculnya fenomena tersebut.

Bab IV menguraikan tentang sebuah gejala atau fenomena selanjutnya, yang kemudian disebut sebagai fenomena kekuasaan tipologi ketiga. Dimana, muncul sebuah lembaga baru bernama Mahkamah Konstitusi, yang pada intinya adalah

mereduksi dan menganulir hasil kerja dari eksekutif dan legislatif, terutama dalam persoalan peraturan atau perundang-undangan. Akhirnya, Bab V tentang penutup akan berisikan kesimpulan dan saran.

BAB II

GAGASAN *JUDICIAL REVIEW* DAN TERBENTUKNYA MAHKAMAH KONSTITUSI DI INDONESIA

A. *Judicial Review* Dalam Konteks Historis

1. Munculnya Konsep *Judicial Review*

Dari catatan yang diungkap oleh Mauro Cappeletti, diungkap soal awal penggunaan konsep *judicial review*. Ia mencatat bahwa pada masa itu, suatu peraturan yang berada di bawah (*psephisma*) tidak boleh bertentangan dengan nilai yang berada di atasnya (*nomoi*). Bahkan aturan ini telah menempatkan mekanisme *punishment* yang akan diterapkan jika hal itu terjadi. Oleh Saldi Isra, hal ini dianggap sebagai penggunaan konsep *judicial review* meskipun dalam taraf yang masih sederhana.⁴⁰

Menurut catatan lain dari Leonard W. Levy, awal mula konsep *judicial review* ini bermula saat muncul kemarahan dari seorang anggota Kongres Amerika Serikat. "*Judicial Review* adalah perampasan wewenang!" teriak Richard Dobbs Spaight.⁴¹ Teriakan ini yang kemudian dicatat oleh Levy sebagai awal mula kemunculan konsep *judicial review*. Teriakan Spaight pada tahun 1787 adalah penanda penolakannya terhadap usulan para hakim yang menginginkan

⁴⁰ Saldi Isra, *op.cit.*, hlm. 294.

⁴¹ Richard Dobbs Spaight (1758-1802) adalah salah satu penyusun konstitusi Amerika. Lahir di New Bern, North Carolina, Amerika. Pernah tercatat sebagai gubernur ke delapan dari negara bagian North Carolina. Lulusan Universitas Glasgow ini pernah menjadi tentara dan menjalani masa peperangan dalam Revolusi Amerika. Pada tahun 1781 mulai meninggalkan dunia militer dan beralih ke dunia politik dan terpilih sebagai anggota legislatif. Ia meninggal pada tahun 1802 pada usia 44 tahun. Spaight mengalami sakit keras, setelah kalah berkelahi secara fisik dengan John Stanly, salah seorang rival politiknya yang mengalahkan Spaight pada pemilihan anggota legislatif pada tahun 1800. Biografi Spaight ini bisa ditemukan dalam laman <http://www.let.rug.nl/usa/biographies/richard-dobbs-spaight-sr/>, diakses pada 20 Agustus 2013, pukul 23:00 WIB dan http://en.wikipedia.org/wiki/Richard_Dobbs_Spaight, diakses pada 20 Agustus 2013, pukul 23:18 WIB.

keputusan Kongres untuk bisa diamandemen. Oleh Spaight, konsep tersebut dianggap merampas kekuasaan Kongres.⁴²

Sebuah peristiwa yang juga paling dikenal dalam sejarah *judicial review* adalah apa yang dilakukan oleh John Marshall, Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat. Ia membatalkan *Judiciary Act* 1789 karena isinya dianggap bertentangan dengan konstitusi Amerika Serikat. Alasan yang dikemukakan adalah bahwa hakim telah disumpah untuk menjunjung konstitusi, sehingga jika ada peraturan yang dianggap bertentangan dengan konstitusi, maka hakim harus melakukan pengujian terhadap peraturan tersebut.⁴³

Alasan kedua yang dikemukakan Marshall adalah bahwa konstitusi merupakan *the supreme law of the land*, sehingga harus ada peluang pengujian terhadap peraturan yang dibawahnya agar isi konstitusi tidak dilanggar. Alasan selanjutnya, hakim tidak boleh menolak perkara, sehingga jika ada yang mengajukan *judicial review*, maka permintaan itu harus dipenuhi.⁴⁴

Apa yang diputuskan oleh Marshall⁴⁵ ini menyangkut perkara yang melibatkan William Marbury melawan James Madison. Kasus ini bermula saat

⁴² Lebih tepatnya, apa yang diungkap Levy ini lebih merujuk kepada apa yang pernah terjadi dengan sejarah Amerika Serikat dalam hubungannya dengan *judicial review*. Di lain sisi, rujukan utama apa yang diungkapkan oleh Richard Dobbs Spaight ini bisa ditemukan dalam Leonard W. Levy, "*Judicial Review, Sejarah dan Demokrasi; Sebuah Pengantar*", dalam Leonard W. Levy (ed), *Judicial Review; Sejarah Kelahiran, Wewenang, dan Fungsinya dalam Negara Demokrasi*, cetakan pertama (Bandung: Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia, 2005), hlm. 2. Juga bisa ditemukan dalam Feri Amsari, "Menghambat Laju Judicial Terrorism pada Putusan MK", di laman <http://feriamsari.wordpress.com/2009/12/29/menghambat-laju-judicial-terorism-pada-putusan-mk/#more-630>, diakses pada 20 Agustus 2013, pukul 23:50 WIB, serta Mustaghfirin, "Pengujian Norma Hukum", di laman <http://mustaghfirin.blog.unissula.ac.id/2011/10/06/pengujian-norma-hukum/>, diakses pada 20 Agustus 2013, pukul 23:37 WIB.

⁴³ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara...op.cit.*, hlm. 96-97.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Awal karir John Marshall sebenarnya adalah seorang pengacara. Kasus pertama yang ditangani lelaki kelahiran 24 September 1755 ini adalah membantu klien melawan kreditor asal

berakhirnya pemerintahan Presiden John Adams. Pengganti Adams adalah Thomas Jefferson yang mengalahkannya pada pemilu tahun 1800. Pada masa peralihan sebelum penyerahan jabatan presiden, Adams kemudian membuat surat penunjukkan pengangkatan hakim dan duta besar. Diantaranya yang diangkat adalah William Marbury, Dennis Ramsay, Robert Townsend Hooe, dan William Harper. Sementara John Marshall yang kala itu bertugas sebagai Hakim Agung merangkap Sekretaris Kepresidenan juga turut membantu mempersiapkan surat-surat tersebut.⁴⁶

Sayangnya, surat tersebut tidak sempat diserahterimakan sebagaimana mestinya. Keesokan harinya, saat Presiden Thomas Jefferson mulai bekerja, surat tersebut masih berada di kantor kepresidenan. Surat itu akhirnya ditahan oleh James Madison, yang diangkat Thomas Jefferson sebagai Sekretaris Kepresidenan menggantikan John Marshall. Dasar penahanan surat inilah yang kemudian menjadi pangkal masalah, dan membuat Marbury mengajukan tuntutan ke Mahkamah Agung. Dasarnya, surat pengangkatan telah disetujui oleh Kongres dan sudah mendapatkan cap resmi kepresidenan.⁴⁷

Inggris. Ia sempat menjadi prajurit pada saat Revolusi Amerika, dan langsung berada di bawah komando Jenderal George Washington, yang juga teman karib ayahnya, Thomas Marshall. Selain menjadi pengacara, ia juga berkarir di bidang politik. Pada tahun 1799, John Marshall terpilih menjadi anggota legislatif. Setahun kemudian diangkat menjadi Sekretaris Kepresidenan saat kepemimpinan Presiden John Adams. Tahun 1801, akhirnya Marshall diangkat menjadi hakim Mahkamah Agung Amerika Serikat. Biografi John Marshall ini dapat ditemukan di laman <http://www.let.rug.nl/usa/biographies/john-marshall/> dan <http://www.biography.com/people/john-marshall-9400148?page=2>, diakses pada 21 Agustus 2013, pukul 14:00 WIB, serta pada laman <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/366573/John-Marshall>, diakses pada 21 Agustus 2013, pukul 14:51 WIB.

⁴⁶ Kronologis perkara Marbury versus Madison ini bisa dilihat dalam Jimly Asshiddiqie, "Sejarah Constitutional Review dan Gagasan Pembentukan Mahkamah Konstitusi", dalam laman <http://jimlyschool.com/read/analisis/276/sejarah-constitutional-review-gagasan-pembentukan-mk/>, diakses pada 21 Agustus 2013, pukul 15:09 WIB.

⁴⁷ *Ibid.*

Marbury dan kawan-kawan melalui kuasa hukumnya beralasan bahwa Mahkamah Agung berhak memutus perkara yang mereka ajukan, serta mengeluarkan surat pengangkatan tersebut. Landasan hukumnya adalah *Judiciary Act 1789*. Namun, hal ini ditolak oleh pemerintahan Jefferson. Sebaliknya, Kongres yang dikuasai oleh kaum Republik yang berpihak kepada Jefferson malah mengeluarkan sebuah undang-undang. Isinya adalah membekukan semua persidangan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung selama 1 tahun.⁴⁸

Meskipun demikian, persidangan tetap digelar. Dalam putusannya yang ditulis sendiri oleh Marshall, Mahkamah Agung membenarkan bahwa keluarnya surat keputusan itu sah. Artinya, surat pengangkatan yang dikeluarkan oleh John Adams sah secara hukum. Marbury dan kawan-kawan mempunyai hak untuk menduduki jabatan yang dimaksud. Namun, masih dalam putusannya, Mahkamah Agung tidak mempunyai wewenang untuk memerintah aparat pemerintah untuk menyerahkan surat tersebut.⁴⁹

Mahkamah Agung juga menolak keinginan penggugat, agar Mahkamah Agung mengeluarkan surat keputusan sebagai pengganti surat keputusan yang dikeluarkan mantan Presiden Adams. Alasannya, surat keputusan yang berasal dari amanat section 13 *Judiciary Act 1789* dianggap bertentangan dengan *Article II Section 2* Konstitusi Amerika Serikat. Dasar inilah yang menjadi awal mula kemunculan konsep sekaligus praktek *judicial review*. Dalam kasus ini, Marshall sekaligus menyatakan bahwa segala undang-undang buatan Kongres, apabila

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

bertentangan dengan konstitusi sebagai *'the supreme law of the land'* harus dinyatakan tidak berlaku.⁵⁰

2. Pengawasan Terhadap Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif

Keberadaan *judicial review* ini memang pernah mengalami pasang surut, dan bahkan dicela. Bagaimanapun juga, sebagian pemikir menyatakan bahwa keputusan legislatif dianggap sebagai keputusan rakyat. Pemahaman yang tak bisa dilepaskan dari pendapat Jean Jacques Rousseau tentang legislatif. "Legislator menduduki posisi luar biasa terhormat dalam sebuah negara," tulis Rousseau. Dengan sedikit gambaran, Rousseau bahkan mencontohkan para legislator sebagai 'seorang insinyur yang menemukan mesin'. Dianggap sebagai posisi kreator yang bisa menentukan kehidupan rakyat ke arah yang lebih baik.⁵¹

Kenyataan bahwa legislatif merupakan lembaga politik, ditambah dengan kemampuan drafting yang tidak selalu maksimal, membuat lembaga ini memerlukan pengawasan. Pengawasan dalam rangka pemenuhan jaminan agar peraturan yang dikeluarkan sejalan dengan rel konstitusi sebuah negara. Konstitusi bagaimanapun merupakan bangunan struktur yang disepakati sebagai peraturan tertinggi sebuah negara.

Disebut sebagai sebuah lembaga politik karena legislatif merupakan turunan daripada pemilu yang menghadirkan wakil rakyat. Semangat kontestasi tersebut merupakan persepsi demokrasi prosedural ala Schumpeterian. Dalam pandangan Mohtar Mas'ood, demokrasi hasil pemikiran Joseph Schumpeter ini menekankan aspek prosedural, dan ini mengalahkan pemikiran demokrasi

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Lihat Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Sosial (Perjanjian Sosial)*, cetakan pertama (Jakarta: Visimedia, 2007), hlm. 67-68.

substantif yang lebih menekankan definisi demokrasi secara ideal, rasional dan utopis.⁵²

Dalam pandangan Schumpeter, demokrasi ditandai dengan metode pengaturan kelembagaan untuk mencapai keputusan-keputusan politik. Dimana masing-masing individu melalui perjuangan untuk memperebutkan suara rakyat pemilih. Termasuk di dalamnya adalah bagaimana mereka yang kalah dalam kontestasi perebutan kekuasaan diharuskan rela menunggu putaran peraturan berikutnya dalam pemilu.⁵³

Situasi ini kemudian mendapatkan pengakuan selaras dari Robert Dahl. Dukungan kebebasan dan liberalisasi dengan syarat partisipasi penuh masyarakat menjadi tolok ukur demokrasi prosedural ala Schumpeter. Namun, hal ini kemudian belum menjawab persoalan dinamika demokrasi yang kemudian muncul. Salah satu pendapat G. Therborn menegaskan jika demokrasi membutuhkan peran kapital yang kuat.⁵⁴

Peran kapital yang kuat akan membuat gerakan buruh mempunyai semangat untuk melakukan koreksi. Buruh menjadi bebas melakukan upaya perjuangan demokrasi karena dalam pandangan Therborn, para buruh akan mempunyai peran pokok dalam perjuangan menuju demokrasi. Sementara pada sisi lain, hubungan produksi kapitalis akan saling bersaing. Ada kecenderungan

⁵² Demokrasi prosedural ini ditandai dengan adanya pemilu sebagai implementasi gagasan demokrasi. Lihat dalam Mochtar Mas'ood, *Negara, Kapital, dan Demokrasi*, cetakan II (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), hlm. 8.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 28

para produsen ini akan berkompetisi. Kompetisi yang terjadi akan memunculkan musyawarah, memungkinkan ada proses pemilihan dan perwakilan.⁵⁵

Pandangan prosedural ala Schumpeter, ditambah dengan pemikiran Therborn yang memunculkan wacana kapital dalam logika demokrasi yang akhirnya melahirkan proses pemilihan dan perwakilan, membuat demokrasi memang terjebak dalam semangat yang sangat prosedural. Dinamika lain, seperti bagaimana kemudian hasil dari proses pemilihan dan perwakilan tersebut melakukan kewajibannya, tidak tercermin secara jelas.

Kewajiban untuk membentuk peraturan yang merupakan tugas legislatif, yang dalam wacana Therborn merupakan hasil dari proses pemilihan dan perwakilan, tidak tercermin secara jelas. Pada realitasnya, kecenderungan penggunaan kapital dalam sistem demokrasi prosedural itu menjadi lebih mengemuka. Jika dalam pandangan Therborn, kapital dimaknai secara positif, maka dalam realitasnya sama sekali tidak demikian.

Pandangan Huntington sedikit banyak memberikan peringatan terhadap keberlangsungan demokrasi hasil pemikiran Schumpeter dan Therborn ini. Menurutnya, stabilitas demokrasi sangat bergantung kepada perilaku elit politik, yaitu pemimpin politik, pemimpin militer, dan pemimpin dunia usaha. Jika mereka bisa bekerjasama dengan baik, maka demokrasi juga akan berjalan lancar. "Mereka harus bisa menahan diri dari upaya untuk mengeksploitasi masalah guna

⁵⁵ *Ibid.*

mendapatkan keuntungan politik maupun material bagi diri mereka sendiri,” tulis Huntington.⁵⁶

Syarat yang diberlakukan Huntington agaknya tidak mudah untuk dilaksanakan. Di lain sisi, dalam konteks *judicial review*, yang menjadi bahan perbincangan adalah bagaimana lembaga perwakilan, seperti yang dimaksud oleh Schumpeter dan Dahl, bekerja secara baik dan sistematis. Bagaimana mekanisme atau sistem yang muncul, apabila keputusan lembaga perwakilan ini bertentangan dengan konstitusi?

Hasil kesepakatan dalam lembaga perwakilan, dianggap sebagai forum politik, yang mencerminkan ‘*rule by majority*’, sama sekali tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan norma keadilan yang lebih tinggi derajatnya, yang terkandung dalam konstitusi. Lembaga perwakilan yang dianggap memperoleh mandat dari keseluruhan rakyat, belum tentu mempunyai keinginan yang sama dengan kehendak seluruh rakyat yang berdaulat.⁵⁷

Terlepas dari kritikan bahwa pemikiran Hans Kelsen terlalu berpijak pada dataran yang sangat normatif dalam menilai hukum, akan tetapi pemikirannya tentang *judicial review* patut untuk ditelisik. Menurutnya, jaminan konstitusi akan berlangsung secara ideal, apabila ada sebuah organ yang menilai atau menguji sebuah undang-undang yang dibuat oleh legislatif.

Organ tersebut diberikan mandat untuk melakukan penilaian. “Organ itu bisa menghapus sepenuhnya undang-undang yang dianggap tidak konstitusional,

⁵⁶ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, cetakan kedua (Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti, 2001), hlm. 333.

⁵⁷ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, cetakan pertama (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 125.

sehingga undang-undang itu tidak dapat diterapkan oleh organ yang lain,” tulis Hans Kelsen. Sebaliknya, jika organ tersebut tidak membatalkannya, maka masih bisa dikatakan valid.⁵⁸

Bentuk pengawasan yang dilakukan terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga perwakilan, dalam hal ini legislatif, dapat dianggap sebagai cerminan mekanisme ‘*check and balances*’. Berbeda dengan prinsip ‘*separation of powers*’ yang mencerminkan pemisahan kekuasaan secara kaku, prinsip ‘*check and balances*’ lebih menganalisa pada proses pengawasan dan perimbangan kekuasaan dan bukan prinsip pembagian yang kaku.⁵⁹

B. Konstalasi Pemikiran *Judicial Review* di Indonesia

1. Wacana Pembatasan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif

Di Indonesia, Mohammad Yamin merupakan tokoh pertama yang tercatat mengajukan pemikiran tentang *judicial review* dalam sebuah forum resmi. Ini terjadi pada 11 Juli 1949, saat sidang BPUPKI. Ia mengusulkan keberadaan sebuah mahkamah yang bisa memutuskan; apakah sebuah peraturan berjalan sesuai hukum adat, syaria, dan UUD.

Usulan ini menandakan bahwa pemikiran tentang *judicial review* telah muncul pada awal pembentukan negeri ini. Bahkan, usulan ini mengindikasikan bahwa ada sebagian kalangan yang menginginkan terciptanya sebuah sistem pemerintahan yang berimbang (*balance*), dan menjunjung supremasi konstitusi.⁶⁰

⁵⁸ Lihat dalam Hans Kelsen, *op.cit.*, hlm. 225.

⁵⁹ Saldi Isra, *op.cit.*, hlm. 306.

⁶⁰ Nurainun Simangunsong, *op.cit.*, hlm. 7.

Lepas dari kenyataan bahwa kemudian usulan ini kemudian ditolak oleh Soepomo dengan alasan sistem ketatanegaraan yang saat itu dianut oleh Indonesia.

Alasan Soepomo sebenarnya masuk akal. *Judicial Review* bisa dilaksanakan dengan sempurna apabila masing-masing lembaga ketatanegaraan mempunyai kedudukan yang sejajar. Selain itu, alasan lainnya adalah menyangkut kesiapan para hakim dalam menangani kasus-kasus hukum dalam ranah pertentangan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁶¹ Ada semacam keraguan dalam benak Soepomo menyangkut *skill* hakim yang nantinya akan memutuskan masalah ketatanegaraan ini.

Pasca perbedaan pendapat antara Yamin dan Soepomo tersebut,⁶² kemunculan wacana *judicial review* ternyata belum surut. Beberapa waktu berselang, juga muncul wacana tersebut, meski bukan dalam ranah konstitusi tetapi lebih bersifat politis. Daniel S. Lev mencatat peristiwa ini pada tahun 1955, diawali dengan ketidakpuasa para hakim terkait dengan kecilnya gaji yang mereka

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Dalam tulisan Pompe, Yamin dianggap sebagai sosok yang memilih mekanisme perimbangan kekuasaan (*check and balances*). Saat itu, Soepomo tidak menyetujuinya dengan gagasan konseptual bahwa Presiden dianggap sebagai bapak patrimonial tradisional yang dipandang sebagai seorang kepala keluarga. Presiden bertanggungjawab dalam mewujudkan kesatuan masyarakat dan dalam kapasitas itu, ia berada di atas semua golongan. Intinya, dalam pandangan Pompe, Soepomo hendak mengatakan bahwa Presiden menjadi simbol kekuasaan dan tidak bisa dilimpahkan di badan atau lembaga yang lain. Pompe menganggap latar belakang keluarga yang menyebabkan perbedaan dua pandangan tokoh tersebut. Yamin dianggap mewakili perubahan yang bersifat radikal, sementara Soepomo sebaliknya. Lahir dari keluarga Jawa yang mapan, bagian yang tak terpisahkan dari elite birokrat, serta mempunyai kecenderungan personal yang memahami perubahan secara bertingkat, tertib, dan rasional. Sama sekali jauh dari pemikiran yang radikal. Temukan pendapat ini dalam Sebastiaan Pompe, *op.cit.*, hlm. 34-36. Jika pendapat Pompe ini dijadikan rujukan, maka kita bisa melihat bahwa pendapat Soepomo inilah yang kelak dikemudian hari dijadikan pegangan bagi Orde Baru dalam membentuk sistem, peran dan kekuasaannya.

terima. Peristiwa ini merupakan imbas dari usulan Lukman Wiriadinata Menteri Kehakiman kala itu, yang usulannya ditolak oleh Parlemen.⁶³

Tepatnya pada bulan Desember 1955, Lukman mengusulkan agar haji para hakim terpisah dan lebih tinggi dari jaksa penuntut. Ditolaknyanya usulan ini membuat para hakim sepakat untuk melakukan pemogokan pada tanggal 1 Maret 1956. Pada hari itu, para hakim menolak memeriksa perkara. Meski begitu, kerja-kerja administratif di lingkungan peradilan masih tetap dilakukan. Termasuk bagi hakim pada Mahkamah Militer, yang saat itu semua hakimnya terdiri atas hakim sipil. Mereka dikecualikan dari pemogokan lebih karena tidak ingin berseberangan dengan pihak militer.⁶⁴

Pemogokan tidak berlangsung lama. Pada 5 Maret 1956, para hakim menghentikan tindakannya tersebut. Momentum terbentuknya Majelis Konstituante pada tahun 1955, yang bertugas membuat konstitusi baru, membuat para hakim segera bertindak cepat dan memaparkan persoalan mereka. Jika dalam pemogokan yang mereka lakukan tidak mendapat dukungan dari Mahkamah Agung, kini saat para hakim bertemu dengan Majelis Konstituante, ternyata dukungan dari Mahkamah Agung mulai terlihat.⁶⁵

Tahun 1956 menjadi penting dicatat, karena kemudian beberapa hakim menyusun seperangkat usulan untuk pasal-pasal konstitusi yang berkenaan dengan

⁶³ Sebelum usulan tentang kenaikan gaji ini, sempat muncul gesekan tentang posisi para hakim dalam ranah ketatanegaraan di Indonesia. Pasal 103 Konstitusi 1950 yang menyatakan, "semua campur tangan dalam urusan peradilan oleh badan yang bukan badan kehakiman dilarang, kecuali jika secara tegas diizinkan oleh undang-undang," dianggap sebagai landasan hukum bahwa hakim mempunyai kedudukan yang istimewa. Pada kenyataannya, para hakim merasaa tidak memperoleh hak istimewa tersebut. Situasi ini bisa dilihat dalam tulisan Daniel S. Lev, *op.cit.*, hlm. 46.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 48.

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 49.

organisasi kekuasaan kehakiman. Pasal-pasal tersebut diantaranya memuat ketentuan tentang; organisasi kehakiman yang mandiri, dipimpin dan dikelola oleh Mahkamah Agung dengan pengangkatan sebagai hakim sumur hidup. “Usulan yang paling radikal adalah bahwa Mahkamah Agung hendaknya diberi wewenang konstitusional untuk meninjau kembali semua undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif,” tulis Daniel S. Lev.⁶⁶

Agung Wirjono Prodjodikoro yang menjabat sebagai Ketua Mahkamah Agung, bahkan secara terang-terangan mengajukan usulan peningkatan kewenangan tersebut. Dalam forum yang sama dengan para hakim saat bertemu dengan Majelis Konstituante, Agung mendukung penuh kewenangan hakim yang merujuk pada hukum tata negara Amerika Serikat itu.⁶⁷

“...dalam hemat kami, sangat diharapkan bahwa kondisi saat ini di Indonesia diubah sedemikian rupa, sehingga Mahkamah Agung (bukan pengadilan-pengadilan lain), mempunyai kekuasaan untuk menyatakan sebuah undang-undang bertentangan dengan konstitusi,” kata Agung Wirjono Prodjodikoro.⁶⁸

Usulan ini kemudian ditanggapi secara positif oleh Majelis Konstituante. Dengan beberapa perubahan, komisi yang menangani bidang kehakiman menerimanya. Namun, usulan ini hanya berumur pendek. Sebelum Majelis Konstituante bisa merampungkan pekerjaannya untuk membuat konstitusi baru, lembaga ini terpaksa dibubarkan karena situasi politik Indonesia yang berubah.

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 50. Usulan wewenang untuk meninjau kembali peraturan yang sebelumnya dibuat oleh legislatif inilah yang bisa disebut sebagai *judicial review*.

⁶⁷ Lihat dalam Sebastiaan Pompe, *op.cit.*, hlm. 84-85

⁶⁸ *Ibid.*

Bubarnya Majelis Konstituante sekaligus memudarkan harapan para hakim untuk memperoleh keistimewaan dalam lingkup kekuasaan kehakiman, termasuk juga runtuhnya usulan tentang wewenang peninjauan terhadap undang-undang yang dibuat legislatif.⁶⁹

Terlepas dari kandasnya usulan tersebut, Daniel S. Lev mencatat setidaknya usulan para hakim tentang peninjauan kembali produk legislatif, cukup menarik. Usulan ini dianggap sebagai lompatan konseptual yang visioner. Sebelumnya, lembaga peradilan di Indonesia, bahkan di Belanda sekalipun, tidak pernah mempunyai kekuasaan semacam itu. “Di Indonesia, sebagaimana halnya di kebanyakan negara Eropa, titah badan legislatif tidak boleh diganggu-gugat,” tambah Daniel S. Lev.⁷⁰

Ada catatan bahwa pada tahun 1970 dan 1985, ‘pelembagaan’ *judicial review* ini diakomodasi dan masuk dalam Pasal 26 UU No. 14 Tahun 1970 Tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 31 UU No. 14 tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung. Dalam Pasal 26 UU No. 14 Tahun 1970 Tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman dijelaskan:

- (1) Hak menguji materiil ada pada Mahkamah Agung.
- (2) Hak menguji materiil dapat dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang.
- (3) Pelaksanaan hak menguji materiil itu hanya dapat dilakukan dalam pemeriksaan tingkat kasasi.

⁶⁹ Daniel S. Lev, *loc.cit.*

⁷⁰ *Ibid.*

- (4) Apabila Mahkamah Agung telah melaksanakan hak uji materiilnya, maka yang mencabut peraturan perundang-undangan yang telah diuji adalah instansi yang telah menetapkan atau yang telah mengeluarkan.

Pasal 31 UU No. 14 tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung dengan ketentuan:⁷¹

- (1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah ini undang-undang.
- (2) Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah daripada undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (3) Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi. Pencabutan peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah tersebut, dilakukan segera oleh instansi yang bersangkutan.

Hanya saja, berbagai ketentuan ini tidak pernah terealisasikan. Tidak pernah ada produk dari peraturan tersebut hingga terjadi perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia yang ditandai dengan momentum reformasi pada tahun 1998. Meski pada dataran normatifnya, ketentuan ini juga dimasukkan dalam Tap

⁷¹ *Ibid.*

Berbeda dengan usulan tersebut, dimana akan muncul sebuah lembaga baru bernama Mahkamah Konstitusi, Theo L. Sambuaga dari F-PG menyatakan tidak memerlukan kehadiran lembaga baru. Cukup hanya MPR yang pada nantinya akan berfungsi sebagai Mahkamah Konstitusi. Dengan catatan, apabila ada pengaduan bahwa sebuah undang-undang bertentangan dengan UUD.

Agak berbeda halnya dengan Theo, Asnawi Latief dari F-PDU mengusulkan keberadaan Mahkamah Konstitusi perlu dibentuk dengan membubarkan DPA. Tujuannya agar lembaga negara menjadi efektif dan efisien.⁷⁴ Soedijarto dari F-UG juga mengusulkan terbentuknya Mahkamah Konstitusi sebagai badan tersendiri. Baginya, MPR adalah lembaga politik. "Power politik berada di situ, sementara istilah mahkamah hakekatnya mengandung lembaga yang menegakkan rasa keadilan dan kebenaran..." ujar Soedijarto.⁷⁵

Pembahasan mengenai Mahkamah Konstitusi dilanjutkan pada rapat pleno PAH ke-41 pada 8 Juni 2000. Pada rapat ini sudah mulai mengerucut terkait dengan pembentukan Mahkamah Konstitusi. Setidaknya ada 5 fraksi yang mengusulkan pembentukan Mahkamah Konstitusi, yaitu; F-PG, F-PBB, F-PDKB, F-UG, dan F-PDI Perjuangan. Menarik untuk dilihat adalah usulan Soetjipto dari F-UG. Ia menambahkan agar wewenang Mahkamah Konstitusi tidak hanya menguji undang-undang, tetapi juga mengadili persengketaan antar pemerintah

Kekuasaan Kehakiman (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 284.

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 285-286.

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 287.

pusat dan daerah, pembubaran partai politik, dan persengketaan dalam pelaksanaan pemilu.⁷⁶

Selain dari pandangan fraksi yang ada, muncul juga usulan masyarakat dan juga tim ahli. Wakil masyarakat yang memberi pandangan diantaranya adalah Bambang Widjoyanto dari YLBHI, Anton Rienhart dari Universitas Kristen Indonesia (UKI), dan Paulus Efendi Lotulung sebagai salah satu wakil dari Mahkamah Agung. Dari ketiga wakil masyarakat tersebut semua menyetujui agar dibentuk sebuah lembaga yang akan menguji undang-undang terhadap UUD. Hanya saja memang belum semua bersepakat; apakah Mahkamah Konstitusi berada satu tubuh dengan Mahkamah Agung atau memang terpisah sama sekali.⁷⁷

Begitu juga dengan keterangan yang diperoleh dari tim ahli. Masing-masing adalah Bagir Manan, Philippus M. Hadjon, Mohammad Fajrul Falaakh, Jimly Asshiddiqie, Antonius Sujata, Ramlan Surbakti, dan Suwoto. Mereka kesemua mengambil kesimpulan bahwa memang diperlukan sebuah lembaga yang bisa memberikan *review* terhadap produk legislatif.

Menarik untuk ditelisik dan dikaji adalah sebuah usulan yang dikemukakan oleh Ramlan Surbakti. Jika sepanjang rapat dikemukakan soal *judicial review* terhadap produk legislatif, Ramlan Surbakti memberikan ide untuk juga membuka peluang *judicial review* terhadap rancangan undang-undang. "...itu perlu supaya menghindari tirani mayoritas oleh legislatif. Sebab bisa jadi, misalnya lembaga legislatif dikuasai oleh mayoritas partai tertentu. Itu bisa melanggar konstitusi tetapi didukung oleh mayoritas. Apakah dia sebelum

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 288-290.

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 294-298.

menjadi undang-undang bisa diajukan ke Mahkamah Konstitusi?" ujar Ramlan Surbakti.⁷⁸

Ramlan Surbakti juga menegaskan bahwa dalam hal ini Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yang mempunyai dua kapasitas. Tidak hanya bersifat legaslistik saja, tetapi juga ada pertimbangan yang sifatnya politik. Ini dikatakannya saat menjawab pertanyaan dari Pataniari Siahaan dari F-PDI Perjuangan. Saat itu, Pataniari Siahaan menanyakan apakah ada kemungkinan Mahkamah Konstitusi juga memutus sengketa pemilu.⁷⁹

Hal yang kemudian disetujui oleh Jimly Asshiddiqie. Mahkamah Konstitusi, menurutnya, juga mempunyai kewenangan untuk mengadili perkara pemilu, dan pembubaran partai politik. Akan tetapi ia mengingatkan bahwa ada perbedaan mendasar antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. "...sebenarnya perbedaan antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung tadinya kita pikirkan adalah koor bisnisnya itu, Mahkamah Agung itu kita berikan kewenangan untuk mengambil keputusan berkenaan dengan perkara-perkara yang menyangkut keadilan bagi warga negara. Sedangkan yang satu lagi, Mahkamah Konstitusi itu pengadilan yang menjaga tegaknya hukum. Tertib aturan. Mulai dari konstitusi sampai peraturan-peraturan di bawahnya," kata Jimly Asshiddiqie.⁸⁰

Pada sisi lain, dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa dari pandangan awal, baik dari fraksi maupun pendapat tim ahli dan usulan masyarakat, kesemuanya memberikan dalil betapa pentingnya keberadaan sebuah lembaga

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 308.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 313.

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 313-314.

dengan tugas khusus. Tugas tersebut adalah melakukan pengujian terhadap apa yang telah dihasilkan oleh lembaga legislatif.

Bahkan, dalam kesempatan yang sama Fajrul Falaakh memberikan pandangan bahwa lembaga ini berfungsi meminimalisir tindakan kesewenang-wenangan lembaga legislatif. “Hukum tertinggi di sebuah negara harus dihindarkan dari kesewenang-wenangan wakil rakyat di lembaga legislatif, dengan cara melakukan *constitutional review* terhadap produk legislatif maupun eksekutif,” kata Fajrul Falaakh.⁸¹

Dari paparan awal rapat kerja PAH Amandemen UUD 1945 mengenai kemunculan Mahkamah Konstitusi, maka dapat ditarik sebuah gambaran melalui tabel sebagai berikut:

Tabel 1: Usulan Pembentukan Mahkamah Konstitusi

	Pandangan Fraksi	Usulan Masyarakat	Usulan Tim Ahli
<i>Kemunculan Mahkamah Konstitusi</i>	Belum bersepakat	Dibutuhkan	Dibutuhkan
<i>Tujuan Mahkamah Konstitusi</i>	-	Review produk legislatif	Review produk legislatif dan menghindari kesewenang-wenangan legislatif
<i>Hakekat Lembaga Mahkamah Konstitusi</i>	-	-	Keputusan tidak hanya bersifat legalistik semata, tetapi juga bersifat politis.
<i>Dimana posisinya?</i>	Belum bersepakat; apakah menjadi bagian Mahkamah Agung ataukah tidak	Belum bersepakat; apakah menjadi bagian Mahkamah Agung ataukah tidak	Terpisah dari Mahkamah Agung
<i>Ide lain yang muncul</i>	-	-	Bisa memutus sengketa pemilu dan pembubaran partai politik

⁸¹ *Ibid.*, hlm. 302.

b. Kedudukan Mahkamah Konstitusi

Dukungan terhadap pembentukan Mahkamah Konstitusi memang semakin menguat. Akan tetapi, pembentukannya gagal disepakati dalam sidang MPR tahun 2000. Hal ini terjadi karena belum ada kesepakatan mengenai konsep Mahkamah Konstitusi tersebut. Meski demikian, pada sidang selanjutnya, mulai tercermin pendapat yang menginginkan agar lembaga ini segera terbentuk. Mengenai kedudukan Mahkamah Konstitusi, ada tiga bentuk kelembagaan yang diusulkan.

Pertama, Mahkamah Konstitusi menjadi bagian dari MPR. Masing-masing pengusul adalah Abdul Khaliq Ahmad dari F-PKB, Ali Hardi Kiaidamak dari F-PPP, Dimiyati Hartono dan Zainal Arifin dari F-PDI Perjuangan. Mereka rata-rata menginginkan kedudukan Mahkamah Konstitusi masuk dalam MPR, mengingat kewenangannya yang luas.

“Apabila Mahkamah Konstitusi dikehendaki tempatnya bukan di kekuasaan kehakiman, melainkan bagian dari MPR. Dengan demikian, produk politik yang dihasilkan DPR tidak dikoreksi oleh lembaga yang sama, tetapi lebih tinggi,” kata Dimiyati Hartono. Anggapan yang kemudian muncul adalah bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga *quasi judicial*, sehingga dalam menyelenggarakan fungsi dan kewenangannya tidak secara murni menganut asas-asas yang berlaku dalam peradilan biasa.⁸²

Kedua, Mahkamah Konstitusi menjadi bagian atau melekat pada Mahkamah Agung. Masing-masing pengusul adalah I Dewa Gde Palguna,

⁸² *Ibid.*, hlm. 320-322.

Muhammad Ali, Soetjipno, dan Pataniari Siahaan dari F-PDI Perjuangan, Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP, Patrialis Akbar dari F-PAN, Amidhan dari F-PG, Hendy Tjaswadi dan I Ketut Astawa dari F-TNI-Polri, serta Agun Gunanjar dari F-PG.

Dasar pertimbangan usulan ini adalah dalam tradisi ketatanegaraan *common law* tidak mengenal lembaga Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri. Kewenangan yang berkaitan dengan pengujian konstitusionalitas undang-undang melekat pada Mahkamah Agung. Anggapan lain, bahwa selama ini Mahkamah Agung sudah mempunyai pengalaman dalam melakukan pengujian peraturan perundang-undangan.⁸³

Oleh karenanya, menurut para pengusul ide ini, yang diperlukan adalah bagaimana UUD memberikan penegasan dan kemandirian Mahkamah Agung dan menambah kewenangannya. Tidak hanya menguji peraturan di bawah undang-undang, akan tetapi juga melakukan pengujian konstitusionalitas undang-undang terhadap UUD.⁸⁴

“...Mahkamah Agung betul-betul merupakan puncak dari seluruh peradilan dan cuma satu yang memegang kekuasaan kehakiman ini, yang tertinggi adalah Mahkamah Agung dan tidak ada dua. Toh, kalau ada, maka Mahkamah Konstitusi ini adalah merupakan badan yang dibentuk untuk mengerjakan tugas-tugas Mahkamah Agung,” kata I Ketut Astawa dari F-TNI/Polri.⁸⁵

Ketiga, Mahkamah Konstitusi menjadi institusi mandiri yang berdiri sendiri. Gagasan ini termasuk banyak mempengaruhi proses pembahasan

⁸³ *Ibid.*, hlm. 323

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 328.

perubahan UUD. Masing-masing pengusul gagasan ini adalah Soetjipto, Soedijarto, dan Harun Kamil dari F-UG, Asnawi Latief dari F-PDU, Hamdan Zoelva, dan Zain Badjeber dari F-PBB, Hobbes Sinaga, I Gde Dewa Palguna, Pataniari Siahaan, Katin Subyantoro, dan Frans F.H. Matruty dari F-PDI Perjuangan.

Para pengusul gagasan ini menyatakan tidak relevan apabila Mahkamah Konstitusi menjadi bagian dari Mahkamah Agung atau MPR. Alasannya, akan banyak problematika yang akan muncul. Jika berada di bawah MPR, Mahkamah Konstitusi justru akan kesulitan untuk menyelenggarakan kewenangannya. Pasalnya, MPR hanya bersidang pada waktu tertentu, pada sidang tahunan atau sidang istimewa.⁸⁶

Bilamana menjadi bagian dari Mahkamah Agung, masalah lain juga akan segera muncul. Tingkat kepercayaan masyarakat terhadap Mahkamah Agung saat ini menipis dan memprihatinkan. Juga tidak mungkin ada mahkamah dalam mahkamah. Di lain sisi, Mahkamah Konstitusi membutuhkan hakim yang profesional dan menguasai pengetahuan khusus tentang konstitusi dan kenegaraan. Dipisahkannya Mahkamah Konstitusi dari Mahkamah Agung juga ditekankan untuk tidak menambah beban perkara yang ada di Mahkamah Agung.⁸⁷

“...lembaga ini mesti bersifat permanen, dimana-mana itu permanen, tidak merupakan bagian dari lembaga peradilan yang lain. Karena itu, dia

⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 330.

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 331.

mempunyai kewenangan utusan yang pertama dan terakhir...,” kata Soetjipto dari F-UG.⁸⁸

Dari paparan rapat kerja tersebut, terkait dengan kedudukan Mahkamah Konstitusi, maka dapat ditarik sebuah gambaran melalui tabel sebagai berikut:

Tabel 2: Usulan Tentang Kedudukan Mahkamah Konstitusi

	Menyatu Dengan MPR	Menyatu Dengan Mahkamah Agung	Lembaga Tersendiri
<i>Kedudukan Mahkamah Konstitusi</i>	Produk DPR tidak dikoreksi lembaga yang sejajar, tetapi lebih tinggi	Tradisi <i>common law</i> tidak mengenal lembaga permanen	Jika di dalam MPR akan terbentur pada mekanisme persidangan
		Mahkamah Agung ditambah kewenangannya agar tugas Mahkamah Konstitusi bisa terakomodir	Beban kerja Mahkamah Agung yang banyak dan penilaian negatif masyarakat terhadap Mahkamah Agung.
<i>Pengusul</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Abdul Khaliq Ahmad (PKB) 2. Ali Hardi Kiaidamak (PPP) 3. Dimiyati Hartono (PDI Perjuangan) 4. Zainal Arifin (PDI Perjuangan) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. I Dewa Gde Palguna (PDI Perjuangan) 2. Muhammad Ali (PDI Perjuangan) 3. Soetjipno (PDI Perjuangan) 4. Pataniari Siahaan (PDI Perjuangan) 5. Ali Hardi Kiaidamak (PPP) 6. Patrialis Akbar (PAN) 7. Amidhan (PG) 8. Agun Gunanjar (PG) 9. Hendy Tjaswadi dan I Ketut Astawa (TNI-Polri) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Soetjipto (UG) 2. Soedijarto (UG) 3. Harun Kamil dari (UG) 4. Asnawi Latief (PDU) 5. Hamdan Zoelva (PBB) 6. Zain Badjeber (PBB) 7. Hobbes Sinaga (PDI Perjuangan) 8. I Gde Dewa Palguna, Pataniari Siahaan, Katin Subyantoro, dan Frans F.H. Matrutty (PDI Perjuangan)

⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 332.

3. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Amandemen UUD 1945

a. Tentang *Judicial Review*

Kewenangan Mahkamah Konstitusi memang selalu dikaitkan dengan *judicial review*. Pada awalnya ada wacana untuk lebih memperkuat peran Mahkamah Agung. Salah satunya dengan memberikan kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD kepada Mahkamah Agung. Sebenarnya hampir semua fraksi menyetujui untuk memberikan kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD. Persoalan yang belum menemui titik terang adalah peraturan apa saja yang akan diuji oleh Mahkamah Konstitusi dan bagaimana mekanismenya.⁸⁹

Berikut akan disajikan usulan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang tergambar dalam bentuk tabel:

Tabel 3: Usulan Tentang Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk Melakukan *Judicial Review*

	Menguji UU terhadap UUD	Tambahan
<i>Pengusul</i>	Gregorius Seto Harianto (F-PDKB)	DPR bersama Mahkamah Agung membentuk Mahkamah Konstitusi
	Soetjipto (F-UG)	1. Banyaknya peraturan yang bersumber dari produk Belanda 2. Tugas Mahkamah Konstitusi mengadili pembubaran parpol, mengadili pertentangan undang-undang, mengadili sengketa pemerintah pusat dan daerah
	Andi Mattalatta (F-PG)	Mahkamah Konstitusi bisa mengatur sengketa pemerintah pusat dan daerah, menjaga kemurnia pemilu
	Abdul Kholiq (F-PKB)	Mahkamah Konstitusi bertugas menyelesaikan perbedaan tafsir tentang sebuah peraturan
	Patrialis Akbar (F-Reformasi)	Mahkamah Konstitusi bisa mengawasi parpol dan memberikan keputusan soal

⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 338.

		pembubaran parpol
	Soedijarto (F-UG)	Kedudukan Mahkamah Konstitusi setingkat Mahkamah Agung
	Soetjipno (F-PDIP)	Mahkamah Konstitusi menyatu dengan Mahkamah Agung
	I Dewa Gde Palguna (F-PDIP)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mahkamah Konstitusi menyatu dengan Mahkamah Agung 2. Memberi pertimbangan kepada DPR saat DPR meminta persidangan MPR mengenai laporan perilaku Presiden yang mengkhianati negara 3. Keputusan pembubaran parpol 4. Mengadili sengketa pemerintah pusat dan daerah
	Hendy Tjaswadi (F-TNI/Polri)	Makamah Konstitusi menyatu dengan Mahkamah Agung
	Asnawi Latief (F-PDU)	Mahkamah Konstitusi bisa membubarkan parpol, <i>impeachment</i> , menyelesaikan sengketa pemilu
	Agun Gunanjar (F-PG)	Mahkamah Konstitusi bisa memutus pembubaran partai
	T.M Nurlif (F-PG)	Anggota Mahkamah Konstitusi hanya diusulkan kepada MPR oleh Mahkamah Agung
	Hamdan Zoelva (F-PBB)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mahkamah Konstitusi merupakan pengadilan tingkat pertama sekaligus terakhir 2. Khusus untuk sengketa antara pemerintah pusat dan daerah bukanlah kewenangan Mahkamah Konstitusi, tetapi lebih baik Mahkamah Agung. Alasannya Mahkamah Konstitusi lebih fokus sebagai penjaga konstitusi.
	Valina Singka Subekti (F-UG)	Karena kewenangan Mahkamah Konstitusi yang begitu besar, termasuk menyelesaikan sengketa antar lembaga negara, maka diperlukan persyaratan ketat untuk menjadi hakim Mahkamah Konstitusi.

Dalam hal ini tergambar, jika kewenangan Mahkamah Konstitusi memang diprioritaskan untuk menguji undang-undang terhadap UUD. Hampir semua fraksi menyetujui usulan tersebut. Hanya saja, masalah yang kemudian masih

mengemuka, seperti pada pembahasan mengenai kedudukan Mahkamah Konstitusi, adalah persoalan apakah Mahkamah Konstitusi menjadi lembaga yang berada di luar Mahkamah Agung ataukah sebaliknya, Mahkamah Konstitusi kemudian menyatu dengan Mahkamah Agung, dimana khusus untuk pengujian undang-undang terhadap UUD berada di bawah wewenang Mahkamah Konstitusi.

b. Tentang Hakim Konstitusi

Salah satu hal krusial yang juga dilakukan pembahasan adalah menyangkut perekrutan hakim Mahkamah Konstitusi. Dalam konteks ini, ada beberapa hal yang kemudian menjadi pembahasan, diantaranya adalah; jumlah hakim, syarat hakim, dan proses pengisian atau rekrutmen hakim. Khusus soal jumlah hakim, sudah sejak awal dirumuskan bahwa jumlah hakim Mahkamah Konstitusi adalah 9 (sembilan) orang. Hal ini dilakukan tanpa perdebatan yang berarti dan tidak jelas apa rasionalisasi dari pemilihan jumlah yang dimaksud.⁹⁰

Adalah Pattaniari Siahaan dari F-PDIP yang mengangkat jumlah hakim dalam sebuah pernyataannya. “Anggota Mahkamah Konstitusi yang 9 orang dimaksudkan agar persidangan bisa singkat, cepat, tapi representatif,” kata Pattaniari Siahaan. Ia menambahkan bahwa proses persidangan di Mahkamah Konstitusi berbeda dengan peradilan umum. Diharapkan masalah persidangan selesai dalam masa satu kali sidang.⁹¹

Sementara itu, Hamdan Zoelva mengusulkan agar keanggotaan Mahkamah Konstitusi merupakan representasi dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Setiap kekuasaan tersebut masing-masing diwakili tiga orang.

⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 392.

⁹¹ *Ibid.*

Keanggotaannya diangkat dan diberhentikan oleh MPR berdasarkan usulan tiga cabang kekuasaan tersebut. “Anggota Mahkamah Konstitusi harus mempunyai integritas tinggi dan menguasai hukum tata negara dan konstitusi Indonesia,” kata Hamdan Zoelva.⁹²

Sementara itu, Soedijarto dari F-UG memberikan perbandingan sistem rekrutmen hakim Mahkamah Konstitusi di negara lain. Di Jerman, menurutnya, keanggotaan hakim Mahkamah Konstitusi diusulkan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD), parlemen, dan eksekutif. Agak berbeda dengan yang diungkapkan oleh Agun Gunanjar dari F-PG. Ia menilai bahwa hakim Mahkamah Konstitusi merupakan usulan Mahkamah Agung yang kemudian disahkan oleh MPR, yang notabene merupakan wakil rakyat dan juga dari partai politik.⁹³

Menarik untuk disimak adalah usulan dari I Ketut Astawa dari F-TNI/Polri. Ia mengasumsikan bahwa yang mengajukan usulan hakim Mahkamah Konstitusi adalah dari Komisi Yudisial atas persetujuan dari DPR. Pemberhentiannya dan pengangkatannya dilakukan oleh Presiden.

Hardjono dari F-PDIP menyarankan bahwa persoalan rekrutmen ini diserahkan kepada masing-masing cabang kekuasaan yang berwenang untuk mengusulkan hakim Mahkamah Konstitusi. “Sembilan orang itu kita bagi, DPR 3(tiga), Mahkamah Agung 3 (tiga), dan Presiden 3 (tiga). Tidak usah kita bicarakan yang usul siapa, terserah DPR bagaimana, Presiden bagaimana, dan

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*, hlm. 393-394.

Mahkamah Agung bagaimana. Kita serahkan saja secara eksklusif,” ujar Hardjono.⁹⁴

Berikut ini akan digambarkan dinamika pendapat yang terjadi menyangkut usulan tentang hakim konstitusi:

Tabel 4: Usulan Tentang Hakim Konstitusi

		Hakim Mahkamah Konstitusi
<i>Pengusul</i>	Pattaniari Siahaan (F-PDIP)	1. Jumlah hakim Mahkamah Konstitusi 9 orang 2. Sidang di Mahkamah Konstitusi selesai dalam 1 kali sidang
	Zainal Arifin (F-PDIP)	Eksekutif, legislatif, dan yudikatif masing-masing mengusulkan 3 orang
	Hamdan Zoelva (F-PBB)	1. Eksekutif, legislatif, dan yudikatif masing-masing mengusulkan 3 orang 2. Diangkat dan diberhentikan oleh MPR 3. Menguasi konstitusi dan tatanegara
	Soedijarto (F-UG)	DPD juga bisa mengusulkan
	Soetjipto (F-UG)	Komposisinya adalah 3 orang diusulkan DPR, 3 orang diusulkan DPD, 3 orang diusulkan Presiden
	Agun Gunanjar (F-PG)	Diangkat dan diberhentikan oleh MPR yang merupakan wakil rakyat dan wakil parpol
	I Ketut Astawa (F-TNI/ Polri)	Yang mengusulkan adalah Komisi Yudisial atas persetujuan DPR. Kemudian diangkat atau diberhentikan oleh Presiden
	Patrialis Akbar (F-Reformasi)	1. Sama dengan hakim agung, diusulkan oleh DPR 2. Jumlah hakim tidak dibatasi, disesuaikan dengan kebutuhan 3. Belum dibutuhkan peran Komisi Yudisial dalam hal ini

Dari semua pembahasan yang telah dilakukan, maka ada beberapa kesimpulan sebagai berikut:

⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 396.

1. Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah lembaga negara telah disepakati pembentukannya, akan tetapi keberadaannya masih belum final. Apakah berada dalam lingkungan Mahkamah Agung ataukah menjadi lembaga tersendiri.
2. Jumlah keanggotaan disepakati berjumlah sembilan orang. Meski ada juga yang berpendapat bahwa jumlah hakim tidak dibatasi dan diserahkan dalam mekanisme di Mahkamah Konstitusi sesuai dengan kebutuhan dan dengan alasan fleksibilitas.
3. Dalam hal ini, lembaga yang berhak mengusulkan hakim Mahkamah Konstitusi masih belum menemui titik temu. Ada yang mengusulkan tiga cabang kekuasaan masing-masing mempunyai hak untuk mengusulkan hakim Mahkamah Konstitusi. Di satu sisi, ada juga yang berpendapat bahwa DPD juga mempunyai hak untuk itu. Sementara, ada juga yang mengusulkan bahwa Komisi Yudisial mempunyai kewenangan untuk mengusulkan hakim Mahkamah Konstitusi.

Pada akhirnya, rumusan kewenangan Mahkamah Konstitusi beserta sistem dan mekanisme pemilihan hakim kemudian disepakati dan terumuskan. Hasil akhirnya adalah kemunculan UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Beberapa saat kemudian beberapa perubahan terjadi terkait dengan Mahkamah Konstitusi yang pada akhirnya dituangkan dalam UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

1. Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah lembaga negara telah disepakati pembentukannya, akan tetapi keberadaannya masih belum final. Apakah berada dalam lingkungan Mahkamah Agung ataukah menjadi lembaga tersendiri.
2. Jumlah keanggotaan disepakati berjumlah sembilan orang. Meski ada juga yang berpendapat bahwa jumlah hakim tidak dibatasi dan diserahkan dalam mekanisme di Mahkamah Konstitusi sesuai dengan kebutuhan dan dengan alasan fleksibilitas.
3. Dalam hal ini, lembaga yang berhak mengusulkan hakim Mahkamah Konstitusi masih belum menemui titik temu. Ada yang mengusulkan tiga cabang kekuasaan masing-masing mempunyai hak untuk mengusulkan hakim Mahkamah Konstitusi. Di satu sisi, ada juga yang berpendapat bahwa DPD juga mempunyai hak untuk itu. Sementara, ada juga yang mengusulkan bahwa Komisi Yudisial mempunyai kewenangan untuk mengusulkan hakim Mahkamah Konstitusi.

Pada akhirnya, rumusan kewenangan Mahkamah Konstitusi beserta sistem dan mekanisme pemilihan hakim kemudian disepakati dan terumuskan. Hasil akhirnya adalah kemunculan UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Beberapa saat kemudian beberapa perubahan terjadi terkait dengan Mahkamah Konstitusi yang pada akhirnya dituangkan dalam UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

BAB III

PERGESERAN KEKUASAAN DALAM SEJARAH KETATANEGARAAN INDONESIA

A. Periode Kekuasaan Eksekutif

Secara teoritis, munculnya sebuah negara baru tidak terlepas dari perubahan situasi politik global. Samuel Huntington menerangkan perubahan atau berdirinya sebuah negara baru dengan tiga teori, yaitu; *pertama*, negara sekutu barat yang menang perang telah memaksakan perubahan kepada sejumlah negara. *Kedua*, negara yang bergerak menuju perubahan karena sekutunya memenangkan perang, dan *ketiga*, melemahnya negara barat karena perang dan bangkitnya nasionalisme di sejumlah koloni yang mendorong negara itu untuk melepaskan diri.⁹⁵

Teori ketiga yang dipaparkan Huntington bisa menjadi dasar bagi terbentuknya negara Indonesia. Ini diperkuat dengan asumsi M.C. Ricklefs yang menyatakan bahwa kemerdekaan Indonesia diperkuat oleh gerakan pemuda yang secara revolusioner yang mendorong Soekarno dan Hatta untuk mendeklarasikan kemerdekaan Indonesia. Gerakan ini muncul karena kuatnya arus nasionalisme. Momentum ini ditambah dengan berkurangnya kekuatan Jepang yang mengalami kekalahan perang dan peran sekutu yang tidak menyadari situasi internal kondisi bangsa Indonesia.⁹⁶

Sebagai sebuah negara yang relatif baru, maka persoalan pertama yang bisa ditelisik adalah berkaitan dengan pola kepemimpinan. Logika ini menjadi

⁹⁵ Samuel Huntington, *op.cit.*, hlm. 50.

⁹⁶ M.C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*, cetakan II (Jakarta: PT Serambi Ilmu Semesta, 2005), hlm. 426-427.

masuk akal, karena kepemimpinan memegang peranan penting. Sebagai sebuah negara dengan wilayah dan yuridiksi baru, tentu saja komponen yang diperlukan dalam sebuah negara belum tertata dengan rapi. Hal ini yang membuat tipologi otoritas (model kekuasaan) dan perkembangan hukum dan tipe otoritas menjadi hal yang layak untuk dicermati.

Teori berkaitan dengan hal tersebut adalah pemaparan dari Max Weber. Dalam perkembangan hukum, boleh dikatakan bahwa negara Indonesia pasca kemerdekaan sudah masuk dalam kategori rasional penuh.⁹⁷ Kualifikasi munculnya aturan yang terperinci, khusus dan terkodifikasi menjadi tanda bahwa Indonesia pada masa itu memasuki kategori rasional penuh. Hal ini bisa dimaklumi karena semenjak penjajahan Belanda dan Jepang, aturan yang terkodifikasi telah muncul.

Meneruskan teori Weber tentang tipe otoritas, maka bisa dicermati bahwa Indonesia pada masa kepemimpinan Soekarno masih mengandalkan mode kekuasaan bertipe tradisional.⁹⁸ Bisa dikatakan demikian karena pengangkatan Soekarno belum melalui kekuasaan formal. Dasar pemilihan masih berdasar pada siapa yang dianggap untuk layak menjadi pemimpin. Di samping itu, situasi ini juga diperkuat dengan kondisi belum tersedianya mekanisme prosedural untuk memilih Presiden.

Dalam konteks ketatanegaraan, apa yang diperankan pemimpin dalam era ini sama sekali tidak mencerminkan teori *Trias Politica*. Pemisahan kekuasaan pada masa orde lama ini secara ketat tidak terjadi. Presiden sebagai eksekutif

⁹⁷ Bernard L. Tanya, dkk, *op.cit.*, hlm. 133.

⁹⁸ *Ibid.*, hlm 134.

masih mencoba untuk menguasai lembaga legislatif dan yudikatif. Hal yang sama sebenarnya juga terjadi saat orde baru berkuasa. Pada masa kepemimpinan Soeharto, kooptasi pengaruh eksekutif terhadap legislatif dan yudikatif semakin kental terasa.

Trias politica yang sejatinya mewartakan pemisahan kekuasaan secara ketat, justru otoritas eksekutif semakin terasa kental. Secara hierarkis, lembaga negara sebagai sebuah kebutuhan organisasional memang tumbuh dan berkembang. Namun, realitasnya kedudukan dan kewenangan Presiden sebagai eksekutif jauh melampaui kedudukan dan kewenangan lembaga negara yang lain. Jika dibandingkan dengan masa orde lama, maka kepemimpinan orde baru secara totalitas mampu menguasai sepenuhnya lembaga negara lain.

Dari sudut pandang perkembangan hukum, orde baru telah menerapkan tipikal rasional penuh. Sama seperti era orde lama, dengan menggunakan logika Weber, maka hukum yang akan diterapkan sudah terkodifikasi secara rapi. Berkaitan dengan tipe otoritas atau model kekuasaan, orde baru masih melanggengkan tipe tradisional.⁹⁹

Meskipun dalam era orde baru memunculkan pemilu sebagai wahana demokrasi prosedural, akan tetapi hal itu tidak menghilangkan kenyataan bahwa kekuasaan dibangun atas dasar kewenangan eksekutif. Pemilu yang telah beberapa kali berlangsung tidak melahirkan tokoh baru sebagai Presiden atau pemimpin. Tidak ada periode pembatasan kekuasaan eksekutif. Ini artinya, kepemimpinan masih dijalankan, yang menurut Weber, masuk dalam kategori tradisional.

⁹⁹ *Ibid.*

Presiden pada waktu itu masih dianggap sebagai tokoh yang tidak tergantikan. Selain muncul melalui berbagai peraturan yang berusaha melanggengkan kekuasaan, termasuk mensakralkan UUD 1945 yang sebelum diamandemen termasuk dalam kategori multi interpretatif, Presiden juga dianggap sebagai satu-satunya tokoh yang tepat untuk memimpin bangsa.

1. Era Orde Lama

Periode orde lama sebagian besar memang ditandai dengan ketidakstabilan politik. Hal ini secara otomatis berpengaruh terhadap sendi-sendi kehidupan bernegara. Ketidakstabilan ini sebenarnya bisa dimengerti, mengingat pada periode ini, terutama selepas Indonesia merdeka, proses transisi sebenarnya masih berlangsung dalam skala luas. Ini ditambah dengan dampak global dua kekuasaan dunia yang saling berebut pengaruh, masing-masing Amerika Serikat dan Uni Soviet, yang juga harus diakui memberikan pengaruh terhadap situasi politik internal di Indonesia.

Selepas Indonesia merdeka, Indonesia sebenarnya diwarisi kebudayaan asing. Dari Belanda dan Jepang, pada waktu itu Indonesia mewarisi tradisi-tradisi, asumsi-asumsi, dan struktur hukum sebuah negara Polisi. Rakyat Indonesia, yang kebanyakan buta huruf, miskin, terbiasa dengan kekuasaan yang otoriter dan paternalistik, dan tersebar di kepulauan yang sangat luas, berada dalam posisi sulit untuk memaksa pertanggungjawaban para politisi di Jakarta.¹⁰⁰

Mereka yang kemudian 'sadar hukum' dan 'sadar politik' hanyalah sekelompok kecil masyarakat perkotaan. Di lain sisi, masalah ekonomi dan sosial

¹⁰⁰ M.C. Ricklefs, *op.cit.*, hlm. 471-472.

pasca pendudukan Belanda, Jepang, dan masa revolusi turut memberikan sumbangsih terhadap ketidakstabilan situasi. Perkebunan-perkebunan dan instalasi-instalasi industri rusak berat. Mungkin yang paling penting adalah jumlah penduduk yang meningkat tajam.¹⁰¹

a. Hubungan Eksekutif dan Legislatif yang Tidak Stabil

Realitas bahwa ketidakstabilan situasi ini kemudian berimbas pada situasi politik sebenarnya bisa dimengerti. Sebagai negara baru, tidak mudah bagi pemimpin negara untuk membenahi kondisi ini. Fakta sejarah membuktikan, pasca kemerdekaan dan dalam kondisi memaksa, alat kelengkapan negara yang tersedia hanyalah Presiden dan Wakil Presiden. Namun sesuai dengan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, eksekutif dalam hal ini Presiden, bisa mengisi struktur pemerintahan yang dimulai dari pembentukan partai pemerintah pada 2 Agustus 1945, yaitu Partai Nasional Indonesia.¹⁰²

Kemudian pada 29 Agustus 1945, Presiden melantik anggota Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dilanjutkan dengan pembentukan kabinet pertama. Tugas kabinet ini adalah membantu Presiden dalam bentuk sistem pemerintahan presidensial. Akan tetapi bentuk sistem pemerintahan presidensial ini tidak berlangsung lama. Muncul Maklumat 14 November 1945 tentang susunan Kabinet II. Sebelum muncul maklumat tersebut, telah didahului oleh keberadaan Maklumat Wakil Presiden No. X pada 16 Oktober 1945.¹⁰³

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Saldi Isra, *op.cit.*, hlm. 105-107.

¹⁰³ Latar belakang mengapa muncul Maklumat Wakil Presiden No. X ini adalah ketidakpuasan tokoh muda seperti Sjahrir, yang menganggap bahwa UUD 1945 tak ubahnya seperti pemerintahan fasis. Dengan mengutip pendapat George McTrunan Kahin, Mahfud MD menuliskan hal ini dalam Moh. Mahfud MD, *op.cit.*, hlm. 25.

Keluarnya dua maklumat itu merupakan indikasi perubahan karena ternyata tanggungjawab pemerintahan beralih ke tangan menteri. Dengan begitu, sistem pemerintahan turut berubah dari sistem pemerintahan presidensial menjadi sistem pemerintahan Parleментар dalam jangka waktu yang singkat.¹⁰⁴

Dalam sistem pemerintahan parlementer yang dianut ini, muncullah nama Sutan Sjahrir sebagai Perdana Menteri. Dalam kabinet yang dibentuknya, selain sebagai Perdana Menteri, Sjahrir juga menjabat sebagai Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri sekaligus. Di lain sisi, KNIP yang sebelumnya dibentuk Presiden Soekarno akan diberi kekuasaan legislatif yang akan diselenggarakan oleh Badan Pekerja (BP) KNIP. Anggota BP KNIP ini dipilih langsung oleh Sjahrir.¹⁰⁵

Satu-satunya undang-undang yang dihasilkan pada masa kurun waktu pasca kemerdekaan sampai dengan akhir tahun 1945, adalah UU No. 1 Tahun 1945 Tentang Komite Nasional Daerah. Sementara itu, pola hubungan eksekutif dan legislatif, dalam hal ini Presiden dan BP KNIP, juga berorientasi kepada pola sistem pemerintahan parlementer. Hal ini tertera dalam klausul yang ada dalam Maklumat 14 November 1945, bahwa Presiden dan BP KNIP secara bersama-sama membentuk undang-undang dan dalam proses pembentukan undang-undang yang berhadapan dengan legislatif adalah bukan Presiden, tetapi menteri-menteri.¹⁰⁶

Kemerdekaan Indonesia yang sudah dicanangkan belumlah sempurna, karena Belanda masih mencoba menjajah kembali. Dalam waktu sekitar 2 (dua)

¹⁰⁴ Saldi Isra, *loc.cit.*

¹⁰⁵ M.C. Ricklefs, *op.cit.*, hlm. 439.

¹⁰⁶ Saldi Isra, *op.cit.*, hlm. 109.

tahun, Belanda berhasil mendirikan beberapa negara bagian dalam rangka mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat, yaitu Negara Indonesia Timur (1946), Negara Sumatera Timur (1947), Negara Pasundan (1948), Negara Sumatera Selatan (1948), Negara Jawa Timur (1948), Negara Madura (1948).¹⁰⁷

Ini ditambah dengan situasi politik dalam negeri yang memanas. Di Yogyakarta misalnya, terjadi suksesi saat Sultan Hamengkubowono VIII mangkat dan digantikan puteranya yang baru saja kembali dari mengenyam pendidikan di negeri Belanda, yaitu Sultan Hamengkubowono IX. Di Sumatera, muncul pertikaian fisik antara masyarakat dengan elit bangsawan. Di Aceh juga mengalami hal yang sama, permusuhan sengit muncul diantara pemimpin agama (ulama) dan bangsawan birokrat (*uleebalang*).¹⁰⁸

Di Sumatera Timur, kelompok bersenjata yang sebagian besar merupakan orang Batak dan dipimpin kaum kiri, menyerang raja-raja Batak Simalungun dan Batak Karo pada bulan Maret 1946. Sementara di Jawa, mulai terbentuk partai politik yang diantaranya mewakili ideologi. Paling terkenal kemudian adalah Tan Malaka, yang dianggap sebagai pemimpin non formal karena tidak berafiliasi dengan partai politik setelah mengalami pembuangan sebelumnya. Dia mulai mengumpulkan banyak massa.¹⁰⁹

¹⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 114. Konstitusi RIS menyebutkan bahwa Republik Indonesia Serikat terdiri atas Negara Republik Indonesia dan Satuan Kenegaraan yang Berdiri Sendiri. Dalam hal ini, yang termasuk Negara Republik Indonesia adalah Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan (termasuk Distrik Federal Jakarta), Negara Jawa Timur, Negara Madura, dan Negara Sumatera Timur. Sementara itu, yang termasuk Satuan Kenegaraan yang Berdiri Sendiri adalah Jawa Tengah, Bangka, Belitung, Riau, Kalimantan Barat (Daerah Isitmewa), Dayak Besar, Daerah Banjar, Kalimantan Tenggara, dan Kalimantan Timur. Lihat dalam pasal 2 Konstitusi RIS.

¹⁰⁸ M.C. Ricklefs, *op.cit.*, hlm. 441-446.

¹⁰⁹ *Ibid.*

Juga muncul Partai Komunis Indonesia (PKI). Amir Syarifuddin yang merupakan kawan dekat Sutan Sjahrir membentuk Pemuda Sosialis Indonesia (Pesindo), yang merupakan cikal bakal Partai Sosialis. Sebagai Menteri Pertahanan kala itu, Amir juga membentuk polisi militer. Terbentuk juga partai politik Islam yang diberi nama Masyumi. Secara organisasional dan bukan individu, Masyumi sebenarnya merupakan kumpulan dua organisasi Islam terkemuka di tanah air, masing-masing Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah.¹¹⁰

Elemen internal yang tidak bersatu ditambah dukungan PBB kepada Belanda, membuat Indonesia harus mengakui kekalahan diplomasi dalam Konferensi Meja Bundar (KMB) pada 2 November 1945. Muncul Negara Republik Indonesia Serikat (NRIS), dimana Negara Republik Indonesia menjadi salah satu negara bagiannya. Secara otomatis muncul konstitusi baru, yang kemudian bernama Konstitusi RIS 1949.

Dengan berlakunya Konstitusi RIS 1949, karakter pemerintahan tetap bersifat parlementer. Dengan berlakunya Konstitusi RIS 1949, beberapa perubahan terjadi. Terutama hubungan antara eksekutif dan legislatif. Dalam pandangan Saldi Isra, karakter sistem parlementer dalam Konstitusi RIS adalah:¹¹¹

1. Pemisahan antara Kepala Negara dengan Kepala Pemerintahan. Kepala Negara dilakukan oleh Presiden,¹¹² sementara Kepala Pemerintahan dilakukan oleh Perdana Menteri.
2. Sebagai Kepala Negara, kekuasaan Presiden tidak dapat diganggu gugat.¹¹³

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Saldi Isra, *op.cit.*, hlm. 115.

¹¹² Pasal 69 Ayat (1) Konstitusi RIS.

¹¹³ Pasal 118 ayat (1) Konstitusi RIS.

3. Menteri-menteri bertanggungjawab baik sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama.¹¹⁴
Artinya, jika kebijakan menteri atau menteri-menteri tidak dapat diterima DPR, maka menteri atau kabinet harus mengundurkan diri.
4. Lembaga legislatif merupakan badan perwakilan dengan sistem dua kamar (*bicameral system*),¹¹⁵ sehingga fungsi legislasi dilakukan secara bersama-sama antara Pemerintah dan DPR serta Senat.

Keberadaan Konstitusi RIS 1949 dalam hal ini memberikan kekuasaan kepada Pemerintah untuk menerbitkan undang-undang melalui 'jalan pintas'. Berbeda dengan DPR dan Senat yang tidak mempunyai kewenangan untuk itu. Klausul yang tercantum pada pasal 123 Konstitusi RIS ini menyebutkan bahwa, "keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera", menjadi alasan Pemerintah untuk membentuk undang-undang darurat.¹¹⁶

Ada syarat aturan mengenai hal ini. Terutama dari segi prosedur yang dilakukan. Pada pasal yang sama, dinyatakan bahwa sebelum Pemerintah menetapkannya, undang-undang darurat harus mendapatkan persetujuan dari Senat. Terkecuali, Senat tidak dalam masa sidang maka undang-undang darurat bisa segera ditetapkan.¹¹⁷

Di samping persetujuan Senat, setelah ditetapkan, undang-undang harus segera disampaikan kepada DPR untuk segera dibahas sebagai rancangan undang-undang usulan Pemerintah. Jika DPR menolak, secara hukum, undang-undang darurat tersebut tidak berlaku lagi. Dari data yang dikemukakan Saldi Isra, selama

¹¹⁴ Pasal 118 ayat (2) Konstitusi RIS.

¹¹⁵ Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS.

¹¹⁶ Saldi Isra, *op.cit.*, hlm. 123.

¹¹⁷ *Ibid*.

periode itu, Pemerintah telah menghasilkan 30 (tigapuluh) undang-undang darurat.¹¹⁸

Dari 30 (tigapuluh) undang-undang darurat itu, 11 (sebelas) diantaranya dilakukan tanpa pertimbangan Senat. Sementara 7 (tujuh) undang-undang darurat yang lain ditetapkan saat Senat tidak dalam masa sidang. Dengan demikian, 18 undang-undang darurat ditetapkan Pemerintah tanpa terlebih dahulu mendapatkan pertimbangan dari Senat. Selain itu, hanya 5 (lima) undang-undang darurat yang disampaikan kepada DPR. Berdasarkan angka tersebut, maka klausul 'keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera' telah menggeser DPR sebagai pemegang peran legislasi utama dalam Konstitusi RIS.¹¹⁹

Konstitusi RIS yang berkonsep negara federal ini tidak berlangsung lama.¹²⁰ Penolakan dari berbagai pihak kemudian memunculkan wacana agar konstitusi ini diubah. Perubahan ini akhirnya terjadi ketika terjadi kesepakatan untuk kembali ke negara kesatuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan Proklamasi 45. Situasi ini adalah imbas dari perjanjian yang melibatkan Pemerintah RIS dan Pemerintah RI pada 9 Mei 1950.

Namun, sebelum masuk ke dalam substansi UUD 1945, disepakati tentang penggunaan UUD Sementara 1950. Kesepakatan itu juga membuahkan hasil

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Tidak lama setelah RIS terbentuk, banyak ketidakpuasan muncul dan beberapa negara bagian lebih memilih untuk bergabung dengan Negara Bagian Republik Indonesia yang notabene merupakan negara bagian dari RIS. Sebelum penandatanganan perjanjian Pemerintah RIS dan Pemerintah RI itu, tercatat hanya tiga negara bagian saja yang masih secara administratif bergabung dengan RIS. Masing-masing adalah Pemerintah RI itu sendiri, Negara Indonesia Timur, dan Negara Sumatera Timur. Negara bagian lain, seperti Negara Pasundan, Negara Sumatera Selatan, Negara Jawa Timur, Negara Madura, dan daerah lain yang belum sepenuhnya masuk dan bergabung dengan negara bagian lain, lebih memilih untuk bergabung dengan Pemerintah RI. Lihat dalam *Ibid.*, hlm. 124.

pemikiran bahwa UUD Sementara 1950 ini merupakan Konstitusi RIS yang telah mengalami beberapa perubahan. Perubahan mendasar diantaranya adalah:¹²¹

1. Presiden adalah Kepala Negara dan Presiden berhak membubarkan DPR.¹²²
2. Menteri bertanggungjawab atas seluruh kebijaksanaan Pemerintah, baik bersama-sama maupun untuk seluruhnya¹²³ dan Pemerintah dipimpin oleh Perdana Menteri.
3. Kekuasaan Legislasi dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR¹²⁴ karena Pemerintah bersama DPR pemegang kedaulatan rakyat.
4. Undang-undang tidak dapat diganggu-gugat.¹²⁵

Perbedaan karakter ini ternyata tidak berlaku pada saat muncul klausul 'keadaan mendesak', khususnya dalam konteks kewenangan Presiden. Ruang bagi Presiden untuk membuat undang-undang darurat selama Presiden menganggap negara dalam keadaan terdesak, masih memungkinkan. Hal ini termaktub secara jelas dalam pasal 96 ayat (1) UUD Sementara 1950 ini.¹²⁶

Perbedaannya adalah pada saat UUD Sementara 1950 ini berlaku, Presiden Soekarno tidak menggunakan hak ini. Berbeda pada saat Konstitusi RIS diberlakukan dan Presiden menggunakan klausul istimewa ini. Maka, bisa dikatakan bahwa dalam dua konstitusi, baik RIS maupun UUD Sementara 1950, Presiden diberikan kewenangan istimewa untuk membuat undang-undang dengan alasan negara dalam keadaan darurat. Ini artinya, kewenangan Presiden memang besar, dibandingkan dengan DPR atau legislatif. Meskipun pada dataran prakteknya, ada perbedaan karena pada saat UUD Sementara 1950 berlaku, Presiden tidak menggunakan hak tersebut.

¹²¹ *Ibid.*, hlm. 126.

¹²² Pasal 84 UUD Sementara Republik Indonesia.

¹²³ Pasal 83 ayat (2) UUD Sementara Republik Indonesia.

¹²⁴ Pasal 1 ayat (2) UUD Sementara Republik Indonesia.

¹²⁵ Pasal 95 ayat (2) UUD Sementara Republik Indonesia.

¹²⁶ Saldi Isra, *op.cit.*, hlm. hm. 130.

Fase sejarah kemudian bergulir ke peristiwa Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Segera setelah dekrit dikeluarkan, Soekarno selaku Presiden pada waktu itu, membentuk kabinet baru yang dikenal sebagai Kabinet Kerja. Sejak Dekrit Presiden diberlakukan hingga tahun 1966, terjadi rangkap jabatan Perdana Menteri dan jabatan Presiden. Pada periode ini juga terjadi beberapa peristiwa inskonstitusional, misalnya pengangkatan Soekarno sebagai Presiden seumur hidup. Presiden juga menolak prinsip pemisahan kekuasaan, dan kesetaraan lembaga negara.¹²⁷

Dari posisi ini sudah terlihat dengan jelas bahwa kekuasaan eksekutif begitu dominan. Bahkan, pada tahun 1960, Presiden membubarkan DPR hasil pemilu tahun 1955. Untuk mengisi kekosongan lembaga legislatif, Presiden mengeluarkan Penpres No. 4 Tahun 1960 yang isinya membentuk DPR Gotong Royong (DPR GR). Komposisinya tidak lagi mengacu pada hasil pemilu 1955, tetapi berisikan perimbangan semua kelompok. Mulai dari golongan-golongan politik, Golongan Karya, dan wakil dari Irian Barat. Periode ini kemudian terkenal sebagai Demokrasi Terpimpin.¹²⁸

b. Perlawanan Mahkamah Agung Terhadap Kontrol Presiden

Sesuatu yang jarang disentuh dan diteliti pada era ini adalah bagaimana eksekutif yang mencoba untuk mempengaruhi kebijakan yudikatif, dalam hal ini Mahkamah Agung. Menurut Pompe, salah satu lembaga pada era ini yang tidak

¹²⁷ *Ibid.*, hlm. 131.

¹²⁸ *Ibid.*, hlm. 133.

bisa dipengaruhi secara langsung oleh kebijakan eksekutif adalah MA. Pompe sendiri memberikan beberapa sumbangsih pemikirannya mengenai hal ini:¹²⁹

a. Fase pertama, periode revolusi (1945-1950)

Hakim-hakim terkemuka selama tahun-tahun itu memperlihatkan sikap yang tidak terlalu bersemangat terhadap revolusi. Bahkan, banyak dari mereka yang menyeberang di pihak Belanda. Pendirian seperti itu mengurangi reputasi politik mereka pasca penyerahan kedaulatan dan menempatkan mereka pada posisi tidak menguntungkan dalam pertarungan politik berikutnya. Di samping itu, selama periode revolusi ini, para hakim mendapat tekanan kuat dalam menjalankan fungsi mereka.

Kasus yang mungkin paling serius pada periode ini adalah saat penculikan Perdana Menteri Syahrir di tahun 1946 oleh anasir tentara yang kecewa, yang didukung oleh beberapa pemuka politik, seperti Muhammad Yamin. Percobaan itu gagal dan para pemuka diadili. Beberapa terdakwa ternyata mempunyai hubungan dekat dengan Presiden Soekarno, yang kemudian menekan MA agar bersikap lunak terhadap para terdakwa. Akan tetapi, Kusumah Atmadja, Ketua MA pada waktu itu, menolaknya. Penolakan ini menimbulkan kekhawatiran di kubu para hakim. Kekhawatiran tersebut bahkan membuat ada sebagian hakim yang membelot ke kubu Belanda. Dari 23 (duapuluh tiga) hakim senior, tercatat hanya 9 (sembilan) yang

¹²⁹ Sebastiaan Pompe, *op.cit.*, hlm. 64.

bertahan dan tidak membelot ke pihak Belanda. Termasuk yang bertahan adalah Kusumah Atmadja sebagai Ketua MA.¹³⁰

b. Fase kedua, periode penyerahan kedaulatan sampai akhir Demokrasi Parlementer (1950-1959)

Dalam periode ini, pengadilan dan MA pada khususnya, menanggung beragam penghinaan publik yang diancarkan para pemangku otoritas negara Indonesia. Negara, dalam hal ini Pemerintah mulai melakukan pengikisan terhadap status yang peradilan. Gaji hakim menjadi titik serangan dalam pertarungan yang terait dengan kasus ini.

Masih ada hubungannya dengan sikap Kusumah Atmadja sebagai Ketua MA, yang kemudian menimbulkan friksi dengan Presiden Soekarno. Pada sebuah jamuan makan malam resmi kenegaraan, Kusumah Atmadja tidak diberikan kursi sesuai dengan posisinya. Kusumah Atmadja beralasan melakukannya dengan kesadaran tentang *prestise*-nya kelembagaan MA. Hal ini membuat Presiden Soekarno masygul. Insiden ini penting dan menunjukkan bahwa para pemimpin politik belum menerima kedudukan dan peran MA. Hal ini terus bergulir sampai dengan masalah penggajian hakim di MA. Pada waktu itu, gaji hakim memang terbilang minim, bahkan lebih rendah dari Jaksa. Pada tahun 1950, isu gaji ini kemudian semakin menajam.¹³¹

¹³⁰ *Ibid.*, hlm. 69-71.

¹³¹ Bahkan isu penggajian ini kemudian terpolitisir secara sistematis. Sadar bahwa gaji mereka rendah dan aspirasi politik mereka mulai terancam, para hakim ini kemudian membentuk organisasi bernama Ikatan Hakim Indonesia (Ikahi) pada bulan Mei 1953. Pada tahun 1956, para hakim yang tergabung dalam Ikahi mulai melobi DPR untuk memperbaiki kondisi penggajian ini, sekaligus merumuskan kembali dunia peradilan di Indonesia. Dalam sebuah pertemuan dengan

c. Fase ketiga, periode Demokrasi Terpimpin (1959-1965)

Dalam periode ini, hakim mulai kehilangan independensi dan campur tangan eksekutif mulai terlihat jelas. Status mereka sebagai hakim juga terancam oleh campur tangan pihak eksternal. Agenda peradilan mulai beralih, tidak lagi fokus pada pekerjaan mereka sebagai aparat hukum, tetapi lebih terorientasi pada isu lain, seperti; status, kekuasaan, dan independensi.

Situasi yang menggambarkan hal ini adalah saat militer mulai melakukan kooptasi terhadap dunia peradilan. Latar belakang pembekuan UUD Sementara dan pernyataan negara dalam keadaan darurat pada tahun 1957, membuat militer ingin menduduki jabatan Wakil Ketua Pengadilan. Usaha militer ini memang bisa dibendung, akan tetapi dari kompromi dihasilkan keputusan bahwa Departemen Kehakiman (yang mengontrol administrasi pengadilan) ditempatkan di bawah pengawasan mutlak Departemen Pertahanan pada 1959. Bahkan pada bulan Maret tahun 1963, pakaian khas hakim berupa toga hitam diganti dengan seragam model militer yang juga digunakan oleh semua pegawai negeri kala itu.¹³²

DPR, Ikahi merumuskan peningkatan kualitas MA dengan mengajukan konsep uji konstitusional terhadap undang-undang (*judicial review*). Usulan ini diterima, meskipun tidak terealisasi karena situasi politik yang semakin tajam. Situasi ini bisa dilihat dalam Daniel S. Lev, *op.cit.*, dan dalam *Ibid.*, hlm. 73 -85.

¹³² *Ibid.*, hlm. 87-94.

2. Era Orde Baru

a. Peraturan Awal Penyangga Kekuasaan

Sebenarnya, ada sebuah aturan pada masa orde lama yang masih dipertahankan pada saat orde baru dimulai. Peraturan tersebut bersifat represif dan termaktub dalam UU No. 11 Tahun 1963. Dalam pandangan Artidjo Alkostar, peraturan yang bersifat subversif ini termasuk salah satu aturan hukum pidana di bidang tindak pidana politik yang telah membelenggu banyak pihak yang berlawanan dengan Pemerintah. Peraturan ini menjadi bagian dari kultur politik selama orde baru.¹³³

Di lain sisi, krisis politik di era orde lama yang disebabkan oleh pemberontakan PKI menuntut dilakukannya Sidang Umum ke IV MPRS 1966 yang menghasilkan 24 ketetapan. Ketetapan-ketetapan inilah yang pada awal era orde baru menjadi pilar dan penyangga kekuasaan eksekutif, baik secara politis maupun administratif. Beberapa ketetapan tersebut diantaranya adalah:¹³⁴

1) Ketetapan MPRS No. No. X/MPRS/1966

Dijelaskan dalam awal ketetapan bahwa sebelum MPR hasil pemilu terbentuk, maka MPRS berkedudukan dan berfungsi sebagai MPR.¹³⁵ Peraturan ini memang bertujuan untuk menormalkan keadaan pasca terjadinya krisis politik. Hal lain yang diatur adalah memfungsikan kembali lembaga-lembaga negara dari tingkat pusat sampai daerah sesuai dengan yang diatur dalam UUD 1945. Ketetapan ini dipertegas dengan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-

¹³³ Artidjo Alkostar, *Negara Ini Tanpa Hukum*, cetakan kedua (Yogyakarta: Pusham UIL, 2000), hlm. 4.

¹³⁴ Gregorius Sahdan, *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Soeharto*, cetakan I (Yogyakarta: Pondok Edukasi, 2004), hlm 114-116.

¹³⁵ Lihat Pasal 1 TAP MPRS No. X/MPRS/1966.

Pokok Pemerintahan di Daerah dan UU No. 5 Tahun 1979 Tentang Sistem Pemerintahan Desa.

Beberapa kritikan bisa dialamatkan pada UU No. 5 Tahun 1974 tersebut. Diantaranya menyangkut kekuasaan eksekutif yang besar terhadap daerah, yang dalam hal ini diwakili oleh Menteri Dalam Negeri. Juga persoalan Kepala Daerah yang dicalonkan dan dipilih oleh DPRD. Pasal 15 UU No. 5 Tahun 1974 menyiratkan mekanisme pemilihan Kepala Daerah tersebut.

Disebutkan bahwa DPRD mempunyai kewenangan untuk mencalonkan dan memilih sedikitnya 3 (tiga) orang, dan sebanyak-banyaknya adalah 5 (lima) orang calo untuk diajukan DPRD kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Dalam hal ini, Presiden yang kemudian memutuskan siapa yang pada nantinya berhak untuk duduk sebagai Kepala Daerah. Hal ini sedikit banyak membuktikan bahwa eksekutif mempunyai kewenangan besar di daerah.

2) Ketetapan MPRS No. XI/MPRS/1966

Ketetapan ini sedikit banyak berkaitan dengan pemilu. Dalam hal ini ada sebuah konsolidasi yang dilakukan dengan mengikutsertakan Golongan Karya sebagai salah satu peserta pemilu.¹³⁶

3) Ketetapan MPRS No. XXII/MPRS/1966

Peraturan ini berkaitan dengan pengaturan kepartaian, keormasan, dan kekaryaan menuju sebuah penyederhanaan.¹³⁷ Di satu sisi ingin melakukan stabilitasi politik. Sebelumnya, memang banyak terjadi kekisruhan dalam tubuh birokrasi dan pemerintahan. Akan tetapi peraturan ini jugalah yang kemudian

¹³⁶ Pasal 3 TAP MPRS No. XI/MPRS/1966.

¹³⁷ Pasal 1 TAP MPRS No. XXII/MPRS/1966.

menjadi dasar penyederhanaan (fusi) partai melalui UU No. 3 Tahun 1975 Tentang Partai Politik dan Golkar.

Landasan inilah yang kemudian menjadi dasar bagi implementasi penguatan sistem politik untuk mendukung kekuasaan eksekutif. Beberapa hal yang kemudian dilakukan berdasar peraturan ini adalah: *pertama*, penataan partai politik bersama sistemnya. Posisi partai tetap merupakan penghubung masyarakat dengan penguasa dan Pemerintah, akan tetapi fungsinya adalah memobilisasikan dukungan bagi penguasa dan Pemerintah. *Kedua*, merekayasa pendukung partai upaya berubah sikap dan akhirnya mendukung Golkar. Beberapa bentuk perekayasaan tersebut adalah kelompok masyarakat yang terorganisir dilarang berafiliasi secara permanen dengan partai politik. Kemudian pada level yang lebih kecil, partai politik tidak mempunyai basis di desa dan kecamatan karena memang Pemerintah Pusat meniadakan organisasi partai politik di level tersebut.¹³⁸

4) Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966

Peraturan ini berkaitan dengan pembubaran atau larangan terhadap paham Leninisme-Marxisme di Indonesia. Melalui ketetapan ini, eksekutif mendapatkan legitimasi yuridis konstitusional untuk melakukan pembersihan unsur-unsur PKI, baik di dalam tubuh pemerintahan maupun yang berada di level masyarakat.

5) Ketetapan MPRS No. XXIII/MPRS/1966

Ini merupakan landasan peraturan untuk pembentukan ekonomi Indonesia. Landasan peraturan ini merupakan rumusan kebijakan ekonomi dalam pembangunan. Eksekutif dalam hal ini diberikan keleluasaan untuk meningkatkan

¹³⁸ Arbi Sanit, *Partai, Pemilu, dan Demokrasi*, cetakan I (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997), hlm. 102-103.

pembangunan ekonomi. Termasuk salah satunya adalah mulai menggunakan modal asing dalam pembangunan Indonesia dengan alasan masih terbatasnya persediaan modal dalam negeri.¹³⁹

6) Ketetapan MPRS No. XXXII/MPRS/1966

Ini berkaitan dengan pembinaan pers. Ini merupakan landasan peraturan untuk melahirkan kontrol ketat terhadap kinerja pers. Dalam situasi ini pers dijadikan alat sosialisasi kebijakan eksekutif. Ketetapan inilah yang juga menjadi dasar bagi munculnya UU No. 11 Tahun 1966 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pers, yang kemudian diubah dengan UU No. 4 Tahun 1967 dan diubah lagi dengan UU No. 21 Tahun 1982. Ditengah-tengah munculnya peraturan tersebut, ada juga Peraturan Menteri Penerangan (Permenpen) No. 01 Tahun 1984 Tentang Surat Ijin Penerbitan Pers (SIUPP). Peraturan tersebut kesemuanya bisa dipastikan lebih mencerminkan dominasi Pemerintah dalam dunia media di Indonesia.

Pasal 33 Permenpen No. 01 Tahun 1984 menjabarkan bahwa SIUPP dapat dibatalkan oleh Menteri Penerangan setelah mendengar pertimbangan dari Dewan Pers. Alasan dibatalkannya SIUPP oleh Menteri Penerangan menurut pasal tersebut adalah bila penerbitan yang bersangkutan melakukan pelanggaran tertentu. Berikut ini alasan pembatalan SIUPP yang sah menurut Permenpen No. 01 Tahun 1982:

1. Bila perusahaan penerbitan tersebut tidak seluruhnya bermodal nasional; menerima jasa, bantuan, atau sumbangan dari pihak asing

¹³⁹ Pasal 62 TAP MPRS No. XXIII/MPRS/1966.

(kecuali dengan persetujuan Menpen setelah mendengar pertimbangan dari Dewan Pers).

2. Bila perusahaan penerbitan menyalahi ketentuan-ketentuan administratif sebagaimana ditetapkan Menpen.
3. Bila perusahaan penerbitan tidak bisa melaksanakan penerbitannya terhitung sejak tiga bulan SIUPP nya dikeluarkan.
4. Jika penerbitan pers itu harian, ia melanggar peraturan bila tidak terbit teratur selama tiga bulan.
5. Adalah pelanggaran bila penerbitan mingguan tidak terbit teratur selama empat bulan.
6. Adalah pelanggaran bila penerbitan tengah bulanan tidak terbit teratur selama lima bulan.
7. Adalah pelanggaran bila penerbitan bulanan dan berkala lainnya tidak terbit teratur selama enam bulan.
8. Pers melanggar peraturan bila menurut penilaian Dewan Pers (sesuai pasal 9) perusahaan/penerbit/penerbitan pers itu tidak lagi mencerminkan kehidupan pers yang sehat, pers yang bebas dan bertanggung jawab.

Di lain sisi, pemilu tahun 1971 merupakan awal dilakukannya penertiban terhadap media massa nasional, khususnya terhadap media cetak. Pada tahun 1971, ada pembredelan pada sekitar 52 penerbitan. Pada tahun 1972, pembredelan dilakukan Pemerintah atas 50 penerbitan yang lain. Catatan selanjutnya pada tahun 1973 ada sekitar 32 penerbitan yang dibredel. Pada peristiwa Malari tahun

1974, tercatat ada 73 penerbitan yang dibredel. Pada tahun 1981, Pemerintah membredel sekitar 29 penerbitan, dan bersamaan dengan dibredelnya tabloid Monitor pada tahun 1991, ada sekitar 36 tindakan yang bisa dikategorikan sebagai tindakan anti pers.¹⁴⁰

Bandingkan dengan pembredelan ini dengan data yang diungkap oleh Arbi Sanit, seperti yang digambarkan dalam tabel dibawah ini:¹⁴¹

Tabel 5: Data Tindakan Anti Pers Pemerintah Orde Baru

Tahun	Har	SKM	MM	DWM	BUL	KRT	BUT	Total
1971	16	19	4	3	8	-	2	52
1972	12	24	9	1	3	1	-	50
1973	5	16	7	4	-	-	-	32
1974	15	26	3	13	5	1	-	73
1975	9	-	1	1	-	-	2	13
1976	8	12	3	-	5	-	-	28
1977	6	3	-	5	-	-	-	10
1978	1	1	-	-	-	-	-	2
1979	2	-	-	-	1	-	-	3
1980	-	-	-	-	-	-	-	-
1981	9	7	2	3	7	-	1	29
Total	29	105	32	26	29	2	5	292

Sumber: Arbi Sanit, 1997/ Data Surat Ijin (SIT) penerbitan yang telah dicabut dan telah dibatalkan di seluruh Indonesia, Jilid 12, Deppen RI, Direktorat Jenderal Pembinaan Pers dan Grafika, Proyek Pembinaan Pers, Tahun 1982/1983

Catatan:

Har = Surat Kabar Harian; SKM = Surat Kabar Mingguan; MM = Majalah Mingguan; DWM = Dwi Minggan; BUL = Majalah Bulanan; KRT = Majalah Kuartalan; BUT = Buletin

Dari tabel diatas, maka antara tahun 1971 hingga tahun 1981 terdapat sedikitnya 292 media cetak yang dilarang dan tidak boleh melakukan kegiatan jurnalistik dengan berbagai alasan, diantaranya; melakukan kritik terhadap ideologi Pancasila, kritik terhadap UUD 1945, kritik terhadap pelaksanaan pembangunan, kritik terhadap aparat Pemerintah, kritik terhadap Kepala Negara, kritik terhadap Kepala Pemerintah negara sahabat, kritik terhadap hal-hal yang

¹⁴⁰ Omi Intan Naomi, *Anjing Penjaga Pers di Rumah Orde Baru* (Jakarta: Gorong-Gorong Budaya, 1996), hlm. 142.

¹⁴¹ Arbi Sanit, *op.cit.* hlm. 105.

mengganggu kerukunan beragama, kritik yang bisa merangsang kondlik suku-ras-kedaerahan, kritik terhadap pemanfaatan nama Presiden Soekarno dalam kampanye, dan menyiarkan hal yang memungkinkan kembalinya PKI.¹⁴²

7) Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967

Ini merupakan peraturan yang lahir dari hasil Sidang Istimewa MPRS pada 7 Maret 1967. Melalui peraturan ini, maka kekuasaan Presiden Soekarno dicabut, dan ini juga menjadi sebuah momentum bagi berakhirnya dualisme kekuasaan. Setelah sebelumnya Presiden Soeharto hanya melakukan melakukan stabilisasi situasi politik dan ekonomi melalui Supersemar. Secara jelas ketetapan ini melarang Presiden Soekarno untuk melakukan kegiatan politik.¹⁴³

b. Partai Politik Sebagai Penopang

Partai politik merupakan sebuah alat yang efektif untuk menopang kekuasaan sekaligus efektif dalam rangka pengerahan massa. Realitas inilah yang menjadikan orde baru begitu dominan dalam konteks pemilu. Semenjak didirikan, dominasi Golongan Karya (Golkar) sebagai partai politik tak bisa diganggu gugat.

Pada pemilu 1971, raihan suara Golkar cukup tinggi sekitar 62%. Pada pemilu berikutnya tercatat sebesar 62,1%. Pemilu tahun 1982 Golkar meraih suara 64,3%. Pada pemilu berikutnya tahun 1987, Golkar meraih suara signifikan sebesar 73,2%. Pemilu 1992 juga tak banyak mengalami perubahan dimana Golkar meraih kemenangan mutlak dengan 68, 1%, dimana sisanya diperebutkan

¹⁴² *Ibid.*, hlm. 104-105.

¹⁴³ Pasal 3 TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967.

oleh dua partai lainnya, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Perjuangan (PDI).¹⁴⁴

Keberadaan Golkar ini secara historis bisa dilihat dari analisa bahwa pada waktu awal Soeharto berkuasa tidak ada partai politik yang bisa menopangnya. Secara otomatis karena infrastruktur partai politik tidak ada, maka Soeharto membutuhkan dan kemudian membentuk partai politik. Dukungan militer menjadi penting bagi Soeharto karena memang ia sendiri berasal dari kalangan militer. Maka, menurut analisa Gregorius Sahdan, melalui Ali Moertopo, Soeharto melakukan konsolidasi di tubuh militer.¹⁴⁵

Pada awalnya, Sekretariat Bersama Golongan Karya (Sekber Golkar) secara struktur memang berada di bawah militer. Demi mendapatkan dukungan dan memudahkan kinerja, maka Sekber Golkar ini kemudian didorong untuk masuk menjadi partai politik. Sekber Golkar ini berada terdiri dari 201 buah di tingkat pusat yang kemudian dilebur menjadi 17 organisasi pilar. Dalam rangka pemilu 1971, kembali dikerucutkan menjadi 7 organisasi induk, yang terdiri dari Goro, MKGR, Gakari, Profesi, Ormas, Hankam, dan Gerakan Pembangunan.¹⁴⁶

Strategi yang dipergunakan adalah prinsip monoloyalitas. Untuk menyatukan pandangan dan sikap dalam memasuki pemilu 1971, muncul Peraturan Dalam Negeri (Permendagri) Amir Macmud No. 12 Tahun 1969 yang berkaitan dengan Pedoman, Tata Cara Pemurnian Wakil-Wakil Golkar dalam

¹⁴⁴ Arbi Sanit, *op.cit.* hlm. 97-98.

¹⁴⁵ Gregorius Sahdan, *op.cit.*, hlm. 222.

¹⁴⁶ *Ibid.*, hlm 223.

DPR GR daerah Tk I dan Tk II, yang menetapkan prinsip-prinsip monoloyalitas pegawai negeri kepada negara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.¹⁴⁷

Beberapa peraturan lain yang memungkinkan Golkar pada awal pembentukannya mendapatkan keuntungan dibandingkan dengan partai politik lain diantaranya adalah:¹⁴⁸

1. UU No. 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat.

Presiden mempunyai wewenang untuk melakukan intervensi terhadap pekerjaan Lembaga Pemilihan Umum.¹⁴⁹ Dalam pasal 7 ayat (8) disebutkan bahwa: "Presiden memberikan ketentuan terakhir apabila dalam Lembaga Pemilihan Umum mengenai suatu persoalan tidak terdapat keserasian."

2. Pasal 10 ayat (3) dan ayat (4) UU No. 16 Tahun 1969 Tentang Susunan, dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- a. Pasal 10 ayat (3) UU No. 16 Tahun 1969:

Jumlah anggota D.P.R. ditetapkan sebanyak 460 (empat ratus enam puluh) orang, terdiri atas 360 (tiga ratus enam puluh) orang dipilih dalam pemilihan umum dan 100 (seratus) orang diangkat.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 225-227.

¹⁴⁹ Dalam peraturan ini, Lembaga Pemilihan Umum dibentuk oleh Presiden dan diketuai oleh Menteri Dalam Negeri. Lihat dalam pasal 8 ayat (3) UU No. 15 Tahun 1969.

b. Pasal 10 ayat (4) UU No. 16 Tahun 1969:

Anggota D.P.R. yang diangkat dalam jumlah seperti tersebut dalam ayat (3), terdiri dari:

- Golongan Karya Angkatan Bersenjata yang pengangkatannya ditetapkan atas usul Menteri Pertahanan dan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata dan diresmikan dengan Keputusan Presiden.
- Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata diangkat oleh Presiden baik atas usul organisasi yang bersangkutan maupun atas prakarsa Presiden.

3. UU No. 3 Tahun 1975 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

Pada pasal 13 dan pasal 14 ada kewenangan Presiden, yang dianggap sebagai Mandataris MPR kala itu, membekukan kepengurusan partai politik di tingkat pusat. Pembekuan ini bisa dilakukan setelah mendengar keterangan dari pengurus partai yang dimaksud dan setelah mendengar pertimbangan dari Mahkamah Agung.¹⁵⁰

4. UU No. 8 Tahun 1985 Tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Peraturan ini sebenarnya hampir sama karakteristiknya dengan UU No. 3 Tahun 1975. Hanya saja ini ditujukan kepada organisasi kemasyarakatan (ormas). Pembekuan ormas bisa dilakukan dengan

¹⁵⁰ Alasan pembekuan itu adalah tidak mencantumkan azas dan tujuan dalam anggaran dasarnya. Azas yang dimaksud adalah Pancasila dan UUD 1945. Sementara tujuan yang harus disertakan dalam anggaran dasar partai politik adalah mewujudkan cita-cita bangsa seperti yang dimaksud dalam UUD 1945, menciptakan masyarakat adil dan makmur yang merata spiritui dan materiil berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, mengembangkan kehidupan Demokrasi Pancasila. Lihat dalam pasal 2, 3,4, 13, dan 14 UU No. 3 Tahun 1975.

alasan yang sama dengan alasan pembekuan yang diperuntukkan bagi partai politik.

Semua aturan ini menurut Gregorius Sahdan menguntungkan Golkar yang memiliki basis masa hingga ke tingkat desa. Hal ini didukung oleh struktur hierarkis terendah dalam militer untuk mengawasi kegiatan hingga ke tingkat desa, yaitu Babinsa.¹⁵¹

Keberhasilan Golkar percaturan politik di Indonesia berdampak pada stabilnya kekuasaan. Ini ditambah dengan undang-undang yang berkaitan dengan pemilu dan undang-undang susunan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, yang dirancang agar eksekutif mampu menguasai legislatif. Ini dibuktikan dengan gabungan kursi Golkar dan militer yang selalu menghasilkan dukungan di atas 70 persen.¹⁵²

B. Periode Kekuasaan Legislatif

Proses transisi yang terjadi sebenarnya bisa dijelaskan secara ilmiah. Asumsi yang ditawarkan oleh Huntington, bahwa proses transisi ini tetap melibatkan pengaruh dari luar. Proses transisi yang dimaksud dalam hal ini adalah proses yang merubah kekuasaan otoriter menuju kekuasaan yang lebih demokratis. Dalam pandangan Huntington, beberapa sebab munculnya proses transisi tersebut adalah.¹⁵³

1. Merosotnya legitimasi dan dilema kerja.

Legitimasi sebuah rezim biasanya akan turun apabila muncul pilihan alternatif, ada janji yang tidak terealisasi, dan frustrasi yang

¹⁵¹ Gregorius Sahdan, *op.cit.*, hlm. 227.

¹⁵² Saldi Isra, *op.cit.*, hlm. 138.

¹⁵³ Lihat dalam Samuel Huntington, *op.cit.*, hlm. 57-88.

berkembang. Pilihan alternatif dalam hal ini terjadi apabila nilai-nilai demokrasi telah diterima oleh banyak orang. Ini juga ditambah dengan kinerja birokrasi yang lambat dan tidak lagi dipercaya oleh masyarakat.

2. Perkembangan ekonomi dan krisis ekonomi.

Lonjakan harga minyak sekitar tahun 1970-1980 menyebabkan situasi global menjadi berubah. Implikasinya, standar hidup masyarakat menjadi meningkat. Bagi negara dengan landasan ekonomi yang kurang mapan, maka tingkat hutang menjadi pilihan bagi sebuah negara untuk bisa bersaing di kancah global.

Di Indonesia, asumsi Huntington diatas ditambah dengan ketidakpuasan terhadap sistem dan mekanisme ketatanegaraan dalam periode sebelumnya. Keterbukaan dan ketidaksetaraan dalam hak berpolitik menjadi dasar ketidakpuasan ini. Semangat untuk memutus mata rantai kekuasaan eksekutif yang besar dalam periode sebelumnya, sangat besar. Meski demikian, periode ini tercatat sebagai periode kewenangan yang paling pendek. Ini bila dibandingkan dengan kekuasaan eksekutif yang telah muncul sejak orde lama, dan menemukan momentumnya pada periode orde baru di bawah kepemimpinan Soeharto.

Di lain sisi, proses transisi dari kepemimpinan orde baru yang diwakili oleh sosok Soeharto, berjalan dengan tidak mudah. Penggantinya, adalah Habibie yang semula menjabat sebagai Wakil Presiden. Habibie mempunyai tugas inti untuk menghantarkan bangsa ini ke pemilu berikutnya.

Meski demikian, ada catatan besar kepemimpinan Habibie yang seolah tak termaafkan. Baik dari para pendukung partai politik, atau masyarakat yang menginginkan negara kesatuan ini tetap utuh. Lepasnya Timor-Timur yang sebelumnya menjadi bagian Republik Indonesia, menunjukkan bahwa

kepemimpinan Habibie dianggap mempunyai cacat bagi sebagian rival politiknya.¹⁵⁴

1. Ruang Gerak Bagi Dewan Perwakilan Rakyat

Dalam hubungannya dengan keberadaan legislatif, inisiatif Habibie adalah mengesahkan Keputusan Presiden (Kepres) No. 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang. Meskipun fokus di lingkungan pemerintahan, Kepres ini memberikan perhatian khusus kepada rancangan undang-undang yang berasal dari DPR. Bahkan, dalam Kepres ini ditegaskan bahwa untuk membahas rancangan undang-undang yang berasal dari usul inisiatif DPR tidak lebih dari 60 hari. Setelah itu, Presiden akan menyampaikan Amanat Presiden untuk membahas lebih lanjut rancangan undang-undang yang dimaksud dengan DPR.¹⁵⁵

Saldi Isra menganggap ini adalah sinyal positif untuk memberikan ruang bagi DPR. Hal ini kemudian terbukti. Dalam waktu sekitar 17 bulan (21 Mei 1998 sampai 19 Oktober 1999) pemerintahan Habibie, dari 66 (enampuluh enam) undang-undang yang dihasilkan, 6 (enam) diantaranya merupakan usul DPR. Angka itu harus diakui bukanlah merupakan jumlah yang besar. Akan tetapi menjadi penanda, bahwa DPR mulai kembali menggunakan haknya setelah pada jaman orde baru, hak tersebut selalu dibawah kendali eksekutif.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Cacat ini juga ditandai dengan banyaknya konflik yang bernuansa keagamaan dan demonstrasi juga masih sering terjadi. Meskipun demikian, pada masa kepemimpinan Habibie, beberapa hal ia lakukan dan menjadi langkah penting menuju keterbukaan dan rekonsiliasi. Habibie memutuskan untuk melakukan pembebasan terhadap tokoh yang dianggap sebagai separatis dan tokoh-tokoh tua eks PKI yang telah ditahan lebih dari 30 tahun. Lihat M.C. Ricklefs, *op.cit.*, hlm. 662-666.

¹⁵⁵ Saldi Isra, *op.cit.*, hlm. 151.

¹⁵⁶ *Ibid.*

Harus diakui bahwa pemerintahan yang dipimpin Habibie, dengan permasalahan yang meliputinya, mampu menghantarkan Indonesia ke pemilu selanjutnya. Pemilu ini tercatat sebagai pemilu bebas pertama setelah tahun 1955. Pada bulan Juni 1999, pemilu digelar tanpa permasalahan yang berarti. Ada 462 kursi yang diperebutkan. Selain itu ada jatah 38 kursi buat militer, sehingga total anggota DPR akan berjumlah 500 orang. Jumlah ini akan ditambah 65 utusan golongan dan 135 utusan daerah, sehingga jumlah total anggota MPR berisi 700 orang.¹⁵⁷

2. Lebih Dominan Fungsi Pengawasan Daripada Fungsi Legislasi

Pemilu pada tahun 1999 menghasilkan Presiden dan Wakil Presiden yang baru. Abdurrahman Wahid yang akrab dipanggil dengan sebutan Gus Dur terpilih sebagai Presiden dan Megawati Soekarnoputri menjadi Wakil Presiden. Sementara untuk struktur kelembagaan negara lainnya, Akbar Tandjung duduk sebagai Ketua DPR dan Amien Rais sebagai Ketua MPR.

Seusai pemilu 1999 itu, memang segera dilakukan pembahasan terhadap UUD 1945. Beberapa pihak menganggap bahwa UUD 1945 sudah harus menyesuaikan dengan kondisi sosial yang sudah berjalan begitu dinamis. Ada beberapa alasan utama tentang perlunya perubahan UUD 1945 antara lain:¹⁵⁸

1. UUD 1945 pada hakekatnya belum pernah ditetapkan sebagai konstitusi RI yang resmi oleh badan perwakilan pilihan rakyat, kecuali kesepakatan pada 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), dan melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

¹⁵⁷ M.C. Ricklefs, *op.cit.*, hlm. 667-668.

¹⁵⁸ Sri Bintang Pamungkas, "UUD 1945 Harus Diganti", dalam Bambang Widjojanto, Saldi Isra, dan Marwan Mas (ed), *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, cetakan pertama (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hlm. 37-38.

2. UUD 1945 terlalu bersifat *executive heavy* yang membawa ke arah diktatorisme pemerintah yang sedang berkuasa.
3. UUD 1945 sudah tidak sesuai dengan kehendak zaman, terlalu sederhana, banyak kekurangan dan kelemahan, dan banyak yang tidak jelas sehingga tidak mampu mencapai cita-citanya sendiri.

Akan tetapi, permasalahan tidak berhenti sampai disini. Dari sisi pemerintahan, beberapa kebijakan Gus Dur dianggap kontroversial, meskipun dalam segi yuridis ketatanegaraan hal ini masih dalam ranah yang bisa diperdebatkan. Tuduhan bahwa Gus Dur telah menyalahgunakan kewenangannya semakin merebak. Ini ditambah dengan mundurnya beberapa menteri. Adalah Yusril Ihza Mahendra yang mengundurkan diri sebagai Menteri Hukum dan Perundang-undangan.¹⁵⁹ Nurmahmudi Ismail sebagai Menteri Kehutanan juga diganti oleh Gus Dur.¹⁶⁰ Susilo Bambang Yudhoyono sebagai Menteri Koordinator Politik dan Keamanan (Menkopolkam) beserta empat menteri lain juga terkena *reshuffle*, karena dianggap tidak mendukung kebijakan Presiden.¹⁶¹

Pada 1 Februari 2001, DPR kemudian menerbitkan memorandum pertama kepada Gus Dur. Memorandum tersebut dikeluarkan berdasarkan pasal 7 TAP MPR No. 3/ MPR/ 1978, yang menyebutkan bahwa DPR RI dapat menyampaikan memorandum untuk mengingatkan kepada Presiden. Dalam hal

¹⁵⁹ Pengunduran diri ini diawali oleh komentar Yusril Ihza Mahendra yang menyatakan bahwa sebaiknya Gus Dur mundur dari posisi Presiden. Komentar tersebut di keluarkan pada saat Yusril masih menjabat sebagai Menteri Hukum dan Perundang-undangan. Lihat dalam "Gus Dur, Kiai, Cendekiawan, Politisi, dan Guru Bangsa yang kontroversial," <http://news.detik.com/read/2009/12/30/214028/1268930/10/2/gus-dur-kiai-cendekiawan-politisi-dan-guru-bangsa-yang-kontroversial>, diakses pada 11 Oktober 2013 pukul 13:38 WIB

¹⁶⁰ Alasan pencopotan ini adalah bahwa Nurmahmudi Ismail dianggap berbeda visi dengan Presiden, berlawanan dalam pengambilan kebijakan, dan dianggap tidak dapat mengendalikan Partai Keadilan yang massanya ikut mendukung pengunduran diri Gus Dur. Bisa ditemukan dalam *Ibid.*

¹⁶¹ Pada saat kondisi politik memanas, Gus Dur meminta Susilo Bambang Yudhoyono yang pada waktu itu menjabat sebagai Menkopolkam untuk menyatakan bahwa negara dalam keadaan darurat. Akan tetapi, Susilo Bambang Yudhoyono menolaknya. Dianggap tidak mempunyai visi yang sama dengan Presiden, akhirnya Gus Dur mencopotnya dari posisi Menteri. Lihat dalam *Ibid.*

ini, menurut penilaian DPR, Presiden Abdurrahman Wahid sungguh melanggar haluan negara, yaitu pasal 9 UUD 1945 yang berkaitan dengan sumpah jabatan, dan melanggar TAP 11/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN.¹⁶²

Pada akhir Maret 2001, Gus Dur menjawab memorandum yang dikeluarkan oleh DPR tersebut. Dalam jawabannya yang diwakili oleh Baharuddin Lopa sebagai Menteri Kehakiman kala itu, Gus Dur menolak Memorandum I yang dikeluarkan DPR. Bahkan, ia juga menolak dan menyatakan tidak terlibat dalam kasus penyalahgunaan dana Bulog dan bantuan dari Sultan Brunei.¹⁶³

Jawaban Gus Dur tersebut membuat DPR mengeluarkan Memorandum II. Selain mengeluarkan memorandum tersebut, DPR juga mengusulkan untuk melakukan Sidang Istimewa MPR. Usulan ini diakhiri dengan voting dimana komposisinya adalah dari 457 anggota DPR yang hadir, 363 diantaranya menyatakan setuju. Penolakan dilakukan oleh 52 anggota dan 42 anggota lainnya memilih untuk abstain. Sidang Isimewa MPR akhirnya digelar pada bulan Juli 2001 dengan keputusan 'memakzulkan' Gus Dur dan menggantikannya dengan Megawati Soekarnoputri.¹⁶⁴

¹⁶² "DPR Keluarkan Memorandum I Bagi Gus Dur," <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol1830/dpr-keluarkan-memorandum-i-bagi-gus-dur->, diakses pada 11 Oktober 2013 pukul 14: 07 WIB.

¹⁶³ "Kisah Kejatuhan Gus Dur dari Kursi Presiden," http://nasional.news.viva.co.id/news/read/117600_kisah_kejatuhan_gus_dur_dari_kursi_presiden, diakses pada 11 Oktober 2013 pukul 13:32 WIB.

¹⁶⁴ Proses pemakzulan ini sebelumnya telah diwarnai oleh kemunculan dekrit yang dikeluarkan oleh Gus Dur. Lihat dalam *Ibid.* Dekrit yang kemudian diberi nama Maklumat Presiden Indonesia ditandatangani Gus Dur pada 22 Juli 2001 dan dibacakan oleh Yahya Staquf, Juru Bicara Kepresidenan sehari setelah ditandatangani. Isi dari Dekrit atau Maklumat itu adalah: 1) Membekukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesiadan Dewan Perwakilan

Refly Harun melihat bahwa peristiwa ini lebih kental nuansa politiknya dibandingkan dengan nuansa yuridisnya. Bahkan, Refly melihat bahwa apa yang telah dilakukan terhadap Gus Dur oleh DPR berdasarkan pada mekanisme konstitusional yang kabur.¹⁶⁵ Terlepas dari pro kontra pemakzulan yang dilakukan MPR atas dasar memorandum yang dikeluarkan oleh DPR, peristiwa ini menjadi penanda bahwa kekuasaan telah bergeser. Bila pada dua periode sebelumnya, jaman orde lama dan orde baru, eksekutif begitu dominan terhadap legislatif, maka peristiwa ini menjadi langkah sebaliknya.

Namun, kinerja DPR ini tak lantas mendapatkan sanjungan. Harus diakui, pasca Amandemen UUD 1945, kekuasaan diindikasikan bergeser ke dalam ranah *Legislative Heavy*. Amandemen pertama yang dilakukan pada tahun 1999 telah merubah kekuasaan legislasi ke DPR, seperti termaktub pada pasal 20 UUD 1945. Dimana pada ayat (1) disebutkan bahwa: "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*" Sementara ayat (2) dijelaskan bahwa: "*Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*"¹⁶⁶

Rakyat Indonesia. 2) Mengembalikan kedaulatan di tangan rakyat dan mengambil tindakan serta menyusun badan yang diperlukan untuk menyelenggarakan pemilu dalam waktu satu tahun. 3) Menyelamatkan gerakan reformasi total dari unsur-unsur Orde Baru dengan membekukan Partai Golongan Karya sambil menunggu keputusan Mahkamah Agung, untuk itu kami memerintahkan seluruh jajaran TNI dan Polri untuk mengamankan langkah penyelamatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan menyerukan kepada seluruh rakyat Indonesia untuk tetap tenang serta menjalankan kehidupan sosial ekonomi seperti biasa.

¹⁶⁵ Refly Harun, "Masalah Impeachment dalam Perubahan UUD 1945", dalam <http://reflyharun.blogspot.com/2009/03/masalah-impeachment-dalam-perubahan-uud.html>, diakses pada 11 Oktober 2013 pukul 16:25 WIB. Tulisan ini juga pernah dipublikasikan dengan judul yang sama di harian Sinar Harapan yang terbit pada 4 Maret 2002.

¹⁶⁶ Harun Husein, "*Legislative Heavy*, Legislasi Masih Berat", *Republika* 21 Februari 2011.

Bahkan, pasal 20 ayat (5) UUD 1945 menyertakan ketentuan yang secara tidak langsung berdampak pada kuatnya kewenangan DPR. Disebutkan bahwa Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Meskipun demikian, kekuasaan legislasi yang diperoleh dari UUD 1945 belum dilaksanakan secara maksimal. Sejauh ini, pemerintah masih mendominasi proses pembuatan undang-undang. Fakta itu setidaknya tercermin pada angka-angka dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas), yang merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang. Dalam Prolegnas 2010-2014, dari 247 rancangan undang-undang yang masuk daftar, sebanyak 164 atau 66,4 persen merupakan usulan pemerintah. Sementara rancangan undang-undang usul inisiatif DPR hanya 83 atau 33,6 persen. Pemerintah mengambil jatah dua pertiga, sementara DPR hanya sepertiga.¹⁶⁷

Ditelisik dari data Prolegnas tahunan, terutama untuk Prolegnas 2010 dan 2011, komposisinya memang masih relatif berimbang, dengan DPR sedikit lebih unggul. Pada Prolegnas 2010, dari 70 (tujuh puluh) rancangan undang-undang yang terdaftar, 36 (tigapuluh enam) dari DPR, dan 34 (tigapuluh empat) dari pemerintah. Sedangkan, pada Prolegnas 2011, dari 70 (tujuh puluh) rancangan undang-undang yang terdaftar, sebanyak 37 (tigapuluh tujuh) dari DPR, dan 33 (tigapuluh tiga) dari pemerintah. Tapi, jika mengacu pada data Prolegnas 2009-

¹⁶⁷ *Ibid.*

2014, bisa jadi pada tahun-tahun berikutnya, jumlah rancangan undang-undang dari pemerintah akan lebih banyak, dan sebaliknya, rancangan undang-undang dari DPR akan semakin berkurang.¹⁶⁸

Data ini memang masih bisa diperdebatkan, karena jika berkaitan dengan Prolegnas biasanya adalah rancangan undang-undang yang belum terwujud. Sebagian besar masih berupa judul dan belum menjadi draft rancangan undang-undang ditambah naskah akademik. Dengan demikian, Harun Husein mencoba untuk menyodorkan fakta lain.

Dari 193 rancangan undang-undang yang selesai dibahas dan menjadi undang-undang oleh DPR periode 2004-2009, sebanyak 97 (sembilanpuluh tujuh) merupakan usulan pemerintah. Hanya 96 (sembilanpuluh enam) rancangan undang-undang usul inisiatif DPR yang berhasil menjadi undang-undang. Selisihnya memang hanya satu, tapi fakta ini memperlihatkan 'kekuasaan legislasi' pemerintah yang sejatinya tak memegang fungsi legislasi.¹⁶⁹

Fakta yang diperoleh dari Prolegnas 2010, ada 15 (limabelas) rancangan undang-undang yang berhasil dijadikan undang-undang. Delapan di antaranya, terdaftar dalam Prolegnas, sementara 7 (tujuh) lainnya adalah rancangan undang-undang 'kumulatif terbuka'.¹⁷⁰ Dari kedelapan rancangan undang-undang Prolegnas itu, 6 (enam) berasal dari DPR, dan 2 (dua) dari pemerintah. DPR terlihat mencatatkan kemajuan signifikan dibanding pemerintah, karena

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ Dalam hal ini, yang dimaksud dengan rancangan undang-undang kumulatif terbuka adalah rancangan undang-undang yang terkait dengan APBN, Perppu, revisi undang-undang akibat keputusan Mahkamah Konstitusi, ratifikasi perjanjian internasional, dan pemekaran wilayah. Lihat *Ibid.*

perbandingannya menjadi 3:1. Namun, DPR tentu tidak mungkin berbangga dengan angka ini. Sebab, angka absolutnya teramat jauh dari target 70 (tujuh puluh) rancangan undang-undang Prolegnas 2010.¹⁷¹

Dari 62 (enam puluh dua) rancangan undang-undang yang tak selesai di bahas itu, sebanyak 21 (dua puluh satu) diantaranya diluncurkan pembahasannya pada tahun 2011 ini, sedangkan 41 (empat puluh satu) rancangan undang-undang benar-benar tak terbahas. Angka yang sebenarnya cukup fantastis, karena 41 (empat puluh satu) rancangan undang-undang itu sama dengan 58,57 persen. Di luar 21 rancangan undang-undang luncuran dan kumulatif terbuka, DPR kembali mendaftarkan 70 rancangan undang-undang pada Prolegnas 2011.¹⁷²

Salah satu yang kerap jadi tudingan, adalah *legislative heavy* yang berjalan tidak seimbang. Dari tiga fungsi DPR, yaitu legislasi, pengawasan, dan anggaran, hanya fungsi pengawasan yang memperhatikan superioritasnya kepada eksekutif, yang dalam beberapa hal bahkan terkesan menyita waktu. Dari pengakuan Ignatius Mulyono, Ketua Badan Legislasi DPR pada waktu itu, sebanyak 80 persen waktu dan energi DPR saat lebih banyak digunakan untuk menjalankan fungsi pengawasan.¹⁷³

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ *Ibid.*

BAB IV

KEDUDUKAN DAN PERAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PERGESERAN KEKUASAAN DI INDONESIA

Untuk konteks Indonesia, secara legal formal, keberadaan Mahkamah Konstitusi mulai terbentuk sejak diundangkannya UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Disahkan Presiden pada 13 Agustus 2003. Terbentuknya lembaga ini merupakan amanah dari UUD 1945 yang sudah diamandemen sebelumnya.¹⁷⁴

Pada 15 Agustus 2003, Presiden menerbitkan Keputusan Presiden (Kepres) No. 147/M Tahun 2003. Sehari setelahnya, sumpah jabatan hakim konstitusi dilakukan di Istana Negara. Lembaran perjalanan Mahkamah Konstitusi selanjutnya adalah pelimpahan perkara dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi pada 15 Oktober 2003. Tanggal ini sekaligus menjadi penanda mulai beroperasinya kegiatan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu cabang kekuasaan kehakiman di Indonesia.¹⁷⁵

A. Kewenangan dan Kedudukan Mahkamah Konstitusi

Rujukan awal terkait kewenangan dan kedudukan Mahkamah Konstitusi tentu saja bisa dilihat dari tiga sumber hukum, yaitu UUD 1945, UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, dan UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Tiga

¹⁷⁴ <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.ProfilMK&id=1>, "Sejarah Pembentukan Mahkamah Konstitusi", diakses pada 11 Oktober 2013 pukul 20:43 WIB.

¹⁷⁵ *Ibid.*

sumber hukum ini menjadi landasan dalam melihat bagaimana Mahkamah Konstitusi bekerja sesuai dengan koridor kewenangannya.¹⁷⁶

Keberadaan Mahkamah Konstitusi termaktub secara jelas sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman di Indonesia. Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa: *“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.”*

UUD 1945 juga mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi. Kewenangan itu meliputi; menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Kewenangan lainnya adalah wajib memberikan putusan atas pendapat DPR tentang dugaan atas pelanggaran yang dilakukan Presiden dan atau Wakil Presiden.¹⁷⁷

¹⁷⁶ UU No. 8 Tahun 2011 memang disebut sebagai perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003. Akan tetapi, dari beberapa klausul yang ada pada UU No. 24 Tahun 2003 tidak kemudian semuanya dihapus. Beberapa penambahan yang tercantum dalam UU No. 8 Tahun 2011 diantaranya adalah menyangkut; susunan MK serta mekanisme pemilihan Ketua MK, penambahan terkait dengan bagian Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MK, pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, kode etik dan pedoman perilaku hakim konstitusi, permohonan sidang, pemeriksaan persidangan, larangan ultra petita, dan putusan terkait pemberhentian Presiden dan wakilnya. Di lain klausul itu, UU No. 24 Tahun 2003 masih dijadikan rujukan. Pada UU No. 8 Tahun 2011 bagian menimbang poin (b) juga dijelaskan bahwa, “Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagian sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan.” Kata-kata ‘sebagian’ membuktikan bahwa ada sebagian lain dari UU No. 24 Tahun 2003 yang tetap dijadikan rujukan dalam melihat posisi MK. Penting juga dilihat bahwa pada UU No. 8 Tahun 2011 tidak ada klausul yang menyebutkan bahwa UU No. 24 Tahun 2003 sudah tidak berlaku lagi. Alasan inilah yang menjadikan UU No. 24 Tahun 2003 tetap menjadi salah satu sumber hukum bagi kewenangan dan kedudukan MK.

¹⁷⁷ Lihat Pasal 24C UUD 1945 ayat (1) dan (2).

Kewenangan Mahkamah Konstitusi, khususnya dalam hal memutus perselisihan hasil pemilu kemudian diperluas. Ini ada hubungannya dengan keberadaan UU No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan UU No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Pada Pasal 1 ayat (4) UU No. 22 Tahun 2007 disebutkan bahwa; *“Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”*

Kemunculan peraturan itu membuat pengertian pemilu kemudian diperluas. Tidak hanya menyangkut pemilu yang berkaitan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, akan tetapi juga pemilihan kepala daerah. Ini secara otomatis menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus jika di dalamnya muncul perselisihan. Hal ini juga diperkuat dengan Pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008 yang berbunyi: *“penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.”*

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam pengertian pemilihan umum ini, sejak tahun 2008 juga termasuk pengertian pemilihan kepala daerah secara langsung yang semula dipahami sebagai bagian dari rezim hukum pemerintahan daerah, dan bukan bagian dari rezim hukum pemilu. Oleh karena perubahan yang diadakan pada ketentuan undang-undang tentang pemerintahan daerah, maka pemilihan

kepala daerah sampai sekarang diperlakukan sebagai bagian dari pemilihan umum, yaitu pemilihan umum kepala daerah (pemilukada), sehingga oleh karena itu, penyelenggaranya adalah komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri sebagai dimaksud oleh UUD 1945, dan lembaga yang menyelesaikan perselisihan hasilnya adalah Mahkamah Konstitusi, dan bukan lagi Mahkamah Agung.¹⁷⁸

Sejak berdirinya Mahkamah Konstitusi, kasus yang paling banyak masuk ke persidangan adalah perkara pemilukada. Berikut adalah bahan perbandingan rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang (PUU), Perkara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKLN), Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (PHPUD), dan Pengujian Perselisihan Hasil Pemilu 2009 (PHPU);

Tabel 6: Rekapitulasi PUU yang masuk ke Mahkamah Konstitusi¹⁷⁹

Tahun	Dalam Proses yang lalu	Terima	Jumlah	Amar Putusan	Jumlah Putusan	Dalam Proses Tahun Ini	Jumlah UU yang Diuji
2003	0	24	24	Kabul: 0	4	20	16
				Tolak: 0			
				Tdk diterima: 3			
				Tarik Kembali: 1			
2004	20	27	47	Kabul: 11	35	12	14
				Tolak: 8			
				Tdk diterima: 12			
				Tarik Kembali: 4			
2005	12	25	37	Kabul: 10	28	9	12
				Tolak: 14			
				Tdk			

¹⁷⁸ “Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”, <http://www.jimlyschool.com/read/analisis/238/kedudukan-mahkamah-konstitusi-dalam-struktur-ketatanegaraan-indonesia/>, diakses pada 12 Oktober 2013 pukul 17:42 WIB.

¹⁷⁹ <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU>, diakses pada 12 Oktober 2013 pukul 18:23 WIB.

				diterima: 4 Tarik Kembali: 0			
2006	9	27	36	Kabul: 8 Tolak: 8 Tdk diterima: 11 Tarik Kembali: 2	29	7	9
2007	7	30	37	Kabul: 4 Tolak: 11 Tdk diterima: 7 Tarik Kembali: 5	27	10	12
2008	10	36	47	Kabul: 10 Tolak: 12 Tdk diterima: 7 Tarik Kembali: 5	34	12	18
2010	39	81	120	Kabul: 17 Tolak: 23 Tdk diterima: 16 Tarik Kembali: 5	61	59	58
2011	59	86	145	Kabul: 21 Tolak: 29 Tdk diterima: 35 Tarik Kembali: 9	94	51	55
2012	51	118	169	Kabul: 30 Tolak: 31 Tdk diterima: 30 Tarik Kembali: 6	97	72	0
2013	72	74	146	Kabul: 16 Tolak: 36 Tdk diterima: 14 Tarik Kembali: 11	77	69	19
Jumlah	279	528	807	Kabul: 127 Tolak: 172 Tdk diterima: 139 Tarik Kembali: 48	486	-	213

Tabel 7: Rekapitulasi SKLN yang masuk ke Mahkamah Konstitusi ¹⁸⁰

Tahun	Dalam Proses yang lalu	Terima	Jumlah	Amar Putusan	Jumlah Putusan	Dalam Proses Tahun Ini	Keterangan
2003	0	0	0	Kabul: 0	0	0	-
				Tolak: 0			
				Tdk diterima: 0			
				Tarik Kembali: 0			
2004	0	1	1	Kabul: 0	1	0	-
				Tolak: 1			
				Tdk diterima: 0			
				Tarik Kembali: 0			
2005	0	1	1	Kabul: 0	0	1	-
				Tolak: 0			
				Tdk diterima: 0			
				Tarik Kembali: 0			
2006	1	4	5	Kabul: 0	3	2	-
				Tolak: 0			
				Tdk diterima: 2			
				Tarik Kembali: 1			
2007	2	2	4	Kabul: 0	2	2	-
				Tolak: 1			
				Tdk diterima: 1			
				Tarik Kembali: 0			
2008	2	3	5	Kabul: 0	4	1	-
				Tolak: 0			
				Tdk diterima: 2			
				Tarik Kembali: 2			
2009	1	0	1	Kabul: 0	1	0	-
				Tolak: 0			
				Tdk diterima: 1			
				Tarik Kembali: 0			
2010	0	1	1	Kabul: 0	0	1	-
				Tolak: 0			
				Tdk diterima: 0			

¹⁸⁰ <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapSKLN>, diakses pada 12 Oktober 2013 pukul 19:21 WIB.

				Tarik Kembali: 0			
2011	1	6	7	Kabul: 0	4	3	-
				Tolak: 0			
				Tdk diterima: 4			
				Tarik Kembali: 0			
2012	3	3	6	Kabul: 1	6	0	-
				Tolak: 1			
				Tdk diterima: 3			
				Tarik Kembali: 1			
2013	0	3	3	Kabul: 0	1	2	-
				Tolak: 0			
				Tdk diterima: 1			
				Tarik Kembali: 0			
Jumlah	10	24	34	Kabul: 1	22	-	-
				Tolak: 3			
				Tdk diterima: 14			
				Tarik Kembali: 4			

Tabel 8: Rekapitulasi PHPUD yang masuk ke Mahkamah Konstitusi¹⁸¹

Tahun	Dalam Proses yang lalu	Terima	Jumlah	Amar Putusan	Jumlah Putusan	Dalam Proses Tahun Ini	Keterangan
2008	0	27	27	Kabul: 3	18	9	-
				Tolak: 12			
				Tdk diterima: 3			
				Tarik Kembali: 0			
				Gugur: 0			
2009	9	3	12	Kabul: 1	12	0	-
				Tolak: 10			
				Tdk diterima: 1			
				Tarik Kembali: 0			
				Gugur: 0			
2010	0	230	230	Kabul: 26	224	6	-
				Tolak: 149			
				Tdk			

¹⁸¹ <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPHPUD>, diakses pada 12 Oktober 2013 pukul 19:43 WIB.

				diterima: 45 Tarik Kembali: 4 Gugur: 0			
2011	6	132	138	Kabul: 13 Tolak: 87 Tdk diterima: 29 Tarik Kembali: 2 Gugur: 0	131	7	-
2012	7	105	112	Kabul: 11 Tolak: 57 Tdk diterima: 27 Tarik Kembali: 8 Gugur: 1	104	8	-
2013	8	111	119	Kabul: 10 Tolak: 73 Tdk diterima: 25 Tarik Kembali: 3 Gugur: 1	112	7	-
Jumlah	30	608	638	Kabul: 64 Tolak: 388 Tdk diterima: 130 Tarik Kembali: 17 Gugur: 2	601	-	-

Tabel 9: Rekapitulasi PHPU yang masuk ke Mahkamah Konstitusi¹⁸²

Perkara	Jumlah Perkara Diterima/Kasus	Jumlah Perkara Diputus	Amar Putusan	Jumlah Kasus yang Diputus
legislatif	42/627	42	Kabul: 68 Tolak: 398 Tdk diterima: 107 Tarik Kembali: 27 Sela: 6	627
Pilpres	2/2	2	Kabul: 0 Tolak: 2 Tdk diterima: 0 Tarik Kembali: 0 Sela: 0	2
DPD	27/28	27	Kabul: 2 Tolak: 16	28

¹⁸² <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPHPU>, diakses pada 12 Oktober 2013 pukul 23:29 WIB.

			Tdk diterima: 7	
			Tarik Kembali: 0	
			Sela: 3	
Jumlah	71/657	71	Kabul: 70	657
			Tolak: 416	
			Tdk diterima: 114	
			Tarik Kembali: 27	
			Sela: 9	

Dari data di atas, kasus paling banyak masuk ke Mahkamah Konstitusi adalah menyangkut sengketa PUU dengan 807 kasus. Diikuti dengan sengketa PHPUD dengan 638 kasus. Secara kuantitas, sengketa PUU memang lebih banyak dibandingkan sengketa PHPUD. Akan tetapi, ada rentang waktu pengujian yang berbeda. Jika sengketa PUU sudah mulai disidangkan sejak awal Mahkamah Konstitusi berdiri pada tahun 2003, maka sengketa PHPUD baru mulai disidangkan pada 2008. Dibandingkan dengan dengan dua sengketa lainnya, yaitu PHPU dan SKLN, terlihat bahwa sengketa PHPUD dan PUU ini memang terlihat lebih menonjol.

Di lain sisi, dari sengketa PUU oleh Mahkamah Konstitusi tentunya memberi dampak kepada pekerjaan legislatif dan eksekutif. Dua lembaga negara tersebut harus menyesuaikan dengan keputusan yang sudah dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi. Tercatat, semenjak tahun 2003, baik eksekutif maupun legislatif setidaknya harus membuat 127 revisi undang-undang untuk menyesuaikan dengan jumlah putusan sengketa PUU yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi.¹⁸³

¹⁸³ Lihat dalam <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU>, diakses pada 12 Oktober 2013 pukul 18:23 WIB.

Bukan pekerjaan yang mudah, terutama bagi legislatif yang kinerja legislasinya tidak menonjol. Meskipun semenjak periode reformasi legislatif diberikan peran lebih daripada eksekutif. Persoalan ini tentunya menjadi tantangan tersendiri bagi kinerja legislatif yang lebih dominan fungsi pengawasannya daripada fungsi legislasinya.

B. Mahkamah Konstitusi dan Dinamika Kekuasaan Kehakiman

Untuk melihat posisi Mahkamah Konstitusi dalam konteks kekuasaan kehakiman di Indonesia, sebelumnya perlu pendeskripsian tentang Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial. Dua lembaga negara yang disebutkan terakhir ini memang mempunyai hubungan dengan Mahkamah Konstitusi. Alasannya jelas, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Komisi Yudisial disebutkan jelas dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman pada UUD 1945. Guna melihat pola hubungan ini, maka bisa dilihat dalam *original intent* pembahasan terkait dengan masing-masing lembaga negara yang dimaksud.

1. Hubungan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung

a. Pembahasan Pasal 24 dan Pasal 24A dalam Amandemen UUD 1945

(1) Pandangan fraksi

Ada beberapa pokok pemikiran yang muncul dalam pandangan fraksi menyangkut pasal ini. Beberapa diantaranya adalah persoalan posisi Mahkamah Agung, serta tugas dan wewenangnya. Sebelum diamandemen, posisi Mahkamah Agung secara administratif berada dalam gugus tugas Kementerian Kehakiman.

Dengan model seperti ini, kekhawatiran tidak netralnya putusan hakim agung menjadi sangat beralasan.

Pandangan fraksi ini terbagi dalam dua rapat, masing-masing pada rapat ketiga PAH III Badang Pekerja MPR 1999 masa sidang tanggal 1-3 Oktober 1999, dan pada rapat keempat 10 Oktober 1999. Usulan fraksi pada rapat ketiga, selain membahas masalah judul bab, juga telah mulai muncul usulan terkait dengan tugas dan kewenangan Mahkamah Agung. Seperti yang disampaikan oleh Valina Vingka Subekti dari F-UG.

Menurutnya, Mahkamah Agung sudah saatnya mempunyai kewenangan untuk melakukan *judicial review*. "...dalam rangka pemberdayaan Mahkamah Agung, maka kami juga mengusulkan agar Mahkamah Agung itu juga bisa memiliki hak *judicial review*. Walaupun sekarang ini sudah menggunakannya untuk apa tingkatan dibawah undang-undang. Maka sekarang ini kita ingin memberdayakannya lebih tinggi, supaya tingkatan undang-undang..." kata Valina Vingka Subekti.¹⁸⁴

Senada dengan hal tersebut, Hamdan Zoelva dari F-BB juga mengakomodasi kewenangan Mahkamah Agung untuk melakukan *judicial review*. Selain itu, Mahkamah Agung dianggap sebagai puncak kekuasaan kehakiman. Sebagai penegakan prinsip kemandirian hakim, Hamdan Zoelva mengusulkan bahwa Mahkamah Agung menjalankan sendiri urusan keuangan dan kepegawaian.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif...op.cit.*, hlm. 133.

¹⁸⁵ *Ibid.*, hlm 134-135.

Pandangan fraksi ini kemudian dilanjutkan pada masa sidang berikutnya. Rapat dilanjutkan pada tanggal 25 November 1999 - 22 Agustus 2000. Pembahasan masih berkisar pada pandangan mengenai Mahkamah Agung. Pada rapat ini mulai muncul wacana *check and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Wacana inilah yang kemudian membuat usulan agar Mahkamah Agung memerlukan kontrol agar bertindak sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

“Kami berpendapat bahwa untuk melakukan pengawasan dan kontrol terhadap Mahkamah Agung termasuk terhadap para hakim-hakim khususnya berkaitan dengan pelaksanaan tugas *judicial*, perlu bentuk sebuah komisi independen yang anggotanya dipilih DPR dan disahkan oleh Presiden selaku Kepala Negara...” kata Hamdan Zoelva dari F-PBB.¹⁸⁶

Meskipun demikian, ada beberapa pendapat yang menyatakan bahwa fungsi *judicial review* tidak tepat bila dilakukan oleh Mahkamah Agung. Dari beberapa pemaparan diatas, pandangan fraksi akan digambarkan dalam bentuk tabel sebagai berikut:

Tabel 10: Usulan Fraksi Tentang Mahkamah Agung

	Posisi Mahkamah Agung	Tugas dan Wewenang	Usulan Lain
Valina Singka Subekti (F-UG)	Mandiri dan otonom	Melakukan <i>judicial review</i>	Tugas dan wewenangnya ditetapkan oleh MPR
Gregorius Seto Harianto (F-PDKB)	Mandiri dan otonom, pemegang kekuasaan kehakiman tertinggi	Melakukan <i>judicial review</i>	Tugas dan wewenangnya ditetapkan oleh MPR
Yusuf Muhammad (F-PKB)	Mandiri dan otonom	Melakukan <i>judicial review</i>	Hakim adalah pejabat negara
	I. Mandiri dan otonom, pemegang		Ketua dan Wakil

¹⁸⁶ *Ibid.*, hlm 146.

Hamdan Zoelva (F-PBB)	kekuasaan kehakiman tertinggi. 2. Sebagai mekanisme <i>check and balances</i> , harus ada kontrol	Melakukan <i>judicial review</i>	Ketua Mahkamah Agung diangkat oleh MPR, Hakim Agung ditetapkan oleh Presiden
Patrialis Akbar (F-Reformasi)	Mandiri dan otonom, pemegang kekuasaan kehakiman tertinggi	Melakukan <i>judicial review</i>	Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung diangkat oleh MPR
Zain Badjeber (F-PPP)	-	Melakukan <i>judicial review</i>	Hakim adalah pejabat negara
Asnawi Latief (F-PDU)	-	Melakukan <i>judicial review</i>	-
A.M. Luthfi (F-Reformasi)	Mandiri dan otonom	Melakukan pengujian secara materiil dan formil terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Tap MPR	1. Tugas dan wewenangnya ditetapkan oleh MPR 2. Hakim adalah pejabat negara
Harjono (F-PDIP)	-	Tidak melakukan <i>judicial review</i>	-
Soetjipto (F-UG)	-	Tidak melakukan <i>judicial review</i> . Kewenangan <i>judicial review</i> ada pada Mahkamah Konstitusi	-

(2) Usulan Masyarakat

Selain pandangan fraksi, juga muncul usulan masyarakat terkait dengan Mahkamah Agung. Beberapa lembaga yang dianggap mewakili masyarakat terdiri atas, Ikatan Advokad Indonesia (Ikadin), Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), serta Perhimpunan Bantuan Hukum dan HAM Indonesia (PBHI), Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI), dan Persatuan Wartawan

Indonesia (PWI). Di samping itu, beberapa usulan juga muncul dari masyarakat di daerah.¹⁸⁷

Baik Ikadin, YLBHI, dan PBHI mengkhawatirkan kesiapan lembaga Mahkamah Agung apabila menerima wewenang *judicial review*. Mahkamah Agung dianggap sebagai sebuah lembaga yang belum tersentuh oleh proses reformasi. “Sampai hari ini Pak Ketua dan anggota majelis yang terhormat, lembaga tinggi yang belum tersentuh proses reformasi adalah institusi yang disebut Mahkamah Agung. Parlemen sudah ada proses reformasinya, ketua-ketuanya sudah berubah, tata tertibnya berubah, undang-undangnya berubah...” kata Bambang Widjoyanto dari YLBHI.¹⁸⁸

Berbeda dengan lembaga-lembaga diatas, beberapa usulan masyarakat di daerah lebih mengutamakan agar kewenangan Mahkamah Agung diperluas. Usulan masyarakat ini diperoleh dari kunjungan kerja beberapa fraksi yang datang ke daerah, antara lain; Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, Jawa Barat, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Nusa Tenggara Timur, Bali dan Jawa Timur.¹⁸⁹

Dari kalangan akademisi juga mengupayakan hal yang sama dengan pendapat masyarakat di daerah. Mempertegas dan menginginkan kekuasaan Mahkamah Agung diperluas. Dalam hal ini bisa dikatakan, bahwa kekhawatiran akan independensi Mahkamah Agung dilontarkan oleh sebagian besar lembaga swadaya dan organisasi seperti Ikadin, YLBHI, dan PBHI.

¹⁸⁷ *Ibid.*, hlm 181-196.

¹⁸⁸ *Ibid.*, hlm 184.

¹⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 188-190.

(3) Usulan Tim Ahli

Beberapa ahli yang diminta pendapat terkait dengan Mahkamah Agung, ternyata mengerucut pada persoalan bisa tidaknya Mahkamah Agung mempunyai kewenangan *judicial review*. Beberapa ahli tersebut adalah Ismail Sunny, Harun Al-Rasyid, Soewoto, Sri Sumantri, Dahlan Ranuwiharja, Bagir Manan, Philippus M. Hadjon, dan Dewa Gde Atmaja.¹⁹⁰

(4) Perdebatan dan Pembahasan Mengenai Mahkamah Agung

Ada beberapa hal yang menjadi bahan perdebatan dan pembahasan mengenai Mahkamah Agung. Sebelumnya, melalui tim kecil yang dibentuk PAH 1 BP MPR telah melakukan sinkronisasi terhadap semua bentuk usulan dari fraksi, masyarakat, maupun usuan tim ahli. Terdapat tiga rumusan sementara Pasal 24 Ayat (1) UUD 1945, yaitu:¹⁹¹

- Alternatif 1 : “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan (negara) yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila.”
- Alternatif 2 : “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan (negara) yang merdeka guna menegakkan hukum dan keadilan.”
- Alternatif 3 : “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan (negara) yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan.”

Untuk rumusan sementara Pasal 24 ayat (2) adalah: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama,

¹⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 197-210.

¹⁹¹ *Ibid.*, hlm. 214.

lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”¹⁹²

Asnawi Latief dari F-PDU mengatakan bahwa yang paling penting untuk dibahas dalam masa pembahasan ini adalah terkait dengan kewenangan Mahkamah Agung melakukan *judicial review*. Jika Mahkamah Agung tetap diberikan kewenangan *judicial review*, maka Mahkamah Konstitusi tidak diperlukan keberadaannya. Sebaliknya, apabila *judicial review* tidak berada di bawah kewenangan Mahkamah Agung, maka lembaga bernama Mahkamah Konstitusi menjadi penting.¹⁹³

Sementara dalam pandangan A.M. Luthfi dari F-Reformasi, yang perlu dirumuskan secara tegas justru kewenangan Mahkamah Konstitusi. Dengan kewenangan yang besar, ada anggapan bahwa lembaga ini akan menjadi *super body*. “...bahwa Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial betul-betul membikin kita lebih demokratis dan teratur, sementara kami masih boleh dikata cenderung mencurigai kedua badan baru ini,” kata A.M Luthfi.¹⁹⁴

Berbeda dengan apa yang diungkapkan oleh I Dewa Gde Palguna dari F-PDIP. Menurutnya, kekuasaan kehakiman di Indonesia dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Menarik juga untuk melihat apa yang dikemukakan oleh Pataniari Siahaan dari F-PDIP. Ia melihat bahwa Mahkamah Agung masih memiliki permasalahan. Ia juga mengatakan bahwa ada masalah pada rekrutmen hakim.¹⁹⁵

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ *Ibid.*, hlm. 216.

¹⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 218.

¹⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 221-222.

“...ada yang menangani masalah konstitusi, tetapi ada juga lembaga yang menangani bagaimana melakukan seleksi rekrutmen terhadap hakim agung dan terhadap hakim-hakim, karena sekarang sama-sama sepakat saya pikir mutu daripada hakim kita adalah hakim kita masih tetap menjadi pertanyaan di kalangan masyarakat,” ujar I Dewa Gde Palguna.¹⁹⁶

Pesimisme terhadap kinerja Mahkamah Agung juga dipaparkan oleh Sutjipto dari F-UG. Dengan kondisi ini, maka kekuasaan kehakiman juga harus dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi. Selain beban kerja, dengan berkaca pada pengalaman negara lain, ternyata keberadaan Mahkamah Konstitusi terpisah dengan Mahkamah Agung. “...justru di negara *Anglo Saxon*, seperti contohnya Korea Selatan itu juga sekarang sudah punya Mahkamah Konstitusi karena memang beban dari pada Mahkamah Agung sudah sedemikian besarnya...,” kata Sutjipto.¹⁹⁷

Selain hal tersebut, juga dibahas mengenai kewenangan Mahkamah Agung. Persoalan yang mengemuka mayoritas memang kewenangan Mahkamah Agung dalam melakukan *judicial review*. Agun Gunanjar Sudarsa dari F-PG mengungkapkan agar Mahkamah Agung mempunyai fungsi Mahkamah Konstitusi. Sebagai pengadilan negara tertinggi, maka kewenangan Mahkamah Agung adalah mengadili dan memeriksa perkara tingkat kasasi, Mahkamah Agung menjalankan fungsi *judicial review* undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.¹⁹⁸

¹⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 223.

¹⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 226.

¹⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 244-245.

Berbeda dengan Zain Badjber dari F-PPP yang menyampaikan bahwa Mahkamah Agung masih punya beban yang berat. Selain kasasi, jika dibebani kewenangan Mahkamah Konstitusi, maka Mahkamah Agung mempunyai beban *judicial review*, menjadi pengawas pemilu dan mengambil keputusan tentang pembubaran partai. Pendapat ini sebenarnya ingin mengatakan bahwa keberadaan Mahkamah Konstitusi sangat diperlukan.¹⁹⁹

Agun Gunanjar Sudarsa dari F-PG tetap menginginkan Mahkamah Agung menjalankan fungsi Mahkamah Konstitusi. Di samping itu, ia mengingatkan persoalan pengadilan yang bernaung di bawah Mahkamah Agung. Selama ini, Mahkamah Agung membawahi empat lingkungan peradilan. "...kalau di kemudian hari ada ada pengadilan-pengadilan lainnya, seperti pengadilan HAM, pengadilan anak yang tadi disinggungkan itu dimasukkan kemana?" tanya Agun Gunanjar Sudarsa.²⁰⁰

Selain masalah kewenangan, rekrutmen hakim agung juga menjadi pembahasan. Titik tolaknya hanya ada dua, yaitu terbentuknya Komisi Yudisial untuk mengawal proses rekrutmen ini. Belum jelas tugas dan kewenangan yang akan disematkan kepada Komisi Yudisial. Perdebatan masih terlokalisir pada perlu tidaknya lembaga bernama Komisi Yudisial ini.

Tabel 11: Perdebatan dan Pembahasan Mengenai Mahkamah Agung

	Pelaksana Kekuasaan Kehakiman	Tugas dan Wewenang Mahkamah Agung	Proses Rekrutmen Hakim	Usulan Lain
Soewarno (F-PDIP)	Mahkamah Agung	Pelaksana kekuasaan kehakiman, mengadili perkara	Hakim agung diangkat oleh MPR atas usul Komisi	1. Mahkamah Agung menangani masalah murni

¹⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 247-248.

²⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 254.

		sampai tingkat kasasi, serta melakukan <i>judicial review</i>	Yudisial	hukum, Mahkamah Konstitusi mengangani masalah hukum dan aspek lain
Asnawi Latief (F-PDU)	Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi	Tidak mempunyai kewenangan melakukan <i>judicial review</i>	-	-
A.M. Luthfi (F-Reformasi)	Mahkamah Agung	-	-	Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial tidak diperlukan. Mahkamah Konstitusi cenderung menjadi <i>super body</i> .
Agun Gunanjar Sudarsa (F-PG)	Mahkamah Agung	Pelaku kekuasaan kehakiman, mengadili dan memeriksa kasasi, serta melakukan <i>judicial review</i>	Diangkat dan diberhentikan oleh DPR atas usul Komisi Yudisial	Perlu dipikirkan kata 'peradilan lainnya' di bawah Mahkamah Agung
I Dewa Gde Palguna (F-PDIP)	Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi	-	Keanggotaan hakim agung melalui DPR dan disahkan oleh Presiden atas usul Komisi Yudisial	-
Pataniari Siahaan (F-PDIP)	-	-	1. Komisi Yudisial melakukan seleksi terhadap calon hakim agung. 2. Komisi Yudisial juga melakukan seleksi terhadap hakim-hakim lain, karena mutu hakim sekarang mengecewakan	-
I Ketut Astawa (F-TNI/Polri)	Mahkamah Agung dan lingkungan peradilan	Mahkamah Agung mempunyai fungsi <i>judicial review</i> , dan mengadili perkara	Komisi Yudisial mengajukan usul hakim agung atas persetujuan DPR.	Apakah Mahkamah Agung juga mempunyai kewenangan

	lainnya	pada tingkat kasasi	Diangkat dan diberhentikan oleh Presiden	<i>impeachment?</i>
Sutjipto (F-UG)	Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi	-	Rekrutmen hakim agung dilakukan oleh Komisi Yudisial	Beban Mahkamah Agung terlalu besar
Zain Badjeber (F-PPP)	-	-	Komisi Yudisial melakukan rekrutmen dan pengawasan terhadap Mahkamah Agung, termasuk pengangkatan jaksa agung	Beban Mahkamah Agung terlalu besar
Hamdan Zoelva (F-PBB)	Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang bersifat pasif	Mempunyai kewenangan menguji peraturan di bawah undang-undang		Kekuasaan peradilan di bawah Mahkamah Agung juga merupakan kekuasaan kehakiman
Patrialis Akbar (F-Reformasi)	-	1. Peradilan kasasi 2. Sengketa tentang kewenangan mengadili 3. Permohonan Peninjauan Kembali (PK) 4. Memberikan pertimbangan hukum untuk memberikan Grasi dan Amnesti 5. Fungsi pengawasan dalam hal teknis peradilan, pelanggaran peradilan, serta tingkah laku hakim	1. DPR mengangkat dan memberhentikan hakim agung 2. Susunan dan keanggotaan Mahkamah Agung diatur dengan undang-undang	-
Hobbes Sinaga (F-PDIP)	Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi	1. Mengadili perkara pada tingkat kasasi dan mempunyai kewenangan lainnya yang diatur oleh undang-undang 2. Membawahi lingkungan	-	-

		peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara, dan peradilan lainnya		
Katin Subyantoro (F-PDIP)	Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi	-	-	-
Frans F.H. Manuputty (F-PDIP)	Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi	-	Dicalonkan dari DPR, Mahkamah Agung, dan Presiden. Pengangkatan secara administratif oleh SK Presiden	-
Baharuddin Aritonang (F-PG)	Mahkamah Agung	Mahkamah Agung mempunyai fungsi <i>judicial review</i>	-	Beban Mahkamah Agung hanyalah masalah teknis. Bisa diselesaikan dengan pembatasan perkara

b. Analisa Terhadap Rumusan Final Pasal 24 dan Pasal 24A dalam Amandemen UUD 1945

Rumusan final pasal 24 Amandemen UUD 1945 adalah:

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Untuk rumusan final pasal 24A Amandemen UUD 1945 adalah:

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

Ada beberapa hal yang bisa dicermati melalui beberapa perdebatan yang terjadi di MPR, terkait dengan pasal yang menyangkut keberadaan Mahkamah Konstitusi. Beberapa pihak menginginkan bahwa lembaga Mahkamah Agung diperkuat peran dan kedudukannya. Termasuk menambah kewenangannya dengan tugas *judicial review*, memutus pemilu dan memutus permasalahan partai politik, bahkan sampai pada persoalan *impeachment*.

Momentum ini sangat terlihat pada saat pandangan awal fraksi tatkala membahas Mahkamah Agung. Lembaga ini dipersiapkan sebagai lembaga *superbody* dalam kerangka kekuasaan kehakiman. Hal ini dilakukan mengingat fakta sejarah sebelumnya yang menempatkan Mahkamah Agung dibawah kekuasaan dan pengaruh Presiden.

Hal ini terbentur pada kenyataan bahwa beban perkara di Mahkamah Agung begitu banyak. Ditambah, ada asumsi bahwa satu-satunya lembaga yang belum tersentuh oleh proses reformasi adalah Mahkamah Agung. Pendapat ini yang kemudian menjadi alasan mengapa kekuasaan kehakiman kemudian menghadirkan Mahkamah Konstitusi.

Jika diperhatikan secara seksama, setiap kali pembahasan tentang Mahkamah Agung ini terjadi, maka lontaran pernyataan tentang Mahkamah Konstitusi, dan terkadang Komisi Yudisial, juga ikut mengemuka. Ini menjadi indikasi kuat sebenarnya, bahwa antara Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial menjadi lembaga yang tak terpisahkan satu sama lain.

Dengan didudukannya Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dalam terminologi 'pelaku kekuasaan kehakiman', maka tugas dan wewenang kekuasaan kehakiman menjadi terbagi dua. Tugas dan wewenang antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi memang berbeda, akan tetapi Mahkamah Agung mempunyai hak untuk mewakilkan 3 (tiga) hakim agungnya untuk menjadi bagian dari Mahkamah Konstitusi.²⁰¹

²⁰¹ Lihat dalam Pasal 18 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Sebuah pertanyaan akan muncul. Apabila memang dalam *original intent* pembahasan Pasal 24 ayat (2) Amandemen UUD 1945, kemunculan Mahkamah Konstitusi merupakan *antitesis* dari Mahkamah Agung yang dianggap terlalu banyak beban perkara dan belum tersentuh reformasi, mengapa kemudian justru Mahkamah Agung mempunyai hak untuk mengajukan 3 (tiga) orang sebagai hakim konstitusi?

Secara normatif, hubungan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dapat dilihat dalam Pasal 53 dan Pasal 55 UU No. 24 Tahun 2003 dan Pasal 59 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2011. Pola hubungan kedua lembaga tersebut masih berada taraf yang sifatnya administratif. Disebutkan dalam Pasal 53 bahwa; "*Mahkamah Konstitusi memberitahukan kepada Mahkamah Agung adanya permohonan pengujian undang-undang dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi.*"

Sementara dalam Pasal 55 UU No. 24 Tahun 2003 dinyatakan; "*Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi.*"

Pasal 59 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2011 menjelaskan bahwa; "*Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disampaikan kepada DPR, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, dan Mahkamah Agung.*"

2. Hubungan Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial

a. Pembahasan Pasal 24B dalam Amandemen UUD 1945

(1) Pandangan fraksi

Pandangan fraksi-fraksi di MPR mengenai perlunya pengawasan eksternal terhadap kekuasaan kehakiman dalam rangka menjaga keluhuran, martabat, dan perilaku hakim, banyak disuarakan pada masa persidangan PAH I MPR tahun 2000. Meskipun begitu, usulan mengenai hal ini pada persidangan PAH III BP MPR tahun 1999 telah mengemuka.²⁰²

Hamdan Zoelva dari F-PBB menyatakan bahwa pengawasan atau kontrol tidak bisa diserahkan kepada lembaga tinggi atau lembaga tertinggi negara yang syarat dengan muatan politik. Perlu dibentuk komisi independen yang anggotanya dipilih DPR dan disahkan oleh Presiden. "...dari mantan hakim, mantan jaksa, pengacara-pengacara senior maupun profesor hukum dari perguruan tinggi, ditambah dengan tokoh-tokoh masyarakat..."²⁰³

Terkait dengan posisinya, Agun Gunanjar dari F-PG berpendapat agar Komisi Yudisial berada di bawah Mahkamah Agung. Pada nantinya, komisi ini akan memberikan rekomendasi kepada MPR mengenai pengangkatan dan pemberhentian, termasuk melakukan pengawasan terhadap hakim agung. "Keanggotaannya terdiri dari mantan hakim agung, unsur praktisi hukum, tokoh masyarakat, tokoh agama, dan akademisi," kata Agun Gunanjar.²⁰⁴

Berbeda dengan I Dewa Gde Palguna yang menginginkan Komisi Yudisial bersifat mandiri. Selain di tingkat nasional, Komisi Yudisial juga berada di

²⁰² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif...op.cit.*, hlm. 413.

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ *Ibid.*, hm. 414.

daerah.²⁰⁵ Kemandirian tersebut yang dinyatakan oleh Soetjitpo dari F-UG adalah menghindari kekuatan para politisi dari penentuan hakim agung.²⁰⁶ Dari beberapa pandangan tersebut, dapat digambarkan dalam bentuk tabel sebagai berikut:

Tabel 12: Usulan Fraksi Tentang Komisi Yudisial

	Posisi Lembaga Komisi Yudisial	Keanggotaan Komisi Yudisial	Tugas dan Kewenangan Komisi Yudisial	Usulan Lain
Hamdan Zoelva (F-PBB)	Independen, dipilih DPR dan disahkan oleh Presiden	Mantan hakim, mantan jaksa, pengacara senior, profesor hukum dan tokoh masyarakat	Melakukan pemeriksaan terhadap hakim-hakim yang diduga melakukan penyimpangan, termasuk keanehan dalam produk putusan	-
Agun Gunanjar (F-PG)	Berada di bawah Mahkamah Agung	Mantan hakim agung, unsur praktisi hukum, tokoh masyarakat, tokoh agama, dan akademisi	Memberikan rekomendasi kepada MPR mengenai pengangkatan hakim agung	-
I Dewa Gde Palguna (F-PDIP)	Independen	Untuk tingkat nasional terdiri atas 11 orang. Masing-masing adalah: 1. Dua orang pengacara aktif yang diangkat oleh Presiden dari calon-calon yang diusulkan oleh asosiasi pengacara 2. Dua orang jaksa aktif yang masing-masing diusulkan oleh asosiasi jaksa 3. Dua orang guru besar ilmu hukum yang diusulkan oleh asosiasi ilmu hukum	Mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada Presiden	Berada di tingkat daerah dan tingkat nasional

²⁰⁵ *Ibid.*, hm. 415.

²⁰⁶ *Ibid.*, hm. 419.

		<p>4. Tiga orang anggota DPR yang diusulkan oleh DPR</p> <p>5. Dua orang anggota DPD yang diusulkan oleh DPD</p> <p>Untuk Tingkat I terdiri atas 9 orang, masing-masing:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dua orang pengacara aktif 2. Dua orang jaksa aktif 3. Dua orang guru besar ilmu hukum 4. Tiga orang anggota DPRD Tingkat I <p>Untuk Tingkat II terdiri dari 9 orang, masing-masing:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dua orang pengacara aktif 2. Dua orang jaksa aktif 3. Dua orang guru besar ilmu hukum 4. Tiga orang anggota DPRD Tingkat II 		
Soetjipto (F-UG)	-	-	-	Pembentukan Komisi Yudisial menghindari kekuatan politisi dalam penentuan hakim agung
Hobbes Sinaga (F-PDIP)	Independen	<p>Anggotanya adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dua pengacara aktif yang diangkat oleh Presiden dari calon-calon yang diajukan 2. Dua jaksa aktif yang diangkat dari asosiasi 	-	-

		Jaksa 3. Tiga orang dari DPR 4. Dua orang dari DPD		
Patrialis Akbar (F-Reformasi)	Independen	Pengacara tidak perlu terlibat menjadi anggota Komisi Yudisial	Mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada Presiden	-
Andi Matalatta (F-PG)	Independen	Pengacara tidak perlu terlibat menjadi anggota Komisi Yudisial	Mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada Presiden	-
Asnawi atief (F-PDU)	-	Mantan hakim agung, praktisi hukum, tokoh masyarakat, tokoh agama dan akademisi	Menjalankan fungsi pengawasan	-
Ali Hardi Kiaidamak (F-PKB)	Komisi Yudisial tidak diperlukan keberadaannya			

(2) Usulan Masyarakat

Dari catatan yang ada, usulan masyarakat terkait dengan keberadaan Komisi Yudisial berasal dari LBH Jakarta. Dalam pandangan LBH Jakarta, Komisi Yudisial hendaknya tidak menjadi *superbody* dan majikan hakim agung. Lembaga ini berfungsi untuk melakukan kontrol terhadap kinerja hakim agung. Untuk keanggotaannya, LBH Jakarta mengusulkan adanya komponen dari lembaga swadaya masyarakat. Perekrutan berada di DPR tanpa mengabaikan partisipasi publik. Keanggotaannya, menurut LBH Jakarta, antara 7 (tujuh) atau 9 (sembilan) orang, dan lebih diperbanyak stafnya.²⁰⁷

²⁰⁷ *Ibid.*, hm. 434.

Hal yang kurangebih sama juga diungkapkan oleh Iskandar Kamil, juru bicara dari Mahkamah Agung. Meskipun tidak secara eksplisit menyebut adanya Komisi Yudisial, akan tetapi Mahkamah Agung melihat adanya kebutuhan untuk melakukan kontrol terhadap hakim agung. Berbeda dengan usulan dari LBH Jakarta, lembaga ini menurut Iskandar Kamil berada di internal Mahkamah Agung. Keanggotaannya terdiri atas pakar hukum, dan tokoh-tokoh lain. Tugasnya melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim.²⁰⁸

(3) Usulan Tim Ahli

Beberapa ahli yang mengusulkan keberadaan Komisi Yudisial diantaranya adalah Jimly Asshiddiqie dan Maria S.W. Sumarjono. Dalam pandangan Jimly, Komisi Yudisial bersifat independen. Hakim Agung diusulkan oleh Komisi Yudisial, kemudian dipilih oleh DPR serta dikukuhkan dengan keputusan presiden. Keanggotaannya berjumlah 9 (sembilan) orang. Anggotanya berpengalaman di bidang hukum, memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.²⁰⁹

Sementara Maria S.W. Sumarjono lebih fokus pada rekrutmen anggota Komisi Yudisial. Kewenangan melakukan rekrutmen anggota Komisi Yudisial, menurut Maria S.W. Sumarjono berada di DPR. Untuk konteks kewenangan, Komisi Yudisial hanya melakukan pengawasan terhadap hakim agung. Sementara untuk hakim di luar hakim agung, kewenangan pengawasan tetap berada pada Mahkamah Agung.²¹⁰

²⁰⁸ *Ibid.*, hm. 435..

²⁰⁹ *Ibid.*, hm. 436.

²¹⁰ *Ibid.*, hm. 437-438.

(4) Perdebatan dan Pembahasan Mengenai Komisi Yudisial

Secara struktur, perdebatan yang terjadi terbagi atas; sifat dan wewenang Komisi Yudisial, syarat menjadi anggota Komisi Yudisial, pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial, serta susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial. Perdebatan dan pembahasan berkaitan dengan keberadaan lembaga Komisi Yudisial tersebut bisa dilihat dalam tabel di bawah ini;

Tabel 13: Perdebatan dan Pembahasan Mengenai Komisi Yudisial

	Sifat dan Wewenang	Persyaratan Keanggotaan	Pengangkatan dan Pemberhentian	Susunan, Kedudukan, dan Keanggotaan
Soewarno (F-PDIP)	Hakim agung diangkat dan diberhentikan oleh MPR atas usul Komisi Yudisial	-	-	Ketua dan Wakil Ketua Komisi Yudisial diserahkan pada pemilihan internal
A.M. Lutfhi (F-Reformasi)	Komisi Yudisial belum diperlukan	-	-	-
Pataniari Siahaan (F-PDI)	Komisi Yudisial melakukan seleksi terhadap semua hakim, termasuk hakim agung dan hakim konstitusi	Anggota 11 orang, terdiri atas; 2 orang pengacara aktif, 2 orang jaksa aktif, 2 orang guru besar ahli hukum, 3 orang anggota DPR, 2 orang wakil dari daerah	-	-
Zain Badjeber (F-PPP)	Hakim agung diangkat DPR atas usulan Komisi Yudisial	-	Komisi Yudisial diangkat oleh Mahkamah Agung	Diatur dengan undang-undang
Agun Gunanjar Sudarsa (F-PG)	Hakim agung diangkat dan diberhentikan oleh DPR atas usul Komisi Yudisial yang	Bukan hakim, bukan jaksa, bukan penegak hukum, tetapi terdiri atas para pakar hukum dan mantan unsur	-	Perlu diatur dengan undang-undang dasar

	bersifat mandiri.	penegak hukum		
I Ketut Astawa (F-TNI/Polri)	Hakim agung, hakim kontitusi disetujui oleh DPR atas usul Komisi Yudisial. Diangkat dan diberhentikan oleh Presiden	-	-	-
I Dewa Gde Palguna (F-PDIP)	Hakim agung, hakim kontitusi disetujui oleh DPR atas usul Komisi Yudisial. Diangkat dan diberhentikan oleh Presiden	Pengacara aktif yang diusulkan oleh profesi kepengacaraan atau advokad atau praktisi hukum	-	Diatur dengan undang-undang
Harjono (F-PDIP)	1. Komisi Yudisial melakukan seleksi terhadap hakim agung, hakim tinggi, dan hakim tingkat pertama 2. Perlu dipikirkan juga seleksi terhadap hakim lainnya	-	-	-
Jakob Tobing (F-PDIP)	Komisi Yudisial melakukan seleksi terhadap hakim agung, hakim tinggi, dan hakim tingkat pertama	Tokoh masyarakat, pensiunan hakim dan pensiunan pengacara dan akademisi	-	-
Hamdan Zoleva (F-PBB)	Komisi Yudisial melakukan seleksi terhadap hakim agung, hakim tinggi, dan hakim tingkat pertama	-	-	Perlu diatur dengan undang-undang dasar
Asnawi Latief (F-PDU)	Hakim agung diangkat DPR atas usulan	-	-	-

	Komisi Yudisial			
Afandi (F-TNI/Polri)	Hakim agung diangkat DPR atas usulan Komisi Yudisial	-	-	Diatur dengan undang-undang
Soetjipno (F-PDIP)	Komisi Yudisial bersifat permanen dan mandiri	-	Diangkat melalui keputusan presiden	-
Katin Subyantoro (F-PDIP)	Hakim agung diusulkan oleh Komisi Yudisial. Lembaga ini juga ada di daerah-daerah	-	-	-
Patrialis Akbar (F-Reformasi)	-	Rekrutmen anggota Komisi Yudisial sama dengan rekrutmen hakim agung	-	-

b. Analisa Terhadap Rumusan Final Pasal 24B dalam Amandemen UUD 1945

Rumusan final Pasal 24B UUD 1945 menyangkut Komisi Yudisial adalah;

- (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.
- (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.

(3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

(4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.

Jika melihat rumusan final Pasal 24B Amandemen UUD 1945 bisa dikatakan bahwa ada beberapa hal yang menjadi perhatian. Diantaranya adalah menyangkut wewenang Komisi Yudisial, terutama yang tercantum pada ayat (1). Kewenangan tersebut adalah mengusulkan pengangkatan hakim agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Pertanyaan yang muncul kemudian adalah apakah hakim yang dimaksud juga meliputi hakim konstitusi? Jika melihat perdebatan dan pembahasan mengenai Komisi Yudisial, muncul wacana bahwa Komisi Yudisial bisa mengawasi perilaku semua hakim. Hal ini didasarkan pada alasan bahwa selama ini rekrutmen dan perilaku hakim tidak mempunyai sistem pengawasan. Dalam konsepsi dan mekanisme *check and balances*, maka hal ini perlu diperhatikan.

Sesuatu yang tak bisa dipungkiri bahwa Komisi Yudisial memang dipersiapkan untuk melakukan seleksi terhadap hakim agung. Hal ini tercermin dari pembahasan mayoritas fraksi yang ada di MPR. Meski demikian, munculnya kata-kata "...serta perilaku hakim", bisa diinterpretasikan bahwa hakim konstitusi juga masuk dalam kategori hakim yang masuk dalam ranah kewenangan Komisi Yudisial.

Dengan kata lain, apabila hakim konstitusi tidak masuk dalam ranah kewenangan Komisi Yudisial, mengapa dalam Pasal 24B ayat (1) tersebut tidak dijelaskan secara spesifik hanya untuk hakim agung atau hakim yang berada dalam kewenangan Mahkamah Agung? Dengan demikian dapat dijelaskan bahwa kata-kata "...serta perilaku hakim" dimaksudkan untuk semua hakim sebagai konsekuensi dari perdebatan dan pembahasan dalam *original intent* Pasal 24B Amandemen UUD 1945.

Perdebatan dan pembahasan Pasal 24B Amandemen UUD 1945 memunculkan banyak usulan terkait dengan kewenangan Komisi Yudisial. Perlu diperhatikan bahwa untuk menjembatani banyaknya usulan yang masuk, maka tindakan kompromi dilakukan untuk merumuskan Pasal 24B Amandemen UUD 1945. Tindakan kompromi dalam hubungannya dengan perumusan sebuah pasal oleh Moh. Mahfud dikatakan sebagai politik hukum.²¹¹

Kompromi dilakukan atas berbagai usulan fraksi atas kewenangan Komisi Yudisial. Di mana ada mayoritas fraksi yang memang mengkhususkan kewenangan Komisi Yudisial hanya pada hakim agung, sementara fraksi yang lain membuka kemungkinan kewenangan Komisi Yudisial meliputi semua hakim yang ada di Indonesia. Rumusan final Pasal 24B tersebut merupakan kompromi

²¹¹ Penekanan politik hukum sebagai *legal policy* diperlukan karena di dalam 'ilmu' atau 'studi' politik hukum tercakup juga latar belakang politik di balik lahirnya hukum (*interplay* antara politik dan hukum) serta politik penegakan hukum (*law enforcement*). Sebagai *legal policy*, arti politik hukum adalah arah atau keinginan yang dimaksud oleh pembuat undang-undang atau UUD ketika undang-undang atau UUD itu dibuat melalui perdebatan di lembaga yang membuatnya untuk kemudian dirumuskan dalam kalimat-kalimat hukum. Dengan kata lain, jika dibalik, perdebatan di parlemen dapat menunjukkan 'politik hukum' atau arah yang diinginkan tentang hukum yang kemudian diundangkan di dalam undang-undang atau UUD itu. Dalam konteks ini, politik hukum bisa digali dengan penafsiran historis terhadap latar belakang lahirnya isi hukum. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa produk hukum merupakan kristalisasi atau formalisasi dari berbagai kehendak dan perdebatan politik yang saling bersaing. Lihat dalam Moh. Mahfud MD, *op.cit.*, hlm. 119-120.

atas usulan kewenangan fraksi yang terdiri atas; (1) Kewenangan Komisi Yudisial hanya berlaku bagi hakim agung. (2) Kewenangan Komisi Yudisial berlaku bagi hakim agung, hakim tinggi, dan hakim tingkat pertama. (3) Kewenangan Komisi Yudisial berlaku bagi semua hakim.

Dengan asumsi bahwa hakim konstitusi merupakan bagian dari hakim yang berada dalam ranah kewenangan Komisi Yudisial, maka kedua lembaga ini mempunyai hubungan satu sama lain. Komisi Yudisial, sesuai dengan Pasal 24B ayat (1) Amandemen UUD 1945 mempunyai wewenang untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim konstitusi.

C. Peran Mahkamah Konstitusi dalam Pergeseran Kekuasaan

1. Mekanisme *Check and Balances* dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia

Amandemen UUD 1945 telah mengisyaratkan banyak perubahan. Tidak ada lagi lembaga negara yang mempunyai kewenangan yang lebih besar daripada lembaga yang lain. Hal ini bisa diperhatikan melalui pasal-pasal yang telah tercantum di dalam Amandemen UUD 1945. Dalam hal ini, perubahan terbesar dialami oleh eksekutif. Disebutkan bahwa Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif,²¹² tidak lagi memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Kekuasaan membentuk undang-undang beralih ke tangan DPR.²¹³ Presiden hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang ke DPR,²¹⁴ dan memberikan persetujuan bersama dengan DPR dan mengesahkan rancangan

²¹² Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

²¹³ Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.

²¹⁴ Pasal 5 ayat (1) UUD 1945.

undang-undang menjadi undang-undang.²¹⁵ Klausul yang menyatakan bahwa undang-undang tetap berlaku meskipun tidak ditandatangani Presiden,²¹⁶ membuat kekuasaan membentuk undang-undang ini tidak lagi terkonsentrasi kepada eksekutif.

Kekuasaan Presiden juga terbatas. Masa jabatannya hanya 5 (lima) tahun dan dibatasi dalam 2 (dua) periode.²¹⁷ Dalam hal pengangkatan pejabat publik, seperti anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK),²¹⁸ hakim agung,²¹⁹ anggota Komisi Yudisial,²²⁰ harus dengan persetujuan DPR. Selain itu, Presiden juga tidak bisa membubarkan DPR²²¹ dan dalam pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian harus diatur dengan undang-undang.²²²

Jelas dalam hal ini bahwa kekuasaan eksekutif menjadi sangat terbatas. Begitu juga dengan representasi kekuasaan kehakiman yang ada di Indonesia. Dalam hal ini, Mahkamah Agung tidak lagi berdiri sendiri dalam konteks kekuasaan kehakiman. Di dalamnya juga ada Mahkamah Konstitusi.²²³ Ini artinya, kekuasaan kehakiman tidak lagi menjadi monopoli Mahkamah Agung. Kehadiran Komisi Yudisial yang mempunyai wewenang mengusulkan hakim agung, menjadikan Mahkamah Agung mempunyai pengawas yang memadai.²²⁴

Kewenangan besar Mahkamah Konstitusi ini jelas tercermin dalam tugas dan kewenangannya. Di saat Presiden dan DPR membuat sebuah undang-undang,

²¹⁵ Pasal 20 ayat (2) dan ayat (4) UUD 1945.

²¹⁶ Pasal 20 ayat (5) UUD 1945.

²¹⁷ Pasal 7 UUD 1945.

²¹⁸ Pasal 23F UUD 1945.

²¹⁹ Pasal 24A ayat (3) UUD 1945.

²²⁰ Pasal 24B ayat (3) UUD 1945.

²²¹ Pasal 7C UUD 1945.

²²² Pasal 17 ayat (4) UUD 1945.

²²³ Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

²²⁴ Pasal 24B UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi bisa membatalkan isi sebagian atau keseluruhannya melalui tafsir yang dibuat. Ini menjadi catatan pertama. Secara kuantitatif bisa dilihat bahwa hakim konstitusi yang berjumlah 9 (sembilan) orang bisa menafsirkan, bahkan membatalkan undang-undang yang dibuat Presiden dan DPR yang notabene dipilih melalui pemilu.

Secara normatif, apa yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi terkait kewenangan melakukan *judicial review* memang tercantum dalam UUD 1945. Akan tetapi, perlu diingat bahwa kewenangan ini jangan sampai melampaui kewenangan Presiden dan DPR. Mahkamah Konstitusi tidak bisa membuat norma baru. Lembaga ini hanya melakukan penafsiran apakah undang-undang yang dimaksud bertentangan dengan UUD ataukah tidak. Jika bertentangan, maka Mahkamah Konstitusi menyerahkan perbaikan norma tersebut kepada legislatif.

Dalam pandangan Saldi Isra, Mahkamah Konstitusi bisa disebut sebagai *negative-legislator*. Ini ada hubungannya dengan karakter yang ada dalam setiap putusan Mahkamah Konstitusi. Implikasi putusan Mahkamah Konstitusi ini bisa melakukan revisi, mengubah atau mengganti dengan undang-undang baru, atau dapat juga membuat undang-undang yang baru sama sekali. Secara ideal, maka Mahkamah Konstitusi bisa dikatakan menjadi pengontrol bagi kekuasaan legislatif dalam hal kemungkinan adanya kekeliruan, baik formal maupun substansi dari sebuah proses legislasi.²²⁵

²²⁵ Saldi Isra, *op. cit.*, hlm. 301-302.

2. Kewenangan Besar Tanpa Mekanisme Kontrol

Menarik untuk disimak terkait dengan keberadaan Mahkamah Konstitusi. Di saat semua lembaga negara mempunyai pengawasan secara eksternal, kehadiran Mahkamah Konstitusi ternyata tidak memiliki pengawasan seperti lembaga negara yang lain. Apalagi hal ini ditambah dengan munculnya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006, yang menjadikan hilangnya kewenangan Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan etik terhadap hakim konstitusi.

Kewenangan Komisi Yudisial yang hilang akibat putusan tersebut membuah Mahkamah Konstitusi merupakan satu-satunya lembaga yang tidak mendapatkan pengawasan eksternal. Tentu saja hal ini menyalahi prinsip *check and balances* yang dianut dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Padahal, Mahkamah Konstitusi bersama dengan Mahkamah Agung merupakan dua lembaga yang masuk dalam kategori kekuasaan kehakiman.

Jika diingat dalam perdebatan dan pembahasan mengenai Mahkamah Agung, alasan kemunculan Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial adalah adanya kecenderungan kinerja hakim yang tidak maksimal. Hal ini ditambah dengan Mahkamah Agung yang dianggap belum tersentuh oleh proses reformasi dibandingkan dengan lembaga negara yang lain. Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sama-sama lembaga negara yang mengandalkan hakim sebagai kunci dalam melaksanakan kewenangannya.

Jika logika ini yang diberlakukan, maka sebenarnya hakim konstitusi juga harus mendapatkan pengawasan, seperti bentuk pengawasan etik yang

diberlakukan pada Mahkamah Agung. Hakim, baik yang ada dalam lembaga Mahkamah Konstitusi maupun dalam Mahkamah Agung bukanlah individu yang bebas nilai. Dalam pandangan Sudirman, beberapa faktor yang dapat mempengaruhi seseorang dalam membuat putusan, termasuk hakim, yaitu; dinamika diri individu, dinamika kelompok orang dalam organisasi, dinamika dari para lingkungan organisasi, adanya tekanan dari luar, adanya pengaruh kebiasaan lama, adanya pengaruh sifat pribadi, adanya pengaruh dari kelompok luar, dan adanya pengaruh keadaan masa lalu.²²⁶

Lebih lanjut bisa dikatakan bahwa keputusan seseorang dapat dipengaruhi oleh nilai-nilai yang hidup di tengah masyarakat yang ada di lingkungan sekitarnya. Nilai-nilai tersebut seperti; (a) nilai politis, yakni nilai politis dimana keputusan dibuat atas dasar kepentingan politik dari partai politik atau kelompok kepentingan tertentu, (b) nilai organisasi, yakni nilai organisasi dimana keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai yang dianut organisasi, seperti balas jasa dan sanksi yang dapat mempengaruhi anggota organisasi untuk menerima dan melaksanakannya, (c) nilai pribadi, yakni nilai pribadi dimana keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai pribadi pembuat keputusan untuk mempertahankan status quo, reputasi, kekayaan, dan sebagainya, (d) nilai kebijaksanaan, yakni nilai kebijaksanaan dimana keputusan dibuat atas dasar persepsi pemuat kebijaksanaan terhadap kepentingan publik, (e) nilai ideologi, yakni nilai-nilai seperti nasionalisme yang dapat menjadi landasan pembuatan kebijaksanaan.²²⁷

²²⁶ M. Syamsudin, *op.cit.*, hlm. 94.

²²⁷ *Ibid*, hlm. 94-95.

Pengawasan internal dalam mekanisme *check and balances*, apalagi diperuntukkan bagi lembaga yang memiliki kewenangan yang besar, menjadi hal penting untuk dilakukan. Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi mempunyai wewenang yang secara spesifik tidak didapatkan oleh lembaga negara yang lain. Secara hierarkis perundang-undangan, maka putusan hakim konstitusi hanya bisa disanggah atau dibatalkan melalui UUD 1945. Ini didasarkan pada logika hukum bahwa tafsiran hakim konstitusi itu kualifikasinya setara dengan undang-undang.

Selain setara dengan undang-undang, sifat putusannya yang final dan mengikat membuat putusan tersebut tidak bisa diganggu-gugat. Penambahan kewenangan untuk memutus sengketa pemilu menjadikan lembaga ini mempunyai kewenangan melampaui eksekutif dan legislatif, bahkan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu. Sadar atau tidak, kewenangan memutus sengketa pemilu ini berimplikasi pada penyelenggaraan pemilu.

Mahkamah Konstitusi bisa memutuskan sebuah daerah untuk menyelenggarakan pemilu ulang. Secara rasional, ini menimbulkan penambahan anggaran untuk penyelenggaraan pemilu ulang. Penambahan anggaran tersebut bisa jadi akan membebani anggaran pemerintah atau pemerintah daerah. Terlepas dari alasan kuantitas anggaran yang diperlukan untuk pemilu ulang, putusan Mahkamah Konstitusi juga harus dilihat secara kritis. Dalam kasus sengketa pemilu, banyak kritikan muncul terkait dengan mekanisme atau tata cara penghitungan ulang jumlah suara yang dipersengketakan. Termasuk di dalamnya

adalah bagaimana Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk memeriksa ulang kotak suara.²²⁸

Situasi dan kewenangan Mahkamah Konstitusi inilah yang sebenarnya merupakan kewenangan baru hasil dari Amandemen UUD 1945. Kewenangan baru dengan tugas yang spesifik ini membuat Mahkamah Konstitusi berada pada jalur kekuasaan baru. Merujuk pada definisi pergeseran yang dimaknai sebagai beralihnya kewenangan dalam menafsirkan sebuah undang-undang atau sebuah keputusan,²²⁹ maka kekuasaan seperti dimaksud dalam terminologi tersebut, dalam konteks Indonesia memang telah bergeser kepada Mahkamah Konstitusi.

Seperti halnya sejarah ketatanegaraan di Indonesia, bahwa bergesernya kekuasaan atau beralihnya kekuasaan haruslah disertai dengan pengawasan. Jika hal ini tidak dilakukan, maka akan muncul kesewenang-wenangan kekuasaan yang berasal dari interpretasi yuridis yang bersifat subyektif. Di bawah ini akan diambil 3 (tiga) contoh putusan perkara Mahkamah Konstitusi yang semakin

²²⁸ Situasi ini terjadi pada saat Mahkamah Konstitusi memutuskan perkara sengketa pemilukada Kabupaten Sumba Barat Daya, Nusa Tenggara Timur. Berdasarkan pleno rekapitulasi penghitungan surat suara pada 10 Agustus 2013, KPU menetapkan pasangan Markus Dairo Talu-Dara Tangu Kaha sebagai Bupati dan Wakil Bupati Sumba Barat Daya terpilih periode 2013-2018. Pasangan lain, Kornelius Kode Mete dan Daud Lende menolak penetapan ini dan menggugat ke Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya tanggal 29 Agustus 2013 menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya, dan menguatkan hasil pleno KPU Sumba Barat Daya. Permasalahannya adalah kotak suara sebanyak 144 buah sebagai bukti kecurangan tidak dijadikan alat bukti. Alasan Mahkamah Konstitusi adalah masa persidangan atas sengketa ini sudah melewati batas waktu. Pasangan Kornelius Kode Mete dan Daud Lende kemudian memasukkan kasus ini dalam ranah pidana. Terbukti kemudian muncul bukti adanya penggelembungan suara sebanyak 13 ribu lebih suara. Bukti inilah yang membuat KPU Sumba Barat Daya melakukan pleno kedua. Keputusannya adalah memenangkan pasangan Kornelius Kode Mete dan Daud Lende, yang gugatannya ditolak oleh Mahkamah Konstitusi. Kronologis perkara sengketa pemilukada ini salah satunya bisa dilihat pada "Membedah Kontroversi Hasil Pilkada Sumba Barat Daya", <http://www.antarane.ws.com/berita/397990/membedah-kontroversi-hasil-pilkada-sumba-barat-daya>, diakses pada 23 November 2013, pukul 24:03 WIB.

²²⁹ Saldi Isra, *op.cit.*, hlm. 10.

menguatkan pendapat bahwa kewenangan yang besar haruslah disertai dengan pengawasan yang ketat.

3. Penafsiran Hakim Konstitusi yang Menimbulkan Kerugian Konstitusional

Secara historis, tahapan sejarah ketatanegaraan bangsa Indonesia memang mengalami pasang surut. Periode dimana kewenangan eksekutif begitu besar menjadi penanda pada jaman orde lama dan orde baru. Seiring dengan perubahan sosial yang dinamis, maka perubahan juga terjadi pada struktur dan kewenangan lembaga negara. Salah satu diantaranya adalah saat kewenangan legislatif diperbesar dan menjadi setara, bahkan menjadi lembaga pengontrol bagi eksekutif.

Dalam hal kepentingan, ditengarai bahwa legislatif lebih condong kepada kepentingan partai politik daripada rakyat yang diwakilinya. Momentum paling penting dalam sejarah ketatanegaraan dimana peran legislatif begitu besar, adalah pada saat DPR berselisih dengan Abdurrahman Wahid (Gus Dur) yang menjadi Presiden pada waktu itu. Dorongan DPR akhirnya menjadikan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengadakan Sidang Istimewa.

Kecenderungan ini ditambah dengan lemahnya peran legislasi DPR dalam hal kualitas, membuat muncul pemikiran baru. Terbentuknya Mahkamah Konstitusi merupakan jawaban dari permasalahan tersebut. Ini artinya, ada perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Meskipun tidak berperan secara aktif, karena sifat Mahkamah Konstitusi hanya menunggu perkara, akan tetapi kemudian Mahkamah Konstitusi menjadi saluran bagi

masyarakat yang menganggap bahwa hak konstitusionalnya dilanggar oleh peraturan yang dibuat oleh Presiden dan DPR.

Persoalan yang kemudian bergulir seiring dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang luas adalah masalah pengawasan. Sejarah ketatanegaraan bangsa Indonesia menunjukkan bahwa modal pengawasan terhadap lembaga negara ini bisa meminimalisir penyalahgunaan wewenang. Ini juga seiring dengan perkembangan negara modern yang lebih berorientasi pada mekanisme *check and balances*.

Hanya saja, persoalan pengawasan terhadap Mahkamah Konstitusi ternyata belum menemukan titik temu.²³⁰ Di samping itu, beberapa keputusan Mahkamah Konstitusi juga menimbulkan permasalahan. Beberapa kelemahan keputusan Mahkamah Konstitusi yang perlu digarisbawahi, selain mekanisme pengawasan, tentunya berkaitan dengan pemahaman hakim konstitusi itu sendiri terhadap kasus yang sedang ditanganinya.

Ada beberapa persoalan lain mengenai interpretasi hakim konstitusi itu sendiri. Di bawah ini ada beberapa pokok perkara beserta putusannya yang menjadi dasar bagi perkembangan putusan selanjutnya. Tentunya, putusan ini dipilah berdasarkan tingkat kepentingannya. Ada beberapa hal, misalnya terkait dengan putusan Mahkamah Konstitusi tentang kewenangan Komisi Yudisial. Dampak dari putusan ini yang kemudian ada hubungannya dengan kewenangan

²³⁰ Saat penelitian ini ditulis, Presiden baru saja mengeluarkan Peraturan Presiden Pengganti Undang-Undang (Perppu). Ini belum sah karena harus mendapatkan persetujuan DPR. Dasar dikeluarkannya Perppu ini sebenarnya bermula saat Akil Mochtar, Ketua MK, yang saat itu terkena Operasi Tangkap Tangan (OTT) yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KK). Kasus hukum ini masih berlangsung dan menimbulkan polemik terhadap keabsahan keputusan MK, terutama dalam perkara pilkada.

Mahkamah Konstitusi itu sendiri. Dalam putusan ini juga bisa dilihat bagaimana hakim konstitusi memutuskan sebuah perkara yang sebenarnya tidak berkaitan dengan kelembagaan Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi, dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi ternyata melakukan interpretasi terhadap UUD 1945. Padahal, kewenangan Mahkamah Konstitusi tidak sejauh itu.

Putusan selanjutnya berkaitan dengan pembatalan terhadap keberadaan sebuah lembaga negara. Bisa dilihat secara kritis, bahwa pada putusan Mahkamah Konstitusi terkait hal ini mempunyai kesalahan konseptual. Putusan yang lain adalah berkaitan dengan keberadaan UU No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran. Ada perbenturan kepentingan jika dilihat substansinya. Dimana, pada saat hakim memutuskan perkara ini, ternyata muncul kepentingan individu hakim konstitusi sehubungan dengan kepemilikan saham di sebuah lembaga penyiaran.

Di lain sisi, Mahkamah Konstitusi memutuskan persoalan yang berkaitan dengan lembaga negara. Siapa yang bisa disebut lembaga negara dan mempunyai hak untuk bersengketa di Mahkamah Konstitusi, juga muncul dalam putusan ini. Secara garis besar, kronologi diatas menggambarkan bagaimana putusan Mahkamah Konstitusi harus disikapi secara kritis. Paling tidak, ketiga putusan ini menggambarkan bahwa:

1. Ada pertanyaan yang harus dijawab mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi. Dalam konsep *judicial review* di Indonesia, kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Bagaimana apabila justru Mahkamah Konstitusi melakukan

interpretasi terhadap UUD 1945, yang notabene bukan merupakan kewenangan lembaga ini?

2. Hakim konstitusi dalam memutus perkara tidak bisa dikatakan independen. Di dalam putusan Mahkamah Konstitusi itu sendiri juga muncul kepentingan yang secara tidak langsung berkaitan dengan kewenangan kelembagaan Mahkamah Konstitusi ataupun individu hakim.
3. Sikap kritis terhadap karakter putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat. Apalagi jika di dalam putusan tersebut kemudian ditemukan kesalahan tafsir dan kesalahan konseptual. Kesalahan demikian sangat dimungkinkan, mengingat tidak semua hakim konstitusi menguasai teknis permasalahan perkara. Kemampuan yuridis ketatanegaraan mungkin menjadi elemen penting bagi hakim konstitusi. Akan tetapi, hal ini belum tentu berbanding lurus dengan pengetahuan hakim terhadap permasalahan konsep dan teknis bidang yang lain. Mengacu pada putusan Mahkamah Konstitusi terkait eksistensi kelembagaan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) adalah sebuah contoh bagaimana kesalahan konseptual itu terjadi.

Permasalahan lain adalah menyangkut konsistensi putusan hakim konstitusi. Ini terjadi pada putusan yang berkaitan dengan keberadaan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-I/2003, KPI dianggap sebagai lembaga negara yang sah. Akan tetapi pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 030/SKLN-IV/2006, Mahkamah Konstitusi

menyatakan menolak permohonan KPI dengan alasan KPI bukanlah sebuah lembaga negara.

a. Pemangkasan Kewenangan Komisi Yudisial

Ada pertanyaan mendasar sebenarnya, terkait dengan keputusan Mahkamah Konstitusi. Pertanyaan itu adalah apakah keputusan Mahkamah Konstitusi adalah setara dengan undang-undang atautkah dengan UUD? Tentu logika yang dipergunakan adalah bahwa keputusan Mahkamah Konstitusi ini lebih tepat setara dengan undang-undang. Jelas dikatakan bahwa salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji undang-undang terhadap UUD,²³¹ yang artinya perubahan akan terjadi pada undang-undang apabila dianggap oleh Mahkamah Konstitusi, undang-undang itu bertentangan dengan UUD.

Akan tetapi, sebuah kritikan muncul pada saat Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006. Ini terkait dengan kewenangan Komisi Yudisial yang pada waktu itu masih bernaung di bawah UU No. 22 Tahun 2004. *Judicial review* itu diajukan oleh 31 (tigapuluh satu) hakim agung Mahkamah Agung yang menganggap kewenangan Komisi Yudisial dalam mengawasi perilaku hakim, tidak termasuk hakim agung dan hakim konstitusi.

Dalam putusan itu, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa permohonan para pemohon dikabulkan sebagian. Kewenangan Komisi Yudisial untuk mengawasi perilaku hakim tetap berlaku pada hakim konstitusi, tetapi sebaliknya,

²³¹ Lihat Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003.

tidak berlaku bagi hakim konstitusi. Hal ini menjadi titik terpenting dalam perjalanan sejarah perkembangan Mahkamah Konstitusi di Indonesia. Dengan keputusan ini, maka tidak akan ada pengawasan lembaga eksternal di Mahkamah Konstitusi. Konteks pengawasan akhirnya hanya dilakukan oleh Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi yang berada di internal Mahkamah Konstitusi.²³²

Ada beberapa hal yang bisa menjadi perhatian terkait dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006 ini:

1. Dalam *original intent* perdebatan dan pembahasan Pasal 24B ayat (1) Amandemen UUD 1945, telah tersirat bahwa terminologi 'hakim' juga berlaku bagi hakim konstitusi. Jika ini kemudian yang menjadi pegangan, maka putusan tersebut menyalahi maksud dan tujuan dibuatnya norma hukum Pasal 24B ayat (1) Amandemen UUD 1945. Seperti yang telah dibahas dalam bagian sebelumnya dari penelitian ini, terminologi 'hakim' yang diartikan untuk semua hakim dalam Pasal 24B ayat (1) Amandemen UUD 1945, merupakan kompromi atas berbagai usulan atas kewenangan Komisi Yudisial.
2. Dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 dinyatakan 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.*"

²³² Lihat Pasal 27A UU No. 8 Tahun 2011.

Jika diperhatikan secara seksama pada kata-kata 'hakim' pada Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 tersebut, dapat dikatakan tidak ada perbedaan antara hakim yang ada di Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi. Jika kemudian putusan Mahkamah Konstitusi lebih menitikberatkan pengawasan Komisi Yudisial kepada Mahkamah Agung, dalam hal ini menyangkut kode etik, daripada pengawasan Komisi Yudisial kepada Mahkamah Konstitusi, maka akan muncul sebuah pertanyaan; apakah perbedaan hakim Mahkamah Agung dan hakim yang ada pada lembaga Mahkamah Konstitusi? Jika melihat alasan yang dipergunakan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006 adalah bahwa hakim konstitusi sudah mempunyai pengawas yaitu Majelis Kehormatan, hakim konstitusi juga dianggap bukan sebagai hakim berdasar profesi tetap melainkan karena jabatan. Muncul juga kekhawatiran yang lain apabila pengawasan dilakukan oleh Komisi Yudisial, maka independensi hakim konstitusi akan terganggu.²³³ Beberapa alasan itulah yang membuat hakim konstitusi tidak menjadi obyek pengawasan Komisi Yudisial, dan ini berbeda dengan Mahkamah Agung.

Ada beberapa alasan mengapa putusan ini bisa dipertanyakan secara akademis.

(a) Misalnya, berkaitan dengan independensi hakim. Jika dikhawatirkan bahwa pengawasan Komisi Yudisial dianggap

²³³ Lihat dalam Putusan MK No. 5/PUU-IV/2006.

mempengaruhi independensi hakim konstitusi, lalu bagaimana dengan independensi hakim Mahkamah Agung? Bukankah independensi hakim Mahkamah Agung juga akan terganggu apabila Komisi Yudisial melakukan pengawasan? Pertanyaannya kemudian adalah mengapa pengertian independensi hakim Mahkamah Agung dan independensi hakim konstitusi seolah berbeda dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 5/PUU-IV/2006 ini?

- (b) Putusan ini menganggap bahwa dalam konteks pengawasan, hakim konstitusi sudah mempunyai pengawasan tersendiri yang dinamakan Majelis Kehormatan. Dalam hal sistem dan mekanisme *check and balances*, konteks pengawasan dilakukan bukan oleh pengawas internal seperti Majelis Kehormatan, tetapi dilakukan oleh pengawas eksternal. Di samping itu, ada keterputusan pengertian tentang pengawasan oleh Komisi Yudisial. Seolah dipahami bahwa sebagai lembaga negara, Komisi Yudisial mempunyai wewenang untuk mengawasi terhadap lembaga. Pada kenyataannya, Komisi Yudisial hanya melakukan pengawasan etik terhadap individu-individu yang ada dalam lembaga yudikatif.
- (c) Dengan tidak adanya pengawasan eksternal terhadap Mahkamah Konstitusi tentunya posisi Mahkamah Konstitusi menjadi satu-satunya lembaga negara tanpa pengawasan eksternal. Jika fungsi

pengawasan dilakukan DPR terhadap Presiden, kemudian Mahkamah Agung mempunyai lembaga pengawasan bernama Komisi Yudisial meski dalam konteks etik, maka berbeda dengan Mahkamah Konstitusi yang sama sekali tidak mempunyai pengawas eksternal.

- (d) Dalam konteks pengawasan, muncul sebuah pertanyaan siapakah yang akan mengawasi Komisi Yudisial, mengingat dalam mekanisme *check and balances* proses pengawasan harus terus berjalan? Pertanyaan ini bisa dijawab dengan logika tugas dan kewenangan dari Komisi Yudisial itu sendiri. Dalam hal ini, Komisi Yudisial tidak mempunyai wewenang untuk menjatuhkan sanksi. Lembaga ini hanya bertitik tolak pada pelaksanaan pengawasan etik. Penjatuhan sanksi sendiri tidak dilakukan oleh Komisi Yudisial, akan tetapi menjadi tugas daripada lembaga yang menjadi obyek pengawasan Komisi Yudisial itu sendiri. Dengan begitu, karena kewenangannya yang terbatas dan tidak sebesar kewenangan Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi, maka pengawasan terhadap Komisi Yudisial bukanlah menjadi hal yang *urgent*.
- (e) Jika diperhatikan secara serius, hakim konstitusi ternyata tidak hanya melakukan interpretasi terhadap undang-undang, akan tetapi juga melakukan interpretasi terhadap UUD 1945. Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 menyatakan dengan tegas bahwa Komisi

Yudisial meliputi semua hakim. Tidak ada satu fraspun yang menyebutkan bahwa hakim terbagi dalam hakim Mahkamah Agung dan hakim konstitusi. Jika kemudian dalam putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan sebaliknya, maka bisa dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi melakukan interpretasi terhadap Pasal 24B ayat (1) UUD 1945. Jelas bahwa dalam hal ini Mahkamah Konstitusi telah melampaui batas kewenangannya. Logikanya, jika putusan Mahkamah Konstitusi melampaui batas kewenangannya, maka putusan itu bisa dikatakan 'batal demi hukum'.

3. Dengan interpretasi bahwa Mahkamah Konstitusi tidak masuk dalam pengawasan Komisi Yudisial seperti yang tercantum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 5/PUU-IV/2006, padahal dalam risalah Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 kata-kata 'hakim' bisa dianggap bagi semua hakim, maka konsekuensi yang ditimbulkan akan sangat luas. Bisa dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi membuat norma baru, bukan dalam karakter undang-undang, tetapi pembentukan norma baru dalam UUD. Hal ini tentu saja bertentangan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi.
4. Asas bahwa seseorang tidak dapat menjadi hakim bagi dirinya sendiri (*nemo iudex in propria causa*). Sebagai salah satu asas dalam hukum acara, Mahkamah Konstitusi tidak boleh menyimpanginya. Artinya, alasan bahwa berperkara di Mahkamah Konstitusi tidak sama

dengan berperkara di pengadilan biasa, tidak dijadikan argumentasi untuk mengabaikan prinsip *nemo iudex in propria causa*. Dari pengalaman yang ada, Mahkamah Konstitusi sudah beberapa kali menggunakan argumentasi bahwa berperkara di Mahkamah Konstitusi tidak sama dengan berperkara di pengadilan biasa, namun belum ada argumentasi yang dapat menjelaskan hal ini secara tuntas. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 5/PUU-IV/2006, Saldi Isra menganggap Mahkamah Agung berupaya 'menarik' Mahkamah Konstitusi sebagai pihak yang dirugikan kepentingan konstitusionalnya oleh UU No. 22 Tahun 2004. Sadar atau tidak, Mahkamah Konstitusi terjebak membangun argumentasi untuk tidak masuk dalam ranah pengawasan Komisi Yudisial. Untuk kepentingan ini, Mahkamah Konstitusi berani menyimpangi dan menyatakan tidak berlaku asas bahwa tidak seorangpun dapat menjadi hakim dalam kepentingan perkaranya sendiri dalam permohonan uji materiil UU No. 22 Tahun 2004.²³⁴

5. Dalam pandangan Deny Indrayana, Mahkamah Konstitusi tidak mau dimasukkan sebagai obyek pengawasan Komisi Yudisial. Salah satu alasannya adalah karena lembaga Mahkamah Konstitusi berwenang memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara, dimana Komisi Yudisial mungkin menjadi salah satu pihaknya. Dengan demikian jikalau hakim konstitusi diawasi Komisi Yudisial, independensi mereka

²³⁴ Saldi Isra, *op.cit.*, hlm. 303-304.

menjadi terganggu. Argumentasi ini menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi mempunyai standar ganda dalam memaknai independensi hakim.²³⁵

b. Hilangnya Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dari Struktur Ketatanegaraan Indonesia

Ada kalanya, keputusan Mahkamah Konstitusi juga tidak melihat urgensi dibentuknya sebuah lembaga. Ini terjadi saat Mahkamah Konstitusi memutus perkara menyangkut uji materi keberadaan UU No. 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR). Ini tercermin dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 006/PUU-IV/2006 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 020/PUU-IV/2006.

Permohonan uji materi pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 006/PUU-IV/2006 menyangkut Pasal 1 angka 9 UU KKR yang dianggap bertentangan dengan Pasal 28D UUD 1945 dan Pasal 28I ayat (5) UUD 1945, kemudian Pasal 27 UU KKR yang dianggap bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, Pasal 28D ayat (1), ayat (2) dan ayat (4). Permohonan ketiga berkaitan dengan Pasal 44 UU KKR yang dianggap pemohon bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (4) UUD 1945.

Para pemohon adalah aktivis yang bergiat di bidang Hak Asasi Manusia (HAM) dan masyarakat yang menjadi korban peristiwa G-30 S/ PKI. Sementara pemohon pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 020/PUU-IV/2006 adalah mereka yang memiliki rasa traumatik akibat tragedi berdarah pemberontakan PKI

²³⁵ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, cetakan pertama (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), hlm. 79-80.

di Madiun pada tahun 1948 dan pengkhianatan G 30 S PKI tahun 1965, serta khawatir terhadap bangkitnya kembali organisasi Partai Komunis Indonesia (PKI) dan ideologi komunisme/ marxisme/ leninisme di Indonesia.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 006/PUU-IV/2006 mendalilkan bahwa permohonan pemohon dikabulkan sekaligus menyatakan bahwa UU No. 27 Tahun 2004 Tentang KKR tidak mempunyai kekuatan hukum tetap. Dengan begitu, Mahkamah Konstitusi ingin mengatakan bahwa UU KKR tidak lagi berlaku. Dengan begitu, jelas dalam hal ini bahwa Mahkamah Konstitusi memutus perkara terkait dengan UU KKR ini dengan menggunakan prinsip *ultra petita*.²³⁶

Alasan yang dipergunakan Mahkamah Konstitusi diantaranya adalah UU KKR ini menimbulkan ketidakpastian hukum. Mahkamah Konstitusi menganggap ada beberapa Pasal dalam UU KKR ini yang bertentangan satu sama lain. Mahkamah Konstitusi juga berpendapat, bahwa untuk melakukan rekonsiliasi bisa dilakukan melalui undang-undang yang lebih serasi dengan UUD 1945 dan instrumen HAM yang berlaku secara universal, atau melakukan rekonsiliasi melalui kebijakan politik dalam rangka rehabilitasi dan amnesti secara politik.

²³⁶ Ultra petita secara ringkas dapat dimaknai sebagai penjatuhan putusan oleh hakim melebihi apa yang diminta oleh pemohon. Secara teoritik, ultra petita ini akan muncul dalam konteks peranan hakim yang aktif. Jika dilihat dalam hal ini, maka peranan hakim yang aktif ada pada lingkaran hakim dalam peradilan pidana dan peradilan administrasi. Sebaliknya, dalam peradilan perdata, ultra petita memang tidak bisa muncul. Ini bisa dipahami dalam konteks filsafati lingkungan peradilan itu sendiri. Peradilan perdata menyangkut persoalan privat yang tidak menimbulkan dampak kepada khalayak umum. Bandingkan dengan peradilan pidana dan peradilan administrasi yang memang ada hubungannya dengan banyak orang (publik). Peradilan yang putusannya bersifat publik ini secara langsung akan mengikat publik (*erga omnes*) dan bukan hanya mengikat para pihak yang bersengketa (*inter partes*). Logika penerapan hukum publik inilah yang kemudian juga diterapkan kepada putusan-putusan yang dibuat oleh MK. Terkait dengan ultra petita dalam ranah keputusan hakim, bisa dilihat dalam S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, cetakan ketiga (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), hlm. 231-233 dan hlm. 333-340. Penggunaan asas ultra petita oleh MK ini memang sempat menjadi polemik. Bahkan, selanjutnya menjadi bahan revisi dan muncul pada Pasal 45A UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Meski demikian, muncul pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari I Dewa Gede Palguna, salah satu hakim konstitusi pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 006/PUU-IV/2006 ini.²³⁷

Pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 020/PUU-IV/2006, yang jika dilihat secara substansi materi tidak banyak berbeda dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 006/PUU-IV/2006, Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan para pemohon tidak dapat diterima. Alasannya, UU KKR ini tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat pasca dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 006/PUU-IV/2006.

Beberapa hal yang bisa dilihat secara kritis dari dari putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan penghapusan UU KKR ini adalah:

1. Kesalahan teknis dalam sebuah undang-undang, bukan berarti kemudian membatalkan isi keseluruhan dari undang-undang yang dimaksud. Mahkamah Konstitusi memang menemukan beberapa kesalahan teknis, di luar permohonan yang diajukan pemohon, misalnya:

“Pasal 28 ayat (1) UU KKR menyatakan dalam hal antara pelaku dan korban pelanggaran HAM berat telah saling memaafkan dan melakukan perdamaian, maka KKR dapat memberikan rekomendasi kepada Presiden untuk memberikan amnesti. Akan tetapi Pasal 29 ayat (1) menyatakan dalam hal pelaku dan korban saling memaafkan, rekomendasi amnesti wajib diputuskan oleh KKR. Dengan

²³⁷ Lihat dalam Putusan MK No. 006/PUU-IV/2006.

digunakannya kata 'dapat' dalam Pasal 28 ayat (1) dan kata 'wajib' dalam Pasal 29 ayat (1), maka tidak ada konsistensi dalam UU KKR yang menimbulkan ketidakpastian hukum."²³⁸

Kesalahan seperti demikian sebenarnya harus dilihat menggunakan penafsiran yang lebih teleologis.²³⁹ Misalnya, dengan menggunakan landasan filosofis mengapa UU KKR ini diperlukan. Ini bisa dilihat dalam bagian 'menimbang' UU No. 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Diantaranya dikatakan bahwa: "*pelanggaran hak asasi manusia yang berat, yang terjadi pada masa sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia harus ditelusuri kembali untuk mengungkapkan kebenaran, menegakkan keadilan, dan membentuk*

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ Dalam pandangan Sudikno Mertokusumo dan Mr. A. Pilto, penafsiran teleologis dimaknai sebagai penggalan tujuan apa yang hendak dicapai oleh si pembuat hukum dengan membuat hukum tersebut. Penafsiran ini dilakukan dengan mempertanyakan bagaimana undang-undang dapat mencapai tujuannya dan bagaimana undang-undang merespon dan memperhatikan kehidupan masyarakat. Selain penafsiran teleologis, Sudikno Mertokusumo dan Mr. A. Pilto juga menggambarkan 4 (empat) model penafsiran lainnya untuk menemukan hukum, yaitu: 1) Penafsiran Gramatikal; adalah usaha untuk mencari arti suatu naskah menurut bunyi kata-katanya. 2) Penafsiran Sistematis; adalah usaha untuk memahami makna naskah undang-undang secara keseluruhan. Ketentuan sebuah Pasal harus dibaca dalam kaitannya dengan Pasal-Pasal yang lain dan tidak boleh dipotong-potong. 3) Penafsiran Historis; adalah berusaha memahami kata dalam naskah undang-undang dengan mempelajari dan membaca sejarah yang ada di belakang huruf-huruf. Penafsiran dengan menggunakan metode ini bisa dibagi dalam dua model, yaitu penafsiran historis undang-undang (*wetshistorich*) dan penafsiran historis hukum (*rechthistorich*). Penafsiran historis undang-undang dilakukan dengan menggali bagaimana penjelasan para pembentuk undang-undang manakala undang-undang tersebut dibuat. Sedangkan penafsiran historis hukum dilakukan dengan menggali konteks dan timbul dan terjadinya lembaga hukum. 4) Penafsiran Ekstesif dan Restriktif; penafsiran ekstesif terjadi ketika penafsiran mengakibatkan ketentuan diberi arti dengan daya yang luas dan jauh daripada penafsiran gramatikal. Sementara penafsiran restriktif adalah sebaliknya, yaitu ketika penafsiran mengakibatkan makna dari suatu undang-undang menjadi lebih sempit dan terbatas dibandingkan dengan makna yang diberikan oleh kata-kata itu sendiri. Keterangan ini bisa dilihat dalam Sudikno Mertokusumo dan Mr. A. Pilto, *Bab-bab tentang Penemuan Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 54-67.

budaya menghargai hak asasi manusia sehingga dapat diwujudkan rekonsiliasi dan persatuan nasional."²⁴⁰

Landasan filosofis ini tentu saja sangat berguna karena memang bangsa ini mempunyai permasalahan konflik yang belum selesai. Di samping itu, penghargaan atas HAM merupakan nilai yang sama sekali tak bisa ditawar lagi. Hal ini sesuai dengan sebagian isi UUD 1945 yang memang menghargai norma HAM yang berlaku secara universal.

2. Kesalahan penafsiran atas gagasan KKR sebagaimana dimaksud oleh UU No. 27 tahun 2004 juga terlihat dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi atas permohonan pengujian Pasal 44. Pasal tersebut menyatakan; "*Pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang telah diungkapkan dan diselesaikan oleh Komisi, perkaranya tidak dapat diajukan lagi kepada Pengadilan Hak Asasi Manusia Ad Hoc.*"²⁴¹

Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya menyatakan bahwa KKR merupakan suatu mekanisme *Alternative Dispute Resolution* (ADR) yang apabila berhasil akan menutup mekanisme penyelesaian secara hukum. Penyelesaian pelanggaran HAM semacam ini menurut Mahkamah Konstitusi telah diterima dalam praktik internasional seperti di Afrika Selatan maupun dalam hukum adat, sehingga tidak dapat dikatakan sebagai pembenaran impunitas, dan karenanya tidak bertentangan dengan konstitusi. Pertimbangan demikian jelas

²⁴⁰ Lihat dalam UU No. 27 Tahun 2004.

²⁴¹ Indraswaty D. Saptaningrum, dkk., "Menjadikan Hak Asasi Manusia sebagai Hak Konstitusional: Pandangan Kritis atas Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap *Judicial Review* UU KKR dan Implikasinya bagi Penyelesaian Pelanggaran HAM di Masa Lalu", *Seri Briefing Paper No. 01-Januari 2007*, cetakan pertama (Jakarta: ELSAM, 2007), hlm 14-15.

merupakan penafsiran yang keliru karena tidak disandarkan pada konsep umum yang sudah sering digunakan dan dijadikan pedoman oleh para akademisi maupun praktisi tentang ADR.²⁴²

Penerapan konsep ADR untuk melihat KKR jelas merupakan kekeliruan yang besar karena kompetensi absolut dari ADR haruslah sengketa perdata yang sebelumnya sudah disepakati oleh para pihak bahwa apabila timbul sengketa di antara mereka, maka perkaranya akan diperiksa melalui mekanisme ADR. KKR bukanlah suatu gagasan yang muncul dari suatu hubungan keperdataan melainkan suatu mekanisme transisional untuk menyelesaikan pelanggaran HAM yang berat yang terjadi pada masa lalu di suatu negara.²⁴³

Pemahaman hakim konstitusi yang keliru terhadap konsep pelanggaran HAM berakibat fatal dengan dibatalkannya UU KKR. Ini menjadi penanda bahwa hakim konstitusi memiliki pengetahuan yang terbatas. Persoalan yang kemudian bisa dibahas adalah jika terlihat bahwa keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut mengalami kesalahan konsep, seperti yang terjadi dalam pembatalan UU KKR ini, apakah terminologi 'final dan mengikat' dari keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut bisa dibatalkan?

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ *Ibid.*

c. Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dan Persoalan Monopoli dalam Dunia Penyiaran

Dalam sejarah terbentuknya Mahkamah Konstitusi, UU No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran²⁴⁴ tercatat sebagai undang-undang yang paling banyak dimintakan uji materinya. Sebanyak 5 (lima) pokok perkara dengan substansi dan pemohon yang berbeda-beda masuk ke Mahkamah Konstitusi untuk di *judicial review*. Sesuai dengan urutan pemohon dan tahun permohonan berturut-turut adalah; Ikatan Jurnalis Televisi Indonesia pada 2003, KPI melakukannya 2 (dua) kali pada 2006, Komisi Nasional Perlindungan Anak (Komnas Anak) pada 2009, dan Aliansi Jurnalis Independen (AJI) pada 2011.²⁴⁵

UU No. 32 Tahun 2002 memang senantiasa menjadi bahan perdebatan. Selain menyangkut masalah kewenangan antara KPI dan Pemerintah, juga menyangkut kepemilikan modal televisi dan persoalan penggunaan frekuensi yang menjadi ranah publik. Bahkan semenjak awal pembentukannya, undang-undang

²⁴⁴ Penyiaran lebih mengacu pada kegiatan pemancarluasan. Filosofi dari dunia penyiaran adalah menggunakan frekuensi. Industri penyiaran adalah *broadcasting*, sedangkan asumsi dasar dari frekuensi adalah penggunaan ranah publik. Dalam UU No. 32 Tahun 2002, penyiaran dimaknai sebagai kegiatan pemancarluasan siaran melalui sarana pemancaran dan/atau sarana transmisi di darat, di laut atau di antariksa dengan menggunakan spektrum frekuensi radio melalui udara, kabel, dan/atau media lainnya untuk dapat diterima secara serentak dan bersamaan oleh masyarakat dengan perangkat penerima siaran. Dalam peraturan yang sama, penyiaran dibagi dalam dua bagian, masing-masing adalah penyiaran radio dan penyiaran televisi. Penyiaran radio adalah media komunikasi massa dengar, yang menyalurkan gagasan dan informasi dalam bentuk suara secara umum dan terbuka, berupa program yang teratur dan berkesinambungan. Sementara itu, yang dimaksud dengan penyiaran televisi adalah media komunikasi massa dengar pandang, yang menyalurkan gagasan dan informasi dalam bentuk suara dan gambar secara umum, baik terbuka maupun tertutup, berupa program yang teratur dan berkesinambungan. Dalam Pasal 7 UU No. 32 Tahun 2002 juga mengamanahkan terbentuknya Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Pada Pasal 7 ayat (2) dinyatakan bahwa lembaga ini merupakan sebuah lembaga negara yang sifatnya independen. Tugasnya mengatur hal-hal mengenai penyiaran.

²⁴⁵ <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Putusan&id=1&kat=2&ca ri=Penyiaran>, diakses pada 17 Oktober 2013 pukul 23:55 WIB.

ini juga mengalami penundaan dan bahkan Megawati Soekarnoputri, Presiden pada masa itu, tidak menandatangani meski telah disahkan oleh DPR.²⁴⁶

**(1) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-I/2003 Tentang
Pengujian UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran**

Para pemohon merupakan gabungan dari para praktisi pertelevisian. Mereka menegaskan keberatan dengan peran Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) yang merupakan lembaga negara. Dasar pembentukannya merupakan amanah dari UU No. 32 Tahun 2002. KPI dianggap oleh para pemohon bisa bertindak represif terhadap dunia penyiaran di Indonesia.

Dalam hal persoalan pemuatan isi siaran. Pasal 44 ayat (1) UU o. 32 Tahun 2002 menegaskan bahwa; "*lembaga penyiaran wajib melakukan ralat apabila isi siaran dan/atau berita diketahui terdapat kekeliruan dan/atau kesalahan, atau terjadi sanggahan atas isi siaran dan/atau berita.*" Dalam hal ini pemohon mempermasalahkan sanggahan yang kemudian bisa membuat lembaga penyiaran melakukan ralat atas isi siaran.

Pemohon menyatakan bahwa lembaga penyiaran bisa membela dirinya bahwa berita yang dibuatnya telah memenuhi persyaratan pemberitaan yang obyektif dan seimbang (*cover both side*), dan tetap pada pemberitaannya. Hanya jika lembaga penyiaran merasa bahwa ada kesalahan, maka lembaga penyiaran itu

²⁴⁶ Presiden berpandangan bahwa masih ada tarik ulur pembahasan mengenai materi yang ada dalam undang-undang tersebut, sehingga tidak menandatanganinya. Namun hal itu tidak menghalangi diundangkannya UU No. 32 Tahun 2002 tersebut, mengingat pada UUD 1945 Pasal 20 ayat (5) menyebutkan bahwa, "*Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.*" Lihat dalam Puguh Windrawan, "Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Dunia Penyiaran di Indonesia; Studi Perbandingan Atas UU No. 24 Tahun 1997 Dengan UU No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran", *Skripsi*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2003).

berkewajiban membuat ralat berita. Ketentuan ini dianggap oleh pemohon bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) jo Pasal 28G ayat (1) UUD 1945.²⁴⁷

Pemohon juga mengkhawatirkan wewenang KPI yang bisa mencabut izin penyelenggaraan penyiaran. Ini tercantum pada Pasal 55 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2002.²⁴⁸ Meskipun bersifat administratif, dalam hal ini KPI dapat memberikan sanksi berupa:

- a. Teguran tertulis.
- b. Penghentian sementara mata acara yang bermasalah setelah melalui tahap-tahap tertentu.
- c. Pembatasan durasi dan waktu siaran.
- d. Denda administratif.
- e. Pembekuan kegiatan siaran untuk waktu tertentu.
- f. Tidak diberikan izin perpanjangan penyelenggaraan siaran.
- g. Pencabutan izin penyelenggaraan penyiaran.

Pemohon mengkhawatirkan jika KPI kemudian memiliki kewenangan seperti Departemen Penerangan di jaman orba. Selain berkaitan dengan KPI, para pemohon juga mendalilkan bahwa ada dominasi kekuasaan negara dalam dunia penyiaran terlalu besar. Ada perlakuan diskriminatif antara lembaga penyiaran publik²⁴⁹ dan lembaga penyiaran swasta²⁵⁰. Pemohon juga meminta kejelasan

²⁴⁷ Lihat dalam Putusan MK No. 005/PUU-I/2003.

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ Lihat dalam Pasal 14 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2002, yang dimaksud penyiaran publik adalah lembaga penyiaran yang berbentuk badan hukum yang didirikan oleh negara, bersifat independen, netral, tidak komersial, dan berfungsi memberikan layanan untuk kepentingan masyarakat. Pasal 14 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2002 menegaskan bahwa lembaga penyiaran publik terdiri atas Radio Republik Indonesia dan Televisi Republik Indonesia yang stasiun pusat penyarannya berada di ibukota Negara Republik Indonesia. Sementara pada Pasal 31 ayat (2) UU

mengapa lembaga penyiaran swasta tidak memiliki jangkauan secara nasional, seperti yang dimiliki oleh lembaga penyiaran publik.²⁵¹

Dalam hal ini, pemohon menganggap negara juga dianggap menciptakan *divide et impera* (politik pecah belah) antar lembaga penyiaran yaitu dengan cara politik hukum diskriminatif dan perlakuan yang tidak adil terhadap antar lembaga penyiaran yang dapat menimbulkan sentimen kecemburuan antar lembaga penyiaran sehingga tidak menciptakan integrasi penyiaran nasional.²⁵²

Pada amar putusannya, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian. Untuk Pasal 44 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2002, sepanjang anak kalimat "...atau terjadi sanggahan", dan Pasal 62 ayat (1) dan (2) untuk bagian anak kalimat "... KPI bersama...", dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Selain itu, permohonan pemohon yang lain ditolak. Apa yang diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi memang tidak banyak mempengaruhi keberadaan UU No. 32 Tahun 2002 ini. Eksistensi KPI sebagai sebuah lembaga negara juga masih dipertahankan.

No. 32 Tahun 2002, disebutkan bahwa Lembaga Penyiaran Publik dapat menyelenggarakan siaran dengan sistem stasiun jaringan yang menjangkau seluruh wilayah negara Republik Indonesia.

²⁵⁰ Pada Pasal 16 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2002, yang disebut sebagai penyiaran swasta adalah lembaga penyiaran yang bersifat komersial berbentuk badan hukum Indonesia, yang bidang usahanya hanya menyelenggarakan jasa penyiaran radio atau televisi. Berkaitan dengan kepemilikan diatur dalam Pasal 16 UU No. 32 Tahun 2002, dimana pemusatan kepemilikan dan penguasaan Lembaga Penyiaran Swasta oleh satu orang atau satu badan hukum, baik di satu wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran, dibatasi.

²⁵¹ Putusan MK No. 005/PUU-I/2003.

²⁵² *Ibid.*

**(2) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 031/PUU-IV/2006 Tentang
Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang
Penyiaran**

Dalam pokok perkara ini, KPI masih menjadi pihak yang melakukan permohonan. KPI mempermasalahkan independensi sebagai sebuah lembaga negara. KPI sebagai sebuah lembaga yang independen ini tercantum secara jelas dalam Pasal 1 angka 13 dan Pasal 7 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2002. Hanya saja, KPI mempermasalahkan Pasal 62 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 32 Tahun 2002 ternyata bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Pasal 62 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 tersebut mengisyaratkan bahwa di dalamnya masih muncul campur tangan pemerintah, termasuk dalam soal izin penyelenggaraan lembaga penyiaran. KPI menganggap bahwa apa yang dilakukan pemerintah dengan mencampuri kewenangan KPI adalah tidak tepat. Persoalan ini yang kemudian oleh KPI dianggap bermasalah secara hukum, terutama dalam konteks ketatanegaraan.

Di lain sisi, KPI mendasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-I/2003, yang menyatakan bahwa KPI adalah sebuah lembaga negara. Dengan mengutip Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-I/2003 yang menyatakan;

“Mahkamah berpendapat bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia istilah lembaga negara tidak selalu dimaksudkan sebagai lembaga negara yang disebutkan dalam UUD yang keberadaannya atas dasar perintah konstitusi, tetapi juga ada lembaga negara yang dibentuk atas perintah UU dan bahkan ada

lembaga negara yang dibentuk atas dasar Keppres. KPI yang oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran disebut lembaga negara tidak menyalahi dan tidak bertentangan dengan UUD 1945."²⁵³

Berkaitan dengan permohonan ini, putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa permohonan itu tidak dapat diterima. Alasan yang dikemukakan adalah bahwa KPI tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*), karena menguji undang-undang yang justru melahirkan lembaga KPI itu sendiri. KPI dianggap mempersoalkan eksistensi atau keberadaannya sendiri.

(3) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 030/SKLN-IV/2006 Tentang Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Yang Kewenangannya Diberikan Oleh UUD 1945 antara Komisi Penyiaran Indonesia Terhadap Presiden Republik Indonesia qq. Menteri Komunikasi dan Informatika

Sebagai lembaga negara, KPI merasa bahwa kewenangannya telah diambil alih oleh pemerintah. Perkara ini sendiri masuk dalam kategori sengketa kewenangan lembaga negara. Berbeda dengan pokok perkara sebelumnya, dimana KPI melakukan permohonan pengujian undang-undang terhadap 62 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 32 Tahun 2002.

Pemohon dalam hal ini menyatakan bahwa kewenangan untuk menentukan izin penyelenggaraan penyiaran berada di KPI. Hal ini sesuai dengan

²⁵³ Lihat dalam Putusan MK No. 031/PUU-IV/2006.

apa yang tertera dalam Pasal 33 ayat (4) dan ayat (5) UU No. 32 Tahun 2002.

Dimana disebutkan bahwa:

1. Ayat (4): *“Izin dan perpanjangan izin penyelenggaraan penyiaran diberikan oleh negara setelah memperoleh:*
 - a. *Masukan dan hasil evaluasi dengar pendapat antara pemohon dan KPI*
 - b. *Rekomendasi kelayakan penyelenggaraan penyiaran dari KPI*
 - c. *Hasil kesepakatan dalam forum rapat bersama yang diadakan khusus untuk perizinan antara KPI dan Pemerintah, dan*
 - d. *izin alokasi dan penggunaan spektrum frekuensi radio oleh Pemerintah atas usul KPI.”*
2. Ayat (5): *“Atas dasar hasil kesepakatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) huruf c, secara administratif izin penyelenggaraan penyiaran diberikan oleh Negara melalui KPI.”*

Meskipun tertera jelas dalam aturan undang-undang, akan tetapi pada kenyataannya, peran perpanjangan dan izin penyelenggaraan penyiaran diambil alih oleh pemerintah. Mendasarkan pada Pasal ini, maka KPI berpendapat bahwa kata ‘negara’ tidak dapat dipahami sebagai ‘pemerintah’. Hal ini yang kemudian menjadi permasalahan menurut KPI yang menjadi pemohon perkara menyangkut permasalahan sengketa lembaga negara.²⁵⁴

Akan tetapi, pokok permohonan ini tidak menjadi bahan perbincangan. Hal ini dikarenakan keputusan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa KPI

²⁵⁴ Lihat Keputusan MK No. 030/SKLN-IV/2006.

bukanlah lembaga negara. Alasan yang dikemukakan oleh Mahkamah Konstitusi, bahwa kewenangan KPI diberikan oleh undang-undang dan bukan oleh UUD.²⁵⁵ Disini bisa dilihat bahwasanya permasalahan antara KPI dan pemerintah menyangkut kewenangan yang dipersengketakan belum menemukan kejelasan.

Terlihat bahwa ada ketidakkonsistenan hakim konstitusi menyangkut keberadaan KPI. Tentu saja hal ini merugikan KPI sebagai lembaga negara yang salah satu tugas dan wewenangnya adalah melakukan izin penyelenggaraan penyiaran. Perbandingan antara Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-I/2003 yang menyatakan bahwa KPI adalah lembaga negara dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 030/SKLN-IV/2006 yang menyatakan sebaliknya, tentu menimbulkan kebingungan.

Dalam hal ini juga bisa dilihat interpretasi hakim konstitusi menyangkut persoalan siapa yang bisa disebut sebagai 'lembaga negara'. Jika berdasar pada keputusan Mahkamah Konstitusi ini, maka yang bisa disebut sebagai lembaga negara adalah MPR, Presiden, DPR, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, dan termasuk Mahkamah Konstitusi itu sendiri.

Pertanyaannya kemudian dari sudut pandang ketatanegaraan adalah bagaimana apabila sengketa ini juga dialami oleh lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang? Seperti diketahui, bahwasanya di Indonesia, ada beberapa lembaga negara yang terbentuk karena perintah undang-undang. Diantaranya adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Nasional

²⁵⁵ *Ibid.*

Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Persaingan dan Pengawasan Usaha (KPPU), Bank Indonesia, dan Ombudsman. Jika diantara lembaga negara yang tidak disebut dalam UUD 1945 tersebut misalnya bersengketa dengan lembaga negara yang lain, maka belum ada media untuk menyelesaikannya.

Ada permasalahan lain yang kemudian mengemuka. Ini berhubungan dengan munculnya *conflict of interest* salah seorang hakim konstitusi yang ternyata mempunyai saham di salah satu media televisi. Tidak ada salahnya memang bahwa sebagai individu membeli saham di sebuah industri penyiaran. Akan tetapi, dengan kepemilikan tersebut seharusnya hakim konstitusi yang bersangkutan tidak bisa menangani perkara yang berkaitan dengan UU No. 32 Tahun 2002. Perbenturan kepentingan pasti akan terjadi dan dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi mengabaikan situasi ini.²⁵⁶

(4) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 6/PUU-VII/2009 Tentang Pengujian UU No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran [Pasal 46 huruf c ayat (3)]

Masih berkaitan dengan UU No. 32 Tahun 2002. Lembaga yang mengajukan *judicial review* adalah Komisi Nasional Perlindungan Anak (Komnas Anak) dan Lembaga Perlindungan Anak (LPA) Jawa Barat. Dua lembaga tersebut

²⁵⁶ Terkait dengan hakim MK yang mempunyai saham di salah satu industri penyiaran, bisa dibaca di, "DPR: Putusan MK Soal UU Penyiaran Wajib Ditinjau Lagi" <http://news.detik.com/read/2006/02/16/124739/540655/10/dpr-putusan-mk-soal-uu-penyiaran-wajib-ditinjau-lagi?nd992203605>, diakses pada 18 Oktober 2013 pukul 01:55 WIB. Salah satu anggota DPR mempersoalkan hal ini. Dikatakan bahwa hakim yang bersangkutan mempunyai saham di PT Global Informasi Bermutu, pemegang lisensi TV Global. Kepemilikan saham ini ternyata tidak dimasukkan dalam Laporan Kekayaan Pejabat Negara (KLPN), pada saat hakim yang bersangkutan menjalani *fit and proper test* di DPR. Hakim MK lain yang juga memutuskan soal ini juga dianggap oleh DPR pernah menjadi penasehat legal pemerintah dalam pembahasan RUU Penyiaran. Situasi yang demikian membuat hakim yang bersangkutan tidak bisa bersikap netral.

mempermasalahkan Pasal 46 ayat (3) huruf c, sepanjang mengenai frasa “yang memperagakan wujud rokok” dianggap bertentangan dengan Pasal 28A UUD 1945.²⁵⁷

Pasal 46 ayat (3) itu sendiri berbunyi: “*Siaran iklan niaga dilarang melakukan:*

- a. promosi yang dihubungkan dengan ajaran suatu agama, ideologi, pribadi dan/atau kelompok, yang menyinggung perasaan dan/atau merendahkan martabat agama lain, ideologi lain, pribadi lain, atau kelompok lain;*
- b. promosi minuman keras atau sejenisnya dan bahan atau zat adiktif;*
- c. promosi rokok yang memperagakan wujud rokok;*
- d. hal-hal yang bertentangan dengan kesusilaan masyarakat dan nilai-nilai agama; dan/atau*
- e. eksploitasi anak di bawah umur 18 (delapan belas) tahun.”*

Dengan keberadaan frasa ‘tidak memperagakan wujud rokok’, pemohon beranggapan bahwa secara normatif, promosi rokok masih diperbolehkan. Kandungan zat berbahaya dalam rokok, menurut pemohon bisa membahayakan hidup dan kehidupan anak-anak. Promosi iklan rokok dalam dunia penyiaran dianggap mendorong atau mengajak khalayak umum untuk mengkonsumsi rokok.²⁵⁸

²⁵⁷ Lihat dalam Putusan MK No. 6/PUU-VII/2009. Pasal 28A UUD 1945 menyatakan bahwa: “*Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya*”.

²⁵⁸ *Ibid.*

Berkaitan dengan permohonan ini, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan untuk menolak seluruh permohonan pemohon. Alasan yang dikemukakan diantaranya bahwa di Indonesia, rokok masih merupakan barang yang dianggap barang legal. Di samping itu, industri rokok yang melakukan usaha legal juga memiliki hak yang sama dengan industri lainnya. Maka, dalam hal pemasaran produk juga memiliki hak yang sama dengan perusahaan lainnya. Meski Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk menolak permohonan ini, akan tetapi muncul *dissenting opinion* dari 4 (empat) hakim lainnya.²⁵⁹

(5) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 78/PUU-IX/2011 Tentang Pengujian UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran [Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 34 ayat (4)]

Gugatan terhadap UU No. 32 Tahun 2002 kali ini muncul dari 5 (lima) organisasi, yaitu Aliansi Jurnalis Independen (AJI), Lembaga Bantuan Hukum Pers (LBH Pers), Media Link, Pemantau Regulasi dan Regulator Media (PR2Media), dan Yayasan Dua Puluh Delapan (Y28). Para pemohon menganggap ada multitafsir terhadap Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 34 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2002.

Bunyi Pasal 18 ayat (1) UU No. 32 tahun 2002 adalah:

“Pemusatan kepemilikan dan penguasaan Lembaga Penyiaran Swasta oleh satu orang atau satu badan hukum, baik di satu wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran, dibatasi.”

Sementara Pasal 34 ayat (4) UU No. 32 tahun 2002 menegaskan bahwa:

²⁵⁹ *Ibid.*

“Izin penyelenggaraan penyiaran dilarang dipindahtangankan kepada pihak lain.”

Dua Pasal yang disebutkan tadi dianggap pemohon bertentangan dengan Pasal 28F UUD 1945 yang menyatakan bahwa; *“setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.”*

Pemohon beralasan bahwa pada kenyataannya, di lapangan terjadi tumpang tindih penggunaan frekuensi. Pemohon mencontohkan bahwa di Jakarta ada 10 (sepuluh) frekuensi yang dikuasai dan dimiliki oleh sekitar 5 (lima) badan huku/ perseorangan. Kejadian ini tidak hanya terjadi di Jakarta, tetapi juga di daerah-daerah. Hal ini bisa terjadi karena badan hukum tersebut menguasai stasiun jaringan berlokasi di Jakarta yang juga menguasai frekuensi yang ada di daerah.²⁶⁰

Hal ini yang dianggap para pemohon sebagai Pasal yang multitafsir. Pembatasan wilayah siaran yang dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) UU No. 32 tahun 2002 dianggap tidak memiliki kejelasan. Dengan membandingkan apa yang ada di Amerika, dimana sebuah badan hukum tidak boleh mempergunakan lebih dari 1 (satu) frekuensi. Daya jangkau siaran juga diperketat dan dibatasi secara adil. Hal ini tidak terjadi di Indonesia. Sebuah badan hukum bisa memiliki dan

²⁶⁰ Lihat dalam Putusan MK No. 78/PUU-LX/2011.

menguasai 2 (dua) atau 3 (tiga) stasiun jaringan dengan lebih dari 100 stasiun relai yang kemudian bisa menjadi stasiun lokal.²⁶¹

Perlu diketahui sebelumnya, bahwa UU No. 32 Tahun 2002 ini telah dilengkapi oleh peraturan pendukung berupa Peraturan Pemerintah (PP) No. 50 Tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta. Ada hubungan yang erat antara apa yang dimohonkan para pemohon dengan Pasal 32 PP No. 50 Tahun 2005. Pasal tersebut berbunyi: "*Pemusatan kepemilikan dan penguasaan Lembaga Penyiaran Swasta jasa penyiaran televisi oleh 1 (satu) orang atau 1 (satu) badan hukum, baik di satu wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran, di seluruh wilayah Indonesia dibatasi sebagai berikut:*

- a. 1 (satu) badan hukum paling banyak memiliki 2 (dua) izin penyelenggaraan penyiaran jasa penyiaran televisi, yang berlokasi di 2 (dua) provinsi yang berbeda;*
- b. paling banyak memiliki saham sebesar 100% (seratus perseratus) pada badan hukum ke-1 (kesatu);*
- c. paling banyak memiliki saham sebesar 49% (empat puluh sembilan perseratus) pada badan hukum ke-2 (kedua);*
- d. paling banyak memiliki saham sebesar 20% (dua puluh perseratus) pada badan hukum ke-3 (ketiga);*
- e. paling banyak memiliki saham sebesar 5% (lima perseratus) pada badan hukum ke-4 (keempat) dan seterusnya;*

²⁶¹ *Ibid.*

f. badan hukum sebagaimana dimaksud pada huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, berlokasi di beberapa wilayah provinsi yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia.”

Kembali ke pokok perkara yang diajukan, ternyata alasan yang dikemukakan pemohon ini ternyata berbeda dengan pendapat hakim konstitusi. Dengan demikian, permohonan tersebut ditolak seluruhnya. Meski demikian, terdapat *dissenting opinion* dari 2 (dua) hakim konstitusi yang lain. Penolakan permohonan ini didasarkan pada pendapat yang menyatakan bahwa terkait dengan pembatasan kepemilikan sudah ada aturan hukumnya pada PP No. 50 Tahun 2005.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menyatakan bahwa jika terjadi penyimpangan terhadap peraturan tersebut, bukan berarti ada masalah pada norma undang-undang. Masalahnya ada pada implementasi terhadap norma tersebut. Sementara terkait dengan Pasal 34 ayat (4) UU No. 32 tahun 2002 yang juga dimohonkan, hakim konstitusi berpendapat bahwa hal tersebut sudah menjadi ranah KPI untuk melakukan pengawasan.²⁶²

²⁶² *Ibid.*

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

I. Kesimpulan

Berdasarkan analisa yang dilakukan pada bab-bab sebelumnya, penelitian ini memiliki beberapa kesimpulan, antara lain:

1. Fase Pergeseran Kekuasaan

Dari segi sejarah ketatanegaraan, Indonesia mengalami fase pergeseran kekuasaan yang meliputi; kekuasaan eksekutif atau Presiden, kemudian legislatif atau DPR, dan ada periode dimana muncul kekuasaan dan kewenangan Mahkamah Konstitusi. Kekuasaan dan kewenangan Mahkamah Konstitusi ini bisa mendominasi kekuasaan eksekutif dan legislatif melalui mekanisme kontrol legislasi. Peraturan yang sebelumnya telah disepakati oleh eksekutif dan legislatif, bisa tidak berlaku hanya karena interpretasi atau penafsiran hakim konstitusi.

Menggunakan logika periodisasi, maka bisa dikatakan bahwa kekuasaan Presiden dimulai dari tahun 1945 hingga 1998. Meski bisa disatukan dalam satu periode, namun sebenarnya ada karakter yang berbeda diantara kekuasaan Presiden dari tahun 1945 (Orde Lama) sampai dengan 1966 dengan kekuasaan Presiden dari tahun 1966 sampai dengan tahun 1998 (Orde Baru).

Sebagai negara yang baru terbentuk, kekuasaan Presiden pada masa Orde Lama tidaklah stabil. Ini berkebalikan dengan kekuasaan Presiden pada masa Orde Baru. Ini bisa dimengerti, dimana ketidakstabilan pada masa Orde Lama dikarenakan sistem pemerintahan yang dipergunakan selalu berubah-ubah.

Setidaknya dalam sudut pandang ketatanegaraan, hal ini menjadi sebuah kenyataan yang tak bisa dipungkiri.

Orde Baru menjadi lebih stabil karena Presiden menggunakan kekuasaan dan kewenangannya secara penuh. Berbeda dengan kekuasaan Presiden pada masa Orde Lama yang tak selalu bisa bekerjasama dengan lembaga negara yang lain, pada masa Orde Baru hal inilah yang justru terjadi. Kekuasaan dan kewenangan Presiden bahkan mampu ‘mengkooptasi’ kewenangan lembaga negara lainnya, termasuk legislatif maupun Yudikatif.

Pasca reformasi, kekuasaan dan kewenangan berpindah ke lembaga DPR. Simbolisasi dari kuatnya kewenangan DPR adalah saat mengusulkan Sidang Istimewa yang akhirnya berdampak pada *impeachment* terhadap Abdurrahman Wahid (Gus Dur), yang pada saat itu menjabat sebagai Presiden. Kewenangan legislasi juga nampak lebih berpihak ke DPR. Asumsi bahwa DPR adalah lembaga yang mewakili kepentingan rakyat menjadi logika yang selalu dipergunakan.

Akan tetapi, hasil pergeseran kekuasaan tersebut ‘masih jauh panggang dari api’. Dengan kewenangan legislasi yang berpihak kepada DPR, ternyata data menunjukkan bahwa rancangan undang-undang justru lebih banyak muncul dari Presiden dan kementerian yang ada di bawahnya. Fungsi legislasi DPR ini ternyata berbanding terbalik dengan fungsi kontrol. Dengan kata lain, DPR lebih banyak menggunakan hak kontrolnya untuk mengawasi kinerja Presiden dan kementerian.

Pada tahun 2003, situasi ini kemudian agak bergeser. Seiring dengan munculnya Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah lembaga negara yang mempunyai tugas dan kewenangan khusus. Kemunculan Mahkamah Konstitusi seolah menggeser dominasi legislasi yang sebelumnya ada di tangan DPR. Bahkan, kewenangan Mahkamah Konstitusi yang semula berkisar pada *judicial review* undang-undang terhadap UUD 1945, sengketa lembaga negara, sengketa pemilu dan pembubaran partai politik, seolah menjadi lebih luas. Ini dikarenakan terminologi pemilu tidak hanya mencakup pemilihan Presiden dan DPR semata. Sengketa pemilu yang melibatkan kepala daerah juga masuk dalam ranah kewenangan Mahkamah Konstitusi.

2. Kekuasaan dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi menjadi harapan bagi munculnya legislasi yang berkualitas dan lebih berpihak kepada rakyat. Dinyatakan sebagai *negative legislator*, Mahkamah Konstitusi bisa mengubah wajah undang-undang yang sebelumnya telah disepakati oleh Presiden dan DPR. Tidak hanya mengubah, Mahkamah Konstitusi melalui 9 (sembilan) hakim yang ada di dalamnya bahkan bisa menghapuskan pasal atau bahkan menghapus kewenangan sebuah lembaga.

Akan tetapi, permasalahan kemudian datang. Hakim, bagaimanapun adalah manusia biasa yang juga mempunyai kepentingan dan tidak bebas nilai. Beberapa putusan Mahkamah Konstitusi malah bisa dikategorikan sebagai penyimpangan kewenangan dan salah penafsiran. Tidak konsistennya antara satu putusan dan putusan yang lain juga muncul dalam kinerja hakim konstitusi ini.

Contoh putusan yang menyalahi kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah saat memutuskan perihal kewenangan Komisi Yudisial.

Mahkamah Konstitusi melakukan penafsiran bahwa hakim terbagi dalam dua macam kategori, yaitu hakim Mahkamah Agung dan hakim konstitusi. Menurut putusan tersebut, yang bisa diawasi oleh Komisi Yudisial dalam konteks etik dan perilaku hanyalah hakim agung. Sementara dalam pasal 24 ayat (2) UUD 1945 dinyatakan bahwa pemaknaan 'hakim' adalah bagi semua hakim. Tidak ada pembagian atau kategori seperti yang ditafsirkan Mahkamah Konstitusi dalam putusannya. Artinya, Mahkamah Konstitusi bukan hanya menafsirkan undang-undang, akan tetapi juga turut menafsirkan pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

Penafsiran menggunakan konsep yang salah dilakukan Mahkamah Konstitusi pada saat memutuskan untuk menghapuskan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR). Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi mengasumsikan bahwa menyamakan KKR dengan lembaga yang menggunakan logika *Alternative Dispute Resolution* (ADR). Padahal KKR adalah sebuah lembaga yang menggunakan konsep Hak Asasi Manusia (HAM) dan bukan ADR yang lebih dikenal dalam dunia perdata.

Kesalahan dalam putusan lain juga masih terus terjadi. Antara lain menimpa Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Di satu putusan, KPI dianggap sebagai lembaga negara, namun pada putusan lain, KPI malah dianggap bukan sebagai lembaga negara. Alasannya, bahwa kewenangan KPI diberikan oleh undang-undang dan bukan oleh UUD 1945. Ketidakkonsistenan putusan MK membuat KPI kehilangan wewenangnya.

Bagaimana dengan persoalan *conflict of interest*? Ternyata ini juga muncul pada saat MK memutuskan perkara menyangkut UU No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran. Ada satu hakim konstitusi yang ternyata mempunyai saham di sebuah lembaga penyiaran. Meskipun demikian, hakim konstitusi itu turut dalam membuat keputusan menyangkut undang-undang ini. Secara etika dan asas hukum, tentunya apa yang dilakukan hakim konstitusi ini tidak dapat dibenarkan.

Berbagai contoh putusan yang bermasalah tersebut menjadi indikasi kuat bahwa hakim konstitusi tidak selalu memberikan putusan yang benar. Logika ini tentu saja menjadi pertanyaan bagi sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang berkategori final dan mengikat. Pandangan sistem *common law*, bahwa keputusan hakim konstitusi dipandang selalu benar, harus ditinjau kembali. Hal ini menyangkut tatanan kenegaraan dan kepentingan dengan skala yang lebih luas.

J. Saran

Terlepas dari keputusan Mahkamah Konstitusi tentang kewenangan Komisi Yudisial, perlu dipikirkan adanya upaya untuk mengawasi kinerja hakim konstitusi. Tentunya bukan dalam bentuk pengawasan putusan, akan tetapi lebih kepada perilaku dan etika hakim. Apa yang dilakukan Komisi Yudisial terhadap hakim agug bisa dijadikan contoh. Hanya saja perlu dipikirkan mengenai landasan hukumnya. Paling relevan untuk dilakukan adalah melakukan revisi terhadap undang-undang Mahkamah Konstitusi.

Pengawasan ini dilakukan murni berasal dari pemikiran bahwa sejarah ketatanegaraan Indonesia tentang pergeseran kekuasaan yang dijadikan dasarnya.

Kekuasaan Presiden yang begitu besar pada masa lalu dan mengkooptasi lembaga negara lain sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman. Ini ditambah dengan konsep ketatanegaraan kita yang lebih menitikberatkan mekanisme *check and balances*. Tentu saja tidak tepat apabila ada sebuah lembaga yang mempunyai kewenangan luas tanpa disertai bentuk pengawasan.

Mahkamah Konstitusi berisikan 9 (sembilan) hakim konstitusi. Masing-masing merupakan perwakilan dan usulan dari Presiden, DPR, serta Mahkamah Agung. Tidak bisa dinafikan, bahwa hakim sebagai individu tak bisa terlepas dari kepentingan seperti yang sudah ditunjukkan dalam penelitian ini. Logika ini semakin memperkuat landasan berpikir bahwa pengawasan terhadap hakim konstitusi tetap harus dilakukan.

Selain dalam bentuk pengawasam, perlu juga dipikirkan terkait dengan rekrutmen hakim konstitusi. Standar internasional perekrutan hakim, misalnya *Basic Principles on the Independence of the Judiciary* (Resolusi PBB 1985 No. 40/32 dan No. 40/146) dan *Beijing Statement of Principles of the Independence of the Judiciary in the Law Asia Region* (1997), menuntut perekrutan hakim sebagai berikut:²⁶³

1. Calon hakim memiliki integritas dan kemampuan dengan kualifikasi dan pelatihan yang layak.
2. Sumber perekrutan bervariasi, yaitu hakim karier, pengacara, dan akademisi, tetapi sebaiknya lebih banyak dari karier.

²⁶³ Mohammad Fajrul Falaakh, "Perppu Kegentingan MK", Kompas 9 Oktober 2013.

3. Tidak ada cara tunggal untuk merekrut hakim. Namun, perekrutan itu harus menjamin kebebasan motivasi yang tidak tepat; tidak ada diskriminasi berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, agama, pandangan politik atau lainnya, asal-usul sosial, kekayaan, dan kelahiran atau status.
4. Jika proses perekrutan melibatkan eksekutif dan atau legislatif, politisasi itu harus dikurangi.

Acuan tersebut memang masih terasa normatif, akan tetapi poin nomor 4 (empat) bisa diperhatikan lebih lanjut. Bentuk pengurangan politisasi itu sendiri bisa dilakukan dengan menerapkan syarat berapa lama seorang calon hakim konstitusi tidak berhubungan secara langsung dengan eksekutif maupun legislatif.

Mekanisme perekrutan hakim konstitusi juga harus melibatkan masyarakat. Cara yang bisa dilakukan adalah saat Presiden dan DPR mengusulkan nama-nama calon hakim konstitusi, uji kelayakan dilakukan di tengah-tengah masyarakat. Uji kelayakan pada fase tersebut bertujuan mendengar laporan masyarakat terkait dengan sikap dan perilaku etis calon hakim konstitusi. Bagaimanapun juga, persyaratan dan mekanisme rekrutmen hakim konstitusi harus diciptakan seketat mungkin.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Alkostar, Artidjo. *Negara Ini Tanpa Hukum*, cetakan kedua, Yogyakarta: Pusham UII, 2000.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI, 2004.
- Budiarjo, Miriam. *Aneka Pemikiran tentang Kekuasaan dan Wibawa*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991.
- , *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cetakan kesepuluh, Jakarta: Gramedia, 1986.
- Etzioni Halevy, Eva. *Demokrasi dan Birokrasi; Sebuah Dilema Politik*, Yogyakarta: Total Media, 2011.
- Fadjar, Abdul Mukhtie. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta-Yogyakarta: Konstitusi Press dan Citra Media, 2006.
- Huda, Ni'matul. *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press, 2005.
- , *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, cetakan pertama, Yogyakarta: FH UII Press, 2011.
- Intan Naomi, Omi. *Anjing Penjaga Pers di Rumah Orde Baru*, Jakarta: Gorong-Gorong Budaya, 1996.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Preseidensial Indonesia*, cetakan I, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010.
- Jacques Rousseau, Jean. *Du Contract Sosial (Perjanjian Sosial)*, cetakan pertama: Jakarta: Visimedia, 2007.
- Kelsen, Hans. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, cetakan I, Bandung: Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, 2006.
- Konstitusi, Mahkamah. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2000; Buku VI Kekuasaan Kehakiman*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.

- L. Tanya, Bernard dkk, *Teori Hukum; Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Maalouf, Amin. *Atas Nama Identitas*, Yogyakarta: Resist Book, 2004.
- Mahfud MD, Moh. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, 2007.
- Manan, Bagir. *Kekuasaan Kehakiman Indonesia dalam UU No. 4 Tahun 2004*, cetakan pertama, Yogyakarta: FH UII Press, 2007
- . *Teori dan Politik Konstitusi*, cetakan pertama, Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Marbun, S.F. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, cetakan ketiga, Yogyakarta: FH UII Press, 2011.
- Mas'oe'd, Mochtar. *Negara, Kapital, dan Demokrasi*, cetakan II, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999.
- Mertokusumo, Sudikno. dan Mr. A. Pilto. *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Mulyosudarmo, Suwoto. *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Jakarta: Gramedia, 1997.
- P. Huntington, Samuel. *Gelombang Demokrasi Ketiga*, cetakan kedua, Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti, 2001.
- Pompe, Sebastiaan. *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*, Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, 2012.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*, cetakan ke-V, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000.
- . *Hukum dan Masyarakat*, Cetakan Kesepuluh, Bandung: Angkasa, 1980.
- Ricklefs, M.C. *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*, cetakan II, Jakarta: PT Serambi Ilmu Semesta, 2005.
- S. Lev, Daniel. *Hukum dan Politik di Indonesia; Kesenambungan dan Perubahan*, cetakan pertama, Jakarta: LP3ES, 1990.
- Sahdan, Gregorius. *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Soeharto*, cetakan I, Yogyakarta: Pondok Edukasi, 2004.

Sanit, Arbi. *Partai, Pemilu, dan Demokrasi*, cetakan I, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997.

Simangunsong, Nurainun. *Judicial Review di Indonesia; Teori, Perbandingan, dan Pelaksanaannya Pasca Amandemen UUD 1945*, Yogyakarta: Fakultas Syariah UIN Sunan Kalijaga, 2008.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, cetakan ketiga, Jakarta: UI Press, 1986.

----- *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Jakarta: UI Press, 1982.

Sunny, Ismail. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, 1986.

Syamsudin, M. *Konstruksi Baru Budaya Hukum Hakim Berbasis Hukum Progresif*, cetakan I, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012.

Thomson, David. ed., *Pemikiran-Pemikiran Politik*, Jakarta: Aksara Persada Indonesia, 1986.

W. Levy, Leonard. ed. *Judicial Review; Sejarah Kelahiran, Wewenang, dan Fungsinya dalam Negara Demokrasi*, Bandung: Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, 2005.

Wahjono, Padmo. *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.

Widjojanto, Bambang Saldi Isra, dan Marwan Mas (ed). *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, cetakan pertama, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.

ARTIKEL, PENELITIAN, JURNAL, MAKALAH, MAJALAH

Harun Husein, “*Legislative Heavy*, Legislasi Masih Berat”, *Republika* 21 Februari 2011.

Indraswaty D. Saptaningrum, dkk., “Menjadikan Hak Asasi Manusia sebagai Hak Konstitusional: Pandangan Kritis atas Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Judicial Review UU KKR dan Implikasinya bagi Penyelesaian Pelanggaran HAM di Masa Lalu”, *Seri Briefing Paper No. 01-Januari 2007*, cetakan pertama, Jakarta: ELSAM, 2007.

Mohammad Fajrul Falaakh, “Perppu Kegentingan MK”, *Kompas* 9 Oktober 2013.

Puguh Windrawan, "Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Dunia Penyiaran di Indonesia; Studi Perbandingan Atas UU No. 24 Tahun 1997 Dengan UU No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran", *Skripsi*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2003.

INTERNET

- "DPR Keluarkan Memorandum I Bagi Gus Dur,"
<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol1830/dpr-keluarkan-memorandum-i-bagi-gus-dur->, diakses pada 11 Oktober 2013 pukul 14: 07 WIB.
- "DPR: Putusan MK Soal UU Penyiaran Wajib Ditinjau Lagi"
<http://news.detik.com/read/2006/02/16/124739/540655/10/dpr-putusan-mk-soal-uu-penyiaran-wajib-ditinjau-lagi?nd992203605>, diakses pada 18 Oktober 2013 pukul 01:55 WIB.
- Feri Amsari, "Menghambat Laju Judicial Terrorism pada Putusan MK",
<http://feriamsari.wordpress.com/2009/12/29/menghambat-laju-judicial-terrorism-pada-putusan-mk/#more-630>, diakses pada 20 Agustus 2013, pukul 23:50 WIB.
- "Gus Dur, Kiai, Cendekiawan, Politisi, dan Guru Bangsa yang kontroversial,"
<http://news.detik.com/read/2009/12/30/214028/1268930/10/2/gus-dur-kiai-cendekiawan-politisi-dan-guru-bangsa-yang-kontroversial>, diakses pada 11 Oktober 2013 pukul 13:38 WIB.
- <http://www.biography.com/people/john-marshall-9400148?page=2>, diakses pada 21 Agustus 2013, pukul 14:00 WIB.
- <http://www.let.rug.nl/usa/biographies/richard-dobbs-spaight-sr/>, diakses pada 20 Agustus 2013, pukul 23:00 WIB.
- <http://www.let.rug.nl/usa/biographies/john-marshall/>, diakses pada 21 Agustus 2013, pukul 14:51 WIB.
- http://en.wikipedia.org/wiki/Richard_Dobbs_Spaight, diakses pada 20 Agustus 2013, pukul 23:18 WIB.
- <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.ProfilMK&id=1>,
"Sejarah Pembentukan Mahkamah Konstitusi", diakses pada 11 Oktober 2013 pukul 20:43 WIB.

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU>, diakses pada 12 Oktober 2013 pukul 18:23 WIB.

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapSKLN>, diakses pada 12 Oktober 2013 pukul 19:21 WIB.

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPHPUD>, diakses pada 12 Oktober 2013 pukul 19:43 WIB.

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPHPU>, diakses pada 12 Oktober 2013 pukul 23:29 WIB.

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Putusan&id=1&kat=2&cari=Penyiaran>, diakses pada 17 Oktober 2013 pukul 23:55 WIB.

Jimly Asshiddiqie, "Sejarah Constitutional Review dan Gagasan Pembentukan Mahkamah Konstitusi", <http://jimlyschool.com/read/analisis/276/sejarah-constitutional-review-gagasan-pembentukan-mk/>, diakses pada 21 Agustus 2013, pukul 15:09 WIB.

"Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", <http://www.jimlyschool.com/read/analisis/238/kedudukan-mahkamah-konstitusi-dalam-struktur-ketatanegaraan-indonesia/>, diakses pada 12 Oktober 2013 pukul 17:42 WIB.

"Membedah Kontroversi Hasil Pilkada Sumba Barat Daya", <http://www.antaraneews.com/berita/397990/membedah-kontroversi-hasil-pilkada-sumba-barat-daya>, diakses pada 23 November 2013, pukul 24:03 WIB.

Moh. Mahfud, "MK dan Politik Perundang-undangan di Indonesia", http://www.mahfudmd.com/public/makalah/Makalah_4.pdf, diakses pada 14 September 2013 pukul 16:36 WIB.

"Kisah Kejatuhan Gus Dur dari Kursi Presiden," <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/117600> kisah_kejatuhan_gus_dur_dari_kursi_presiden, diakses pada 11 Oktober 2013 pukul 13:32 WIB.

Mustaghfirin, "Pengujian Norma Hukum", <http://mustaghfirin.blog.unissula.ac.id/2011/10/06/pengujian-norma-hukum/>, yang diakses pada 20 Agustus 2013, pukul 23:37 WIB.

Refly Harun, "Masalah Impeachment dalam Perubahan UUD 1945", <http://reflyharun.blogspot.com/2009/03/masalah-impeachment-dalam-perubahan-uud.html>, diakses pada 11 Oktober 2013 pukul 16:25 WIB.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945.

Indonesia. Konstitusi Republik Indonesia Serikat.

Indonesia. Undang-Undang Sementara Republik Indonesia.

Indonesia. Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1996.

Indonesia. Ketetapan MPRS No. XI/MPRS/1996.

Indonesia. Ketetapan MPRS No. XXII/MPRS/1996.

Indonesia. Ketetapan MPRS No. XXIII/MPRS/1966.

Indonesia. Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967.

Indonesia. Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 Tentang Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat.

Indonesia. Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 Tentang Susunan, dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Indonesia. Undang-Undang No. 3 Tahun 1975 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

Indonesia. Undang-Undang No. 8 Tahun 1985 Tentang Organisasi Kemasyarakatan

Indonesia. Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Indonesia. Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Indonesia. Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan UU No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Indonesia. Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

Indonesia. Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran.

Indonesia. Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta.

KEPUTUSAN

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-I/2003 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006 Tentang Pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (selanjutnya disebut UU KY) dan Pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (selanjutnya disebut UU KK) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945).

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 006/PUU-IV/2006 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi terhadap UUD 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 020/PUU-IV/2006 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi terhadap UUD 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 031/PUU-IV/2006 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 030/SKLN-IV/2006 Tentang Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Yang Kewenangannya Diberikan Oleh UUD 1945 antara Komisi Penyiaran Indonesia Terhadap Presiden Republik Indonesia qq. Menteri Komunikasi dan Informatika.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 6/PUU-VII/2009 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran [Pasal 46 huruf c ayat (3)].

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 78/PUU-IX/2011 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran [Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 34 ayat (4)].