



UNIVERSITAS INDONESIA

**PENGAWASAN HAKIM KONSTITUSI PASCA *JUDICIAL*
REVIEW UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2004
TENTANG KOMISI YUDISIAL REPUBLIK INDONESIA DAN
KAITANNYA DENGAN
INDEPEDENSI KEKUASAAN KEHAKIMAN**

SKRIPSI

SAKTI LAZUARDI

0706278784

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM KEKHUSUSAN HUKUM TENTANG
HUBUNGAN ANTARA NEGARA DENGAN MASYARAKAT
DEPOK
JULI 2011**



UNIVERSITAS INDONESIA

**PENGAWASAN HAKIM KONSTITUSI PASCA *JUDICIAL*
REVIEW UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2004
TENTANG KOMISI YUDISIAL REPUBLIK INDONESIA DAN
KAITANNYA DENGAN
INDEPEDENSI KEKUASAAN KEHAKIMAN**

SKRIPSI

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Sarjana Hukum**

**SAKTI LAZUARDI
0706278784**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM KEKHUSUSAN HUKUM TENTANG
HUBUNGAN ANTARA NEGARA DENGAN MASYARAKAT
DEPOK
JULI 2011**

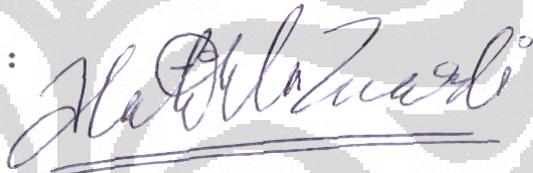
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Sakti Lazuardi

NPM : 0706278784

Tanda Tangan :



Tanggal : 7 Juli 2011

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh:

Nama : Sakti Lazuardi
NPM : 0706278784
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Pengawasan Hakim Konstitusi Pasca *Judicial Review* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial Republik Indonesia dan Kaitannya Dengan Independensi Kekuasaan Kehakiman.

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Hamid Chalid, S.H.,L.LM

Pembimbing : Fitra Arsil S.H.,M.H.

Penguji : Prof.Abdul Bari Azed S.H., M.Hum

Penguji : Dr.Fatmawati, S.H., M.H

Penguji : Nur Widyastanti S.H., M.H

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 7 Juli 2011

Hamid Chalid

(Fitra Arsil)

(Prof. Abdul Bari Azed)

(Dr. Fatmawati)

(Nur Widyastanti)

...

iii

KATA PENGANTAR

“Akan Selalu Ada Pagi Yang Terang setelah Malam Gelap Yang Panjang”

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT Tuhan Yang Maha Esa, Tuhan Yang Maha Kuasa atas hati, jiwa dan hidup manusia karena berkat segala limpahan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga skripsi dengan judul **Pengawasan Hakim Konstitusi Pasca *Judicial Review* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial Republik Indonesia dan Kaitannya Dengan Independensi Kekuasaan Kehakiman** ini dapat diselesaikan. Sholawat dan Salam juga tidak lupa tercurah kepada Pemimpin Besar Umat Islam, Nabi Akhir Zaman, Muhammad Saw yang telah banyak memberikan ilmu, pemahaman, nasehat sekaligus teladan bagi seluruh umat manusia.

Skripsi ini disusun guna memenuhi persyaratan mendapatkan gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Penulis berharap dengan adanya penulisan skripsi ini maka para pembaca akan memperoleh pengetahuan tentang **Pengawasan Hakim Konstitusi Pasca *Judicial Review* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial Republik Indonesia dan Kaitannya Dengan Independensi Kekuasaan Kehakiman**.

Bagi Penulis, skripsi ini adalah bentuk perjuangan terakhir, sumbangsih terakhir bagi almamater tercinta yaitu Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Di dalam skripsi ini penulis mencurahkan segala macam ide, gagasan, renungan, kegelisahan dan cita-cita yang ingin penulis ceritakan kepada segenap civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Skripsi ini tentunya bukan kerja keras penulis seorang, namun banyak melibatkan para pihak yang telah membantu baik secara moril maupun materil. Oleh karena itu di dalam Kata Pengantar ini izinkan penulis untuk mengucapkan terimakasih kepada para pihak yang telah banyak membantu penulis.

Pertama-tama penulis ingin mengucapkan terimakasih kepada dua orang yang paling berjasa dalam kehidupan penulis. Kedua orang itu adalah ayah dan ibu penulis yaitu Ibu Endang Wahyuni P dan Bapak Abdul Wahab . Kepada ibu penulis mengucapkan rasa terimakasih yang tidak terhingga, karena beliau telah mengandung, melahirkan dan merawat hamba dengan asupan makanan, nasehat-nasehat yang tiada henti beliau sampaikan, doa-doa yang selalu dihaturkan dalam setiap sujud, maupun dalam kata-kata yang terkadang agak keras namun penulis memahami itu adalah upaya dari beliau untuk membentuk hamba menjadi pribadi yang kuat lagi mandiri.

Kemudian kepada ayah, orang yang telah banyak mempengaruhi kehidupan penulis. Yang rela mati-matian membanting tulang demi kelanjutan hidup keluarga. Penulis sangat menaruh hormat kepada beliau karena ditengah keterbatasannya, beliau masih berjuang untuk memberi kami sekeluarga makan dan minum yang layak. Tanpa banyak bicara beliau bekerja keras berangkat pagi pulang malam demi menghidupi hidup kami sekeluarga. Segala macam pekerjaan digelutinya yang penting kami sekeluarga dapat makan. Walau makan hanya dengan lauk tempe atau tahu tapi penulis bersyukur dan bangga mempunyai ayah seperti beliau. Semoga Allah segera memberi penulis pekerjaan sehingga dapat menggantikan posisi ayah sebagai tulang punggung keluarga sehingga beliau bisa beristirahat di rumah tanpa harus lagi memikirkan kami akan makan apa esok hari.

Untuk mas Mego, kakak satu-satunya penulis juga mengucapkan terimakasih. Semoga mas Mego bisa memaafkan kesalahan di masa lalu dan dapat segera pulang serta berkumpul dengan kami kembali. Buat dua orang adik, Galuh dan Rista. Untuk Galuh semoga dapat berubah menjadi pribadi yang baik dan mampu melanjutkan sekolah lagi ke jenjang SMA, kasihan ayah dan ibu yang setiap hari harus meladeni kenakalan dari Galuh. Untuk Rista, semoga bisa tumbuh menjadi pribadi yang pintar dan cerdas, semoga bisa mempertahankan prestasi ranking-1 nya di sekolah. Kepada keluarga besar, Mbah (alm), Le Puni, Le Sri, Le Tri, Le Ida, Le Dewi (Almarhum), Om Iksan, Om Ari, Om Herman, Om Suri, Ibang, Fajrin, Hafiz, Rizky, Haikal, Adit, dan Aji. Terimakasih untuk kekeluargaan dan keceriaannya.

Berikutnya penulis ucapkan terimakasih kepada Intias Maresta Buditami (Perempuan tangguh #1), sosok perempuan yang hampir 5 tahun ini setia menemani penulis baik dalam suasana bahagia, duka, susah maupun sedih. Sosok yang mampu menjadi teman, sahabat, adik, kekasih, dan mampu memberikan inspirasi luar biasa dalam kehidupan penulis. Semoga Allah mengganjarnya dengan balasan pahala yang berlipat-lipat. Berkat Tias penulis jadi memahami arti perjuangan hidup yang sesungguhnya.

Kepada segenap pengurus Yayasan Daya Bhakti Pendidikan Universitas Indonesia (YDBP UI), Ibu Kartini Mulyadi, Pak Rahmat Gobel, Ibu Anika, Bu Mira, Bu Dewi dan Pak Budi Matindas, Mas Bobi, Bang Adri, Mas Andri dan pengurus lain penulis mengucapkan banyak-banyak terimakasih, mungkin tanpa kehadiran YDBP UI, kuliah penulis akan berhenti ditengah jalan. Karena asupan beasiswa yang terdiri dari biaya semesteran, biaya hidup, uang buku, pelatihan kepemimpinan, training-training yang Alhamdulillah sangat berguna bagi penulis. Semoga YDBP UI akan terus bertahan dan mampu memberikan sesuatu yang berarti bagi dunia pendidikan Indonesia. Tidak lupa juga penulis mengucapkan terimakasih kepada teman-teman Batch 1, 2, 3 atau batch lain YDBP UI seperti Veni, Irga, Fia, Syaiful, Herman dll semoga kita semua dapat meraih mimpi dan kesuksesan masing-masing.

Kepada Pembimbing I Pak Dr.Hamid Chalid yang telah bersedia membimbing skripsi penulis dan telah menguatkan tekad penulis untuk mempertahankan analisa terkait Mahkamah Konstitusi yang terdapat di dalam BAB 4 juga kepada Pembimbing II Bang Fitrah Arsil atas bimbingan, diskusi-diskusinya selama proses penyelesaian skripsi ini.

Untuk Ibu Yuli yang telah banyak memberikan arahan, bimbingan dan nasehat selaku Pembimbing Akademik, semoga banyak dosen yang seperti Ibu. Kepada Prof Ramly Hutabarat yang telah menyediakan waktunya untuk menyetujui skripsi ini. Kepada Bang Kurnia, Bang Andi, Bang Dita, dan Bang Teddy atas kebaikan dan ilmunya selama ini. Kepada Semua Dosen FH UI: Bang Tope, Bang Juun, Bang Bono, Mba Nadya, Mba Tanti, Bu Fatma, Pak Makmur,

Prof.Hik, Prof Safri, Prof.Jimly, dan lainnya yang telah banyak memberi ilmu serta pelajarannya bagi penulis.

Kepada abang-abang dan mba-mba di Fakultas Hukum yang sudah memberikan bimbingan dan teman berdiskusi yang asyik seperti Bang Fajri, Bang Yura, Bang Andi, Bang Ilham, Mba Nisa, Mba Eva, Mba Winda. Kepada Eki dan teman-teman PK V 'Carok' yang telah membantu penulis baik dalam mencari rumusan masalah maupun judul skripsi seperti Dhief, Yahdi, Niken, Wildan, Lukman, Ucu, Liked 'Rizky', Hari, Abi, Heri, Oji, Samuel dll

Kepada Panitia STI 2008: Nisa, Dimas, Cesar, Lala, Fitri, Uwie, Puput, Au, Botik, Adi, Ega dll terimakasih atas pembelajarannya, sangat berguna. Kepada anak-anak Futcer (Futsal Ceria) :Try, Tantijo, Boyot, Boyan, Papi Rio, Bagus, Bayu, Omar, Syahrir, Umar, Fikri, Agan, Roni, Jo, Leo, Rohli, Batara, Dodi dll terimakasih atas keceriaan yang selama ini diberikan setiap hari Kamis. Kepada Anak-anak paguyuban dan Lobi: Bos Gigih, Ilman, Ibnu, Limbong, Ando, Ratyan, Geri, Joshua, Dodi, semoga Lobi tetap jaya!

Kepada teman-teman BEM FH 2008 dan 2009 : Alvin thanks udah jadi partner di Polcum, Bang Ilham, Mba Mita, Anna, Devi, dll atas pembelajaran organisasinya selama di Fakultas Hukum. Kepada senior di Pusgerak: Bang Tian, Bang Ivan, Mba Heggy, yang sudah jadi sosok inspiratif. Kepada Keluarga Pusgerak 2009 dan 2010: Imad, Fio, Mba Arum, Jahen, Akrie, Cihuy, Wilis (perempuan tangguh #4), Haryo, Ijul, Hadi, Faiqoh, Vina, thanks untuk pembelajaran berharganya selama ini. Juga untuk keluarga BEM UI 2010, para BPH: Choky, Hafiz, Mapaw, Dinar, Fazri, Trio Bendahara (Rika, Uji, Romi), Hesty, Norma, Mige, Nila, Budi, Amal, Ridha, Hendar, Jane, Gilang, para Staff: Ezat, Rini, Anggi, Nahla, Lay, Cyindi, Desta, Gema, Fizah, Toil (Bigbrader), Cici, Sokhib, Eky, Wiwin, Tika (Upin), Fitroo, Anda, Fadel, Jack, Dimas dan yang lain yang tidak disebut namanya disini, kalian semua adalah keluarga semoga 1 tahun kita bersama bisa menjadi pembelajaran berharga bahwa tanpa dukungan Politik BEM 2010 ini tetap bisa berkarya untuk sekitar.

Kepada Sri Gusni yang udah bersedia berjuang dan bersusah payah dalam upaya mewujudkan BEM yang konkrit, berwarna dan terbuka. Walau tidak berhasil menduduki jabatan Ketua dan Wakil Ketua BEM hal itu bukan berarti kita kalah shree, kita menang dengan cara kita sendiri. Kepada Danar Anindito (Calon Depok #1) yang telah sedia menjadi rekan, saudara sekaligus partner bisnis yang sangat baik. Juga untuk teman-teman Seperjuangan di Tim Sukses Sakti Sri: Sirly (perempuan tangguh #3), Alvin (Bigbrader, thanks vin), Naimah (Always Smile ☺), Leputoo, QQ, Adit, Acha, Timi, Bea, Riyu, Ira, Zahra, Mahes (ilmu presentasinya oke bro), Gilang gunjing, Indah, Miki, Fadhil, Prili, Diana, TM, Daniel (Thanks Pinjaman Sepatunya), Ninda, Gils, Machi (Lu berani chi tuk menyuarakan apa yang lu yakini benar!), Nofal dan Rifa (thanks atas dukungan medianya), Neke, Putu, Eki dan yang lain terimakasih sudah mau berkorban, berjuang bersama tuk memperjuangkan sesuatu yang kita yakini benar. Buat Tim Kuasa Hukum Sakti Sri (TKHSS): Boyan, Yahdi, Cesar, Niken, Dodi, Om, Adi, Papi, Hari kalian Hebat! Salut dengan kalian.

Untuk Teman-teman, keluarga Majelis Syuro (MS) SMA 14 angkatan 2007: Hasan, Syarif, Adit, Sone, Eja, Maliha (Korwat), Dhiyah, Maya, Dewina, Afifah, Makawa, Maliha. Teman-teman ROHIS SMAN 14 : Galuh, Alfin, Irma, Reysa, Kautsar, Deni, Kukuh, Awang, Danita, dll. Teman-teman 14 yang lain : Vina (terimakasih), Amal, Aziz, Rizky, Eko, Berto, Agam, Edit, Bakhul, Awi, Fajar, dll yang sudah memberi warna selama tiga tahun di SMA. Untuk Akh Faw atas bimbingannya selama ini.

Untuk teman-teman SMP 49 terkhusus Yudhit Mariana Monique dan teman-teman SDN Makasar 08 pagi :Fery, Yopy, Putri, Retno, Thamrin, Mardiko. Thanks guys, sangat berkesan hari-hari kita bersama dulu. Untuk jajaran pengajar SDN Makasan 08 pagi terutama Pak Parlan dan Jajaran pengajar SMP dan SMA N 14 Jakarta terutama Pak Sugi, Bu Erah dll terimakasih atas ilmu yang diberikan.

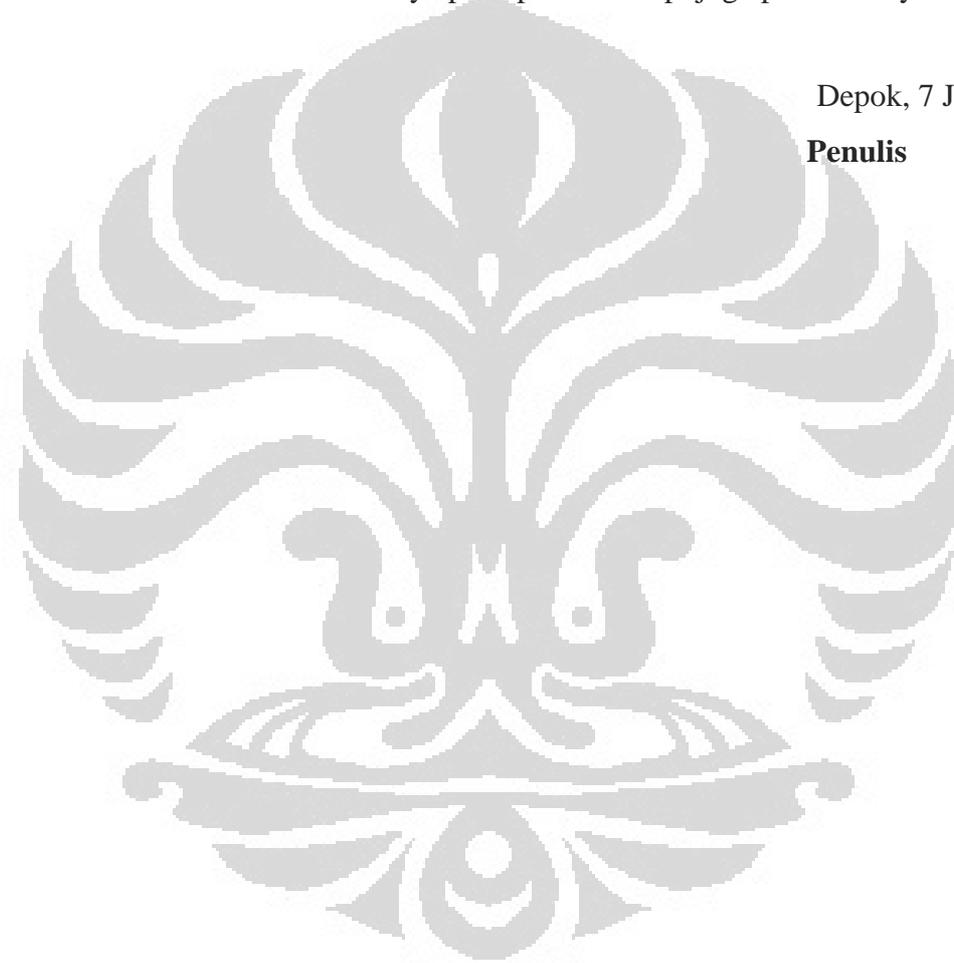
Dan untuk orang-orang yang juga tak kalah berjasa dalam hidup penulis, Mas Jo (tukang nasi goreng dekat rumah) atas nasi gorengnya tiap malam, Mas-

mas penjaga Padang Goceng di dekat stasiun UI dan kober (sekarang Rp.7000 perpersi). Terimakasih karena sudah memberikan asupan gizi yang enak lagi murah.

Akhir kata, penulis ingin mencucapkan mohon maaf kepada segenap teman, kerabat, saudara, yang telah terlupa di dalam Kata Pengantar ini. sesungguhnya penulis hanyalah manusia biasa yang kerap salah dan lupa. Penulis membuka kritikan sebesar-besarnya atas skripsi ini semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat tidak hanya pada penulis tetapi juga pada khalayak banyak.

Depok, 7 Juli 2011

Penulis



HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI

TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Sakti Lazuardi
NPM : 0706278784
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Skripsi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

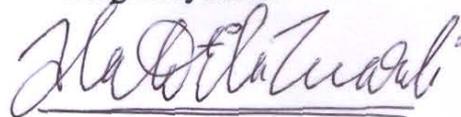
Pengawasan Hakim Konstitusi Pasca *Judicial Review* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial Republik Indonesia dan Kaitannya Dengan Independensi Kekuasaan Kehakiman

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebaga pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 7 Juli
2011

Yang menyatakan



(Sakti Lazuardi)

(Sakti Lazuardi)

ABSTRAK

Judul : Pengawasan Hakim Konstitusi Pasca *Judicial Review* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial Republik Indonesia dan Kaitannya Dengan Independensi Kekuasaan Kehakiman.

Metode penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder yang terdiri dari sumber bahan hukum primer, sumber bahan hukum sekunder dan sumber bahan hukum tersier. Hal yang menjadi permasalahan dalam skripsi ini adalah bagaimanakah sistematisasi kekuasaan yudisial dan kaitannya dengan independensi kekuasaan kehakiman ? dan bagaimana pengawasan hakim konstitusi pasca *Judicial Review* UU KY ? Salah satu unsur utama negara hukum adalah Peradilan yang Bebas dan Tidak Memihak. Hal ini membawa konsekuensi tidak diperbolehkannya intervensi dalam bentuk apapun terhadap kekuasaan kehakiman yang terkait dengan kewenangan yudisial dari hakim yaitu memeriksa, memutus perkara dan membuat suatu ketetapan hukum. Namun dampak dari independensi hakim tersebut maka perlu diciptakan sistem pengawasan yang menyeluruh yaitu pengawasan internal dan eksternal. Pengawasan internal dilakukan oleh kalangan hakim sendiri dan pengawasan eksternal dilakukan oleh kalangan di luar hakim dalam hal ini Komisi Yudisial. Dalam hal ini hakim konstitusi, maka hakim konstitusi harus mendapatkan pengawasan eksternal oleh Komisi Yudisial. Hal ini tercantum di dalam Pasal 24 B ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan dan ditegaskan di dalam UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Namun pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 Komisi Yudisial kehilangan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap hakim konstitusi karena Mahkamah Konstitusi menilai pengaturan mengenai pengawasan hakim konstitusi di dalam UU No.22 Tahun 2004 bertentangan dengan UUD 1945. Selain itu demi menjaga imparialitas dari para hakim konstitusi, Mahkamah Konstitusi menyatakan kalau hakim konstitusi tidak dapat diawasi oleh lembaga negara lain. Padahal kebebasan yang tidak diiringi oleh akuntabilitas sangat berpotensi untuk melahirkan korupsi yudisial. Oleh karenanya mewujudkan independensi kekuasaan kehakiman serta peradilan yang bebas dan tidak memihak, perlu diadakan pengawasan hakim konstitusi oleh Komisi Yudisial.

Kata Kunci :

Independensi Kekuasaan Kehakiman, Pengawasan Hakim, Hakim Konstitusi, *Judicial Review*, Komisi Yudisial

ABSTRACT

Title: Supervision of Post-Constitutional Court Judicial Review of Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 regarding Judicial Commission of the Republic of Indonesia and the Relation With Independence Judicial Power

The method used in this study is a juridical normative method with a secondary data that consist of primary, secondary, and tertiary law's source. A things that being a problem in this study is how is a systematic of judicial power and its relation with independence of judiciary power? And how is a supervision of constitutional judge post Judicial Review Undang-Undang Komisi Yudisial? One of the main element in state law is a justice that independent and impartial. This point creates a consequence about prohibition to do an intervention in any form against judiciary power that has a relation with judicial authority of judge, namely checking, deciding upon, and making a legislation. However, because of there's an impact of the independence of judge, it have to created a comprehensive supervision system, namely internal and external supervision. An internal supervision is done by among judge themselves and external supervision is done by circle outside of judges, namely Komisi Yudisial. In this case, constitutional judges must get an external supervision by Komisi Yudisial. It listed in Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 results of change and it confirmed in UU No. 22 Tahun 2004 about Komisi Yudisial. However, post-verdict of Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, Komisi Yudisial has lost an authority to do supervision against constitution judges. It happened because Mahkamah Konstitusi assessed that an adjustment about a supervision of constitutional judges in UU No. 22 Tahun 2004 is contradicted with UUD 1945. Moreover, to guarding an impartiality of constitutional judges, Mahkamah Konstitusi was declare that they can not be supervised by other state board. Whereas a freedom that not accompanied an accountability is potentially to create a judicial corruption. Because of this, to realize an independence of judicial power and an independent and impartial justice, it have to held a supervision of constitutional judges by Komisi Yudisial.

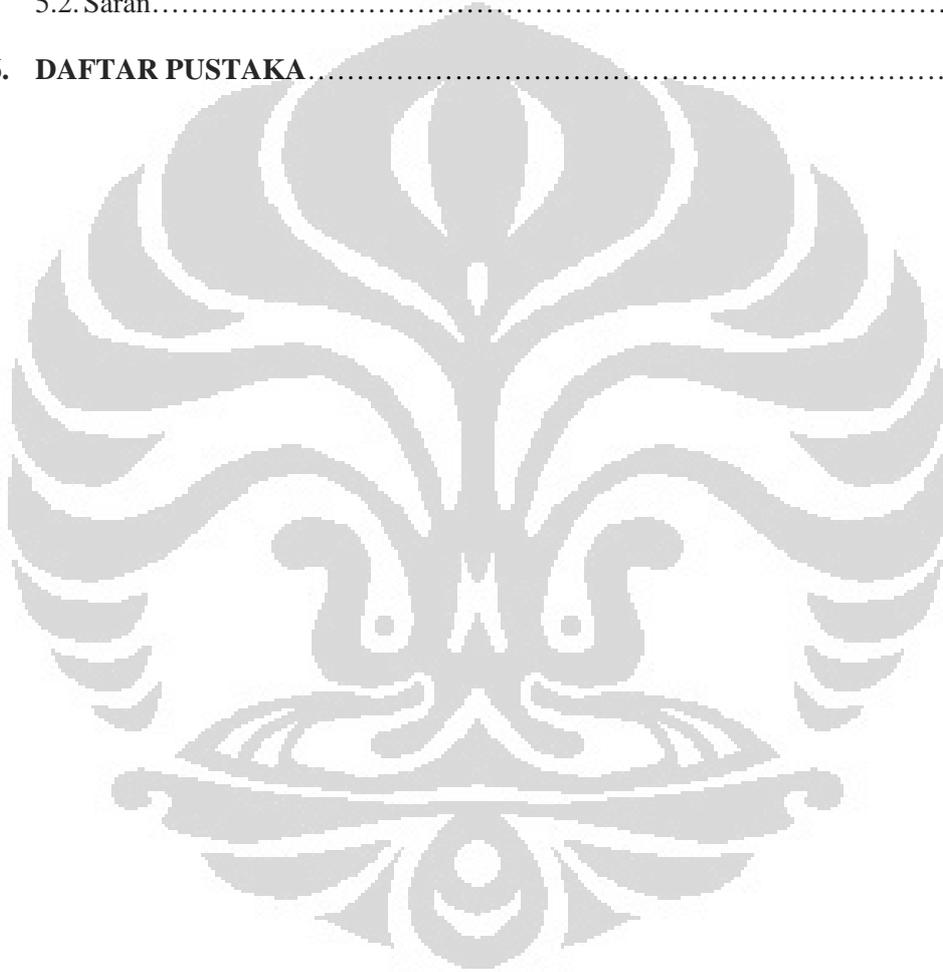
Keywords :

Independence of Judiciary Power, Supervision of Judges, Constitutional Judges, Judicial Review, Komisi Yudisial

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI ILMIAH.....	x
ABSTRAK.....	xi
DAFTAR ISI.....	xiii
DAFTAR GAMBAR	
BAB 1 PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Pokok Permasalahan.....	2
1.3. Tujuan Penulisan.....	17
1.4. Kerangka Konseptual.....	17
1.5. Metode Penulisan.....	19
1.5.1. Sifat Penulisan.....	19
1.5.2. Jenis Data.....	20
1.5.3. Metode Pengumpulan Data.....	22
1.5.4. Metode Analisis dan Pendekatan Penelitian.....	22
1.6. Sistematika Penelitian.....	23
2. PERKEMBANGAN KEKUASAAN KEHAKIMAN, GAGASAN TENTANG NEGARA DAN KONSTITUSIONALISME	
2.1. Pembentukan dan Kelahiran Negara.....	24
2.2. Gagasan Negara Hukum.....	33
2.2.1. Perkembangan Gagasan Negara Hukum.....	34
2.2.2. Pertentangan antara Negara Hukum dengan Negara Kekuasaan.....	38
2.3. Tentang Teori Pemisahan Kekuasaan.....	42
2.4. Tinjauan Tentang Kekuasaan Kehakiman.....	52
2.4.1. Tentang Peradilan Yang Bebas dan Tidak Berpihak Sebagai Salah Satu Prinsip Negara Hukum.....	52
2.4.2. Tentang Kebebasan dan Kemandirian Hakim.....	57
2.5. Gagasan Konstitusionalisme.....	63
3. PENGAWASAN HAKIM KONSTITUSI DAN PELEMBAGAANNYA DI DALAM NEGARA	
3.1. Mahkamah Konstitusi dan Gagasan <i>Judicial Review</i>	66
3.2. Pengawasan Hakim Konstitusi.....	69
3.2.1. Urgensi Pengawasan Hakim Konstitusi.....	69
3.2.2. Konsep Pengawasan Hakim Konstitusi di Indonesia.....	70
3.3. Tentang Komisi Yudisial sebagai Lembaga Pengawasan Hakim.....	75
3.3.1. Sejarah dan Dasar Pembentukan Komisi Yudisial.....	75
3.3.2. Peran, Kedudukan dan Kewenangan Komisi Yudisial dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.....	90
4. ANALISIS HUBUNGAN ANTARA PENGAWASAN HAKIM KONSTITUSI DENGAN INDEPEDENSI KEKUASAAN KEHAKIMAN	
4.1. Argumentasi terhadap Pengawasan Hakim Konstitusi.....	103

4.2. Analisa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terkait pengawasan hakim konstitusi.....	116
4.3. Komisi Yudisial sebagai Lembaga Pengawasan Hakim Konstitusi Eksternal dan kaitannya dengan Independensi Kekuasaan Kehakiman.....	126
5. PENUTUP	
5.1. Simpulan.....	132
5.2. Saran.....	134
6. DAFTAR PUSTAKA.....	137



DAFTAR GAMBAR

Gambar IV.1. Batas Pengawasan Eksternal dan Internal.....130



BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Hukum sebagai salah satu instrumen mutlak dalam kehidupan manusia telah lama menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan manusia. Keberadaan hukum yang sangat sentral membuat posisinya menjadi salah satu bahasan para ahli maupun filsuf ternama sejak dulu. Namun demikian, belum ada satupun ahli atau sarjana atau filsuf yang mampu memberikan definisi terkait apa yang dimaksud dengan hukum. Hal ini bukan disebabkan karena ketidakmampuan dari para ahli atau sarjana atau filsuf tersebut, melainkan, menurut Prof. van Apeldoorn memang sangat sulit untuk membuat definisi terkait hukum, karena tidak mungkin untuk mengadakannya yang sesuai dengan kenyataan.¹ Ia menyatakan bahwasanya tidak mungkin memberikan definisi tentang hukum yang dapat menyatakan isinya.² Menurutnya, hukum banyak seginya dan demikian luasnya, sehingga tidak mungkin orang menyatukannya dalam satu rumus secara memuaskan.³

Kesulitan untuk merumuskan apa yang dimaksud dengan hukum, bukan berarti membuat ilmu ini sulit untuk dipelajari. Oleh karena itu, kemudian beberapa sarjana dan ahli mencoba memberikan batasan-batasan yang diharapkan dapat membantu dalam mempelajari ilmu hukum ini. Salah satu dari mereka yang memberikan batasan tersebut adalah Leon Duguit, yang menyatakan bahwa:⁴

¹ C.S.T. Kansil, S.H. *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*. (Jakarta: Balai Pustaka, 1989) hlm.34

² L.J. van Apeldoorn. *Pengantar Ilmu Hukum*. (Jakarta: Pradnya Paramita, 1982) hlm.14

³ *Ibid.*, hlm.13

⁴ Kansil, *op.cit.*, hlm.36

Hukum ialah aturan tingkah laku para anggota masyarakat, aturan yang daya penggunaannya pada saat tertentu diindahkan oleh suatu masyarakat sebagai jaminan dari kepentingan bersama dan yang jika dilanggar menimbulkan reaksi bersama terhadap orang yang melakukan pelanggaran itu.

Sementara itu, Imanuel Kant juga memberikan batasan terkait apa yang dimaksud dengan hukum. Ia mengatakan bahwa :

Hukum ialah keseluruhan syarat-syarat yang dengan ini kehendak bebas dari orang yang satu dapat menyesuaikan diri dengan kehendak bebas dari orang yang lain, menuruti peraturan hukum tentang kemerdekaan.⁵

Kedua batasan yang dipaparkan para ahli tersebut kiranya dapat membantu untuk merumuskan apa yang dimaksud dengan hukum tersebut, sehingga tujuan untuk mempelajari hukum akhirnya dapat tercapai. Tujuan hukum itu sendiri adalah mengatur pergaulan hidup secara damai, karena hukum menghendaki perdamaian.⁶ Selain itu hukum juga bertujuan untuk menjamin adanya kepastian hukum dalam masyarakat.⁷

Selain dari batasan dan tujuannya, hukum juga dapat dikenal dari karakteristik yang ada di dalamnya. Karakteristik tersebut adalah adanya perintah dan/atau larangan serta perintah dan/atau larangan itu harus patuh ditaati setiap orang.⁸ Dengan demikian, dari paparan mengenai batasan, tujuan, dan karakteristik hukum dapat disimpulkan bahwa hukum meliputi beberapa unsur yaitu⁹ :

- a. Peraturan mengenai tingkah laku manusia dalam pergaulan masyarakat;

⁵ *Ibid*

⁶ Apeldoorn, *op.cit.*, hlm.22

⁷ Kansil, *op.cit.*, hlm.40-41

⁸ *Ibid.*, hlm.39

⁹ *Ibid*

- b. Peraturan tersebut diadakan oleh badan-badan resmi yang wajib;
- c. Peraturan itu bersifat memaksa;
- d. Sanksi terhadap pelanggaran peraturan tersebut adalah tegas.

Lebih dari itu, pada dasarnya terdapat kaitan yang sangat erat antara hukum dan negara. Di antara keduanya terdapat hubungan yang tidak dapat dipisahkan. Hukum pada dasarnya bersifat normatif dimana ia mempunyai sifat untuk mengatur tata kehidupan manusia. Hukum memiliki sanksi-sanksi, namun hal tersebut tidak akan pernah nyata selama ia tidak berlaku secara efektif. Keberlakuan efektif dari hukum dapat direalisasikan dengan “organ pemaksa” yang memang mempunyai legitimasi untuk menegakkan hukum. Organ tersebut sering disebut dengan istilah negara. Dengan demikian, dapat disimpulkan jika peran negara sebagai sebuah organ sangatlah sentral dalam rangka penegakan hukum, seperti yang pernah dikatakan oleh Hans Kelsen bahwa:

Sepanjang hukum dipahami secara genuine, sebagai norma primer, hukum berlaku jika diaplikasikan oleh organ, jika organ tersebut mengaplikasikan sanksi.¹⁰

Plato¹¹, seorang filsuf Yunani Kuno pernah mengatakan bahwa munculnya negara karena adanya hubungan timbal balik dan rasa saling membutuhkan antara sesama manusia.¹² Selain Plato, beberapa ahli lain

¹⁰ Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006) hlm.59

¹¹ Plato adalah murid setia Socrates yang mewarisi tradisi keilmuan dan filsafat Socrates. Ia pula yang kemudian menuliskan pemikiran-pemikiran dari Socrates dalam karya-karya monumentalnya yaitu *Dialogue* (Dialog), *Republic* (Republik), *Statesman* (Negarawan), dan *Apologia* (Pembelaan). (Dikutip dalam buku Ahmad Suhelmi. *Pemikiran Politik Barat: Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*)

¹² Ahmad Suhelmi. *Pemikiran Politik Barat: Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*. (Jakarta: PT. Gramedia, 2001) hlm.38

mencoba mendefinisikan negara, salah satunya adalah Harold J.Laski. Menurutny yang dimaksud dengan Negara adalah : ¹³

Suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan yang secara sah lebih agung daripada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat itu. Masyarakat adalah kelompok manusia yang hidup dan bekerja sama untuk mencapai terkabulnya keinginan-keinginan mereka bersama. Masyarakat merupakan Negara bila cara hidup yang ditaati oleh individu maupun asosiasi-asosiasi ditentukan oleh wewenang yang bersifat memaksa dan mengikat.¹⁴

Dengan demikian, secara jelas dapat dikatakan bahwa melalui negara, realisasi dari penegakkan hukum dapat dilakukan. Hal ini merupakan hubungan yang mutlak dan sewajarnya ada, mengingat keberadaan negara dan hukum yang telah menjadi bagian dari tatanan hidup umat manusia.

Berdasarkan karakteristik penguasanya, negara dapat dibedakan menjadi dua, yaitu negara yang baik dan buruk. Negara yang baik adalah negara yang penguasanya selalu berusaha mewujudkan kebaikan bersama (dalam hal kekayaan, kebajikan dan kebebasan), sedangkan negara yang buruk adalah negara yang penguasanya memiliki *vested interest* dan mementingkan kebaikan dan keuntungan bagi diri sendiri.¹⁵

Lebih dari itu, berbicara mengenai negara dan hukum, tidak akan lepas dengan istilah yang bernama kekuasaan. Ada adagium yang menyatakan adanya relasi antara ketiganya dengan penegasan antara hukum dan kekuasaan, bahwa hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, dan

¹³ Muhammad Tahir Azhary dalam bukunya yang berjudul *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Impelementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini* memberikan standar minimum untuk suatu entitas dapat disebut sebagai sebuah Negara, bahwa entitas tersebut setidaknya memiliki tiga unsure pokok yaitu : (1). Rakyat atau sejumlah orang (2). Wilayah tertentu dan (3). Pemerintahan yang berwibawa dan berdaulat dan sebagai unsur komplementer dapat ditambahkan pengakuan masyarakat Internasional atau Negara-negara lain.

¹⁴ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta : PT. Gramedia, 2003), hlm.141

¹⁵ Suhelmi, *op.cit.*, hlm.102

kekuasaan tanpa hukum adalah kesewenang-wenangan. Oleh karena itu, secara mutlak hukum harus ada dalam rangka menghindari kesewenang-wenangan tersebut, serta untuk menghindari pemerintahan yang tiran.

Pemerintahan yang tiran muncul akibat kesewenang-wenangan dari penguasa yang berkuasa, dimana menurut Thomas Aquinas, pemerintahan tiran (tirani) merupakan lawan dari pemerintahan monarki.¹⁶ Masih menurut Thomas Aquinas, bentuk negara (pemerintahan) monarki adalah bentuk pemerintahan yang terbaik (*optima civitas*) dibandingkan bentuk-bentuk pemerintahan yang lain.¹⁷ Thomas Aquinas mengatakan:

Regim terbaik dari masyarakat adalah pemerintah oleh satu orang yang dibuat jelas jika kita menyebutnya tujuan kepadanya suatu pemerintahan ada dalam memelihara perdamaian. Perdamaian dan persatuan dari banyak subyek adalah tujuan dari penguasa. Tetapi persatuan secara lebih tepatnya merupakan efek dari satu hal daripada banyak hal.¹⁸

Untuk mencegah kesewenang-wenangan itu, hukum hadir untuk tujuan mengatur pergaulan hidup secara damai, karena hukum menghendaki perdamaian.¹⁹ Selain itu hukum juga bertujuan untuk menjamin adanya kepastian hukum dalam masyarakat.²⁰ Terkait hal tersebut, agar kekuasaan dari penguasa mendapatkan pembatasan-pembatasan, beberapa filsuf abad pertengahan telah memikirkan konsep yang tepat dalam rangka menghindari pemerintahan tiran.

¹⁶ Negara yang diperintah satu orang dan bertujuan mencapai kebaikan bersama. (Dikutip dalam buku Ahmad Suhelmi. *Pemikiran Politik Barat: Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*)

¹⁷ Suhelmi, *op.cit.*, hlm.103

¹⁸ Bogingari. *The Political Ideas of Thomas Aquinas*, (New York: Hafner Publishing Com, 1965) hlm.xxvii sebagaimana dikutip dalam *Ibid.*, hlm.103

¹⁹ Apeldoorn, *op.cit.*, hlm.22

²⁰ Kansil, *op.cit.*, hlm.40-41

John Locke (1632-1704)²¹ adalah yang pertama, ia merupakan seorang filsuf yang sangat disegani pada zamannya (bahkan sampai saat ini). Pemikirannya tentang individualisme dan liberalisme banyak menjadi rujukan dari pemikir-pemikir besar abad ini. Pemikiran Locke berangkat dari konsep mengenai hak-hak kepemilikan. Kekuasaan Negara menurut Locke pada hakikatnya dibentuk untuk menjaga hak-hak pemilikan individual.²² Ia juga mendesakralisasi kekuasaan politik. Menurutnya kekuasaan negara tidak lain merupakan sebuah kepercayaan rakyat kepada penguasa untuk memerintah mereka. Kemudian, karena sumber kepercayaan itu dari rakyat, maka seorang pemimpin hanya bertanggung jawab terkait kekuasaannya kepada rakyat. Hal ini jelas berbeda dengan konsep kedaulatan Tuhan dimana menurut konsep ini, kekuasaan itu berasal dari Tuhan, sehingga seorang penguasa haruslah bertanggung jawab kepada Tuhan.

Berdasarkan konsep kedaulatan versi Locke tersebut, negara hanya dibenarkan bertindak dan berbuat sejauh bertujuan untuk melaksanakan tujuan yang dikehendaki rakyat.²³ Kekuasaan tertinggi (negara) diperkenankan mengatur dan mengambil kepemilikan individu sejauh hanya bila individu bersangkutan mengizinkannya.²⁴ Untuk mencegah timbulnya negara absolut dan terjaminnya kehidupan *civil society*, maka diperlukan peran dari konstitusi sebagai penjelmaan hukum negara yang merupakan gambaran bentuk perjanjian antara masyarakat dan penguasa. Konstitusi teramat penting bagi suatu negara karena di dalamnya termuat aturan-aturan dasar pembatasan kekuasaan dan hak-hak asasi warga negara.²⁵

²¹ Jhon Locke dilahirkan pada tanggal 29 Agustus 1632 di Wrington, sebuah desa di Somerset Utara, Inggris Barat.

²² Suhelmi, *op.cit.*, hlm.194

²³ *Ibid.*, hlm.198

²⁴ Frans Magnis Suseno. *Etika Politik*. (Jakarta: Gramedia, 1994) hlm.231

²⁵ Suhelmi, *op.cit.*, hlm.199

Menurut Locke, untuk mencegah kesewenang-wenangan dari penguasa yang bisa mengarah ke pemerintahan tiran atau negara totaliter, dapat dilakukan dengan menciptakan pembatasan kekuasaan negara, atau dalam bahasa yang lebih populer lebih dikenal dengan Teori Pemisahan Kekuasaan.²⁶ Pemisahan Kekuasaan adalah salah satu unsur dari negara hukum formal menurut Friedrich Julius Stahl.²⁷ Kekuasaan negara harus dibatasi dengan mencegah sentralisasi kekuasaan ke dalam satu tangan atau lembaga.²⁸ Pemisahan tersebut maksudnya adalah dengan pembagian kekuasaan ke dalam tiga cabang yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan federatif.²⁹ Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan yang melaksanakan Undang-Undang dalam hal ini raja atau

²⁶ Menurut Prof. Jennings pemisahan kekuasaan dibagi menjadi dua, yaitu kekuasaan dalam arti materiel dan pemisahan kekuasaan dalam arti formil. Pemisahan kekuasaan dalam arti materiel ialah kekuasaan dalam arti pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas (fungsi-fungsi) kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu kepada 3 bagian; legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan yang dimaksudkan pemisahan kekuasaan dalam arti formil ialah bila pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan dengan tegas. (Dikutip dalam Ismail Sunny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, cet.1, (Jakarta: Departemen Penerangan RI, 1962), hlm.10.

²⁷ Menurut Friedrich Julius Stahl terdapat empat unsur dalam Negara hukum formal, dan unsur-unsur itu adalah:

1. Pengakuan terhadap hak-hak asasi
Hal ini merupakan tujuan utama atas perlindungan atas hak-hak dasar atau hak-hak asasi dan ini sesuai dengan ajaran John Locke. Hak-hak dasar/hak-hak asasi ini harus dipertahankan atau dijamin jangan sampai dilanggar;
2. Pemisahan Kekuasaan
Kalau hak-hak asasi/hak-hak dasar ini dilindungi dalam Negara Hukum yang liberal itu tak sempurna oleh karena itu di dalam Negara itu harus diadakan pemisahan kekuasaan;
3. Unsur ketiga adalah sebagai akibat atas kelanjutan dari pemisahan kekuasaan Pemerintah harus berdasarkan Undang-Undang;
4. Timbulnya sebagai akibat pertentangan/konflik antara unsur pertama dan unsur ketiga. Unsur ketiga ini walaupun berdasarkan Undang-Undang, akan tetapi terdapat kemungkinan akan melanggar hak-hak asasi tadi, misal pemerintah terpaksa membongkar rumah-rumah. Pembongkaran rumah-rumah ini dengan mengadakan ganti rugi. Walaupun ada Undang-Undang yang mengaturnya, tapi karena penggantinya tidak mencukupi, maka hal ini dirasakan sebagai suatu pelanggaran terhadap hak-hak asasi. Jadi, sebagai unsur keempat adalah harus ada pengadilan administrasi yang mengadili antara penguasa dan yang dikuasai apabila hak-hak asasi mereka dilanggar.

(Dikutip dalam Padmo Wahyono. Ed., *ilmu Negara*, cet.2, (Jakarta:Ind.Hill-Co,1999), hlm.99-100)

²⁸ *Ibid.*, hlm.200

²⁹ *Ibid*

penguasa, atau kepala negara atau kepala pemerintahan, kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk melaksanakan Undang-Undang, dan kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang berkaitan dengan hubungan luar negeri.³⁰

Berbeda dengan Locke, Charles Louis de Secondat Baron de Montesquieu atau yang biasa kita sebut Montesquieu juga memaparkan teori terkait pemisahan kekuasaan yang dinamakan *Trias Politica*. *Trias politica* merupakan gagasan mengenai pemisahan kekuasaan negara ke dalam tiga bentuk kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif.³¹ Terdapat sebuah hal yang menarik dalam gagasan *trias politica*. Hal ini dikarenakan dalam gagasan ini justru ditemui percabangan kekuasaan yudikatif, bukan federatif seperti yang ditemui di gagasan John Locke.

Jika Locke memasukkan percabangan kekuasaan federatif, maka Montesquieu memasukkan cabang kekuasaan yudikatif dimana cabang kekuasaan ini merupakan kekuasaan untuk mengadili. Bagi Montesquieu, kekuasaan untuk mengadili tidak mungkin disatukan dengan dua cabang kekuasaan yang lain, karena apabila disatukan maka kemerdekaan rakyat akan terancam karena hakim akan menjadi orang yang membuat hukum. Kemudian apabila kekuasaan mengadili disatukan dengan dua cabang kekuasaan yang lain, maka hakim akan bertindak dengan kekerasan dan penindasan.³²

Lebih lanjut, kajian mengenai teori pemisahan kekuasaan memiliki banyak perkembangan dan perubahan. Salah satunya adalah yang terjadi di Indonesia, dimana konsep pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) bergeser sedikit menjadi konsep pembagian kekuasaan (*distribution of powers*). Hal ini terjadi karena secara institusional lembaga-lembaga negara yang merepresentasikan tiga cabang kekuasaan walau berdiri sendiri namun dalam menjalankan kekuasaan atau wewenangnya, lembaga negara yang

³⁰ *Ibid.*, hlm.201 - 203

³¹ *Ibid.*, hlm.213

³² Deliar Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, (Jakarta: C.V. Rajawali Press, 1982) hlm.100 sebagaimana dikutip dalam Suhelmi, *op.cit.*, hlm.230

satu tidak terlepas atau terpisah secara mutlak dengan lembaga negara lain.³³

Kembali kepada percabangan kekuasaan, yudikatif adalah cabang kekuasaan yang mempunyai peran untuk mengadili.³⁴ Di Indonesia, cabang kekuasaan ini direpresentasikan oleh Mahkamah Agung, badan peradilan di bawahnya, serta oleh Mahkamah Konstitusi.³⁵ Keduanya (Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi) sering disebut dengan Kekuasaan Kehakiman. Kekuasaan Kehakiman yang dimaksud adalah kekuasaan kehakiman yang merdeka³⁶ bebas dari intervensi lembaga atau cabang kekuasaan lain, tujuannya agar terciptanya penegakkan hukum dan keadilan.³⁷

Kekuasaan kehakiman sebagai salah satu dari tiga cabang kekuasaan selain legislatif dan eksekutif mulai menemui tantangannya sendiri. Tuntutan untuk dapat berlaku adil, imparsiial dan berintegritas sudah pasti menggiring salah satu cabang kekuasaan ini menuju ke arah pembenahan sistem dan peningkatan kualitas hakim sebagai salah satu motor penggerak cabang kekuasaan ini. Maka tidak heran jika kemudian masyarakat sangat menaruh perhatian terhadap perkembangan dari cabang kekuasaan yang satu ini.

Terkait dengan kekuasaan kehakiman, dikenal istilah yang dinamakan *judicial review*. Gagasan mengenai *judicial review* baru muncul pada tahun 1803, dengan dimotori oleh MA Amerika Serikat yang diketuai

³³ Bagir Manan, *Susunan Pemerintahan*, (Bandung: Fakultas Hukum Unpad, 1989) hlm.1 sebagaimana dikutip dalam Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*. (Bandung: Fokus Media, 2009) hlm.69

³⁴ Menurut Bagir Manan, di antara ketiga cabang kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif maka kekuasaan kehakiman atau yudikatif lah yang merupakan cabang kekuasaan yang paling lemah. Lihat Bagir Manan dan Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia.edisi revisi*. (Bandung: Alumni, 1997), hlm.39

³⁵ Indonesia (a), *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, ps.24 ayat (2)

³⁶ *Ibid.*, ps.24 ayat (1)

³⁷ *Ibid*

oleh John Marshal yang membatalkan ketentuan di dalam *Judiciary Act 1789* karena dinilai bertentangan dengan Konstitusi Amerika Serikat.³⁸ Di kemudian hari apa yang dilakukan oleh MA Amerika Serikat ini menjadi pelopor dilakukannya *judicial review*³⁹ di pengadilan. Tindakan MA Amerika Serikat ini pada awalnya memicu perdebatan tentang *Judicial Review*, dimana pada saat itu terjadi dominasi terkait pandangan bahwa hukum adalah manifestasi dari kedaulatan rakyat yang menghendaki supremasi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat. Suatu pengadilan tidak dapat menolak untuk menerapkan suatu Undang-Undang walaupun dinilai melanggar Undang-Undang Dasar.⁴⁰

George Jellinek kemudian mengembangkan gagasan ini pada akhir abad ke-19. Jellinek meminta agar Mahkamah Agung Austria diberikan perluasan kewenangan untuk melakukan *judicial review* seperti yang dipraktekkan oleh John Marshall.⁴¹ Kemudian pada tahun 1919 – 1920,

³⁸ Ada tiga alasan yang dikemukakan oleh John Marshall terkait dengan *judicial review* pertama yang membatalkan *judiciary act 1789*, yaitu:

1. Hakim bersumpah untuk menjunjung tinggi konstitusi, sehingga jika ada peraturan yang dianggap bertentangan dengan konstitusi, maka hakim harus melakukan pengujian terhadap peraturan tersebut;
2. Konstitusi adalah *the supreme law of the land* sehingga harus ada peluang pengujian terhadap peraturan yang dibawahnya agar isi konstitusi itu tidak dilanggar;
3. Hakim tidak boleh menolak perkara sehingga kalau ada yang mengajukan permintaan *judicial review*, permintaan tersebut haruslah dipenuhi.

(Lihat Mohammad Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010) hlm.98-99)

³⁹ Istilah *Judicial Review* terkait dengan istilah Belanda “*toetsingsrecht*”, tetapi keduanya memiliki perbedaan terutama dari sisi tindakan hakim. *Toetsingsrecht* bersifat terbatas pada penilaian hakim terhadap suatu produk hukum, sedangkan pembatalannya dikembalikan kepada lembaga yang membentuk. Sedangkan dalam konsep *judicial review* secara umum terutama di Negara-negara Eropa Kontinental sudah termasuk tindakan hakim membatalkan aturan hukum dimaksud. Selain itu, istilah *judicial review* juga terkait tetapi harus dibedakan dengan istilah lain seperti *leglisatif review*, *constitutional review*, dan *legal review*. Dalam konteks *judicial review* yang dijalankan oleh MK dapat disebut sebagai *constitutional review* karena batu ujinya adalah konstitusi. (Lihat Jimly Asshiddiqie (a), *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konpress, 2005). Hlm.6-9)

⁴⁰ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010) hlm.2

⁴¹ *Ibid*

Hans Kelsen menelurkan gagasan baru terkait pembentukan peradilan tersendiri di luar Mahkamah Agung. Peradilan tersendiri ini maksudnya adalah peradilan yang memang mempunyai fungsi khusus untuk dapat melakukan wewenang *judicial review*. Hasil dari pencetusan gagasan ini, pada tahun 1920 untuk kali pertama dikenal sebuah bentuk peradilan khusus yang dikenal dengan nama Mahkamah Konstitusi.⁴²

Selama ini, sistem demokrasi dikenal sebagai sebuah sistem politik yang dilandaskan pada suara mayoritas. Secara sederhana, sistem politik demokrasi adalah pembuatan kebijakan publik atas dasar suara mayoritas melalui mekanisme perwakilan yang dipilih lewat pemilu. Kekuasaan mayoritas tersebut perlu untuk dibatasi karena dapat menjadi basis legitimasi bagi penyalahgunaan kekuasaan, bahkan membahayakan demokrasi itu sendiri. Oleh karena itu, diperlukan pembatasan yang rasional, bukan sebagai sesuatu yang bertentangan dengan demokrasi, tetapi justru menjadi salah satu esensi demokrasi.⁴³ Mekanisme *judicial review* yang di banyak negara dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi merupakan mekanisme untuk membatasi dan mengatasi kelemahan demokrasi tradisional.⁴⁴

Kelahiran Mahkamah Konstitusi melahirkan sebuah terminologi baru yaitu hakim konstitusi. Hakim konstitusi adalah hakim yang bekerja di dalam Mahkamah Konstitusi, biasanya ia dipilih oleh parlemen, atau lembaga politik lain.⁴⁵ Hal ini berbeda dengan hakim pada pengadilan

⁴² *Ibid.*, hlm.3

⁴³ Lihat, David Wood, *Judicial Invalidation of Legislation and Democratic Principles*, dalam Charles Samford and Kim Preston (eds.), *Interpreting Constitution*, (NSW: The Federation Press, 1996) hlm.171-183 sebagaimana dikutip dalam *Ibid*

⁴⁴ Jose H. Choper, *Judicial Review and the National Political Process: A Functional Reconsideration of the Role of the Supreme Court*, (Chicago and London: The University of Chicago Press, 1980) hlm.4-7. Keberadaan Mahkamah Konstitusi dikenal sebagai fenomena abad XX dan pada umumnya dibentuk di Negara-negara yang telah mencapai tahap akhir transisi demokrasi yang salah satu cirinya adalah penerimaan mekanisme konstitusi untuk menjamin hak dan kebebasan dasar warga Negara serta pembatasan kekuasaan Negara. Lihat I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review dan Welfare State*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008) hlm.3 sebagaimana dikutip dalam *Ibid*

umum biasa yang tidak dipilih melalui lembaga politik (hakim hanya memiliki kemampuan teknis hukum).⁴⁶ Perbedaan ini menyebabkan Mahkamah Konstitusi sering dicirikan sebagai pengadilan politik.⁴⁷

Dalam kerangka NKRI, upaya untuk menghadirkan Mahkamah Konstitusi telah berhasil dengan adanya Amandemen UUD 1945.⁴⁸ Hal ini tercantum di dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi:⁴⁹

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.

Kemudian, dalam pasal 24C UUD 1945 dijabarkan antara lain mengenai kewenangan, susunan dan kedudukan Mahkamah Konstitusi di dalam Struktur Kenegaraan Republik Indonesia. Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24 C UUD 1945 ini kemudian menjadi dasar filosofis dari Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dapat dipahami dari dua sisi, yaitu dari sisi politik dan dari sisi hukum. Dari sisi politik ketatanegaraan, keberadaan Mahkamah Konstitusi diperlukan guna mengimbangi kekuasaan pembentukan Undang-Undang yang dimiliki oleh

⁴⁵ Untuk Mahkamah Konstitusi Indonesia, sembilan hakim konstitusi dipilih oleh tiga lembaga negara. Yaitu masing-masing tiga hakim dipilih oleh Presiden, tiga oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga oleh Mahkamah Agung. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 24 C ayat (3) UUD 1945 yaitu: Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.

⁴⁶ Donald P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany* sebagaimana dikutip dalam Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *op.cit.*, hlm.4

⁴⁷ *Ibid.*, hlm.4

⁴⁸ Menurut Machfud M.D Amandemen terhadap UUD 1945 hanya terjadi sebanyak satu kali, hal ini berbeda dengan pandangan beberapa orang yang menyatakan bahwa UUD 1945 telah di amandemen sebanyak 4 kali. (Lihat Mahfud, *op.cit.*, hlm.x-xi.)

⁴⁹ Indonesia (a) , *op.cit.*, ps.24 ayat (2).

Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Hal ini diperlukan agar Undang-Undang tidak menjadi legitimasi bagi tirani mayoritas wakil rakyat di DPR dan Presiden yang dipilih langsung oleh mayoritas rakyat.⁵⁰

Di sisi lain, perubahan ketatanegaraan yang tidak lagi menganut supremasi Majelis Perwakilan Rakyat menempatkan lembaga-lembaga negara pada posisi yang sederajat. Hal itu memungkinkan untuk dilakukan dan dalam praktiknya sudah pernah terjadi atau muncul sengketa antar lembaga negara yang memerlukan forum untuk menyelesaikannya. Kelembagaan paling sesuai adalah Mahkamah Konstitusi.⁵¹

Lembaga lain yang lahir pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945 adalah yang biasa disebut dengan Komisi Yudisial. Komisi Yudisial adalah lembaga penunjang (*auxiliary institution*) atau pembantu dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman.⁵² Komisi Yudisial ini dihadirkan sebagai lembaga negara yang berperan dalam pengawasan eksternal tugas kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial ini adalah lembaga negara mandiri seperti yang secara eksplisit disebutkan di dalam Pasal 24 B ayat (1) Undang-Undang tentang Komisi Yudisial, yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 dibentuk pada tahun 2004, sedangkan Komisi Yudisial sendiri baru dibentuk pada pertengahan 2005.⁵³

Dalam pemisahan kekuasaan terkandung sebuah mekanisme *check and balances* dimana diantara masing-masing kekuasaan harus saling mengawasi sehingga dapat menghindari atau mengurangi kesewenang-wenangan kekuasaan. Terkait hal ini, kehadiran Komisi Yudisial dinyatakan sebagai lembaga pembantu yang berperan dalam pengawasan eksternal para hakim, baik hakim agung, hakim konstitusi maupun hakim pada umumnya. Hal ini dibuat menjadi nyata pada saat tahun 2005 Komisi Yudisial

⁵⁰ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *op.cit.*, hlm.7

⁵¹ *Ibid*

⁵² Mahfud, *op.cit.*, hlm.120

⁵³ *Ibid.*, hlm.121

menggagas “Kocok Ulang” pada hakim agung.⁵⁴ Gagasan ini muncul karena Komisi Yudisial menerima banyak laporan dari masyarakat tentang perilaku hakim yang dianggap korup. Kocok ulang ini sebagai upaya menyeleksi kembali hakim-hakim agung untuk diganti dengan hakim agung yang dianggap lebih bersih.⁵⁵

Upaya kocok ulang oleh Komisi Yudisial ini dianggap berlebihan dan melebihi batas oleh para Hakim Agung. Sebagai lembaga yang baru terbentuk, Komisi Yudisial dianggap terlalu arogan. Alih-alih sebagai *partner* dalam rangka membentuk kekuasaan kehakiman yang baik, Komisi Yudisial malah dianggap seperti polisi bagi para hakim agung. Hal ini kemudian menimbulkan resistensi dari para hakim agung. Berangkat dari hal tersebut, kemudian 31 hakim agung mengajukan *judicial review* (uji materi) atas UU Nomor 22 Tahun 2004 terhadap UUD 1945, khususnya yang menyangkut kewenangan Komisi Yudisial untuk mengawasi hakim agung. Hal ini dianggap bertentangan dengan Pasal 24 B ayat (1) UUD 1945.⁵⁶

Menurut para hakim agung, berdasarkan bunyi Pasal 24 B ayat (1) tersebut, kewenangan Komisi Yudisial untuk hakim agung hanya sebatas mengusulkan pengangkatan, sedangkan kewenangan Komisi Yudisial untuk mengawasi hanya berlaku untuk hakim-hakim di bawah hakim agung dan tidak untuk hakim konstitusi. Alasannya adalah bahwa bunyi Pasal 24 B ayat (1) jelas menyebut istilah hakim agung untuk konteks pengangkatan

⁵⁴ Gagasan kocok ulang terhadap hakim agung ini merebak pada sekitar bulan Januari tahun 2006 dimana ada usulan dari beberapa kelompok Masyarakat agar Komisi Yudisial memasukkan poin mengenai seleksi ulang terhadap hakim agung di dalam Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU). Gagasan ini dianggap revolusioner karena berupaya untuk menseleksi ulang hakim agung namun menjelang Penyusunan PERPU gagasan ini kemudian ditiadakan. Komisi Yudisial melalui anggotanya yaitu Chatamarrasjid yang merupakan Ketua Tim Pembahasan Draft Perpu atas Perubahan UU No. 22 Tahun 2004 mengatakan kalau pilihan untuk melakukan seleksi ulang hakim agung akan menimbulkan resistensi yang sangat tinggi dan tujuan yang akan dicapai nanti bisa melenceng. Lihat <http://berita.kapanlagi.com/politik/nasional/ky-didesak-masukan-aturan-kocok-ulang-hakim-agung-dalam-perppu-uc2gr53.html> diunduh pada 21 Mei 2011 pukul 19.45 WIB.

⁵⁵ Mahfud, *op.cit.*, hlm.121

⁵⁶ *Ibid.*, hlm.122

dan menyebut hakim dalam konteks pengawasan. Untuk hakim agung disebutkan bahwa kewenangan Komisi Yudisial adalah dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim yang artinya adalah pengawasan.⁵⁷

Pemaparan di atas akhirnya menciptakan munculnya dua hal yang mungkin terjadi, pertama memang benar telah terjadi upaya melampaui batas yang dilakukan oleh Komisi Yudisial terkait perannya dalam mengawasi hakim agung, dan kemungkinan kedua ialah munculnya resistensi dari para hakim agung yang mewakili Mahkamah Agung sebagai lembaga yang jauh lebih dulu hadir dibandingkan Komisi Yudisial sehingga para hakim merasa tidak suka dengan terobosan yang dilakukan oleh Komisi Yudisial tersebut.

Selain berhadapan dengan hakim agung, Komisi Yudisial juga berhadapan dengan hakim konstitusi yang berdasarkan UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial masuk dalam lingkup pengawasan Komisi Yudisial.⁵⁸ Namun hal ini juga mendapatkan tantangan dari para pelaksana kekuasaan kehakiman yang telah ada lebih dulu. Poin mengenai pengawasan hakim konstitusi ini masuk dalam poin tuntutan yang diajukan 31 hakim agung kepada Mahkamah Konstitusi.

Selain itu, berdasarkan pemaparan di atas, dapat dilihat pula apakah kehadiran fungsi pengawasan hakim oleh Komisi Yudisial ini melanggar prinsip independensi kekuasaan kehakiman. Karena jika memang terjadi sebuah pelanggaran, maka hal tersebut menjadi sebuah hal yang sangat penting untuk digarisbawahi. Seperti yang diketahui di dalam bunyi Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, yaitu: "*Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna*

⁵⁷ *Ibid*

⁵⁸ Di dalam UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial pasal 1 angka 5 dijelaskan bahwa hakim yang menjadi lingkup pengawasan dari Komisi Yudisial adalah semua hakim pada badan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung serta hakim Mahkamah Konstitusi. Lihat Pasal 1 angka 5 UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

menegakkan hukum dan keadilan.”⁵⁹ Artinya bahwa independensi kehakiman menjadi sesuatu yang mutlak, menjadi prinsip yang harus dipegang teguh dalam sebuah negara hukum seperti Indonesia.⁶⁰

Mahkamah Konstitusi kemudian mengabulkan permohonan *judicial review* Undang-Undang tentang Komisi Yudisial, akibatnya Komisi Yudisial kehilangan salah satu kewenangannya untuk melakukan pengawasan terhadap hakim agung dan hakim konstitusi. Fenomena ini memunculkan beberapa pertanyaan terkait, bagaimanakah konsep pengawasan hakim konstitusi sendiri? Apakah putusan Mahkamah Konstitusi terkait hal ini telah sesuai dengan konsep *trias politica* itu sendiri seperti yang di gagas oleh Montesquie? Pertanyaan-pertanyaan tersebut menjadi dasar bagi penulis dalam melakukan analisis terkait pengawasan hakim konstitusi, dimana hal tersebut merupakan bagian dari teori kekuasaan kehakiman yang telah banyak digunakan di berbagai macam negara. Lebih dari itu, analisis ini akan difokuskan pada **Pengawasan Hakim Konstitusi Pasca *Judicial Review* UU Komisi Yudisial dan kaitannya dengan Independensi Kekuasaan Kehakiman.**

1.2. Pokok Permasalahan

1. Bagaimanakah sistematika kekuasaan yudisial dan kaitannya dengan independensi kekuasaan kehakiman ?
2. Bagaimana pengawasan hakim konstitusi pasca *Judicial Review* UU KY ?

⁵⁹ Indonesia (a), *op.cit.*, Ps.24 ayat (1).

⁶⁰ Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Lihat *Ibid.*, pasal 1 ayat (3)

1.3. Tujuan Penulisan

Berdasarkan pokok permasalahan yang diuraikan diatas, penulisan skripsi ini bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana penjabaran mengenai konsep pengawasan Hakim Konstitusi dari sudut teori dan kaitannya dengan independensi kekuasaan kehakiman.
2. Untuk mengetahui bagaimana konsep pengawasan hakim konstitusi pasca *Judicial Review* UU Komisi Yudisial

1.4. Kerangka Konseptual

Untuk menghindari kesalahpahaman atas pengertian Pengawasan Hakim Konstitusi Pasca *judicial review* UU Komisi Yudisial Republik Indonesia dan kaitannya dengan independensi Kekuasaan Kehakiman maka penulis akan coba memberikan batasan-batasan terkait hal-hal khusus tersebut sebagai berikut.

Menurut Bagir Manan, ia membagi definisi hakim menjadi dua, yaitu hakim dalam arti umum dan khusus. Dalam arti umum, hakim adalah setiap orang atau pejabat yang melakukan penyelesaian atau memutus suatu sengketa. Sementara itu, hakim dalam arti khusus adalah pejabat di lingkungan badan peradilan yang diangkat dan diberi wewenang memutuskan sengketa hukum dan membuat ketetapan hukum.⁶¹ Dalam penelitian ini, hakim yang dimaksud adalah hakim dalam arti khusus. Sedangkan berdasarkan Pasal 1 angka 7 UU No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang dimaksud dengan hakim konstitusi itu sendiri adalah hakim pada Mahkamah Konstitusi.⁶² Maksudnya adalah sembilan hakim yang dipilih masing-masing tiga oleh Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat dan Mahkamah Agung.

⁶¹ Magnar, *op.cit.*, hlm.39

⁶² Indonesia (b), *Undang-Undang Tentang Kekuasaan Kehakiman*, UU No.48 Tahun 2009, pasal.1 angka 7

Kemudian istilah *judicial review* itu sendiri terkait dengan istilah Belanda “*toetsingsrecht*”, tetapi keduanya memiliki perbedaan terutama dari sisi tindakan hakim. *Toetsingsrecht* bersifat terbatas pada penilaian hakim terhadap suatu produk hukum, sedangkan pembatalannya dikembalikan kepada lembaga yang membentuk. Sementara itu, dalam konsep *judicial review* secara umum terutama di negara-negara Eropa Kontinental ia sudah termasuk tindakan hakim membatalkan aturan hukum dimaksud. Selain itu, dalam konteks *judicial review* yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi dapat disebut sebagai *constitutional review* karena batu ujinya adalah konstitusi.⁶³

Mengenai independensi kekuasaan kehakiman, independensi dapat diartikan sebagai kebebasan atau kemerdekaan. Menurut Bagir Manan, kebebasan dan kemerdekaan kekuasaan kehakiman adalah wujud penghargaan terhadap negara hukum, dimana hakim berlaku sebagai panglima. Kebebasan yang dimaksud adalah kebebasan dalam menjalankan fungsi yudisial baik yang bersifat perkara (sengketa) maupun ketetapan-ketetapan yudisial.⁶⁴ Intervensi terhadap kebebasan ini tidak pernah diperbolehkan dalam negara hukum, karena peradilan yang bebas dan tidak memihak merupakan salah satu prinsip negara hukum menurut Jimly Asshidiqie.⁶⁵

Lebih lanjut Bagir Manan mengemukakan 6 (enam) substansi dalam kekuasaan kehakiman yang merdeka, yaitu:⁶⁶

- a. Kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah kekuasaan dalam menyelenggarakan peradilan atau fungsi yudisial yang meliputi kekuasaan memeriksa dan memutus suatu perkara atau sengketa, dan kekuasaan untuk membuat suatu ketetapan hukum. kekuasaan –

⁶³ Jimly Asshiddiqie (a), *op.cit.*, hlm.6-9

⁶⁴ Magnar, *op.cit.*, hlm.42

⁶⁵ Jimly Asshidiqie (b), *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm.126

⁶⁶ Bagir Manan. *Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam UU No.4 Tahun 2004*. (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm.29-30

kekuasaan di luar kekuasaan memeriksa dan memutus perkara dan membuat ketetapan hukum, dimungkinkan dicampuri, seperti supervise dan pemeriksaan dari cabang-cabang kekuasaan di luar kekuasaan kehakiman;

- b. Kekuasaan kehakiman yang merdeka dimaksudkan untuk menjamin kebebasan hakim dari berbagai kekhawatiran atau rasa takut akibat suatu putusan atau ketetapan hukum yang dibuat;
- c. Kekuasaan kehakiman yang merdeka bertujuan mejamin hakim bertindak obyektif, jujur, dan tidak berpihak;
- d. Pengawasan kekuasaan kehakiman yang merdeka dilakukan semata-mata melalui upaya hukum biasa atau luar biasa pleh dan dalam lingkungan kekuasaan kehakiman sendiri;
- e. Kekuasaan kehakiman yang merdeka melarang segala bentuk campur tangan dari kekuasaan diluar kekuasaan kehakiman; dan
- f. Semua tindakan terhadap hakim semata-mata dilakukan menurut Undang-Undang.

Pengawasan hakim dapat dibagi dalam dua jenis, yaitu pengawasan internal yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi itu sendiri dengan membuat suatu organ atau badan khusus yang mempunyai kewenangan tersendiri untuk melakukan pengawasan hakim konstitusi. Organ ini sekarang disebut dengan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi yang diatur di dalam pasal 23 ayat (3) dan ayat (5) Undang-Undang No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi serta di dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) No.02/PMK/2003 tentang Kode Etik dan Pedoman Tingkah Laku Hakim Konstitusi. Sedangkan pengawasan eksternal adalah pengawasan hakim yang dilakukan oleh lembaga lain di luar Mahkamah Konstitusi dalam hal ini oleh Komisi Yudisial. Pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Yudisial terbatas pada etika para hakim berdasarkan kode etik hakim.

1.5. Metode Penulisan

1.5.1. Sifat Penulisan

Penulisan Skripsi yang dilakukan oleh penulis bersifat normatif. Normatif disini maksudnya adalah penelitian hukum tersebut dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka, nama lain dari penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum kepustakaan.⁶⁷ Penelitian di dalam makalah ilmiah ini termasuk ke dalam kelompok penelitian normatif. Hal ini dikarenakan yang menjadi obyek penelitian ini adalah konsep mengenai pengawasan hakim konstitusi dan kaitannya dengan independensi kekuasaan kehakiman dalam sistem hukum Indonesia antara Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 tentang Uji Materi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

1.5.2. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari:

- a. Bahan Hukum Primer,⁶⁸ berupa:

⁶⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Pustaka*. (Jakarta: Rajawali Press, 1993) hlm.13-14

⁶⁸ Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari:

1. Norma (dasar) atau kaidah dasar, yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945;
2. Peraturan Dasar:
 - a. Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945;

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
3. Undang-undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman;
4. Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial;
5. Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
6. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
7. Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
8. Peraturan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) No.02/PMK/2003 tentang Kode Etik dan Pedoman Tingkah Laku Hakim Konstitusi
9. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 tentang Uji Materi Undang-undang Nomo 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

-
- b. Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
 3. Peraturan perundang-undangan:
 - a. Undang-Undang dan peraturan yang setaraf;
 - b. Peraturan Pemerintah dan peraturan setaraf;
 - c. Keputusan Presiden dan peratuean setaraf;
 - d. Keputusan Menteri dan peraturan setaraf;
 - e. Peraturan-peraturan Daerah.
 4. Bahan Hukum yang tidak dikodifikasikan, seperti hukum adat;
 5. Yurisprudensi;
 6. Traktat;
 7. Bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku seperti: Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (yang merupakan terjemahan yang secara yuridis formal bersifat tidak resmi dari *Wetboek van Strafrecht*) . Lihat *Ibid.*, hlm.13

- b. Bahan Hukum Sekunder,⁶⁹ berupa :
1. Buku-buku yang berkaitan dengan Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, Teori menyangkut Pemisahan Kekuasaan yang diterbitkan di Indonesia maupun luar negeri
 2. Artikel hukum yang berkaitan dengan Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, Teori menyangkut Pemisahan Kekuasaan yang diterbitkan melalui jurnal hukum, majalah, maupun internet.
- c. Bahan Hukum Tersier,⁷⁰ berupa:
Kamus-kamus yang menjelaskan istilah-istilah dalam ilmu hukum, ensiklopedia mengenai hukum, kekuasaan kehakiman, teori pemisahan kekuasaan dan lain-lain.

1.5.3. Metode Pengumpulan Data

Karena penulisan skripsi ini bersifat normatif dengan menggunakan data sekunder,⁷¹ maka pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan meliputi: peraturan perundang-undangan, fatwa Mahkamah Agung, putusan Mahkamah Konstitusi, buku-buku, artikel-artikel, jurnal dan lain-lain.

1.5.4. Metode Analisis dan Pendekatan Penulisan

⁶⁹ Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti Rancangan Undang-Undang, hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya. Lihat, *Ibid.*, hlm.13

⁷⁰ Bahan Hukum Tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder; contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya. Lihat *Ibid.*, hlm.13

⁷¹ Data sekunder mempunyai ciri-ciri umum sebagai berikut:

- a. Pada umumnya data sekunder dalam keadaan siap terbuat dan dapat dipergunakan dengan segera;
- b. Baik bentuk maupun isi data sekunder telah dibentuk dan diisi oleh peneliti-peneliti terdahulu sehingga peneliti kemudian tidak mempunyai pengawasan terhadap pengumpulan, pengolahan, analisa maupun konstruksi data;
- c. Tidak terbatas oleh waktu maupun tempat.

(Lihat Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. (Jakarta: UI Press, 2008) hlm.12

Metode analisis yang digunakan adalah metode kualitatif, karena dalam penulisan skripsi ini penulis berusaha memahami secara mendalam permasalahan yang diangkat, yaitu konsep dan pengaturan mengenai pengawasan hakim konstitusi dan kaitannya dengan independensi kekuasaan kehakiman dengan melihat pengaturan yang terdapat di dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-undang tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-undang tentang Komisi Yudisial, Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, Peraturan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia tentang Kode Etik dan Pedoman Tingkah Laku Hakim Konstitusi dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 tentang Uji Materi Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial sehingga menghasilkan data secara deskriptif-analitis.

1.6. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini dibagi menjadi tujuh bab yang terdiri dari beberapa anak bab. Bab pertama adalah bagian pendahuluan yang akan menjelaskan secara garis besar, latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penulisan, landasan konseptual, metodologi penulisan yang digunakan, serta uraian singkat mengenai sistematika penulisan skripsi ini.

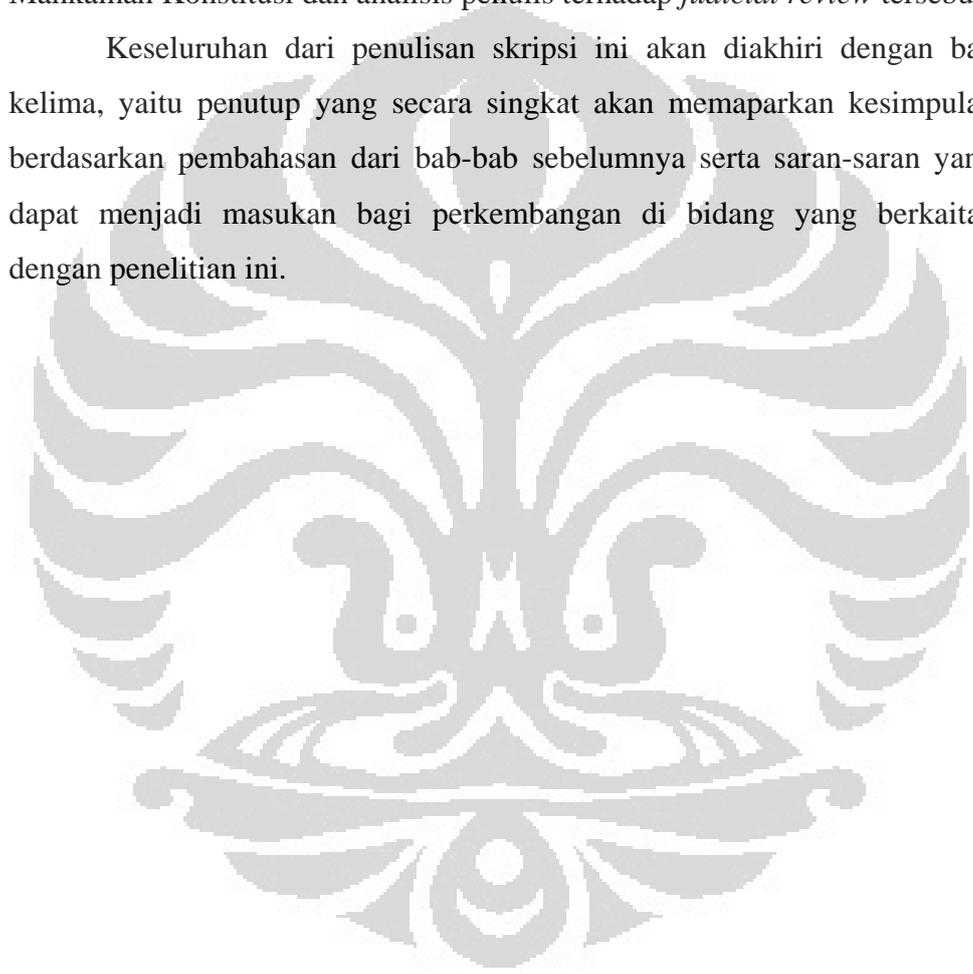
Bab kedua akan membahas lebih mendalam mengenai sejarah kekuasaan kehakiman baik yang ada di dunia maupun secara khusus ada di Indonesia serta gagasan terkait Negara dan Konstitusionalisme. Terkait yang pertama akan berfokus pada teori percabangan negara yang meliputi teori percabangan kekuasaan versi John Locke dan Montesquie serta gagasan mengenai negara hukum. Terkait gagasan konstitusionalisme akan dibicarakan gagasan pembatasan kekuasaan dan lahirnya konstitusionalisme

Bab ketiga akan membahas mengenai Komisi Yudisial sebagai Lembaga pengawasan hakim (*auxiliary organ*). Bab ini akan membahas sejarah dan dasar pembentukan Komisi Yudisial, peran, kedudukan, dan kewenangannya. Kemudian akan membahas mengenai konsep pengawasan

hakim konstitusi, gagasan *judicial review* dan urgensi pengawasan hakim konstitusi.

Bab keempat akan membahas mengenai hubungan atau kaitan antara pengawasan hakim konstitusi dengan independensi kekuasaan kehakiman. Pembahasan ini berangkat dari studi kasus *judicial review* Mahkamah Konstitusi terkait UU Komisi Yudisial. Secara khusus, dalam bab ini akan dibahas mengenai alasan peniadaan Pengawasan Hakim Konstitusi menurut Mahkamah Konstitusi dan analisis penulis terhadap *judicial review* tersebut.

Keseluruhan dari penulisan skripsi ini akan diakhiri dengan bab kelima, yaitu penutup yang secara singkat akan memaparkan kesimpulan berdasarkan pembahasan dari bab-bab sebelumnya serta saran-saran yang dapat menjadi masukan bagi perkembangan di bidang yang berkaitan dengan penelitian ini.



BAB 2

PERKEMBANGAN KEKUASAAN KEHAKIMAN, NEGARA HUKUM DAN GAGASAN KONSTITUSIONALISME

2.1. Pembentukan dan Kelahiran Negara

Negara sudah sejak lama menjadi studi yang sangat penting dan sentral dalam kajian yang melibatkan ilmu-ilmu hukum, sosial dan filsafat. Secara khusus, pada kajian hukum, negara menjadi obyek yang sangat sentral dan utama, bahkan tidak jarang negara juga diposisikan sebagai subyek. Karena begitu pentingnya, kajian tentang negara selalu dapat ditemui di dalam setiap kajian hukum, baik yang kontemporer maupun klasik.

Telah lama diketahui bahwa relasi antara negara dan hukum sangatlah erat. Keduanya bagai dua sisi mata uang yang tidak bisa dipisahkan. Hukum mempunyai sifat normatif yang pada dasarnya akan menciptakan pengaturan akan pola perilaku manusia, sedangkan negara menjadi organ yang akan menciptakan efektifitas dari sifat normatif yang dimiliki hukum tersebut. Hal ini dikarenakan negara sebagai organ pengemban kedaulatan tertinggi di suatu wilayah, mempunyai ‘daya pemaksa’ untuk memaksa keberlakuan akan hukum. Melalui mekanisme pengadilan, negara mempunyai kewenangan tertinggi untuk menentukan seseorang bersalah atau tidak, ia juga mempunyai kewenangan untuk menentukan sesuatu hal benar atau salah melalui keberlakuan peraturan-peraturan yang dibuatnya, sehingga secara disadari atau tidak, negara kemudian menjelma menjadi organ yang absolut dalam mewujudkan kekuasaan.

Negara adalah sebuah istilah yang bisa dikatakan tidak baru, ia lahir seiring dengan keberadaan peradaban Yunani kuno (purba). Walau belum bisa disamakan dengan konsep negara modern seperti sekarang ini, pada abad ke-5 Masehi (jauh sebelum kelahiran Isa Al-Masih) di Yunani timbul kota-kota yang dalam sejarah pemikiran politik barat dikenal sebagai

negara-negara kota (Yunani: *polis*; Inggris: *city states*). Negara kota kuno di masa itu terbentuk karena adanya interaksi intensif antara peradaban Iona, Mesir Kuno dan Mesopotamia maupun Babilonia yang memiliki (meminjam Robert Redfield) ‘tradisi besar’ dengan ‘minoritas kecil’ kreatif di kawasan Yunani kuno yang memiliki ‘tradisi kecil’.⁷²

Mengapa konsep antara negara kota dengan negara modern belum bisa disamakan? Ahmad Suhelmi dalam bukunya yang berjudul “*Pemikiran Politik Barat: Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*” mengatakan perbedaan itu antara lain karena dalam struktur politik negara-negara kota tidak dikenal adanya pembedaan tegas antara masyarakat (*society*) dengan negara. Negara adalah masyarakat, dan sebaliknya, masyarakat adalah negara. Selain itu perbedaan juga terletak pada luas wilayah, struktur sosial, jumlah penduduk maupun lembaga-lembaga politiknya.⁷³

Luas wilayah kekuasaan negara kota umumnya tidak melebihi luas dari propinsi terkecil di Indonesia.⁷⁴ Jumlah penduduknya menurut Herodotus dan Aristophanes, tidak lebih dari tiga puluh ribu orang.⁷⁵ Karena luas wilayah yang kecil dan jumlah penduduk yang sedikit, maka tidak heran jika kemudian tiap anggota negara kota memungkinkan untuk saling mengenal. Komunikasi politik pun juga tidak terlalu sukar dilakukan, selain itu penggunaan sistem demokrasi langsung membuat setiap warga negara bisa terlibat secara langsung dalam berbagai proses pengambilan keputusan

⁷² Suhelmi, *op.cit.*, hlm.26

⁷³ *Ibid.*, hlm.27

⁷⁴ Menurut Data Badan Pusat Statistik (BPS) Indonesia, pada tahun 2010 Propinsi dengan penduduk terkecil adalah Papua Barat sebesar 760.442 orang. Artinya jumlah penduduk negara kota hanya seperduapuluh dari jumlah penduduk di propinsi yang terkecil jumlah penduduknya. Lihat link ini: http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id_subyek=12¬ab=1

⁷⁵ Bayangkan, 30.000 ribu penduduk maka jumlahnya tidak sampai dengan sepertiga kapasitas duduk Stadion Gelora Bung Karno. Maka dengan mudah pemimpin negara kota mengumpulkan dan berkomunikasi langsung dengan warga negara. Sistem demokrasi langsung (*direct democracy*) pun tidak heran bisa diterapkan disini, mengingat jumlah penduduk dan luas wilayahnya yang kecil.

politik.⁷⁶ Namun diluar perbedaan-perbedaan tersebut, konsep negara kota bisa dikatakan adalah cikal bakal konsep negara modern yang ada seperti sekarang ini.

Peradaban Yunani Kuno mempunyai tiga tokoh besar yang kerap dijadikan kiblat pemikiran dari para tokoh dan ahli dunia sejak dulu bahkan hingga hari ini, tiga tokoh itu adalah Socrates, Plato dan Aristoteles. Plato adalah murid setia Socrates yang banyak mewarisi tradisi keilmuan dan filsafat gurunya itu⁷⁷, sedangkan Aristoteles adalah murid Plato di akademi.⁷⁸

Plato beranggapan munculnya negara karena adanya hubungan timbal balik dan saling membutuhkan antara sesama manusia. Masih menurut Plato, negara yang ideal adalah negara yang penuh kebajikan di dalamnya. Negara ideal menurut Plato juga didasarkan prinsip larangan atas kepemilikan pribadi, baik dalam bentuk uang, harta, keluarga, anak, dan istri. Dalam konteks inilah Plato mengemukakan gagasan tentang hak kepemilikan, kolektivisme atau komunisme. Intinya adalah gagasan anti individualisme. Prinsip anti individualisme ini juga termasuk dengan konteks keluarga seperti anak dan istri, sehingga seorang anak tidak tahu siapa ayah dan ibu mereka, dan seorang istri tidaklah dimiliki oleh seorang pria saja.⁷⁹

Lain pula dengan Aristoteles, ia berpendapat bahwasanya sebuah negara lahir dalam bentuknya yang sederhana (primitif), kemudian berkembang menjadi kuat dan dewasa, setelah itu hancur, tenggelam dalam sejarah. Menurutnya, negara terbentuk karena adanya manusia yang saling membutuhkan. Negara adalah lembaga politik yang paling berdaulat, meski bukan berarti negara tidak memiliki batasan kekuasaan. Tujuan dibentuknya negara adalah untuk mensejahterakan seluruh warga negara, bukan individu-individu tertentu (seperti Plato). Dengan kesejahteraan semua masyarakat,

⁷⁶ Suhelmi, *op.cit.*, hlm.27

⁷⁷ *Ibid.*, hlm.36

⁷⁸ *Ibid.*, hlm.43

⁷⁹ *Ibid.*, hlm.37-38

maka kesejahteraan individu akan tercapai dengan sendirinya. Tujuan negara adalah bagaimana negara bisa memanusiakan manusia.⁸⁰

Dapat disimpulkan, sejak masa Socrates, Plato dan ditegaskan oleh Aristoteles tujuan negara berupa kebajikan dan kesejahteraan bersama telah lama dipikirkan dan dicetuskan. Gagasan tentang kesejahteraan rakyat ini akan menjadi sebuah prinsip dasar, bahkan bagi negara modern yang ada seperti sekarang ini.

Pasca era tiga filsuf Yunani Kuno Socrates, Aristoteles dan Plato, sejarah negara berkembang ke arah negara teokrasi,⁸¹ yaitu negara yang berdasar atau berlandaskan prinsip-prinsip ketuhanan, yang pada kehidupan nyata diejawantahkan dalam kekuasaan gereja atau lembaga agama lain, Raja atau penguasa bertindak sebagai wakil/anak Tuhan atau hanya sebagai penerima mandat saja. Salah satu orang yang berpandangan seperti ini adalah Augustinus yang lahir pada tahun 354 Masehi.⁸² Augustinus menganalogikan negara seperti makhluk hidup, tampaknya ia terpengaruh pemikiran Aristoteles yang melihat negara (kota) sebagai suatu organisme hidup dimana suatu negara mengalami fase-fase perkembangan alamiah seperti lahir, tumbuh dewasa dan mati atau hancur.⁸³

Menurut Augustinus, negara terdiri dari dua bentuk, yaitu , pertama, negara yang disebut sebagai negara Tuhan (Inggris: *City of God*; Yunani: *Civitas Dei*) dan kedua, negara yang disebut dengan istilah negara Iblis atau negara duniawi (Inggris: *City of Man*; Yunani: *Civitate Terrena* atau *Civitate*

⁸⁰ *Ibid.*, hlm.44-45

⁸¹ Teori Teokrasi sebagai pembenaran adanya negara pada umumnya terbagi menjadi dua, yaitu:

- a. Teori Teokrasi Langsung, adanya negara dikembalikan pada kekuasaan yang lebih tinggi dari manusia yaitu kehendak Tuhan. Jadi yang memerintah atau yang berkuasa dalam negara adalah Tuhan dan Raja atau Penguasa dalam negara dianggap sebagai Tuhan atau anak Tuhan.
- b. Teori Teokrasi tidak langsung, yang berkuasa atau memerintah dalam negara bukan Tuhan sendiri secara langsung, tetapi Raja atau Penguasa yang dalam hal ini mendapat kuasa/mandate dari Tuhan.

Lihat Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Negara. *Ilmu Negara*. (Depok: Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm.22-23

⁸² Suhelmi. *op.cit.*, hlm.71

⁸³ *Ibid.*, hlm.76

Diaboli).⁸⁴ Negara Tuhan, didasarkan pada cinta kasih Tuhan, cinta kasih Tuhan yang bersifat *immortal* (abadi). Negara Tuhan akan membawa keamanan dan kesejahteraan bagi umat manusia karena mendapatkan bimbingan serta pimpinan dari Tuhan.⁸⁵ Dalam negara jenis ini maka tidak dikenal adanya paksaan dan penggunaan kekerasan fisik maupun psikis terhadap warga negaranya. Kepatuhan warga negara terhadap ketentuan dan hukum-hukum negara sepenuhnya didasarkan pada kesadaran kolektif massa bahwa kepatuhan terhadap hukum patut dilakukan demi mencapai kebaikan bersama, tidak untuk sekelompok kecil elit negara.⁸⁶

Negara Tuhan ‘ciptaan’ Augustinus adalah negara yang tidak mengenal batas teritorial, baginya tiap manusia adalah sama dan bersaudara sehingga negara Tuhan bersifat universal dan abadi. Berangkat dari pemahaman ini, Augustinus berpendapat bahwa negara yang ideal adalah negara yang berbentuk persemakmuran Kristiani. Manakala negara tersebut berbentuk negara Tuhan, maka Augustinus meyakini bahwa rahmat akan turun di negara tersebut. Keadilan dan perdamaian menjadi hal yang fundamental dalam negara Tuhan.⁸⁷

Berbeda dengan negara Tuhan yang berdasarkan pada cinta kasih Tuhan, negara duniawi didasarkan pada cinta diri (*self love*).⁸⁸ Negara duniawi merupakan hasil kerja manusia atau setan yang sifatnya fana. Kondisi negara duniawi akan membawa kelaliman, kekacauan serta kesengsaraan bagi manusia karena berada di luar pimpinan Tuhan.⁸⁹ Cinta diri ini kemudian mendorong lahirnya ambisi untuk meraih segala nilai-nilai

⁸⁴ Secara sederhana Negara Tuhan dapat disamakan dengan negara agama dan Negara Duniawi dapat disamakan dengan negara sekuler dimana dalam kehidupan berpolitik dan bernegaranya memisahkan antara negara dan agama. Sehingga antara keduanya terdapat suatu jarak yang sangat jelas.

⁸⁵ Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Negara, *op.cit.*, hlm.23

⁸⁶ Suhelmi, *op.cit.*, hlm.80-81

⁸⁷ *Ibid.*, hlm.81-83

⁸⁸ *Ibid.*, hlm.83

⁸⁹ Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Negara, *op.cit.*, hlm.23

hidup yang bersifat hedonistik dan materialistik. Kekerasan dan paksaan merupakan esensi utama dari negara jenis ini, sehingga tujuan negara untuk melakukan akumulasi kekuasaan bisa tercapai.⁹⁰

Tradisi teologis dalam politik negara kembali dilanjutkan oleh seorang tokoh yang bernama Thomas Aquinas (1226-1274 M). Bagi seorang Thomas negara adalah penjelmaan dari kekuasaan Tuhan yang ada di dunia. Menurutnya kekuasaan politik adalah suatu lembaga yang bersifat ketuhanan,⁹¹ ia sakral oleh karena itu harus dipergunakan sesuai dengan kehendak Tuhan.⁹²

Bagi Thomas, penguasa adalah wakil Tuhan di dunia, ia harus mendasarkan segala macam ketentuannya termasuk hukum negara kepada hukum Tuhan, karena apabila penguasa negara membuat hukum yang bertentangan dengan hukum kodrat atau hukum Tuhan, maka rakyat diberikan hak untuk menentangnya. *Civil disobedience* (pembangkangan sipil) memperoleh keabsahan spiritual keagamaan apabila penguasa melanggar hukum Tuhan dan bertindak di luar batas-batas wewenangnya.⁹³ Dapat dikatakan pada masa ini, kedaulatan Tuhanlah yang menjadi prinsip dasar dalam bernegara.

Lebih lanjut, Thomas menyebutkan bentuk negara yang ideal atau dalam bahasanya adalah bentuk negara terbaik (*optima civitas*) adalah pemerintah oleh satu orang atau monarki. Ia beralasan bahwa dengan penguasa tunggal maka keanekaragaman pandangan, tujuan dan cita-cita negara (*pluralisme politik*) yang bersifat destruktif dapat dihindari. Pemikiran seperti ini tidak terlepas dari hakikat hukum kodrat dimana menurutnya alam selalu diperintah oleh satu oknum.⁹⁴

⁹⁰ Suhelmi, *op.cit.*, hlm.84

⁹¹ Bogingiari. *The Political Ideas of Thomas Aquinas*. sebagaimana dikutip dalam *Ibid.*, hlm.99

⁹² Suhelmi, *op.cit.*, hlm.99

⁹³ *Ibid.*, hlm.101

⁹⁴ *Ibid.*, hlm.103

Hal menarik dari pemikiran Thomas adalah bahwa ia telah memikirkan gagasan tentang pembatasan kekuasaan dan pembagian kekuasaan guna menghindari penguasa tiran akibat kekuasaan yang terpusat. Bagi Thomas, tirani adalah bentuk negara terburuk yaitu disaat pemimpin tunggal dalam sistem monarki melenceng dari tujuan awal bernegara yaitu mencapai kesejahteraan bersama. Seorang tiran akan memerintah dengan kesewenang-wenangan dan menindas rakyatnya. Untuk menghindari munculnya penguasa tiran, maka Thomas memikirkan beberapa cara, yaitu:⁹⁵

- a. Raja atau penguasa harus dipilih oleh pemimpin masyarakat, ia harus dipilih berdasarkan kualitas pribadi yang dimilikinya;
- b. Kekuasaan yang dimiliki oleh penguasa harus dibatasi, hal ini guna mencegah lahirnya seorang tiran; dan
- c. Kesempatan penguasa menjadi tiran harus ditutup dengan cara ‘membagi kekuasaan’ secara bersama-sama (menghindari pemusatan kekuasaan pada satu orang/pihak).

Jika ternyata setelah cara-cara tersebut dilakukan namun masih saja terdapat seorang tiran, maka apa yang harus dilakukan kemudian? Menurut Thomas, jika hal itu yang terjadi maka rakyat boleh mentolerir tirani tersebut. Alasannya adalah sebuah tirani yang dilawan untuk dijatuhkan hanya akan melahirkan malapetaka politik dalam negara yang akan membuat rakyat lebih menderita,⁹⁶ oleh karenanya ia menyuruh rakyat untuk ‘diam’. Apa yang dilakukan oleh Thomas ini menandakan bahwa dirinya masih berada dalam paradigma berpikir kekuasaan dimana kedaulatan rakyat dan supremasi hukum belum menjadi prioritas.

Tradisi teologis di dalam politik dan kenegaraan runtuh seiring makin merajalelanya penyimpangan-penyimpangan kekuasaan yang mengatasnamakan agama. Hal ini terjadi di Eropa abad pertengahan dimana

⁹⁵ *Ibid.*, hlm.105

⁹⁶ *Ibid*

pada saat itu banyak pemuka agama yang menyalahgunakan kekuasaan yang dimilikinya guna memperkaya diri sendiri. Mereka menggadaikan agama atas nama Tuhan. Hal inilah yang kemudian menjadi salah satu faktor bergulirnya *Renaissans* pada abad pertengahan di dataran eropa.

Penindasan dan penzaliman yang dilakukan oleh gereja sebagai entitas ketuhanan di dunia pada masa pra-Renaissans menjadi salah satu alasan mengapa agama dan politik harus dipisahkan. Setidaknya hal ini yang diyakini oleh kalangan dunia barat. Pada saat itu banyak terdapat penyimpangan yang dilakukan oleh gereja, seperti:⁹⁷

- a. Suap-menyuap yang terjadi di kalangan petinggi gereja. Seperti yang terjadi pada kasus Paus Leo X, Paus Katolik ini memperoleh sejumlah uang \$ 5.250.000 per tahun dari hasil penjualan jabatan-jabatan gerejani;⁹⁸
- b. Perilaku amoral dari paus atau kalangan gereja lain menyangkut hubungan dengan wanita seperti yang terjadi dalam kasus Alexander VI. Paus ini mempunyai delapan anak haram, 7 diantaranya lahir sebelum ia menjadi paus. Itu artinya ia hidup bersama tanpa nikah sebelum menjadi paus;
- c. Penjualan surat-surat pengampunan dosa. Paus mengkomersialisasikan surga dengan cara menjual surat-surat pengampunan dosa. Ia berdalih orang yang membeli surat pengampunan dosa ini akan bersih dari dosa dan bisa masuk surga; dan

Gereja menjadi tempat pengkultusan terhadap sakramen-sakramen suci agama, padahal pengkultusan ini dapat menimbulkan takhayul dan mitologisasi yang tidak masuk akal.

Renaissans kemudian lahir dan menjadi pembatas antara abad kegelapan dan pencerahan. *Renaissans* juga menjadi ibu kandung lahirnya paham materialisme dimana segala sesuatunya diukur dari

⁹⁷ *Ibid.*, hlm.145

⁹⁸ Will Durant. *Story of Civilization, The Age of Reformation*. sebagaimana dikutip dalam *Ibid.*, hlm..145

‘penampakkannya’ di dunia dan rasio atau akal manusia dikedepankan dalam menghadapi suatu masalah, bukan menyerahkan kepada Tuhan seperti yang biasa dilakukan oleh manusia pra-*Renaissans*. Pasca *Renaissans*, Tuhan beralih status dari pemain utama menjadi pemain pendukung atau bahkan penonton. Ada ketakutan bahwa manusia akan kembali ke era dimana terjadi komersialisasi agama dan pendomplengan ajaran agama seperti yang terjadi pada masa pra-*Renaissans* jika Tuhan kembali dijadikan sebagai pemeran utama di dalam kehidupan dan kehidupan berbangsa dan bernegara. Inilah yang menjadi titik tolak sekularisasi politik maupun aspek lain kehidupan manusia.⁹⁹

Renaissans adalah satu ‘Abad Keemasan’ dalam sejarah peradaban Barat. Zaman ini merupakan fase transisi yang menjembatani Zaman Kegelapan (*Dark Age*) dengan Zaman Pencerahan (*Enlightment Age*).¹⁰⁰ Mengapa *Renaissans* dianggap begitu penting, hal ini setidaknya dikarenakan lima alasan, yaitu:¹⁰¹

- a. Pada masa inilah manusia berhasil mencapai prestasi gemilang dalam berbagai bidang seni, filsafat, literature, sains, politik, pendidikan, agama, perdagangan dan lain-lain;
- b. *Renaissans* telah membangkitkan kembali cita-cita, alam pemikiran, filsafat hidup yang kemudian menstrukturisasi standar-standar dunia modern seperti optimisme, hedonisme, naturalisme, dan individualisme;¹⁰²

⁹⁹ Dengan ringkas proses pemikiran tentang negara di Barat dapat dilukiskan sebagai berikut:

- a. Keadaan vakum konsep negara dalam agama Kristen;
- b. Teori teokrasi dengan berbagai variasinya dari Augustinus, Thomas Aquinas dan lain-lain;
- c. Reaksi terhadap teori teokrasi (mulai proses sekularisasi); dan
- d. tercipta negara sekuler .

Sebagaimana dikutip dalam Muhammad Tahir Azhary. *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Impelementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007), hlm.45

¹⁰⁰ *Suhelmi, op.cit.*, hlm.109

¹⁰¹ *Ibid.*, hlm.110

- c. Terjadinya kebangkitan minat yang mendalam terhadap kekayaan warisan Yunani dan Romawi kuno;
- d. Terjadinya kebangkitan humanisme sekuler yang menggeser orientasi berpikir manusia dari yang bersifat teosentrik menjadi antroposentrik;
- e. Terjadinya pemberontakan terhadap gereja yang kemudian memunculkan kebebasan intelektual dan agama.

Era setelah *Renaissans* inilah manusia mulai menggeser paradigmanya terkait negara. Negara sekuler menjadi pilihan baru dalam menjamin kesejahteraan dan mencegah kesewenang-wenangan penguasa.

Eep Syaefulloh Fatah di dalam bukunya yang berjudul “*Konflik, Manipulasi dan Kebangkrutan Orde Baru: Manajemen Konflik Malari, Petisi 50 dan Tanjung Priok*” menuliskan terkait teori negara formil. Teori ini akan berkaitan dengan konsep negara hukum yang nanti akan dijabarkan lebih lanjut. Menurut teori ini, negara dilihat sebagai sebuah lembaga formal dengan sudut pandang normatif dan yuridis. Negara dikaji dengan memerhatikan konstitusi dan aturan-aturan yang terpola secara formal.¹⁰³ Inilah yang menjadi batasan saat penulis mencoba untuk membahas negara dalam skripsi ini. yaitu negara yang sesuai dengan teori negara formal.

2.2. Gagasan Negara Hukum

Negara hukum secara sederhana dapat diartikan sebagai negara dimana hukum diposisikan sebagai kekuasaan tertinggi. Hukum dianggap sebagai panglima, diposisikan sebagai pemimpin bukan sebagai yang dipimpin. Hal ini sangat penting dan mendasar mengingat hukum adalah perangkat negara guna mewujudkan keadilan dan kemakmuran bersama, karena dihadapan hukumlah semua orang sama. Oleh karena hukum tidak

¹⁰² Burns, Edward Marshall and Philip Lee Raloh, *World Civilization From Ancient to Contemporary*. sebagaimana dikutip dalam *Ibid.*, hlm.145

¹⁰³ Eep Syaefulloh Fatah. *Konflik, Manipulasi dan Kebangkrutan Orde Baru: Manajemen Konflik Malari, Petisi 50 dan Tanjung Priok*.(Jakarta:Burung Merak Press, 2010),hlm.47

memandang status sosial maupun ekonomi, maka hukum bertindak layaknya dewi keadilan yang tertutup matanya.

Bicara negara hukum tentunya tidak terlepas dari tiga konsep besar, yaitu: *rechtsstaat*, *the rule of law* dan nomokrasi. Terkait yang terakhir, nomokrasi itu sendiri berasal dari kata ‘*nomos*’ dan ‘*cratos*’. *Nomos* artinya adalah norma dan *cratos* artinya adalah kekuasaan, sehingga secara harfiah, konsep nomokrasi dapat diartikan sebagai konsep hukum sebagai kekuasaan tertinggi yang berkaitan erat dengan kedaulatan hukum.¹⁰⁴ Nomokrasi oleh Majid Khadduri juga diartikan sebagai suatu sistem pemerintahan yang didasarkan pada suatu kode hukum suatu *rule of law* dalam suatu masyarakat.¹⁰⁵ Tentunya pembahasan terkait negara hukum ini menjadi sangat penting, dikarenakan ia merupakan perkembangan terakhir dari negara modern.

2.2.1. Perkembangan Gagasan Negara Hukum

Ide mengenai negara hukum bukanlah sesuatu hal yang baru. Ia telah lama ada, bahkan sejak zaman Yunani Kuno. Hal ini ditandai dengan adanya konsep nomokrasi dalam buku Plato yang berjudul *Nomoi*¹⁰⁶ yang kemudian diterjemahkan dalam bahasa Inggris yang berjudul *The Laws*.¹⁰⁷ Hal ini menandakan bahwasanya konsep negara hukum atau ide negara hukum sudah telah lama ada sejak peradaban manusia muncul untuk kali pertama di dunia.

Konsepsi negara hukum berkembang seiring dengan berkembangnya ajaran kedaulatan rakyat. Hal ini dikarenakan konsepsi negara hukum merupakan respon atas absolutisme dan kesewenang-wenangan penguasa.

¹⁰⁴ Asshiddiqie (b), *op.cit.*, hlm.121

¹⁰⁵ Azhary, *op.cit.*, hlm.88

¹⁰⁶ *Nomoi* adalah sebuah konsep yang dicetuskan Plato yang menyatakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Lihat *Ibid.*, hlm.88-89

¹⁰⁷ Lihat Plato: *The Laws*, Penguin Classics, edisi tahun 1986. Diterjemahkan dan diberi kata pengantar oleh Trevor J.Saunders sebagaimana dikutip dalam Asshiddiqie (b), *op.cit.*, hlm.121

Dan sebagaimana diketahui, dalam konsep kedaulatan rakyat, kesewenang-wenangan dan absolutisme adalah dua kata yang haram untuk diterapkan dan dipraktekkan. Oleh karenanya, konsepsi negara hukum berkembang sebagai bentuk perlawanan dari kesewenang-wenangan dan absolutisme penguasa.

Negara hukum berkembang pada abad ke-17 sebagai akibat dari situasi sosial politik di Eropa yang didominasi oleh absolutisme. Golongan yang pandai atau “*Menschen von Besitz und Bildung*” ditindas oleh kaum Bangsawan dan Gereja yang menumbuhkan konsep etatisme (*l’etat cets moi*) menginginkan suatu perombakan struktur sosial politik yang tidak menguntungkan, karena itu mereka mendambakan suatu negara hukum yang liberal agar setiap dapat dengan aman dan bebas mencari penghidupan dan kehidupan masing-masing. Konsep negara hukum seperti ini adalah konsep negara hukum liberal¹⁰⁸ yang dicetuskan oleh Immanuel Kant.¹⁰⁹

Muhammad Tahir Azhary di dalam bukunya yang berjudul Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan Masa Kini mengklasifikasikan negara hukum di dalam lima jenis, yaitu:¹¹⁰

- a. Negara Hukum menurut Al-Qur’an dan Sunnah;
- b. Negara Hukum menurut Konsep Eropa Kontinental;
- c. Negara Hukum menurut Konsep Anglo-Saxon;
- d. Negara Hukum menurut Konsep *Socialist Legality*;
- e. Negara Hukum menurut Konsep Pancasila.

Azhary memberikan wacana baru dalam mendefinisikan negara hukum. Karena negara hukum tidak lagi dipandang dari sudut pandang Anglo-Saxon dengan *Rule of Law*nya atau Eropa Kontinental dengan

¹⁰⁸ Kant memahami negara hukum sebagai *Nachtwaker staat* atau *Nachtwacherstaat* (negara penjaga malam) yang tugasnya adalah menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat.

¹⁰⁹ Azhary, *op.cit.*, hlm.88-89

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm.83-84

Rechtsstaatnya, Azhary memberikan konsepsi negara hukum dari sudut pandang lain, salah satunya adalah sudut pandang Islam.

Negara hukum dalam Islam adalah nomokrasi Islam yang artinya kekuasaan yang didasarkan kepada hukum-hukum yang berasal dari Allah.¹¹¹ Jadi hukum yang digunakan adalah hukum Tuhan, bukan hukum manusia. Namun walaupun demikian, Islam tidak mengenal konsep negara Teokrasi.¹¹² Di dalam Islam, konsep negara yang dimaksud adalah suatu negara yang penguasa-penguasanya adalah orang-orang biasa yaitu tidak merupakan lembaga kekuasaan rohani, dengan satu ciri-ciri yang sangat menonjol adalah “*egalitaire*” yang berarti persamaan antar penduduk baik yang biasa maupun yang alim mengetahui agama.¹¹³

Selain itu, Profesor Utrech juga membuat kategorisasi negara hukum dengan membedakan antara negara hukum formil atau negara hukum klasik, dan negara hukum materiel atau negara hukum modern. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu negara hukum materiel yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan didalamnya. Karena itu, Wolfgang Friedman dalam bukunya ‘*Law a Changing Society*’ membedakan antara ‘*rule of law*’ dalam arti formil yaitu dalam arti ‘*organized public power*’ dan ‘*rule of law*’ dalam arti materiel yaitu ‘*the rule of just law*’. Pembedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta merta akan terwujud secara substantif, terutama karena

¹¹¹ *Ibid.*, hlm.87

¹¹² Teokrasi adalah negara yang diperintah oleh Tuhan atau Tuhan-Tuhan. Di dalam Oxford Dictionary, teokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan yang mengakui Tuhan (atau dewa) sebagai raja atau “penguasa dekat”. Menurut Majid Khadduri, istilah teokrasi dibuat oleh Flavius Josephus (kira-kira tahun 37-10 Masehi) yang ia gunakan untuk memperlihatkan karakteristik dari tipe negara Israel yang ada pada permulaan era Kristen. Josephus ,emgkualifisir Megara Israel ketika itu sebagai suatu negara teokrasi. Istilah itu kemudian disetujui oleh J.Wellhausen dan ia gunakan pula sebagai predikat untuk negara Arab (Islam). Lihat *Ibid.*, hlm.86-87

¹¹³ Rasjidi. *Koreksi Terhadap Drs.Nurcholis Madjid tentang Sekulerisme* sebagaimana dikutip dalam *Ibid.*, hlm.87

pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materiel.¹¹⁴

Namun, untuk lebih memudahkan identifikasi terhadap negara hukum dalam arti modern, beberapa ahli mencoba untuk menentukan apa saja ciri-ciri yang seharusnya dimiliki oleh sebuah negara hukum. Para ahli tersebut antara lain, A.V. Dicey, Julius Stahl, dan Jimly Asshidiqie.

A.V. Dicey seorang ahli di bidang hukum mengembangkan gagasan negara hukum dalam tradisi Anglo Amerika, ia menamakannya *The rule of Law*. Ia menyebutkan setidaknya ada tiga ciri penting dalam setiap negara hukum, yaitu:¹¹⁵

- a. *Supremacy of Law*;
- b. *Equality Before the Law*; dan
- c. *Due Process of Law*.

Sedangkan dalam tradisi Eropa Kontinental, seorang Julius Stahl menyebutkan 4 ciri yang menjadi karakteristik dari negara hukum, yaitu:¹¹⁶

- a. Perlindungan hak asasi manusia;
- b. Pembagian kekuasaan;
- c. Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang; dan
- d. Peradilan Tata Usaha Negara.

Tiga ciri yang dikemukakan oleh A.V.Dicey dan empat ciri yang dikemukakan oleh Julius Stahl kemudian diperlengkap dengan ciri yang disebutkan oleh "*The International Commission of Jurist*". Ciri tersebut adalah:¹¹⁷

- a. Negara harus tunduk pada hukum;

¹¹⁴ *Ibid.*, hlm.123

¹¹⁵ Asshidiqie (b), *op.cit.*, hlm.122

¹¹⁶ *Ibid*

¹¹⁷ *Ibid*

- b. Pemerintah menghormati hak-hak individu; dan
- c. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Kemudian, Jimly Asshidiqie di dalam bukunya *Konstitusi dan Konstitusionalisme* mengatakan ada dua belas ciri dari Negara Hukum Modern dalam arti sebenarnya, yaitu:¹¹⁸

- a. Supremasi Hukum;
- b. Persamaan dalam Hukum;
- c. Asas Legalitas;
- d. Pembatasan Kekuasaan;
- e. Organ-Organ Eksekutif Independen;
- f. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak;
- g. Peradilan Tata Usaha Negara;
- h. Peradilan Tata Negara;
- i. Perlindungan Hak Asasi Manusia;
- j. Bersifat Demokratis;
- k. Berfungsi Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara; dan
- l. Adanya Transparansi dan Kontrol Sosial

Ciri-ciri tersebutlah yang dapat digunakan guna melakukan identifikasi mengenai apakah sebuah negara dapat dikategorikan sebagai sebuah negara hukum. Hal ini tidak terkecuali juga terjadi pada Indonesia. Walau sudah menyatakan secara formil di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwasanya Indonesia adalah negara Hukum, hal tersebut tidak serta merta membuat Indonesia menjadi negara hukum yang sesungguhnya, diperlukan upaya yang nyata guna mewujudkan hal tersebut dengan cara memenuhi ciri-ciri yang dimiliki oleh sebuah negara hukum.

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm.123-129

2.2.2. Pertentangan antara Negara Hukum (*rechtsstaat*) dengan Negara Kekuasaan (*machsstaat*)

Negara hukum adalah negara dimana hukum menjadi panglima, negara dimana hukum memegang kedaulatan tertinggi. Hal tersebut dinilai sesuai dengan perkembangan negara yang modern, karena saat hukum dijadikan sebagai panglima maka keadilan dan keteraturan akan lebih mudah tercipta. Hal ini dikarenakan sifat hukum yang memang bertujuan untuk menciptakan keteraturan, kemakmuran, perdamaian dan keadilan. Geny di dalam bukunya yang berjudul *Science et tecnuque en droit prive positif* menyatakan bahwa hukum bertujuan semata-mata untuk mencapai keadilan.¹¹⁹ Selain itu Prof.Subekti di dalam bukunya yang berjudul *Dasar-Dasar Hukum dan Pengadilan* mengatakan bahwa tujuan dari hukum pada pokoknya adalah mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan pada rakyatnya.¹²⁰ Itu artinya keberadaan hukum sebagai pemegang kedaulatan dalam sebuah negara merupakan sarana yang utama guna menciptakan kemakmuran dan keadilan bagi seluruh masyarakat di suatu negara.

Untuk dapat mendudukkan hukum sebagai panglima tertinggi di suatu negara, tentu tidaklah semudah membalikkan telapak tangan. Diperlukan upaya yang nyata dari negara, pemerintah dan masyarakat untuk mewujudkannya secara aktif. Kedua belas ciri negara hukum modern yang dipaparkan oleh Prof.Jimly haruslah menjadi harga mati, demi mewujudkan negara hukum yang sebenarnya. Hal ini membutuhkan upaya keras dan sinergi antar pihak dan elemen yang ada di suatu negara.

Di dalam sebuah negara hukum, hukum menjelma menjadi panglima, tidak ada yang lebih tinggi dibandingkan hukum baik itu lembaga negara atau Raja sekalipun. Jika suatu ketika Raja dinyatakan bersalah menurut hukum maka tanpa memandang status sosial dan ekonominya sang Raja harus dihukum sesuai dengan sanksi yang diberikan. Karena di hadapan hukum setiap orang sama.

¹¹⁹ Kansil, *op.cit.*, hlm.43-44

¹²⁰ *Ibid.*, hlm.41

Berbeda dengan negara hukum, ada sebuah konsep yang bernama negara kekuasaan atau *machsstaat*. Pada konsep negara ini, kedaulatan tertinggi terletak pada kekuasaan penguasa dan bukan rakyat dan prinsip-prinsip hukum. Hukum tidak menjadi panglima seperti yang berada di dalam konsep negara hukum. Di dalam negara kekuasaan, kekuasaan adalah *raison d'être* dari negara. Negara merupakan simbolisasi tertinggi kekuasaan politik yang sifatnya mencakup semua dan mutlak.¹²¹

Konsep negara kekuasaan dicetuskan salah satunya oleh Machiavelli (1467-1527)¹²² di dalam bukunya yang berjudul *The Prince*. Bagi Machiavelli, penguasa yang baik haruslah berusaha mengejar kekayaan dan kejayaan, karena keduanya merupakan nasib mujur yang dimiliki seorang penguasa.¹²³ Kekuasaan harus menjadi tujuan atau orientasi dari penguasa, sedangkan konsep pembatasan kekuasaan justru menjadi sesuatu yang haram. Hal tersebut menciptakan paradigma bahwa seorang penguasa selalu benar.

Untuk mencapai kejayaan, kekuasaan tersebut diperbolehkan untuk menghalalkan segala cara. Semua upaya dan usaha yang dilakukan harus bertujuan untuk mempertahankan kekuasaan. Seperti yang dikatakan Machiavelli, penguasa harus mampu mengkombinasikan cara-cara manusia (tulus, penyayang, pemurah, baik) dan cara-cara binatang (pelit, bengis, kejam, jahat)¹²⁴ dalam mempertahankan kekuasaannya.¹²⁵ Penghalalan segala cara dilakukan, termasuk dalam hal agama.

¹²¹ Suhelmi, *op.cit.*, hlm.133

¹²² Machiavelli adalah anak zaman *Renaissans*. Ia lahir tahun 1467 dan dibesarkan di kota Florence, Italia. Ayahnya Bernardo Machiavelli adalah seorang ahli hukum dan berasal dari keluarga bangsawan. Ia merupakan pengagum sejarah masa-masa klasik Yunani dan Romawi. Selain itu masa saat Machiavelli hidup adalah masa dimana Itali tengah terjadi pergolakan yang mengancam kesatuan Itali sebagai sebuah negara. Hal ini lah yang nanti akan banyak mempengaruhi pola pemikiran Machiavelli dalam merumuskan gagasan-gagasannya. Lihat *Ibid.*, hlm.125-129

¹²³ Skinner. *Machiavelli: Dilema Kekuasaan dan Moralitas*. sebagaimana dikutip dalam *Ibid.*, hlm.133

¹²⁴ Menurut Machiavelli bahwa seorang penguasa ideal adalah Achilles yang belajar jadi penguasa dari Chiron. Chiron adalah makhluk berkepala manusia, berbadan dan

Pemikiran Machiavelli didasarkan pada kondisi perubahan yang terjadi pada masa *Renaissance*. Pada masa ini, orang-orang mulai beralih ke paham pemisahan antara agama dan kehidupan. Hal ini dikarenakan timbulnya kekecewaan terhadap gereja yang menyalahgunakan kekuasaan dan keinginan untuk berubah dari masyarakat Eropa pada saat itu, dan Machiavelli hidup pada masa atau era seperti ini.

Bagi Machiavelli, agama harus dilihat dari sudut pandang pragmatisme dan kepentingan politik praktis.¹²⁶ Ia sama sekali tidak tertarik dengan konsep bahwa suatu agama benar dan mampu membawa ke surga. Berdasarkan hal ini, kemudian Machiavelli dianggap sebagai penganut utilitarianisme dan pragmatisme.¹²⁷

Selain Machiavelli, negara kekuasaan juga dicetuskan oleh seorang Thomas Hobbes. Dalam negara kekuasaan versi Hobbes, negara memiliki hak namun tidak memiliki kewajiban. Ia mempunyai hak untuk menentukan nilai-nilai moralitas, negara menentukan baik-buruknya suatu norma atau nilai, memutuskan perkara yang dipersengketakan tanpa harus mendengarkan atau memikirkan pendapat dari masyarakat. Negara versi Hobbes memiliki kekuasaan mutlak, bahkan kekuasaan tersebut termasuk dalam hal penentuan apakah seseorang boleh menguasai aset atau sumber-sumber ekonomi ataukah tidak. Negara dapat menyita hak kepemilikan kapanpun jika negara mau.¹²⁸

Bagi Hobbes, demokrasi adalah cikal bakal terjadinya konflik kekuasaan. Demokrasi menghasilkan pluralisme politik, termasuk artinya

berkaki kuda dalam mitologi Yunani kuno. Artinya seorang penguasa harus memiliki watak manusia dan watak kebinatangan pada saat yang sama. Lihat *Ibid.*, hlm.138

¹²⁵ *Ibid.*, hlm.137

¹²⁶ Machiavelli melihat bagaimana kemampuan agama Romawi Kuno dalam hal menyatukan negara, ia bersifat integrative, membina loyalitas, kepatuhan dan ketundukan rakyat terhadap otoritas penguasa Romawi. Selain itu agama Romawi Kuno berhasil membuat keberingasan rakyat menjadi kepatuhan. Agama merupakan alat yang diperlukan untuk memelihara suatu negara yang beradab dan telah menciptakan kejayaan Romawi. Lihat *ibid.*, hlm.139

¹²⁷ *Ibid.*, hlm.139

¹²⁸ *Ibid.*, hlm.177

dalam hal pembagian kekuasaan antar pusat-pusat kekuasaan. Baginya, hal tersebut bisa menimbulkan bahaya perpecahan bagi negara. Menurut Hibbes, negara monarki absolut dengan seorang penguasa tunggal dan kekuasaan yang terpusat adalah bentuk yang terbaik dari sebuah negara. Absolutisme penguasa juga termasuk dalam hal penunjukkan pengganti penguasa, pembantu penguasa dalam pemerintahan.¹²⁹ Hal ini tentunya sangat bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum, dimana salah satunya adalah tidak boleh terjadi konsentrasi kekuasaan dalam pemerintahan. Pemikiran Hobbes ini kemudian banyak digunakan oleh kerajaan-kerajaan pada saat itu sebagai bahan pembenaran dari kekuasaan mereka.

2.3. Tentang Teori Pemisahan Kekuasaan

Montesquieu pernah mengatakan bahwa jika kekuasaan untuk mengadili tidak dipisahkan dari kekuasaan eksekutif, maka tidak ada kebebasan. Kekuasaan akan sewenang-wenang terhadap kebebasan dan kehidupan rakyat jika antara kekuasaan mengadili dan kekuasaan legislatif tidak dipisah.¹³⁰ Pendapat Montesquieu ini dapat dikatakan sebagai salah satu gagasan dasar dari teori pemisahan kekuasaan. Menurutnya, jika kekuasaan tidak dibatasi dan tidak dipencar ke dalam organ negara yang berbeda (legislatif, eksekutif dan yudikatif), maka penguasa negara akan berkuasa secara tiran. Lebih dari itu, implikasi dari kekuasaan yang tiran adalah dapat mengancam kehidupan dan kebebasan warga negara, dan

¹²⁹ *Ibid.*, hlm.179-180

¹³⁰ Pendapat tersebut merupakan simpulan dari ucapan Montesquieu dalam bukunya yang berjudul *The Spirit of Law* "...*Nor is there liberty if the power judging is not separate from legislative power and executive power. If it joined to legislative power, the power over the life and liberty of the citizens would be arbitrary, for the judge would be the legislator. If it were joined to executive power, the judge could have the force of an oppressor*" Lihat Montesquieu. *The Spirit of Law. Translated by Anne M.Cohler, et.al.* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), hlm.156 sebagaimana dikutip dalam Sri Hastuti Puspitasari. "Urgensi Independensi Dan Restrukturisasi Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia" *Jurnal Hukum No.1 Volume 14* (Januari 2007),hlm.41

dalam konteks *judicial power*, kekuasaan yang tiran akan mengancam independensi badan-badan kehakiman.¹³¹

Seperti sudah dibahas di dalam subbab sebelumnya, hukum menjadi salah satu komponen yang dapat mencegah terjadinya kesewenang-wenangan kekuasaan. Dalam wujudnya sebagai sebuah konstitusi, hukum kemudian membuat pembatasan-pembatasan bagi penguasa agar ia tidak memerintah dengan sewenang-wenang. Hal ini kemudian dikenal dengan gagasan konstitusionalisme. Sama dengan hal tersebut, teori pemisahan kekuasaan berupaya untuk menciptakan kondisi yang “terbatas” tersebut sebagai upaya menghindari abolutisme kekuasaan yang dijalankan oleh penguasa.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, teori pemisahan kekuasaan lahir sebagai upaya untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan. Dengan adanya teori ini, kekuasaan negara akan berimbang menyebar pada tiap cabang kekuasaan. Teori ini lahir sebagai lanjutan dari Renaisans yang terjadi di Eropa pada abad pertengahan. Ia menggugat teori yang mengatakan bahwa raja atau penguasa merupakan manusia istimewa yang memang ditakdirkan untuk berkuasa dan memerintah di muka bumi. Ia juga menolak teori yang mengatakan bahwasanya kekuasaan adalah jenjang patriarkis yang turun temurun diwariskan dan merupakan mandat yang berasal dari Tuhan. Hal ini secara absolut akan mempertegas bahwasanya penguasa tidak mempunyai kewajiban terhadap rakyatnya, dikarenakan antara dia dan rakyatnya tidak pernah terjadi perjanjian apa-apa.

Atas dasar itu, penguasa kemudian bebas berkuasa dan menurunkan kekuasaannya kepada anak cucunya. Tokoh-tokoh yang mendukung teori ini diantaranya adalah Thomas Hobbes dan Sir Robert Filmer. Hobbes seperti yang diketahui, menggambarkan negara sebagai sebuah lembaga politik yang hanya mengenal hak tetapi minus kewajiban. Penguasa diberi hak untuk melakukan apa saja demi kebaikan negara.¹³² Penggunaan

¹³¹ *Ibid.*, hlm.41-42

¹³² Dalam *Leviathan* Hobbes menggambarkan penyerahan hak dari rakyat kepada penguasa adalah sebuah hal yang biasa dan seharusnya. Hobbes mengatakan: “*Saya*

kekerasanpun dibenarkan jika memang hal itu dirasa perlu oleh penguasa. Dengan demikian, tidak heran jika kemudian negara versi Hobbes memiliki kekuasaan mutlak, kekuasaannya tidak boleh terbelah.¹³³

Tentunya Hobbes memiliki alasan mengapa ia memilih untuk memperkuat gagasan terkait sentralisasi kekuasaan. Hal ini dikarenakan latar belakang waktu dan tempat ia hidup, pada saat itu di Inggris kerap terjadi kekacauan sosial politik akibat perang saudara dan perang-perang agama. Sentralisasi kekuasaan tersebut muncul sebagai upaya untuk menciptakan persatuan kelompok-kelompok sosial yang bertikai dan menciptakan uniformitas agama.¹³⁴ Masih menurut Hobbes, kekuasaan yang terbelah alias tidak terpusat hanya akan mengakibatkan timbulnya anarki, perang sipil atau perang agama dalam negara, dan hal ini tentunya hanya akan memperburuk keadaan. Berangkat dari hal ini, Hobbes berpendapat bahwa sistem pemerintahan monarki absolut dan kekuasaan penguasa yang tidak terbatas merupakan jawaban atas segala kekacauan tersebut.¹³⁵

Pembela gagasan sentralisasi kekuasaan lain yaitu Sir Robert Filmer berangkat dari sebuah gagasan bahwa setiap manusia berbeda saat dilahirkan ke dunia. Ada manusia yang dilahirkan untuk menjadi superior dan ada manusia yang dilahirkan untuk menjadi inferior. Atas dasar perbedaan ini, maka menurut Filmer, manusia yang superior sah-sah saja menguasai hidup manusia yang inferior, analoginya adalah antara raja/penguasa dengan rakyatnya. Raja/penguasa sebagai manusia superior dan rakyat sebagai rakyat inferior. Menurut Filmer juga, kebebasan dan kemerdekaan merupakan dosa yang tak terampuni, tuntutan akan kebebasan itulah yang menurut Filmer yang menyebabkan manusia keturunan

mewenangkan dan menyerahkan hak saya atas pengaturan diri saya kepada orang ini atau kepada sekumpulan orang ini, dengan syarat ini bahwa anda melepas hak anda kepadanya dan mewenangkan semua tindakannya dalam perilaku yang sama". Lihat Cranston, Hobbes dalam *Makers of Modern Thought*, (New York: American Heritage Publishing.Co,1972), hlm.193 sebagaimana dikutip dalam Suhelmi, *op.cit.*, hlm.176

¹³³ *Ibid.*, hlm.177

¹³⁴ *Ibid.*, hlm.185

¹³⁵ *Ibid.*, hlm.177

Adam menderita sepanjang masa.¹³⁶ Dapat dilihat dalam hal ini bagaimana Filmer membangun argumennya berdasarkan konsep yang terdapat di dalam kitab suci, walau nantinya hal tersebut akan dibantah oleh John Locke.

Menurut beberapa tokoh, konsep absolutisme dan sentralisasi kekuasaan sebagai solusi untuk meredam perang saudara dan perpecahan di suatu negara dinilai tidak lagi relevan dan bertentangan dengan nilai-nilai dasar Hak Asasi Manusia serta kebebasan itu sendiri. Diantara tokoh yang menentang tersebut adalah John Locke. Locke sangat menentang keras Filmer, menurutnya Filmer telah melanggar konsep dasar mengenai Hak Asasi Manusia serta nilai-nilai kebebasan. Selain itu menurut Locke, Filmer telah salah menafsirkan ayat-ayat di kitab suci guna mendukung argumennya. Letak kesalahan Filmer menurut Locke adalah dikarenakan ia menyetarakan posisi seorang tiran dan pangeran sejati. Menurut Locke, agama memerintahkan seorang penguasa untuk bertindak adil dan menyebar kebajikan sedangkan tirani adalah kontradiktif terhadapnya. Oleh karenanya untuk mencegah terjadinya tirani kekuasaan, Locke berpendapat perlu diadakan sebuah pembatasan kekuasaan politik yang sepenuhnya bersifat sekuler.¹³⁷

Kemudian dalam bukunya yang berjudul *Two Treaties*, Locke juga membantah pendapat Filmer yang mengatakan kekuasaan seorang penguasa adalah mutlak adanya dan dapat diturunkan kepada keturunannya. Menurut Locke, karena kekuasaan berasal dari kesepakatan masyarakat, maka ia tidak bersifat mutlak. Kekuasaan penguasa juga berasal dari kesepakatan masyarakat oleh karenanya terbatas bukan tidak terbatas.¹³⁸

Lebih lanjut, Locke membantah pendapat Filmer terkait ketidaksetaraan manusia. Menurut Locke, manusia dilahirkan sederajat alias sama atau setara.¹³⁹ Dengan kesetaraan itulah, tidak boleh ada manusia yang

¹³⁶ *Ibid.*, hlm.187-188

¹³⁷ *Ibid.*, hlm.188

¹³⁸ *Ibid.*, hlm.189

¹³⁹ *Ibid*

memperbudak manusia lain atau tidak boleh ada manusia yang melakukan hegemoni secara tidak terbatas terhadap manusia lain karena hak setiap manusia akan selalu dibatasi oleh hak manusia lain. Setiap manusia boleh saja mengaku memiliki hak, namun jika dalam suatu kondisi hak tersebut dibenturkan dengan hak orang lain, maka hak yang awalnya bersifat mutlak tersebut kemudian menjadi bersifat relatif. Hal ini dikarenakan Tuhan menciptakan manusia sama dan manusia adalah makhluk sosial. Berangkat dari perdebatan tersebut maka jelas jika kemudian penulis mengatakakan kalau pemisahan kekuasaan tidak lagi menjadi sebuah pilihan, tetapi sebuah keharusan bagi negara yang ingin maju dan sejahtera sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum modern.¹⁴⁰

Di Perancis sempat muncul gagasan yang mirip dengan pemisahan kekuasaan, tepatnya pada abad ke 16. Pada saat itu negara Prancis membagi fungsi negara ke dalam lima departemen, yaitu:¹⁴¹

- a. *Departemen Diplomacie*, yaitu melaksanakan fungsi yang berhubungan dengan negara-negara lain atau antar kekuasaan lain.
- b. *Departemen Defencie*, yaitu apabila pelaksanaan fungsi diplomasi gagal dapat menimbulkan peperangan. Dalam kondisi demikian, berlaku fungsi *defencie* atau fungsi pertahanan.
- c. *Departemen Financie*, merupakan fungsi keuangan negara yang terutama dibutuhkan untuk melaksanakan fungsi *defencie*.
- d. *Departemen Yusticie*, yaitu melaksanakan fungsi peradilan.
- e. *Departemen Policie*, merupakan fungsi untuk menanggulangi masalah kewan dan ketertiban, yang dalam perkembangannya menjadi masalah dalam negeri.¹⁴²

¹⁴⁰ Asshiddiqie (b) , *op.cit.*, hlm.125

¹⁴¹ Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Negara, *op.cit.*, hlm.118

¹⁴² Prajudi Atmosudirjo membagi kekuasaan negara yang ada di Indonesia ke dalam beberapa cabang kekuasaan, yaitu:

- a. Kekuasaan eksekutif: merupakan penyelenggaraan negara di bidang pembuatan, perubahan dan penetapan UUD 1945, dimana kekuasaan ini dipegang oleh Majelis Perwakilan Rakyat (MPR);
- b. Kekuasaan Legislatif; merupakan penyelenggaraan negara di bidang pembentukan undang-undang;

Walau sudah dibagi ke dalam lima cabang kekuasaan, ternyata penguasa masih menunjukkan sikap kesewenang-wenangan dan tidak ada jaminan terhadap kepentingan rakyat. Hal ini dikarenakan keberadaan lima cabang kekuasaan tersebut tidak atau kurang menunjukkan hakekat yang sebenarnya, karena lima cabang kekuasaan tersebut dibentuk hanya untuk memenuhi kebutuhan penguasa, sehingga wajar sekali jika kemudian raja tetap sewenang-wenang dan tetap tidak ada jaminan terhadap kepentingan rakyat.¹⁴³

Baru pada tahun 1690, John Locke dalam bukunya yang berjudul *Two Treaties on Civil Government* mencetuskan mengenai teori pemisahan kekuasaan (*separation of powers*). Menurut John Locke, kekuasaan negara seharusnya dibagi dalam tiga cabang kekuasaan yang masing-masing terpisah satu sama lain, yaitu:¹⁴⁴

- a. Kekuasaan Legislatif, yaitu kekuasaan membuat peraturan dan membuat undang-undang. Menurut Locke, kekuasaan legislatif ini tidak bisa dialihkan kepada siapa pun atau lembaga manapun karena pada hakikatnya kekuasaan legislatif adalah manifestasi pendelegasian kekuasaan rakyat kepada negara. Locke mengatakan:¹⁴⁵

“Leglisatif tidak dapat mengalihkan Kekuasaan Membuat Undang-Undang ke tangan orang lain. Karena kekuasaan tersebut tidak lain

-
- c. Kekuasaan Eksekutif: merupakan penyelenggaraan negara di bidang pelaksanaan undang-undang (rules implementation);
 - d. Kekuasaan Yudikatif: merupakan penyelenggaraan di bidang penegakan undang-undang; dan
 - e. Kekuasaan Inspektif: merupakan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman di bidang pengawasan terhadap keuangan negara.

Lihat Safri Nugraha *et.al.*, *Hukum Administrasi Negara*.(Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), hlm.159-160

¹⁴³ *Ibid*

¹⁴⁴ Budiarto, *op.cit.*, hlm.151-152

¹⁴⁵ John Locke. *Two Treaties of Government*. (with introduction and notes by Peter Laslett).(New York and Toronto: The New American Library, 1965), hlm.408-409 sebagaimana dikutip dalam Suhelmi, *op.cit.*, hlm.201

adalah Kekuasaan yang didelegasikan dari rakyat, mereka yang memilikinya, tidak dapat dialihkan ke orang lain”.

- b. Kekuasaan Eksekutif, yaitu kekuasaan melaksanakan undang-undang termasuk di dalamnya kekuasaan mengadili, karena fungsi mengadili termasuk dalam tugas melaksanakan undang-undang; dan
- c. Kekuasaan Federatif, meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungannya dengan negara lain atau merupakan tugas hubungan luar negeri. Termasuk di dalamnya adalah masalah hubungan luar negeri, kekuasaan menentukan perang, perdamaian, liga dan aliansi antar negara, dan transaksi-transaksi dengan negara asing.¹⁴⁶

Hal menarik dalam gagasan pemisahan kekuasaan yang dicetuskan oleh Locke ini adalah posisi leglisatif yang lebih tinggi daripada cabang kekuasaan yang lain. Mengapa demikian? Dalam konsep pemisahan kekuasaan yang dicetuskan Hobbes, kekuasaan eksekutif harus melaksanakan undang-undang yang telah dibuat oleh kekuasaan leglisatif. Pelaksanaan kekuasaan eksekutif tidak boleh menyimpang dari undang-undang yang telah digariskan oleh parlemen. Ini menandakan kalau kekuasaan legislatif lebih tinggi dari kekuasaan eksekutif. Bila demikian, kemudian siapa yang akan mengontrol kekuasaan legislatif? Menurut Locke, yang mengontrol kekuasaan legislatif adalah hukum kodrat.¹⁴⁷ Disinilah letak ciri khas konsep pemisahan Locke, jika dalam monarki absolut yang terjadi adalah *executive heavy*, maka dalam konsep pemisahan kekuasaan versi Locke yang terjadi adalah *leglisatif heavy*.

Namun Locke ternyata telah memikirkan hal ini sebagai solusi guna mencegah tirani leglisatif, Locke mengatakan bahwa kekuasaan eksekutif boleh atau berhak untuk mengambil tindakan-tindakan yang melampaui batas-batas wewenang legalnya apabila hal itu dirasakan perlu demi

¹⁴⁶ *Ibid.*, hlm.203

¹⁴⁷ *Ibid.*, hlm.201

preservation of all dan kebajikan bagi rakyat. Ini adalah hak prerogatif kekuasaan eksekutif.¹⁴⁸

Mengenai kekuasaan federatif, Locke berpendapat bahwa demi alasan praktis kekuasaan federatif sebenarnya dapat dimasukkan ke dalam kekuasaan eksekutif.¹⁴⁹ Namun, kedua jenis cabang kekuasaan tersebut harus dipegang oleh orang-orang yang berbeda, tidak boleh dipegang oleh satu orang atau satu lembaga. Terkait hal ini, Locke mengatakan:¹⁵⁰

Para eksekutif dan kekuasaan federatif dari setiap masyarakat dapat benar-benar berbeda, tetapi mereka hampir tidak dapat dipisahkan dan diletakkan pada waktu yang sama, pada tangan orang yang berbeda. Karena keduanya membutuhkan dukungan masyarakat untuk pelaksanaannya, maka sulit untuk dapat dipraktikkan untuk meletakkan kekuatan persemakmuran pada tangan yang berbeda dan bukan bawahan; atau bahwa para eksekutif dan kekuasaan federatif harus diletakkan pada orang yang dapat bertindak secara terpisah; dimana dukungan masyarakat akan ada di bawah komando yang berbeda; yang mungkin cocok suatu waktu atau lainnya menimbulkan kekacauan dan kehancuran.

Teori pemisahan kekuasaan versi Locke ini kemudian dilanjutkan oleh seorang sarjana dari Prancis yang bernama Charles Louis de Secondat Baron de Montesquieu atau yang biasa kita sebut Montesquieu. Ia berpendapat bahwa kekuasaan dalam suatu negara harus dipisahkan dalam tiga kekuasaan yang juga dipegang oleh suatu badan atau organ yang berdiri sendiri. Pemisahan ketiga kekuasaan dalam negara tersebut meliputi:

¹⁴⁸ Locke menjelaskan terkait hak prerogatif eksekutif seperti ini: “*Karena dalam banyak pemerintahan kekuasaan membuat undang-undang tidak selalu dilakukan dan biasanya terlalu banyak dan juga terlalu lambat, karena pengiriman merupakan syarat pelaksanaan dan arena juga tidak mungkin untuk memperkirakan dan sehingga menurut hukum menyediakan untuk semua kecelakaan dan keperluan, yang mungkin menyangkut masyarakat; atau untuk membuat hukum atau undang-undang tersebut, sehingga tidak akan merugikan. Oleh karena itu masih ada ruang gerak yang luas bagi kekuasaan eksekutif untuk melakukan banyak hal dari berbagai pilihan yang tidak ditentukan oleh hukum atau undang-undang.*”. Lihat John Locke. *Two Treaties of Government* sebagaimana dikutip dalam *Ibid.*, hlm.202.

¹⁴⁹ Suseno, *op.cit.*, hlm.224

¹⁵⁰ John Locke. *Two Treaties of Government* sebagaimana dikutip dalam Suhelmi, *op.cit.*, hlm.203

- a. Kekuasaan Legislatif, kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan;
- b. Kekuasaan Eksekutif, kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan;
- c. Kekuasaan Yudikatif, kekuasaan menjalankan fungsi peradilan.

Menurut Montesquieu, fungsi federatif dalam teori John Locke termasuk dalam fungsi legislatif. Hal ini karena tugas untuk mengadakan hubungan dengan negara-negara lain akan menimbulkan ketentuan/peraturan yang harus ditaati oleh masing-masing negara dan memerlukan ratifikasi dari parlemen. Sedangkan yudikatif harus merupakan fungsi terpisah dan terlepas dari pengaruh lembaga lain. Karena tujuan fungsi yudikatif adalah keadilan sehingga bilamana digabung dengan fungsi eksekutif tentu akan menimbulkan kesewenang-wenangan/ketidakadilan.¹⁵¹

Terdapat hal yang menarik dalam konsep pemisahan kekuasaan versi Montesquieu ini, yaitu pada cabang kekuasaan legislatif. Montesquieu tidak menampik bahwa kaum aristokrat memegang peranan yang penting dalam kekuasaan. Oleh karenanya, Montesquieu berinisiatif untuk membagi kekuasaan legislatif menjadi dua kamar. Kamar pertama akan dihuni oleh kaum bangsawan atau aristokrat dan kamar kedua akan diisi oleh perwakilan rakyat biasa. Kedua kamar ini nantinya akan saling mengawasi dan melakukan kontrol politik agar tidak terjadi penyelewengan kekuasaan.¹⁵²

Namun dalam prakteknya, sangat sulit untuk menerapkan teori pemisahan kekuasaan Montesquieu atau yang bisa disebut Trias Politica secara murni dalam sistem kenegaraan. Selalu ada pencampuran cabang kekuasaan baik itu dikarenakan ketidakmampuan salah satu cabang atau juga dikarenakan salah satu cabang kekuasaan muncul lebih superior. Terkait hal ini Prof.Jennings kemudian membedakan teori pemisahan kekuasaan dalam dua bentuk, yaitu:¹⁵³

¹⁵¹ Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Negara, *op.cit.*, hlm.119

¹⁵² Suhelmi, *op.cit.*, hlm.229

- a. Pemisahan kekuasaan dalam arti materiil, yaitu mempertahankan pemisahan kekuasaan dalam negara secara tegas (*separation of power*). Dalam prakteknya sistem ini hanya dianut oleh Amerika Serikat.
- b. Pemisahan kekuasaan dalam arti formil, yang tidak secara tegas mempertahankan pemisahan kekuasaan (*division of power*). Jadi lebih merupakan pembagian kerja dan tanggung jawab dalam negara. Sistem ini antara lain dianut oleh negara Rusia dan Inggris, sedangkan negara Indonesia juga menganut *division of power*.

Menurut Van Vollenhoven, pembagian tugas negara dalam tiga macam fungsi tidaklah memadai. Harus ada fungsi kemandirian dan ketertiban agar setiap warga negara dapat melaksanakan tugasnya dengan baik. Oleh karena itu, Van Vollenhoven mencoba menyempurnakan teori Montesquieu dengan menambah satu macam fungsi lagi. Menurutnya ada empat fungsi negara sehingga teorinya disebut Catur Praja, yaitu:¹⁵⁴

- a. Fungsi *Regeling* (membuat peraturan);
- b. Fungsi *Bestuur* (menyelenggarakan pemerintahan);
- c. Fungsi *Rechtspraak* (fungsi mengadili); dan
- d. Fungsi *Politie* (fungsi kemandirian dan ketertiban)

Walaupun beberapa tokoh mempunyai pendapat yang berbeda-beda tentang teori pemisahan kekuasaan, namun pada dasarnya semua teori tersebut mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk mencegah terjadi kesewenang-wenangan di dalam suatu negara. Karena kalau ini yang terjadi, maka kepentingan rakyat yang akan menjadi korban atau dikorbankan.

¹⁵³ Ismail Sunny. *Pembagian Kekuasaan Negara*. sebagaimana dikutip dalam Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Negara, *op.cit.*, hlm.120

¹⁵⁴ Moh.Kunardi dan Bintan Saragih. sebagaimana dikutip dalam *Ibid.*, hlm.120

2.4. Tinjauan Tentang Kekuasaan Kehakiman

2.4.1. Peradilan Yang Bebas Dan Tidak Memihak Sebagai Salah Satu Prinsip Negara Hukum

Konsep atau gagasan mengenai peradilan atau sebuah kekuasaan kehakiman sebenarnya telah lama ada bahkan sejak zaman Yunani Kuno. Dimana seseorang yang bersalah akan diadili di depan umum dan coba dibuktikan apakah benar dia bersalah, dan jika bersalah kemudian raja atau hakim akan menjatuhkan hukuman terhadapnya. Walau gagasan mengenai kekuasaan kehakiman atau sebuah konsep peradilan untuk mencari keadilan telah setua umur peradaban manusia itu sendiri, namun prinsip-prinsip mengenai peradilan yang bebas dan tidak berpihak baru tumbuh subur pasca terjadi pergolakan besar-besaran di Eropa. Dimana pada saat itu proses peradilan hanya merupakan alat dari penguasa untuk menindas rakyatnya. Masih kita ingat dengan jelas bagaimana pada masa itu banyak orang dituduh bersalah tanpa bukti karena mereka dianggap mempunyai pendapat yang berbeda dengan rezim yang berkuasa. Hal seperti ini tentunya akan menghilangkan keyakinan masyarakat atas upaya untuk pencarian keadilan itu sendiri. Pengadilan sebagai tempat untuk menjalankan proses peradilan seharusnya mampu menjadi tumpuan terakhir dari masyarakat untuk mencari dan meminta keadilan. Namun pada faktanya tidak demikian, pada masa itu pengadilan hanya menjadi tempat justifikasi penguasa untuk menyingkirkan lawan politiknya.

Peradilan yang bebas dan tidak memihak merupakan salah satu prinsip negara hukum yang dicetuskan oleh Jimly Asshidiqie.¹⁵⁵ Menurutnya independensi hakim merupakan jaminan bagi tegaknya hukum dan keadilan.¹⁵⁶ Selain itu menurut Bagir Manan, Kekuasaan Kehakiman yang merdeka dimaksudkan untuk menjamin kebebasan hakim dari berbagai kkhawatiran atau rasa takut akibat suatu putusan atau ketetapan hukum yang

¹⁵⁵ Asshiddiqie (b), *op.cit.*, hlm.126

¹⁵⁶ Jimly Asshiddiqie (c). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm.531

dibuat.¹⁵⁷ Sangat dapat dipahami, dalam negara hukum, hukum dimaknai sebagai penguasa yang bertugas untuk menciptakan keadilan. Pengadilan sebagai tempat memproduksi keadilan tersebut seharusnya dapat dimulai dengan sebuah proses yang bebas dan tidak memihak. Kebebasan ini penting agar para hakim, jaksa dan perangkat pengadilan yang lain dapat bekerja tanpa harus mengkhawatirkan intervensi dari pihak lain atau cabang kekuasaan lain.¹⁵⁸ Hal ini disebabkan oleh karena akan berdampak pada kualitas putusan yang nantinya akan dihasilkan. Proses peradilan yang penuh intervensi hanya akan menghasilkan putusan yang tidak adil karena sang hakim mendasarkan putusannya atas dasar ketundukan atau ketakutan dari intervensi tersebut. Dan jika ini yang terjadi maka cita negara hukum yang sebenarnya hanya akan menjadi teori di atas kertas. Oleh karenanya sangat penting untuk menjaga kebebasan dan ketidakberpihakan kekuasaan kehakiman dalam konteks negara hukum.

Mengapa ‘bebasnya’ kekuasaan kehakiman merupakan sesuatu yang penting? Bagir Manan di dalam bukunya “Kekuasaan Kehakiman Indonesia Menurut UU No.4 Tahun 2004” setidaknya mengemukakan empat alasan, yaitu:¹⁵⁹

- a. Pemegang kekuasaan kehakiman harus netral terhadap segala bentuk sengketa antara pemegang kekuasaan dan rakyat. Oleh karenanya kekuasaan kehakiman harus lepas dari pengaruh kekuasaan lain;
- b. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang lemah dibanding kekuasaan legislatif dan eksekutif. Maka dari itu, perlu penguatan secara normatif, misalnya larangan tentang segala bentuk campur

¹⁵⁷ Manan, *op.cit.*, hlm.30

¹⁵⁸ Menurut Bagir Manan, pemisahan cabang kekuasaan yudisil dari cabang kekuasaan lain tidak dengan sendirinya menjamin tegaknya kekuasaan kehakiman yang merdeka. Hal itu tergantung pada sejauh mana ada jaminan dan perlu dengan asas kemerdekaan dan kebebasan hakim. Dan adanya kekuasaan kehakiman yang bercampur atau berkolaborasi dengan cabang kekuasaan lain tidak dengan sendirinya melenyapkan kemerdekaan dan kebebasan hakim yang menuju lenyapnya kebebasan secara keseluruhan hal tersebut kembali pada ketentuan atau kenyataan yang memberikan jaminan kemerdekaan dan kebebasan hakim. Magnar, *op.cit.*, hlm.78

¹⁵⁹ Manan, *op.cit.*, hlm.66-67

tangan terhadap kekuasaan kehakiman. Mengapa Kekuasaan Kehakiman dianggap yang paling lemah? Bagir Manan menyatakan di dalam Bukunya yang berjudul *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* menyatakan bahwa hal ini dikarenakan kekuasaan kehakiman tidak dapat berdiri sendiri, memerlukan bantuan pihak lain. misalnya dalam bidang pidana, pelaksana putusan hakim adalah jaksa. Sedangkan Jaksa adalah aparat kekuasaan eksekutif di luar lingkungan kekuasaan kehakiman. Sehingga dari hal ini dapat disimpulkan kemudian bahwa kekuasaan kehakiman lebih berat sebagai kekuatan moral (*moral force*) daripada sebagai kekuatan nyata (*real force*).¹⁶⁰

- c. Kekuasaan kehakiman akan menjamin tidak dilanggarnya prinsip “setiap kekuasaan tunduk pada hukum”; dan
- d. Dalam konteks demokrasi, untuk menjamin terlaksananya undang-undang sebagai wujud kehendak rakyat, diperlukan badan netral yaitu kekuasaan kehakiman yang mengawasi, menegakkan, atau mempertahankan undang-undang.

Bebasnya kekuasaan kehakiman atau istilah umumnya adalah independensi di dalam suatu negara haruslah dijamin. Penjaminan tersebut salah satunya dengan jaminan kepastian hukum yang tertulis di dalam konstitusi. Mengapa harus konstitusi? Seperti yang dipahami konstitusi merupakan jaminan kepastian hukum yang utama karena konstitusi sebagaimana dinyatakan oleh K.C. Wheare adalah ..”*it used to describe the whole system of government of a country, the collection of rules which establish and regulate of govern the government*”. Jadi konstitusi merupakan gambaran seluruh sistem pemerintahan¹⁶¹ suatu negara dan

¹⁶⁰ Magnar, *op.cit.*, hlm.40

¹⁶¹ Prof (Em) Dr.Taufik Sri Soemantri, S,H menyebutkan perbedaan diantara sistem pemerintahan dan sistem ketatanegaraan. Menurutnya antara sistem pemerintahan dan sistem ketatanegaraan tidaklah sama alias berbeda. Sistem pemerintahan berkenaan dengan sistem hubungan antara eksekutif dan leglisatif dan leglisatif memunculkan adanya sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensiil yang dalam bahasa

merupakan kumpulan aturan yang mengatur dan menempatkan tatanan pemerintahan. Kekuasaan kehakiman merupakan bagian atau subsistem dari sistem pemerintahan negara dalam arti yang luas. Oleh karenanya, konstitusi harus memberi aturan yang jelas dan tegas mengenai kekuasaan kehakiman, termasuk kemandiriannya.¹⁶²

Mengapa kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka terlihat sangat penting dalam sebuah negara hukum? Hal ini dikarenakan kekuasaan kehakiman yang bebas merupakan unsur mutlak untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan yang berkedaulatan rakyat dan berdasarkan atas hukum. Tanpa kehadiran kekuasaan kehakiman yang bebas, maka tidak akan ada demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum (*demokratische rechtsstaat*).¹⁶³

Secara konsepsional kemandirian dari kekuasaan kehakiman dapat diartikan sebagai berikut:¹⁶⁴

- a. Kemandirian secara lembaga. Maksudnya adalah bahwa secara kelembagaan kekuasaan kehakiman tidak merupakan subordinat dari lembaga negara tertentu sedangkan prinsip yang digunakan adalah pemisahan kekuasaan;
- b. Kemandirian secara individual hakim. Dimana hakim mempunyai otoritas penuh dalam memutuskan suatu perkara, termasuk dalam menemukan dan menerapkan hukum. Hakim harus diberi kemerdekaan dalam mengambil putusan yang terbaik dan sesuai dengan rasa keadilan masyarakat. Oleh karenanya *code of conduct*

Inggris disebut sistem “*Cabinet Government*” dan sistem “*Presidential Government*” atau “*The Fixed Executive System*” (C.F.Strong dan S.L. Witman & J.J. Wuest). Dalam pada itu sistem ketatanegaraan mempunyai arti yang lebih luas, bahkan sistem ketatanegaraan suatu negara merupakan bagian dari sistem ketatanegaraan suatu negara. Kalau dalam sistem pemerintahan parlementer terdapat hubungan yang erat antara eksekutif dan legislatif, dalam sistem ketatanegaraan hubungan itu tidak terbatas pada organ eksekutif dan legislatif saja. Dalam sistem ketatanegaraan suatu negara sistem hubungan terjadi antara lembaga-lembaga negara yang terdapat dalam negara tersebut. Lihat Puspitasari, *op.cit.*, hlm.23-24

¹⁶² Puspitasari, *op.cit.*, hlm.43

¹⁶³ Magnar, *op.cit.*, hlm.40

¹⁶⁴ *Ibid.*, hlm.44

hakim menjadi sangat diperlukan dan harus ada lembaga yang mengawasi ditaatinya *code of conduct* tersebut.

- c. Kemandirian dalam proses peradilan. Maksudnya adalah proses peradilan harus steril dari segala macam intervensi eksternal.

Untuk dapat menegakkan kemerdekaan kekuasaan kehakiman, diperlukan kelengkapan-kelengkapan tertentu, diantaranya adalah kelengkapan pertama dan utama untuk menegakkan kekuasaan kehakiman yang bebas ada pada hakim itu sendiri. Sebagai kekuatan yang lebih nampak sebagai kekuatan moral, maka moral para hakim merupakan sendi utama untuk mewujudkan kekuasaan kehakiman yang bebas.¹⁶⁵ Selain kapasitas pribadi, peraturan perundang-undangan juga dapat menciptakan berbagai prosedur yang diharapkan menjamin kebebasan hakim seperti masa pensiun yang lebih panjang dari jabatan lain, bahkan ada yang menentukan bahwa jabatan hakim itu semur hidup, tata cara pengangkatan, sistem penggajian khusus dan sebagainya.¹⁶⁶ Kelengkapan-kelengkapan tersebut diharapkan akan mampu membantu menciptakan kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka.¹⁶⁷

Di Indonesia sendiri, jaminan kemerdekaan dan independensi kekuasaan kehakiman tertulis di dalam bunyi Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan yang berbunyi: "*Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan*"¹⁶⁸ serta dipertegas di dalam Pasal 1 Undang-Undang No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi :"*Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan*

¹⁶⁵ *Ibid.*, hlm.41

¹⁶⁶ *Ibid.*, hlm.42

¹⁶⁷ Kekuasaan hakim yang merdeka juga diakui di negara blok timur seperti uni soviet dimana di dalam UUD uni soviet (UUD 1977) pasal 155 menyebutkan: "*judges and people's assessors are independent and subject only to the law*" Lihat *Ibid.*, hlm.78

¹⁶⁸ Indonesia (a), *op.cit.*, Pasal 24 ayat (1)

berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia".¹⁶⁹ Artinya konstitusi Indonesia telah memberikan jaminan terhadap kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Hal ini merupakan upaya perbaikan setelah dulu saat era Orde Baru kekuasaan kehakiman berada 'dibawah' Kekuasaan Eksekutif akibat kebijakan pembinaan hakim dua atap yang dulu berlaku. Namun, hal tersebut kemudian telah diperbaiki dengan dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

2.4.2. Tentang Kebebasan dan Kemandirian Hakim

Sebelum dijelaskan mengenai kebebasan dan kemandirian seorang hakim, perlu dijelaskan lebih dulu mengenai siapakah yang dimaksud dengan hakim tersebut. Bagir Manan dan Kuntana Magnar di dalam bukunya yang berjudul *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan hakim dapat dikategorikan atau didefinisikan menjadi dua, yaitu hakim dalam arti umum dan hakim dalam arti khusus.¹⁷⁰

Hakim dalam arti umum adalah setiap orang atau pejabat yang melakukan penyelesaian atau memutus suatu sengketa, sedangkan hakim dalam arti khusus adalah pejabat di lingkungan badan peradilan yang diangkat dan diberi wewenang memutuskan sengketa hukum dan membuat ketetapan hukum.¹⁷¹ Dengan demikian, penulis dapat menyimpulkan bahwa seorang atasan atau bos yang sedang mencoba menyelesaikan permasalahan yang terjadi pada bawahannya dapat dikategorikan sebagai hakim dalam pengertian umum, sedangkan seorang hakim yang sedang menjalani proses persidangan di pengadilan dapat dikatakan sebagai definisi hakim dalam pengertian khusus. Tentunya yang akan menjadi fokus pembahasan dalam penulisan ini adalah hakim dalam pengertian khusus.

¹⁶⁹ Indonesia (c), *Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman, UU No.4 Tahun 2004*, pasal 1

¹⁷⁰ Magnar, *op.cit.*, hlm.39

¹⁷¹ *Ibid*

Komponen kedua dari tiga komponen konseptual kemandirian hakim yang diutarakan Sri Hastuti Puspitasari adalah kemandirian secara individual hakim¹⁷² yang menyatakan bahwa hakim harus independen, tidak boleh mendapatkan intervensi dari pihak lain, sekaligus dapat memutus perkara dengan bebas dan merdeka. Namun apakah kebebasan hakim bersifat mutlak? Apakah kebebasan dan kemandirian hakim tidak dapat diganggu gugat?

Poerwadarminta dalam “Kamus Umum Bahasa Indonesia” menjelaskan arti kata “bebas”, sebagai berikut:¹⁷³

- Lepas sama sekali (tidak terhalang, terganggu dan sebagainya, sehingga boleh bergerak, bercakap, berbuat dan sebagainya dengan leluasa);
- Lepas dari kewajiban, tuntutan, ketakutan, tidak dikenakan pajak, hukuman dan sebagainya, tidak terikat atau terbatas;

Sementara itu, “merdeka” mempunyai arti *tidak diperintah* atau *sangat dipengaruhi oleh negara lain*. Namun, arti yang dikemukakan oleh Poerwadarminta ini merupakan arti yang masih sangat umum, masih sangat dasar. Arbijoto di dalam bukunya yang berjudul “*Kebebasan Hakim: Analisis Kritis Terhadap Peran Hakim Dalam Menjalankan Kekuasaan Kehakiman*” mempunyai definisi tersendiri mengenai arti kata bebas. Ia mengatakan kebebasan sebagai arah dan tujuan hidup selaku manusia adalah kepribadian yang sifatnya sedemikian rupa sehingga orangnya bebas dari aneka ragam alienasi yang menekannya dan bebas pula untuk kehidupan yang utuh, tidak tercela, berdikari dan kreatif. Pendek kata, kebebasan merupakan kesempurnaan eksistensi manusia. Adanya paksaan, halangan, ikatan, beban adalah merupakan alienasi yang menekan manusia

¹⁷² Puspitasari, *op.cit.*, hlm.44

¹⁷³ Arbijoto. *Kebebasan Hakim: Analisis Kritis Terhadap Peran Hakim Dalam Menjalankan Kekuasaan Kehakiman*. (Jakarta: Diadit Media, 2010), hlm.91

sedemikian rupa sehingga menghalang-halangi pelaksanaan dirinya sebagai manusia yang utuh dan berdikari.¹⁷⁴

Albert Camus mengatakan bahwa memilih kebebasan bukanlah memilih sesuatu yang melawan keadilan. Sebaliknya, kebebasan dipilih karena adanya orang-orang yang menderita dan berjuang dimana-mana dan karena hanya kebebasan seperti itulah yang patut diperjuangkan. Kebebasan dipilih pada saat yang sama dengan keadilan, dengan begitu tidak bisa memilih yang satu tanpa yang lain.¹⁷⁵ Memisahkan kebebasan dari keadilan adalah dosa sosial. Kebebasan harus diisi dengan mendahulukan kewajiban dari pada hak dan selanjutnya digunakan kebebasan untuk mengabdikan keadilan secara efektif.¹⁷⁶

Berdasarkan pendapat Camus tersebut, dapat disimpulkan bahwasanya kebebasan tidak dapat disandingkan dengan perilaku yang bertentangan dengan keadilan, karena memisahkan kebebasan dari keadilan adalah dosa sosial. Oleh karenanya, seorang hakim yang bebas dan merdeka bukan berarti ia dapat bebas sebebaskan-apalagi sampai melanggar norma keadilan. Seorang hakim yang bebas dan merdeka memang harus lepas dari tekanan dan intervensi, tetapi ia tetap harus mendasarkan putusannya demi cita keadilan. Hal ini dikarenakan hakim mempunyai tugas untuk menegakkan hukum yang didalamnya tersimpul bahwa hakim sendiri dalam memutus perkara harus berdasarkan hukum, artinya tidak boleh bertentangan dengan hukum. Oleh karenanya menurut Prof.Hapsoro Jayaningprang, S.H, kebebasan hakim bukan berarti bahwa hakim dapat berbuat sesuka hatinya, melainkan merupakan suatu kebebasan yang diberi batas-batas oleh Undang-Undang yang berlaku, sebab hakim diberi kebebasan hanya seluas dan sejauh hakim dengan keputusannya itu untuk dapat mencapai suatu keadilan dalam menyelesaikan suatu perkara dan juga

¹⁷⁴ *Ibid.*, hlm.92-93

¹⁷⁵ Albert Camus. *Krisis Kebebasan*, sebagaimana dikutip dalam *Ibid.*, hlm.100

¹⁷⁶ *Ibid.*, hlm.100

akhirnya tujuan hakim diberi kebebasan adalah untuk mencapai sebuah negara hukum.¹⁷⁷

Maksud 'kebebasan' yang dilekatkan kepada hakim menurut Bagir Manan tidaklah melekat dalam segala hal, ada batasan, artinya tidak mutlak. Kebebasan yang diharuskan dan dijamin oleh hukum adalah kebebasan dalam menjalankan fungsi yudisial baik yang bersifat perkara (sengketa) maupun ketetapan-ketetapan yudisial. Dalam melaksanakan tugas-tugas yudisial-memeriksa dan memutus perkara atau membuat ketetapan yudisial-hakim harus bebas dari segala pengaruh kekuasaan atau ketentuan lain yang akan mengurangi sifat tidak memihak (*impartiality*). Untuk menjamin wujudnya terwujudnya kebebasan itu, nampak antara lain bahwa ketetapan-ketetapan hakim tidak dapat menjadi objek perkara di hadapan peradilan tata usaha negara. (Pasal 2 UU No.5 Tahun 1986).¹⁷⁸

Kemerdekaan dan kebebasan hakim itu mengandung dua segi, yaitu:

1. Hakim itu merdeka dan bebas dari pengaruh siapapun. Artinya hakim bukan hanya harus bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif atau legislatif. Merdeka dan bebas mencakup merdeka dan bebas dari pengaruh unsur2 kekuasaan yudisiil itu sendiri. Demikian pula merdeka dan bebas dari pengaruh kekuatan-kekuatan di luar jaringan pemerintahan seperti pendapat umum, pers dan sebagainya; dan
2. Kemerdekaan dan kebebasan hakim hanya terbatas pada fungsi hakim sebagai pelaksana kekuasaan yudisiil. Dengan perkataan lain, kemerdekaan dan kebebasan hakim ada pada fungsi yudisiilnya yaitu menetapkan hukum dalam keadaan konkrit.¹⁷⁹

Untuk mengetahui pengaruh campur tangan terhadap kekuasaan kehakiman dapat dilihat dari berbagai sisi, diantaranya adalah **pengangkatan hakim**. Besar kecilnya pengaruh atau pertimbangan politis

¹⁷⁷ *Ibid.*, hlm.26

¹⁷⁸ Magnar, *op.cit.*, hlm.42

¹⁷⁹ *Ibid.*, hlm.79

dalam pengangkatan hakim tergantung pada peranan badan yang mengangkat atau yang turut serta mengangkat. Pengangkatan hakim yang sepenuhnya menjadi kekuasaan eksekutif dapat atau mungkin akan mempergunakan pertimbangan politis lebih besar sehingga mungkin berpengaruh pada kemerdekaan dan kebebasan hakim.¹⁸⁰

Kemudian yang dapat mempengaruhi kebebasan dan kemerdekaan hakim dapat juga dilihat dari faktor **masa jabatan hakim**. Dengan jaminan masa jabatan yang panjang atau tidak terbatas, hakim-hakim akan merasa lebih independen karena tidak ada kekhawatiran untuk diberhentikan atau ditindak karena melakukan tugasnya sebagai hakim.¹⁸¹ Contohnya di Amerika Serikat seumur hidup dan di India¹⁸² yang mencapai umur 65 tahun karena rata-rata usia orang India adalah 60 tahun, maka masa jabatan sampai usia 65 tahun dianggap seumur hidup.¹⁸³

Untuk dapat menjamin kemerdekaan hakim, maka hakim tidak dapat diberhentikan dalam masa jabatannya. Kalau sekiranya harus diberhentikan, maka tidak diberhentikan oleh lembaga yang mengangkat dan disertai pula dengan tatacara yang tersendiri. Contohnya di Amerika Serikat hakim diberhentikan dengan pranata *impeachment*.¹⁸⁴

Gagasan mengenai *impeachment* hakim ini sempat tercetus saat diadakan Seminar Hukum Nasional ke-7 bertema “Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani” yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional pada tanggal 12-15 Oktober 1999. Pada saat itu, hak

¹⁸⁰ *Ibid.*, hlm.81

¹⁸¹ *Ibid.*, hlm.85-86

¹⁸² Sistem penggajian hakim juga dianggap salah satu faktor yang mempengaruhi kemerdekaan hakim, pengaturan keuangan hakim harus terhindar dari pengaruh eksekutif. Caranya antara lain dengan penetapan secara pasti jumlah gaji dan tunjangan bagi hakim, jumlah tersebut tidak dapat dikurangi atau diturunkan. Selain itu pengaturan keuangan untuk lingkungan kekuasaan kehakiman tidak menjadi bagian dari APBN, melainkan diatur tersendiri. Sebab kalau diatur dalam APBN maka hakim dipaksa tunduk pada kehendak pemerintah yang mengatur dan melaksanakan APBN. Lihat *Ibid.*, hlm.87

¹⁸³ *Ibid.*, hlm.86

¹⁸⁴ *Ibid*

kekebalan hakim diwacanakan, yakni tidak dapat digugat dalam hal memutus perkara dan sebagai imbalan hak tidak dapat digugat ini adalah hakim dapat di impeach.¹⁸⁵

Sistem penggajian hakim juga dianggap salah satu faktor yang mempengaruhi kemerdekaan hakim, pengaturan keuangan hakim harus terhindar dari pengaruh eksekutif. Caranya antara lain dengan penetapan secara pasti jumlah gaji dan tunjangan bagi hakim, jumlah tersebut tidak dapat dikurangi atau diturunkan. Selain itu, pengaturan keuangan untuk lingkungan kekuasaan kehakiman tidak menjadi bagian dari APBN, melainkan diatur tersendiri. Hal ini disebabkan oleh karena kalau diatur dalam APBN maka hakim dipaksa tunduk pada kehendak pemerintah yang mengatur dan melaksanakan APBN.¹⁸⁶

Namun perlu diingat, kebebasan hakim tidak semata-merta menjamin adanya keadilan. Dalam kebebasan itu mengandung ancaman yaitu penyalahgunaan kebebasan. Karena merasa bebas, hakim dapat berlaku sewenang-wenang, memperlakukan pencari keadilan sebagai objek untuk memperoleh berbagai keuntungan pribadi dan berbagai bentuk penyalahgunaan kekuasaan lainnya.¹⁸⁷ Untuk itu maka perlu di buat pembatasan-pembatasan atau sistem pengawasan yang efektif, tujuannya agar kebebasan yang dimiliki oleh hakim tersebut tidak lantas kemudian menjelma menjadi tirani yudisial.

2.5. Gagasan Konstitusionalisme

Konstitusionalisme adalah paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak rakyat melalui konstitusi.¹⁸⁸ Gagasan ini mengatur dan membatasi kekuasaan ini secara alamiah muncul karena adanya kebutuhan untuk merespon perkembangan peran relatif kekuasaan umum dalam

¹⁸⁵ Sirajuddin dan Zulkarnain. *Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik: Menuju Peradilan Bersih dan Berwibawa.* (Jakarta), hlm.69

¹⁸⁶ Magnar, *op.cit.*, hlm,86-87

¹⁸⁷ *Ibid.*, hlm.43

¹⁸⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia. 1991; Thaib et.al.,2004

kehidupan umat manusia.¹⁸⁹ Konstitusionalisme dapat dikatakan sebagai antitesis dari negara absolut.

Konstitusionalisme didasarkan pada konstitusi sebagai bentuk perjanjian antara negara dengan masyarakat. Konstitusi sebagai bentuk perjanjian antara masyarakat dengan penguasa bertujuan untuk mencapai tujuan tertinggi dimana di dalamnya terdapat muatan yang biasa disebut dengan muatan konstitusi. Muatan konstitusi menurut J.G. Steenbeek terdiri dari tiga muatan pokok, yaitu terhadap hak asasi manusia dan hak warga negara, susunan dasar ketatanegaraan negara yang bersangkutan, dan susunan atau cara pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan negara yang bersangkutan, dan susunan atau cara pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan dari negara yang bersangkutan.¹⁹⁰ Selain itu, konstitusi hadir dalam rangka membatasi kekuasaan yang dimiliki penguasa. Pembatasan yang dimaksud berbentuk perjanjian sosial, maka konstitusi basis pokoknya adalah kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara.¹⁹¹ Kata kuncinya adalah konsensus atau '*general agreement*'. Jika kesepakatan umum itu runtuh, maka runtuh pula legitimasi kekuasaan negara yang bersangkutan, dan pada gilirannya perang saudara (*civil war*) atau revolusi dapat terjadi.¹⁹²

Konstitusi berisikan ketentuan-ketentuan pokok dari suatu negara, misalnya bagaimana bentuk negaranya, bagaimana susunan pemerintahannya, susunan perwakilannya, garis-garis besar tugas warga negara, dan lain-lain hal-hal yang pokok.¹⁹³

¹⁸⁹ Asshiddiqie (b), *op.cit.*, hlm.19

¹⁹⁰ Nomensen Sinamo. *Hukum Tata Negara: Suatu Kajian Kritis tentang Kelembagaan Negara*. (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010), hlm.99

¹⁹¹ Asshiddiqie (b). *op.cit.*, hlm.20

¹⁹² *Ibid.*, hlm.20-21

¹⁹³ Soekarno *et.al.*, *Manusia Dan Masyarakat Baru Indonesia (Civics)* (Jakarta: Dinas Penerbitas Balai Pustaka, 1960), hlm.55

Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu:¹⁹⁴

- a. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*);
- b. Kesepakatan tentang ‘*the rule of law*’ sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basic of government*);
- c. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

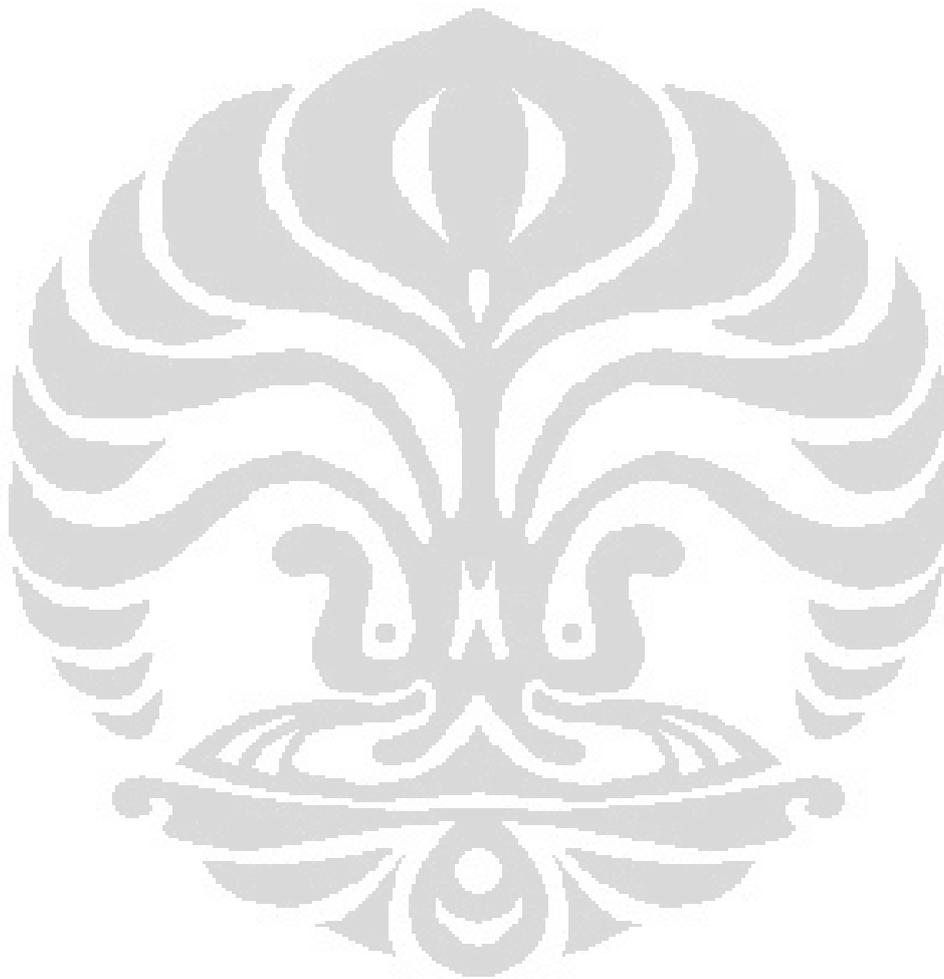
Keseluruhan kesepakatan tersebut pada intinya menyangkut prinsip pengaturan dan pembatasan kekuasaan. Pada pokoknya, prinsip konstitusionalisme modern atau yang lazim disebut sebagai prinsip ‘*limited government*’. Konstitusionalisme mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu pertama, hubungan antara pemerintahan dengan warga negara; dan kedua, hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lain. Oleh karena itu, pada umumnya, isi konstitusi dimaksudkan untuk mengatur mengenai tiga hal penting, yaitu: (a).menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara; (b). mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lain; dan (c). mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.¹⁹⁵

Konstitusionalisme ini menjadi salah satu gagasan yang sangat penting dalam membentuk konsep negara hukum yang ideal. Konsepsi bahwa kekuasaan haruslah dibatasi berangkat dari cita-cita untuk mensejahterakan masyarakat. Pengalaman buruk saat penerapan kekuasaan yang absolut menyebabkan gagasan konstitusionalisme lahir sebagai solusi.

¹⁹⁴ William G.Andrews, misalnya dalam bukunya *Constitutions and Constitutionalism* (3rd edition, 1968) menyatakan:”*The members of a political community have, by definition, common interest which they seek to promote or protect through the creation and use of the compulsory political mechanism we call the State*”, Van Nostrand Company , New Jersey, hlm.9 sebagaimana dikutip dalam Asshidiqie (b). *op.cit.*, hlm.21

¹⁹⁵ *Ibid.*, hlm.24

Adanya gagasan konstitusionalisme ini membuat prinsip pembatasan kekuasaan berdasarkan konstitusi menemui realisasi awalnya.



BAB 3

PENGAWASAN HAKIM KONSTITUSI DAN PELEMBAGAANNYA DI DALAM NEGARA

3.1. Mahkamah Konstitusi dan Gagasan *Judicial Review*

Pembentukan Mahkamah Konstitusi di dunia tidak dapat dilepaskan dari perkembangan gagasan *judicial review*. *Judicial review* merupakan instrumen penting dalam sebuah negara hukum modern. Hampir setiap negara di Eropa mulai membentuk organ khusus yang mempunyai fungsi dan peran untuk menjaga konstitusi, salah satunya dengan melakukan *judicial review*. Istilah *judicial review* itu sendiri terkait dengan istilah Belanda “*toetsingsrecht*”, tetapi keduanya memiliki perbedaan terutama dari sisi tindakan hakim. *Toetsingsrecht* bersifat terbatas pada penilaian hakim terhadap suatu produk hukum, sedangkan pembatalannya dikembalikan kepada lembaga yang membentuk. Sementara itu, dalam konsep *judicial review* secara umum, terutama di negara-negara Eropa Kontinental juga termasuk tindakan hakim membatalkan aturan hukum dimaksud. Selain itu, istilah *judicial review* juga terkait tetapi harus dibedakan dengan istilah lain seperti *legislative review*, *constitutional review*, dan *legal review*. Dalam konteks *judicial review* yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi, dapat disebut sebagai *constitutional review* karena batu ujinya adalah konstitusi.¹⁹⁶

Pada awalnya, gagasan *judicial review* cukup mendapatkan tentangan dari kalangan pro legislatif. Hal ini dikarenakan kalangan ini menilai upaya *judicial review* adalah upaya pembangkangan terhadap kehendak umum/kehendak rakyat (*general will*). Kalangan ini berpendapat bahwa Undang-undang yang dihasilkan oleh legislatif merupakan representasi dari kedaulatan rakyat, sedangkan kehendak rakyat merupakan kehendak umum yang seharusnya merepresentasikan kebenaran dan keadilan. Oleh karena itu, upaya untuk membatalkan Undang-undang sama saja dengan melawan kehendak umum yang merupakan kehendak rakyat

¹⁹⁶ Asshiddiqie (a), *op.cit.*, hlm.6-9

dan sama saja menentang kebenaran dan keadilan. Oleh karenanya kalangan ini berpendapat kalau suatu pengadilan tidak dapat menolak untuk menerapkan suatu undang-undang walaupun itu dinilai melanggar Undang-Undang Dasar atau konstitusi.¹⁹⁷

Namun, hal tersebut dikritik oleh kalangan pendukung *judicial review*. Kalangan ini juga dibantu dengan hadirnya teori pemisahan kekuasaan yang memberikan peluang bagi pengadilan untuk menolak pemberlakuan suatu undang-undang yang dinilai bertentangan dengan konstitusi.¹⁹⁸ Kalangan ini berpendapat bahwa negara harus berpegang teguh pada konstitusi sebagai sebuah perjanjian antara masyarakat dengan negara/penguasa. Maka ketika sebuah Undang-Undang tersebut bertentangan dengan konstitusi sebagai sebuah perjanjian antara masyarakat dengan negara, maka Undang-Undang tersebut haruslah di *judicial review*. Terkait hal ini, Beard menyatakan bahwa *judicial review* merupakan bagian dari sistem *checks and balances*, sedangkan sistem *check and balances* merupakan elemen esensial konstitusi dan dibangun di atas doktrin bahwa cabang pemerintahan tidak boleh berkuasa penuh.¹⁹⁹

Jika akan membahas *judicial review*, maka kasus *Marbury vs Madison* akan selalu menjadi rujukan dalam menceritakan sejarah awal mengapa *judicial review* bisa lahir. Pada dasarnya, kasus *Marbury vs Madison* inilah yang menjadi titik awal gagasan *judicial review* lahir.

Pada tahun 1803, dalam kasus *Marbury vs Madison*, Mahkamah Agung Amerika Serikat membatalkan ketentuan dalam *Judiciary Act 1789* karena dinilai bertentangan dengan Konstitusi Amerika Serikat. Padahal saat itu tidak ada satupun ketentuan di dalam Konstitusi Amerika Serikat yang memberikan wewenang *judicial review* kepada Mahkamah Agung Amerika Serikat. Namun para hakim yang diketuai oleh John Marshal berpendapat bahwa hal itu merupakan kewajiban institusional mereka yang telah

¹⁹⁷ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *op.cit.*, hlm.2

¹⁹⁸ *Ibid*

¹⁹⁹ *Ibid*

tersumpah untuk menjunjung tinggi dan menjaga konstitusi. Berdasarkan sumpah tersebut, Mahkamah Agung memiliki kewajiban untuk menjaga supremasi Konstitusi, termasuk dari aturan hukum yang melanggar konstitusi. Dengan demikian, sesuai dengan prinsip supremasi konstitusi, hukum yang bertentangan dengan konstitusi harus dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.²⁰⁰

Karena sifatnya yang membatalkan suatu peraturan yang dibuat oleh legislasi, maka tidak sedikit kemudian yang menyatakan bahwa mekanisme *judicial review* merupakan tindakan yang tidak demokratis. Terkait hal ini Hugo Black mempunyai pendapat lain, ia menyatakan bahwa antara pemerintahan di bawah hukum dan pemerintahan oleh rakyat tidak saling bertentangan. Artinya tidak ada konflik di antara demokrasi, baik dalam teori atau praktek. Dengan melihat dari dua sudut, Black menerangkan: pertama, *judicial review* mendapat dukungan rakyat sehingga merupakan pranata demokrasi; kedua, demokrasi tidak mewajibkan kebijakan diputuskan oleh lembaga-lembaga yang selalu sensitif dengan sentiment pemilih.²⁰¹

Walaupun titik awal gagasan *judicial review* lahir di Amerika Serikat, namun pertama kali gagasan agar peradilan konstitusi dibentuk tersendiri di luar Mahkamah Agung dicetuskan oleh seorang tokoh berkebangsaan Austria yang bernama Hans Kelsen. Gagasan tersebut kemudian diterima dan menjadi bagian dalam Konstitusi Austria tahun 1920. Sejak saat itulah kemudian dikenal dan berkembang lembaga Mahkamah Konstitusi yang berada di luar Mahkamah Agung yang secara khusus menangani *judicial review* dan perkara-perkara konstitusional lainnya.²⁰²

²⁰⁰ *Ibid*, hlm.1-2

²⁰¹ Leonard W.Levy, "Judicial Review, Sejarah, dan Demokrasi: Sebuah Pengantar" dalam *Judicial Review: Sejarah Kelahiran, wewenang dan Fungsinya dalam Negara Demokrasi*, (Bandung: Penerbit Nusamedia dan Nansa, 2005), hlm.33

²⁰² Asshiddiqie (a), *op.cit.*, hlm.29

3.2. Pengawasan Hakim Konstitusi

3.2.1 Urgensi Pengawasan Hakim Konstitusi

Seperti yang diutarakan oleh Sri Hastuti Puspitasari, Dosen Hukum Tata Negara FH UII Yogyakarta, dalam tulisannya yang berjudul “*Urgensi Independensi Dan Restrukturisasi Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*”, kemandirian hakim dalam konteks kekuasaan kehakiman yang merdeka dan tidak memihak haruslah ditopang oleh *code of conduct* yang baik, dan harus ada lembaga yang menjamin bahwa para hakim menaati *code of conduct* tersebut.²⁰³ Hal ini guna menghindari tirani yudisial yang dapat mengganggu sistem pemisahan kekuasaan antara cabang kekuasaan lain, yaitu eksekutif dan leglisatif.

Pada dasarnya, seorang hakim adalah manusia biasa, termasuk dengan hakim konstitusi. Mereka lekat dengan kesalahan dan kealpaan, padahal tugas yang mereka emban sangatlah berat yaitu sebagai pengawal atau penjaga konstitusi. Konstitusi merupakan ekstrak dari gagasan kedaulatan hukum dan masyarakat, ia juga merupakan sumber dari norma perundang-undangan lain yang ada di sebuah negara, ia adalah norma hukum tertinggi dalam suatu negara. Konstitusi juga merupakan salah satu instrumen yang dapat mencegah terjadinya negara absolut dan terjaminnya *civil society*. Hal ini dikarenakan di dalam konstitusi termuat aturan-aturan dasar pembatasan kekuasaan dan hak-hak asasi warga negara atau masyarakat.²⁰⁴ Ia adalah perjanjian antara penguasa/negara dengan masyarakat. Tugas berat yang diemban oleh hakim konstitusi membuat para hakim juga memiliki kewenangan yang luar biasa. Coba dibandingkan, untuk negara Indonesia 9 (sembilan) hakim konstitusi dapat membatalkan sebuah Undang-Undang yang telah melalui proses pembahasan dan pengesahan di DPR dan pemerintah. Kalau dilihat secara kuantitas saja jumlah Sembilan orang hakim konstitusi “melawan” seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan pemerintah menunjukkan posisi para

²⁰³ Puspitasari, *op.cit.*, hlm.44

²⁰⁴ Suhelmi, *op.cit.*, hlm.199

hakim konstitusi yang sangat strategis dan luar biasa. Oleh karenanya hal ini haruslah dijaga dengan baik jika tidak ingin terjadi tirani legisatif.

Lebih dari itu, penjagaan terhadap hakim konstitusi sangat dibutuhkan. Hal ini dikarenakan keberadaan Mahkamah Konstitusi yang seolah tanpa *check and balances* menjadikan lembaga tersebut tidak terkontrol, bahkan terdapat putusan *ultra petita* dimana Mahkamah Konstitusi mengabulkan lebih dari apa yang dimohonkan pemohon dalam pengujian Undang-undang. Contohnya adalah terjadi pada putusan atas permohonan *judicial review* Undang-undang KKR dimana Mahkamah Konstitusi membatalkan semua Pasal dalam Undang-Undang KKR. Putusan ini menjadi kontroversi di kalangan para pakar hukum.²⁰⁵

Penjagaan yang dilakukan kepada hakim konstitusi selain dengan melakukan pembatasan yang dimuat dalam materi Undang-undang²⁰⁶, juga dengan cara melakukan seleksi ketat terhadap calon hakim konstitusi dan pengawasan terhadap hakim konstitusi. Menurut Sri Hastutu Puspitasari, tujuan pengawasan ini adalah bertujuan untuk menaati *code of conduct* atau kode etik hakim.²⁰⁷ Harapannya ialah agar sistem pengawasan Hakim Konstitusi yang baik akan dapat menjaga posisi Mahkamah Konstitusi tetap sebagai organ penjaga konstitusi yang kredibel dan berintegritas, sehingga output yang dihasilkan berupa putusan dapat menciptakan keadilan dan menjaga tertib hukum yang ada di masyarakat.

3.1.3. Konsep Pengawasan Hakim Konstitusi di Indonesia

Mahkamah Konstitusi merupakan sebuah lembaga tinggi negara yang bisa dikatakan masih berusia muda. Mahkamah Konstitusi baru muncul saat pembahasan amandemen ke-3 UUD 1945, setelah Komisi Yudisial dan jauh setelah Mahkamah Agung yang telah lama ada dalam sistem hukum Indonesia. Alhasil, setelah Mahkamah Konstitusi disahkan

²⁰⁵ Puspitasari, *op.cit.*, hlm.45

²⁰⁶ Arbijoto, *op.cit.*, hlm.26

²⁰⁷ Puspitasari, *op.cit.*, hlm.44

maka kemudian pemuncak kekuasaan kehakiman menjadi dua lembaga tinggi negara, yaitu Mahkamah Agung yang membawahi peradilan mulai dari umum sampai militer dan Mahkamah Konstitusi yang mempunyai peran sebagai penjaga konstitusi.

Sebagai sebuah lembaga baru, Mahkamah Konstitusi lahir ditengah bobroknya sistem peradilan yang sudah lama dipimpin oleh Mahkamah Agung. Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, tentunya Mahkamah Konstitusi tidak mustahil akan mengalami hal yang sama yaitu kemandegan akibat korupnya sistem peradilan konstitusi. Hal ini mengingatkan gencarnya penetrasi yang dilakukan oleh mafia peradilan untuk menyebarkan virus *judicial corruption* ke lembaga peradilan di Indonesia tak terkecuali Mahkamah Konstitusi, padahal lembaga ini hadir sebagai harapan di tengah kebobrokan sistem peradilan Indonesia yang penuh akan suap, jual beli kasus dan lain-lain. Oleh karenanya, untuk menghindari hal tersebut, perlu kiranya membentuk sebuah sistem yang dapat berperan untuk melakukan pengawasan terhadap para hakim konstitusi, sehingga prinsip negara hukum untuk menciptakan peradilan yang bebas dan tidak memihak dapat terealisasi.

Oleh karenanya para *founding people* amandemen UUD 1945 juga tak lupa membentuk sebuah lembaga yang dinamakan Komisi Yudisial. Komisi Yudisial ini sebenarnya dibentuk sebagai lembaga eksternal yang mempunyai peran untuk mengawasi para hakim, mulai dari hakim di bawah Mahkamah Agung, Hakim Agung hingga hakim pada Mahkamah Konstitusi. Hal ini tertulis di dalam Pasal 24 B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi :²⁰⁸

“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.”

²⁰⁸ Indonesia (a), *op.cit.*, Pasal 24 B ayat (1)

Dalam melaksanakan pengawasan tersebut, Prof (Em) Dr. Taufik Sri Soemantri, S.H berpendapat bahwa Komisi Yudisial berwenang untuk :²⁰⁹

- a. Menerima laporan masyarakat tentang perilaku hakim;
- b. Meminta laporan secara berkala kepada badan peradilan berkaitan dengan perilaku hakim;
- c. Melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran perilaku hakim;
- d. Memanggil dan meminta keterangan dari hakim yang diduga melanggar kode etik perilaku hakim; dan
- e. Membuat laporan hasil pemeriksaan yang berupa rekomendasi dan disampaikan kepada Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi, serta tindakannya disampaikan kepada Presiden dan DPR.

Keberadaan Komisi Yudisial itu sendiri mewakili lembaga pengawas eksternal — Mahkamah Konstitusi. Selain melalui Komisi Yudisial, Mahkamah Konstitusi juga mempunyai sistem pengawasan internal yang dilakukan oleh Majelis Kehormatan Hakim. Majelis Kehormatan Hakim ini berwenang untuk melakukan pengawasan sekaligus usul pemberhentian terhadap hakim konstitusi yang dinilai bermasalah. Hakim konstitusi yang dinilai bermasalah ini kemudian diberikan kesempatan untuk melakukan pembelaan dihadapan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (3) dan ayat (4) Undang-undang No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.²¹⁰

Keberadaan Komisi Yudisial sebagai lembaga eksternal yang bertugas mengawasi hakim konstitusi bertahan sampai diadakannya *judicial review* terhadap UU ini yang dilakukan oleh 31 Hakim Agung. Akibat putusan ini, Komisi Yudisial kehilangan wewenang untuk melakukan

²⁰⁹ Taufik Sri Soemantri. Kedudukan, wewenang dan Fungsi Komisi Yudisial Dalam Sistem Ketatanegaraan RI” dalam *Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial Republik Indonesia*. Jakarta, 2006), hlm.29-30

²¹⁰ Indonesia (d), *Undang-Undang Tentang Mahkamah Konstitusi*, No.24 LN.98 tahun 2003, TLN. No.4316, pasal 23 ayat (3) dan ayat (4)

pengawasan terhadap hakim konstitusi. Mengapa hal ini bisa terjadi? Dan bagaimana seharusnya pengawasan hakim konstitusi yang ideal yang tidak menabrak asas-asas kemandirian dan kebebasan hakim? Hal ini akan penulis jelaskan lebih lanjut di dalam Bab 4 (empat) penelitian ini. Dalam subbab ini hanya akan coba diperkenalkan terkait wacana yang dimaksud.

Kembali kepada putusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* UU Komisi Yudisial yang diajukan oleh 31 hakim agung akhirnya membuat kewenangan Komisi Yudisial menjadi berkurang. Tak pelak kemudian hakim konstitusi lepas dari lingkup pengawasan yang awalnya dimiliki oleh Komisi Yudisial berdasarkan wewenang dari UU No,22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, padahal tujuan awal mengapa Komisi Yudisial dibentuk adalah untuk membantu mewujudkan kekuasaan kehakiman yang bebas, merdeka dan bersih. Hal ini disebabkan oleh karena kekuasaan kehakiman yang bebas, merdeka dan bersih merupakan fondasi utama demokrasi dan negara hukum, dan karena untuk membenahi negara demokrasi harus dibangun dengan nomokrasi secara seimbang. Padahal, nomokrasi intinya adalah di tangan hakim, bukan di tangan polisi, bukan di tangan jaksa.²¹¹

Sekarang berdasarkan UU No,24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan UU No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 44 ayat (1) dijelaskan bahwa Pengawasan hakim konstitusi dilakukan oleh Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi.²¹² Lalu apakah yang dimaksud dengan Majelis Kehormatan Hakim (dalam hal ini adalah Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi) ? Berdasarkan Pasal 1 titik 2 Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) No.02/PMK/2003 tentang Kode Etik dan Pedoman Tingkah Laku Hakim Konstitusi, Majelis Kehormatan Hakim adalah perangkat yang dibentuk oleh MK yang beranggotakan Hakim Konstitusi atau Mantan Hakim Agung dan unsur lain untuk memantau, memeriksa, dan merekomendasikan tindakan terhadap Hakim Konstitusi

²¹¹ Jimly Asshiddiqie (d). *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*.(Jakarta: the biography institute,2007), hlm.81

²¹² Indonesia (b), *op.cit.*, pasal.44 ayat (1).

yang diduga melanggar Kode Etik Hakim Konstitusi, Pedoman Tingkah laku Hakim Konstitusi atau melanggar norma hukum sebagaimana diatur di dalam peraturan-perundang-undangan.²¹³

Majelis Kehormatan Hakim bersifat *ad hoc* yang terdiri dari 3 Hakim Konstitusi. Dalam hal ini, hakim yang diduga melakukan pelanggaran dengan sanksi pemberhentian, Majelis Kehormatan terdiri dari 2 hakim konstitusi, ditambah seorang mantan hakim agung mahkamah agung, seorang praktisi hukum senior, dan seorang guru besar ilmu hukum. Pasal 4 ayat (2) PMK tersebut merinci tugas Majelis Kehormatan MK ayat 93) mengatur sifat pemeriksaan, ayat (4) mengatur pembelaan diri dan ayat (5) mengatur putusan Majelis Kehormatan.

Kode Etik yang menjadi pegangan hakim konstitusi adalah yang biasa disebut dengan Sapta Karsa Utama. Sapta Karsa Utama adalah Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi yang dideklarasikan dan ditandatangani oleh 9 (sembilan) hakim Konstitusi pada tanggal 17 Oktober 2005. Deklarasi ini kemudian diberlakukan dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) No.07/PMK/2005 tanggal 18 Oktober 2005. PMK ini mencabut serta menyempurnakan nilai-nilai yang terkandung dalam PMK No.02/PMK/2003. Deklarasi itu merupakan Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi untuk digunakan sebagai pedoman bagi hakim dan tolak ukur guna menilai terus menerus serta hakim secara terukur dan terus menerus serta untuk membantu masyarakat termasuk lembaga negara lain, agar lebih memiliki pengertian tentang fungsi dan kinerja Mahkamah Konstitusi.²¹⁴

Sapta Karsa Utama merujuk baik kepada prinsip-prinsip yang telah diterima secara universal maupun kepada sistem hukum dan peradilan serta etika kehidupan berbangsa yang hidup dalam masyarakat Indonesia. Sapta Utama mengandung tujuh buah prinsip sebagai berikut:

²¹³ Indonesia (e). *Peraturan Mahkamah Konstitusi tentang Kode Etik dan Pedoman Tingkah Laku Hakim Konstitusi*. PMK No.02/PMK Tahun 2003

²¹⁴ Achmad Roestandi. *Mahkamah Konstitusi Dalam Tanya Jawab*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm.23-24

- a. Prinsip Independensi (*independence*);
 - b. Prinsip ketidakberpihakan (*impartiality*);
 - c. Prinsip integritas (*integrity*);
 - d. Prinsip kepantasan dan kesopanan (*propriety*);
 - e. Prinsip kesetaraan (*equality*);
 - f. Prinsip kecakapan dan kesesakmaan (*competence and diligence*);
- dan
- g. Prinsip kearifan dan kebijaksanaan (*wisdom*).

Majelis Kehormatan Hakim ini, sekarang adalah satu-satunya badan/organ/lembaga yang mempunyai kewenangan untuk mengawasi hakim konstitusi. Penulis berpendapat bahwa Majelis Kehormatan Hakim ini merupakan lembaga pengawasan internal bukan eksternal seperti Komisi Yudisial, sehingga tetap menimbulkan resiko mengingat semangat membela korps sesama hakim.

3.3. Tentang Komisi Yudisial sebagai Lembaga Pengawasan Hakim

3.3.1. Sejarah dan dasar pembentukan Komisi Yudisial

Ide mengenai sebuah lembaga negara yang mempunyai kewenangan hukum untuk melakukan pengawasan eksternal lembaga kehakiman sebenarnya telah muncul lama. Namun ide tersebut baru dapat direalisasikan saat dilakukan amandemen terhadap UUD 1945. Kehadiran Komisi Yudisial itu sendiri pada awalnya merupakan upaya untuk dapat membersihkan dunia peradilan di Indonesia. Proses peradilan di Indonesia yang sudah terkenal 'kotor', dimana cengkraman praktek *judicial corruption* (korupsi peradilan)²¹⁵ yang dilakukan oleh mafia peradilan²¹⁶ sudah sangat akut

²¹⁵ Istilah *judicial corruption* digunakan Mahfud.M.D di dalam bukunya yang berjudul Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi.

²¹⁶ Istilah mafia peradilan itu sendiri sempat menemui pro kontra, seperti yang diutarakan oleh Oetoyo Oesman Mantan Menteri Kehakiman Republik Indonesia. Ia menolak penggunaan istilah mafia peradilan dikarenakan menurutnya di dalam mafia itu ada struktur organisasi dan komando yang jelas, sedangkan kolusi-kolusi di peradilan Indonesia tak ada komando dan struktur seperti itu. Semua berjalan diam-diam dan diatur secara rapiyang hubungan-hubungannya bisa berakhir jika satu kasus telah selesai untuk

menjangkiti setiap sendi sistem peradilan di Indonesia. Hal ini tentunya sangat mengkhawatirkan sekaligus menyedihkan. Komisi Yudisial dianggap sebagai jalan keluar untuk menciptakan proses peradilan yang jujur dan adil sesuai dengan tujuan negara hukum Indonesia.

Proses peradilan yang bersih dan adil merupakan harapan masyarakat untuk mencari keadilan yang seadil-adilnya. Tidak ada bangsa yang dapat dikategorikan beradab tanpa mempunyai hukum yang adil dan pengadilan yang baik dan berdaulat.²¹⁷ Dengan demikian, jika terjadi kerusakan dalam suatu sistem peradilan, hal itu sama saja dengan menghancurkan harapan satu-satunya suatu bangsa untuk menjadi maju dan beradab. Hal ini juga sejalan dengan salah satu prinsip dari dua belas prinsip negara hukum yang dicetuskan oleh Jimly Asshidiqie, yaitu 'Peradilan yang bebas dan tidak memihak.'²¹⁸

Idealnya, pengadilan sebagai salah satu tempat untuk menjalankan proses peradilan dianggap sebagai sebuah perusahaan keadilan yang mampu mengelola sengketa dan mengeluarkan produk keadilan²¹⁹ yang bisa diterima masyarakat. Karena posisinya yang strategis, beberapa tokoh bahkan memberikan kehormatan terhadap pengadilan. J.R.Spencer menyebutkan, putusan yang dijatuhkan pengadilan diibaratkan seperti "putusan Tuhan" atau "*the judgement was that of God*".²²⁰

Namun untuk Indonesia, pengadilan sebagai tempat yang seharusnya mampu menjalankan proses peradilan yang bersih dan tidak memihak ini nyatanya tidak demikian. Peradilan yang bebas dan tidak memihak seakan

kemudian dimulai lagi dengan jaringan baru jika muncul perkara baru lagi. Lihat Mahfud *op.cit.*, hlm.113

²¹⁷ Sudikno Mertokusumo, *Sejarah Peradilan dan Perundang-undangnya di Indonesia Sejak 1942 dan Apakah Kemanfaatannya Bagi Kita Bangsa Indonesia*, (Bandung, : Kilat Madju, 1971), hlm.2.

²¹⁸ Asshiddiqie (b), *op.cit.*, hlm.126

²¹⁹ Menurut Satjipto Rahardjo, Keadilan memang barang yang abstrak dan oleh karena itu perburuan terhadap keadilan merupakan usaha yang berat dan melelahkan. Lihat Satjipto Rahardjo, "Tidak Menjadi Tawanan Undang-undang", *Kompas*, 24 Mei 2000.

²²⁰ J.R. Spencer, *Jackson's Machinery of Justice* sebagaimana dikutip dalam Harrold J. Berman, *Ceramah-Ceramah Tentang Hukum Amerika Serikat*, penterjemah Gregory Churchil, J.D., PT.Tatanusa, 1996, h. 271.

hanya tampak sebagai sebuah teori dan buaian di siang hari. Tanpa bisa dibantah, sejak era 1980-an lembaga peradilan di negeri ini terutama lembaga kekuasaan kehakiman mendapat sorotan tajam karena ia dililit oleh masalah tadi yang kita sebut sebagai mafia peradilan. Ini merupakan proses pengadilan yang korup yang diwarnai oleh kolusi antara catur wangsa penegak hukum (hakim, jaksa, polisi dan pengacara).²²¹ Hal ini diperkuat dengan sebuah penelitian pada tahun 1996²²² yang membuktikan bahwa terdapat indikasi bahwa sistem hukum (termasuk sistem peradilan) memang telah korup.²²³

Setidaknya ada tiga kesimpulan yang di dapat dari penelitian yang dilakukan pada tahun 1996 tersebut, kesimpulan tersebut adalah:²²⁴

- a. Paling berat adalah tuduhan mengenai ketidakbebasan kekuasaan kehakiman di dalam sistem peradilan Indonesia. Tuduhan ini biasanya dikaitkan dengan kedudukan aparat kehakiman sebagai “pegawai negeri” dan ditempatkannya di bawah pembinaan pemerintah (Departemen Kehakiman)... Peranan pemerintah yang dominan ini memungkinkan munculnya pengaruh kurang sehat yang menghambat peradilan khususnya dalam perkara kontroversial (baik perkara perdata, maupun perkara pidana);

²²¹ Mahfud, *op.cit.*, hlm.112

²²² Berdasarkan survey yang dilakukan terhadap 1424 responden yang telah diwawancarai di Jakarta, Bandung, Banjarmasin, Denpasar, Medan, Manado, dan Yogyakarta. Selain itu juga responden khusus yang terdiri dari 24 ahli dan 30 narasumber. Penelitian ini diketuai oleh Sutadi Djajakusuma, S.H dan mempunyai anggota: Ismail Saleh, S.H, Purwoto Gandasubrata, S.H, M.Djaelani, S.H, Suhadibroto, S.H dan Prof. Dr. SUnaryati Hartono, S.H. Konsultan Utama adalah Prof.Dr.Mochtar Kusumaatmadja, S.H dan Peneliti Utama adalah Prof.Mardjono Reksodiputro, S.H, MA. Lihat Mardjono Reksodiputro, ”Komisi Yudisial: wewenang Dalam Rangka Menegakkan Kehormatan dan Keluhuran Martabat Serta Menjaga Perilaku Hakim di Indonesia (Membentuk Kembali Peradilan Indonesia-Suatu Pengamatan Yuridis –Sosial) dalam *Bunga Rampai Refleksi Satu Tahu Komisi Yudisial Republik Indonesia*.hlm.35

²²³ Mochtar Kusumaatmadja memakai istilah “*desperate but not hopeless*” dan Mardjono Reksodiputro mengibaratkan (tahun1996) bahwa sistem hukum dan sistem peradilan (*the legal and justice system*) seperti orang sakit yang sudah harus masuk ICU (*Intensive Care Unit*). Lihat *Ibid.*, hlm.33

²²⁴ Reformasi Hukum di Indonesia, Hasil Studi Perkembangan Hukum – Proyek Bank Dunia, Cyberconsult, 1999, hlm.107,108 dan 147 sebagaimana dikutip dalam *Ibid.*, hlm.36-37

- b. Dalam hal korupnya pengadilan, praktisi hukum (pengacara dan jaksa) juga dipersalahkan, karena turut memfasilitasi terjadinya penyusunan, khususnya pengacara dan konsultan hukum (untuk perkara non-litigasi) dituduh sebagai perantara dalam transaksi yang menjadikan “hukum sebagai komoditas dagang; dan
- c. Mutu para hakim juga mendapatkan sorotan. Banyak hakim di lingkungan pengadilan negeri, dianggap tidak memiliki pengetahuan yang memadai atas hukum substantif (terutama hukum perdata dan dagang) dan hukum acara. Mereka dianggap sebagai “tidak terdidik secara hukum” (dan tidak peduli terhadap ketepatan hukum) ketika membuat putusan atas berbagai perkara dan membiarkan pihak yang berperkara mengajukan banding atas putusan tersebut ke pengadilan tinggi. Kelambanan proses dan penumpukan perkara telah berkembang luas dalam sistem peradilan.

Setidaknya ada tiga komponen dari paparan kesimpulan di atas yang kemudian menyebabkan bobroknya sistem peradilan di Indonesia, yaitu dualisme pembinaan hakim,²²⁵ ikut sertanya komponen jaksa dan pengacara, dan rendahnya mutu para hakim. Kemudian ketiga kesimpulan dalam laporan tersebut kemudian melahirkan rekomendasi sebagai berikut:²²⁶

”Sekarang diperlukan suatu pernyataan yang jelas dari pemerintah (disampaikan oleh Presiden) mengenai kemauan politik pemerintah dalam melaksanakan reformasi hukum... Reformasi akan mencakup

²²⁵ Maksud dari dualisme pembinaan hakim adalah, pembinaan hakim berada di bawah dua atap yaitu pemerintah dan MA. MA melakukan pembinaan di bidang pelaksanaan peradilan atau substansinya dan teknis yudisialnya sedangkan pemerintah melakukan pembinaan di bidang administrasi kepegawaian dan finansialnya. Dualisme pembinaan hakim dianggap menjadi salah satu bobroknya peradilan kita dikarenakan para hakim jadi kehilangan kebebasannya dalam memutus perkara karena mereka diposisikan sebagai Pegawai Negeri Sipil yang notabeneanya berada di bawah pemerintah. Hal ini merupakan cerminan sistem kenegaraan yang heavy executive yang terjadi pada masa Orde Baru.

²²⁶ Reformasi Hukum di Indonesia, Hasil Studi Perkembangan Hukum – Proyek Bank Dunia, Cyberconsult, 1999, hlm.147 sebagaimana dikutip dalam Reksodiputro, *op.cit.*, hlm.37

bidang sumber daya manusia, hukum, lembaga hukum ... dan sistem peradilan. Reformasi sistem peradilan di Indonesia harus menjadi inti dari pembangunan hukum.”

Terkait dengan dualisme pembinaan hakim yang dianggap sebagai bentuk intervensi eksekutif terhadap yudikatif, hal ini bertentangan dengan teori pemisahan kekuasaan dan prinsip negara hukum bahwa peradilan harus bebas dan merdeka. Oleh karenanya kemudian lahir sebuah konsep kebijakan yang pada awalnya berada pada Departemen Kehakiman dan HAM sebagai upaya untuk memerdekakan dan membebaskan kekuasaan kehakiman dari ketergantungannya akan kekuasaan eksekutif. Hal ini disebabkan oleh arena penyatuan atap kepada Mahkamah Agung ini pada awalnya dinilai akan mampu membuat lembaga peradilan menjadi lebih independen dari campur tangan politik. Namun kebijakan memerdekakan dan membebaskan kekuasaan kehakiman dengan menjadikannya di bawah satu atap yaitu Mahkamah Agung malah dikhawatirkan akan menimbulkan masalah baru, salah satunya mengakibatkan terjadinya monopoli kekuasaan kehakiman. Cara ini dianggap tidak akan mampu menyelesaikan persoalan, bahkan pada tingkat tertentu bisa berakibat buruk. Ada beberapa hal yang mendukung kesimpulan ini, yaitu:

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

manajemen organisasi dan perkara, integritas personal dan lain-lain.²²⁷

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa betapa bobroknnya sistem peradilan kita. Sebuah sistem yang seharusnya dapat menjamin keadilan bagi rakyat Indonesia, namun malah bermasalah dengan dirinya sendiri, dengan tubuhnya sendiri. Bukan tanpa usaha, pihak Mahkamah Agung mempunyai sistem pengawasan internal sendiri, namun sistem pengawasan internal ini menemui banyak masalah, terutama terkait semangat membela korps sendiri. Akibat pengawasan tersebut dilakukan oleh kalangan dari hakim itu sendiri maka kemudian ada sikap ‘saling menutupi’ dan ‘sama-sama tahu.’ Hal ini jelas merupakan hambatan dalam melakukan upaya reformasi hukum di Indonesia. Jika tetap dibiarkan seperti ini, maka bisa dipastikan hukum di Indonesia tidak lagi mempunyai masa depan alias *mandeg* di tengah jalan dan perlahan-lahan akan mengalami degradasi sistem. Untuk menanggulangi hal tersebut, maka kemudian lahir sebuah ide untuk membentuk sebuah lembaga eksternal yang mempunyai tugas pokok untuk melakukan pengawasan hakim, lembaga tersebut yang kemudian diberi nama dengan Komisi Yudisial.

Kondisi tersebut yang mendasari lahirnya Komisi Yudisial. Jika memakai istilah Mardjono Reksodiputro, peradilan Indonesia telah bobrok bahkan harus masuk ICU. Hal ini menunjukkan kondisi ‘gawat darurat’ yang jika tidak ditangani dengan baik maka akan menciptakan suatu keadaan dimana ‘hukum telah mati’.

Berangkat dari kondisi yang demikian maka di dalam proses amandemen UUD 1945, konsep mengenai lembaga eksternal yang bertugas untuk melakukan pengawasan kepada para hakim dimasukkan dalam agenda pembahasan. Hal tersebut sudah dimulai sejak Sidang Umum Tahun 1999 dimana di dalam rapat-rapat PAH III BP MPR Tahun 1999, Hamdan Zoelva

²²⁷ Ahsin Thohari. *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*. (Jakarta: ELSAM, 2004), hlm.168-169

telah menyampaikan ide tentang pembentukan dewan kehormatan hakim yaitu pada Rapat Pleno PAH III hari Kamis 7 Oktober 1999.²²⁸ Secara umum, Hamdan Zoelva menyampaikan bahwa perlu untuk dibentuk dewan kehormatan hakim yang dibentuk dari unsur-unsur baik dari kalangan hakim, ahli hukum, maupun dari kalangan orang-orang yang benar-benar memiliki integritas tinggi. Dewan kehormatan hakim ini yang kemudian akan menilai kinerja hakim dan yang merekomendasikan apakah hakim itu termasuk Hakim Agung diberhentikan atau tidak.²²⁹

Ada tiga poin yang harus digaris bawahi dari pendapat Hamdan Zoelva, yaitu mengenai unsur dewan kehormatan yang tidak hanya berasal dari hakim, posisi dewan kehormatan itu sendiri yang independen terlepas dari Mahkamah Agung (lembaga eksternal) serta fungsi dari dewan kehormatan hakim yang mempunyai fungsi untuk menilai kinerja dan merekomendasikan para hakim. Ketiga poin ini yang menjadi ide atau gagasan paling penting dalam upaya pembentukan Komisi Yudisial.

Di dalam Sidang Tahunan tahun 2000, Hamdan Zoelva kembali mencetuskan gagasan untuk pembentukan lembaga eksternal pengawasan hakim. Hal ini seperti yang terurai dalam pernyataannya dalam pengantar Musyawarah fraksi yang disampaikan pada sidang Pleno PAH I, hari Senin 6 Desember 1999:²³⁰

"...Kekuasaan Mahkamah Agung, termasuk hakim agung dan hakim-hakim di bawahnya, tidak boleh dibiarkan tidak terkontrol dan terawasi sehingga dapat menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan

²²⁸ Pada tanggal 12-15 Oktober 2011 saat diadakan Seminar Hukum Nasional ke-7 bertema "Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani" yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional yang berlangsung di Jakarta juga diwacanakan tentang lembaga eksternal pengawas hakim. Pada saat itu masih memakai istilah Dewan. Dewan ini mempunyai kewenangan untuk mengawasi kinerja kekuasaan kehakiman yang anggotanya terdiri dari para ahli di bidang kehakiman. Dewan ini akan memberikan saran-saran kepada Ketua MA untuk memberdayakan kekuasaan kehakiman. Selain itu dewan ini juga dapat mengusulkan proses impeachment kepada para hakim. Lihat Zulkarnain, *op.cit.*, hlm.69

²²⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 tentang Uji Materi atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman hlm.37

²³⁰ *Ibid.*, hlm.38-39

oleh hakim sebagaimana terasa pada saat ini. Pengawasan/kontrol itu tidak boleh diserahkan kepada lembaga tinggi maupun lembaga tertinggi negara yang sarat dengan muatan politik. Kami berpendapat bahwa untuk melakukan pengawasan dan kontrol terhadap Mahkamah Agung termasuk kepada para hakim-hakim khususnya terkait dengan pelaksanaan tugas-tugas yudisial perlu dibentuk sebuah komisi independen yang anggotanya dipilih oleh DPR dan disahkan oleh Presiden selaku Kepala Negara dari mantan hakim, mantan jaksa, pengacara-pengacara senior maupun professor hukum dari perguruan tinggi ditambah dengan tokoh-tokoh masyarakat yang kesemuanya dikenal memiliki integritas yang sangat tinggi serta tidak pernah memiliki cacat moral sedikitpun..”

Bahkan usulan dibentuknya Dewan Kehormatan Hakim yang mempunyai tugas untuk mengawasi hakim juga didukung dan ditegaskan oleh Tim dari Mahkamah Agung itu sendiri pada PAH 1 tanggal 17 Februari 2000. Pada saat itu pihak Mahkamah Agung (Iskandar Kamil) mengusulkan ayat (4) pada Pasal 24 yang berbunyi:²³¹

“Pada Mahkamah Agung dibentuk Dewan Kehormatan Hakim yang mandiri yang bertugas melaksanakan pengawasan eksternal atas perilaku hakim dalam penyelenggaraan peradilan”

Lebih lanjut Iskandar Kamil mengemukakan :²³²

“...Dalam ayat (4) ini juga menyerap aspirasi masyarakat bahwa perlu adanya perwujudan *check and balances* yang lebih konkrit, begitu pak, sebab kadang- kadang dikatakan bahwa jajaran kekuasaan kehakiman seperti tirani judisial katanya, dengan doa restu bapak-bapak dan ibu sekalian mudah-mudahan kami tidak menjadi tirani dan memang kami tidak ingin menjadi tirani pak. Oleh sebab itu, tetapi keinginan kami itu memang perlu diwujudkan dalam suatu ketentuan perundangan. Jadi Dewan Kehormatan Hakim yang mandiri itu yang dimaksudkan adalah independen. Oleh beberapa kalangan disebut *judicial committe*.”

Pada rapat inilah untuk pertama kalinya istilah *Judicial Commite* atau jika di alih bahasakan menjadi Komisi Yudisial diperkenalkan untuk

²³¹ *Ibid.*, hlm.39

²³² *Ibid.*, hlm.39

pertama kalinya. Pembahasan mengenai Komisi Yudisial ini berlanjut dalam sidang MPR berikutnya. Pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, pembahasan sudah tidak lagi berputar di dalam apakah perlu ada Komisi Yudisial atau tidak, tapi pembahasan sudah berlanjut ke arah pembahasan kewenangan Komisi Yudisial.²³³

Kemudian, dapat disimpulkan jika kelahiran Komisi Yudisial memang didasarkan pada kebobrokan sistem yang sudah menahun dan didorong oleh semangat perubahan yang terjadi pasca Reformasi 1998. Selain itu, pembentukan Komisi Yudisial juga merupakan konsekuensi logis yang muncul dari penyatuan atap lembaga peradilan pada Mahkamah Agung. Penyatuan atap ini berpotensi menimbulkan monopoli kekuasaan kehakiman oleh Mahkamah Agung.²³⁴ Kebobrokan sistem peradilan dan kekuasaan kehakiman yang sudah rusak ini makin dipertegas oleh Mahkamah Agung itu sendiri. Terlebih Mahkamah Agung sebagai puncak semua peradilan (pada saat itu belum terbentuk Mahkamah Konstitusi) terbukti tidak mampu menangani masalah ini. Hal ini seperti yang tercantum di dalam buku Cetak Biru Pembaharuan Mahkamah Agung dimana didalamnya tertulis seperti ini:²³⁵

²³³ Sebelum gagasan mengenai Komisi Yudisial muncul, keprihatinan terhadap praktek *judicial corruption* yang terjadi di pengadilan Indonesia kerap mencetuskan gagasan untuk membentuk lembaga pengawas peradilan. Hal ini dimulai pada tahun 1968 saat **Majelis Pertimbangan Penelitian Hakim (MPPH)**. Dibentuk. MPPH dibentuk pada tahun 1968 saat dilaksanakan pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman sempat diusulkan lembaga MPPH ini. MPPH ini mempunyai fungsi untuk memberikan pertimbangan dan mengambil keputusan terakhir mengenai saran2 atau usul2 yang berkaitan dengan pengangkatan, promosi, mutasi, pemberhentian, dan tindakan atau hukuman jabatan hakim, yang diajukan baik oleh MA ataupun Departemen Kehakiman. Akan tetapi gagasan tersebut tidak menjadi kenyataan setelah disahkannya UU Pokok Kekuasaan Kehakiman (UU No.14 tahun 1970) rumusan mengenai MPPH tidak muncul satu pun. Kemudian setelah MPPH muncul ide mengenai **Dewan Kehormatan Hakim (DKH)**. DKH Pada intinya didasari kesadaran untuk meningkatkan *check and balances* terhadap lembaga peradilan antara lain perlu diusahakan agar putusan-putusan pengadilan dapat diketahui secara terbuka dan transparan oleh masyarakat dan dibentuk Dewan Kehormatan Hakim yang berwenang mengawasi perilaku hakim, memberikan rekomendasi mengenai perekrutan promosi dan mutasi hakim, serta menyusun kode etik (*code of conduct*) bagi para hakim. Lihat Thohari, *op.cit.*, hlm.158-160

²³⁴ Zulkarnain, *op.cit.*, hlm.71

²³⁵ Lihat Buku *Cetak Biru Pembaharuan Mahkamah Agung*, 2003. Hlm.93 dan 99

“...pengawasan yang dilakukan MA bisa dikatakan tidak berjalan sebagaimana diharapkan. Hal ini dapat diindikasikan dari masih banyaknya dugaan penyimpangan perilaku yang dilakukan oleh hakim dan pegawai pengadilan..”

dan

“Dalam prakteknya, pengawasan oleh lembaga pengawas MA ... tidak berjalan efektif. Hal tersebut disebabkan karena kelemabahan yang sama sebagaimana .. pengawasan perilaku hakim...”

Selain itu Mahkamah Agung juga mengakui ketidakefektifan²³⁶ dari Majelis Kehormatan Hakim itu sendiri, seperti yang dinyatakan berikut ini:²³⁷

“Penjatuhan sanksi disiplin berupa pemberhentian agung dan pemberhentian hakim selama ini tidak berjalan optimal. Jarang sekali ada hakim yang diberhentikan walau banyak hakim yang diduga melakukan pelanggaran”

dan

“Kelemahan pendisiplinan oleh MA disebabkan karena adanya keengganan/kesulitan bertindak tegas kepada sesama hakim (kolega) karena majelis kehormatan hakim/hakim agung hanya terdiri dari kalangan hakim”

dan

²³⁶ Ahsin Thohari menjelaskan di dalam bukunya yang berjudul Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan bahwa terdapat kelemahan fundamental pada masa lalu berkaitan dengan pendisiplinan hakim yang meliputi:

- a. Adanya dugaan membela semangat korps, karena komposisi Majelis Kerhormatan Hakim dan Majelis Kehormatan Hakim Agung hanya terdiri dari kalangan hakim saja;
- b. Kurang lengkapnya hukum acara mengenai proses pemeriksaan dalam Majelis Kehormatan Hakim dan Majelis Kehormatan Hakim Agung sehingga menimbulkan ketidakjelasan pada tingkat implementasinya; dan
- c. Kurangnya transparansi dan akuntabilitas publik hasil-hasil yang diperoleh Majelis Kehormatan Hakim dan Majelis Kehormatan Hakim Agung

Lihat Thohari. *op.cit.*, hlm.200-201

²³⁷ *Ibid.*, hlm.105-106

“Tidak ada transparansi dan akuntabilitas dari pemeriksaan oleh majelis kehormatan hakim. Hal diantaranya tergambar dari ketentuan dalam SKB yang menegaskan bahwa pemeriksaan oleh Majelis Kehormatan Hakim bersifat tertutup; dan tidak adanya pedoman dalam penjatuhan sanksi”

Dari kesimpulan yang terdapat di dalam buku Cetak Biru Mahkamah Agung tersebut, dapat tergambar kondisi yang terjadi di dalam tubuh Mahkamah Agung itu sendiri. Mahkamah Agung secara lembaga ‘sudah tidak mampu’ menyelesaikan dan menumpas mafia peradilan yang berada di dalam tubuhnya. Ibarat sebuah penyakit, maka penyakit mafia peradilan yang berada di dalam tubuh Mahkamah Agung beserta peradilan-peradilan di bawahnya membutuhkan *treatment* dari seorang dokter yang notabene ‘unsur’ dari luar tubuh Mahkamah Agung itu sendiri.

Dari sumber lain menurut catatan Mahkamah Agung, sistem pengawasan terhadap hakim dan hakim agung serta pengadilan lainnya yang dijalankan oleh MA pada masa lalu memiliki sejumlah kelemahan sebagai berikut:

- a. Kurangnya transparansi dan akuntabilitas. Kesimpulan ini diambil dari tidak adanya mekanisme yang memberikan hak bagi pelapor untuk mengetahui progress report dari laporan yang dimasukkan. Selain itu, akses masyarakat terhadap proses serta hasil pengawasan juga sulit dilakukan. Kenyataan ini jelas bertentangan dengan beberapa ketentuan internasional;
- b. Adanya samangat korps yang menyebabkan pengawasan yang dilakukan MA tidak efektif. Keengganan korps hakim untuk mengangkat kasus-kasus yang melibatkan anggotanya secara tidak langsung telah menyuburkan praktik-praktik tidak baik di peradilan;
- c. Kurang lengkapnya metode pengawasan yang tidak dijalankan yang ada secara efektif;
- d. Lemahnya SDM. Penentuan seseorang menjadi pengawas tidak diatur dalam mekanisme yang jelas. Di dalam MA, seluruh Ketua Muda dan Hakim Agung secara *ex officio* menjadi pengawas. Selain

itu, pengawas hanya bekerja paruh waktu saja, karena tugas utamanya adalah memutus perkara;

- e. Pengawasan yang berjalan selama ini kurang melibatkan partisipasi masyarakat. Meskipun sebenarnya MA memiliki sarana untuk merangsang partisipasi masyarakat, tetapi MA belum mengoptimalkan sarana tersebut, misalnya keberadaan Kotak Pos 1992 yang tidak disoaliasasikan dengan baik; dan
- f. Rumitnya birokrasi yang harus dilalui untuk melaporkan atau mengadakan perilaku hakim yang menyimpang. Setiap surat pengaduan dari masyarakat harus melalui Bagian Tata Usaha MA yang kemudian diteruskan kepada pihak terkait. Selain itu, tidak ada sistem prioritas dalam menangani surat pengaduan masyarakat.²³⁸

Oleh karena itu, Mahkamah Agung secara lembaga merumuskan dan mengajukan rekomendasi untuk mengatasi problem pengawasan dan pendisiplinan yang dihadapi oleh Mahkamah Agung. Rekomendasi tersebut dirumuskan di dalam buku Cetak Biru Mahkamah Agung pada tahun 2003. Rekomendasi tersebut antara lain:²³⁹

- a. Mahkamah Agung perlu mendorong terbentuknya Komisi Yudisial sebagaimana yang diamanatkan dalam amandemen ketiga UUD 1945. Berkenaan dengan pengawasan Komisi Yudisial telah dirumuskan: “Pada prinsipnya yurisdiksi pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Yudisial adalah pengawasan terhadap perilaku hakim di dalam dan di luar pengadilan, sedangkan Tuada Wasbin adalah pengawasan terhadap teknis yudisial dan administrasi pengadilan”

“..mendorong Komisi Yudisial mengatur kewenangannya untuk mengadili hakim yang diduga melakukan penyimpangan serta kewenangannya untuk menjatuhkan sanksi tertentu pada hakim yang melakukan penyimpangan perilaku..”

²³⁸ *Ibid.*, hlm.198-199

²³⁹ *Ibid.*, hlm.96-106

- b. Mahkamah Agung perlu memperbaiki kelemahan lembaga pengawas dan sekaligus memperbaiki aturan mengenai eksaminasi terhadap putusan hakim tingkat pertama dan banding.

Pasca proses Amandemen UUD 1945 setelah menjalani tiga tahun pembahasan dan empat tahap sidang tahunan,²⁴⁰ Komisi Yudisial ditempatkan di dalam BAB IX tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 24 A ayat (3), dan Pasal 24 B. Letaknya yang satu bab dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi di dalam BAB IX tidak otomatis membuat Komisi Yudisial menjadi cabang baru dari kekuasaan kehakiman. Kekuasaan Kehakiman tetap hanya dijalankan oleh Mahkamah Agung (beserta badan peradilan di bawahnya) dan Mahkamah Konstitusi.²⁴¹ Komisi Yudisial adalah partner kerja dalam rangka mewujudkan peradilan yang bebas dan tidak memihak sesuai dengan ciri dari negara hukum modern.²⁴²

Pada tahun 1999, Wim Voerman, ahli hukum dari Belanda melakukan penelitian terhadap lembaga semacam Komisi Yudisial di beberapa negara Uni Eropa. Dalam salah satu kesimpulan penelitian

²⁴⁰ Mahfud, *op.cit.*, hlm.xi

²⁴¹ Indonesia (a) , *op.cit.*, ps.24 ayat (2)

²⁴² Ada yang menarik mengenai kisah dibentuknya Komisi Yudisial saat Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Setidaknya hal itu disampaikan oleh salah seorang pelaku sejarah amandemen UUD 1945 yaitu Prof.Jimly Asshiddiqie. Di dalam bukunya yang berjudul *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*, Prof Jimly mengatakan seperti ini:

“Komisi Yudisial adalah lembaga pengawas etik hakim sesuai dengan Pasal 24 B ayat (1) UUD 1945. Dari sisi sejarah pembahasannya, lembaga ini dibentuk untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mengawasi hakim agung. Tetapi waktu pengetikan oleh tim, kata agungnya hilang, jadi hakim saja, sehingga berbunyi “... mengusulkan pengangkatan hakim agung dan menjaga dan menegakkan kehormatan..hakim”

Bisa dibayangkan jika kesalahan yang sebenarnya kecil ini yaitu lupa pencantuman kata agung dalam naskah amandemen UUD 1945 di kemudian hari bisa menyebabkan polemik sekngketa antar lembaga negara. Atau bisa saja ada maksud tertentu dari upaya penghilangan kata ‘agung’ dari naskah amandemen UUD 1945 tersebut. Lihat Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*.(Jakarta: the biography institute,2007)

tersebut, Voerman mengemukakan bahwa insentif yang penting untuk mendirikan Komisi Yudisial di hampir semua negara yang diteliti adalah untuk memajukan independensi peradilan.²⁴³

Senada dengan Voerman, penelitian yang dilakukan oleh A.Ahsin Thohari juga menyimpulkan bahwa alasan-alasan utama sebagai penyebab munculnya gagasan Komisi Yudisial di berbagai negara adalah:²⁴⁴

1. Lemahnya monitoring yang intensif terhadap kekuasaan kehakiman karena monitoring hanya dilakukan secara internal saja;
2. Tidak adanya lembaga yang menjadi penghubung antara kekuasaan pemerintah dalam hal ini Departemen Kehakiman dan kekuasaan kehakiman;
3. Kekuasaan kehakiman dianggap tidak mempunyai efisiensi dan efektivitas yang memadai dalam menjalankan tugasnya apabila masih disibukkan dengan persoalan-persoalan teknis non hukum;
4. Rendahnya kualitas dan tidak adanya konsistensi putusan lembaga peradilan karena tidak diawasi secara intensif oleh lembaga yang benar-benar independen; dan
5. Pola rekrutmen hakim terlalu bias dengan masalah politik karena lembaga yang mengusulkan dan merekrutnya adalah lembaga-lembaga politik, yaitu presiden dan parlemen.

Isitilah Komisi Yudisial pertama kali muncul pada saat ditetapkannya Undang-Undang No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004. Undang-Undang ini memiliki kesimpulan bahwa munculnya Komisi Yudisial berangkat dari beberapa keinginan sebagai berikut:

- a. Meningkatkan pengawasan proses peradilan secara transparan;

²⁴³ Zulkarnain, *op.cit.*, hlm.72

²⁴⁴ Thohari, *op.cit.*, hlm.145

- b. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam rangka pengawasan dan pembenahan sistem manajemen dan administrasi peradilan secara terpadu;
- c. Menyusun sistem rekrutmen dan promosi yang lebih ketat;
- d. Mengembangkan pengawasan terhadap proses rekrutmen dan promosi;
- e. Meningkatkan kesejahteraan hakim melalui peningkatan gaji dan tunjangan-tunjangan lainnya; dan
- f. Membentuk Komisi Yudisial atau Dewan Kehormatan Hakim untuk melakukan fungsi pengawasan. Komisi Yudisial atau Dewan Kehormatan Hakim bersifat Independen dengan keanggotaan yang dipilih dari orang-orang yang memiliki integritas teruji.

Dengan demikian, Komisi Yudisial di Indonesia direncanakan sebagai lembaga yang mempunyai fungsi pengawasan, bertindak sebagai dewan kehormatan hakim dan bersifat independen.²⁴⁵

Untuk memperjelas posisi yang dimiliki oleh Komisi Yudisial beserta semua perangkat yang diperlukan untuk mengaturnya, dibuatlah Undang-Undang khusus yang mengatur tentang Komisi Yudisial, Undang-undang tersebut adalah UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Di bagian konsiderans²⁴⁶, UU ini juga dijelaskan terkait alasan dibentuknya UU No 22 Tahun 2004 adalah:

1. Bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum menjamin kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menjalankan peradilan; dan
2. Bahwa Komisi Yudisial mempunyai peranan penting dalam usaha mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka melalui pencalonan hakim agung serta pengawasan hakim yang transparan dan partisipatif.

²⁴⁵ *Ibid.*, hlm.165-166

²⁴⁶ Konsiderans adalah alasan-alasan atau pertimbangan mengapa peraturan perundang-undangan tersebut perlu dibentuk. Lihat Maria Farida Indrati S (a). *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm.96

3.3.2. Peran, Kedudukan dan Kewenangan Komisi Yudisial dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia

Mengapa *judicial review* UU No.22 Tahun 2004 dijadikan titik batas untuk membandingkan peran, kedudukan dan kewenangan Komisi Yudisial? Hal ini dikarenakan secara fundamental dan mendasar, *judicial review* tersebut akan banyak mengurangi kewenangan dan peran yang dimiliki oleh Komisi Yudisial. Hal ini menjadi menarik karena semangat reformasi yang sejak tahun 1998 menjadi motivasi utama untuk membentuk Komisi Yudisial jadi hilang dan hanya menyisakan sedikit bekas. Penulis sendiri meyakini ada pengurangan yang signifikan terhadap peran dan wewenang Komisi Yudisial pasca *judicial review*. Dan hal tersebut sangat berdampak pada kedudukan Komisi Yudisial sebagai lembaga negara yang mempunyai fungsi untuk mewujudkan kekuasaan kehakiman yang bermartabat dan berkualitas.

Masa sebelum *judicial review* adalah masa dimana UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial berhasil di undangkan²⁴⁷ dan dilaksanakan sebagai hukum positif yang berlaku di Indonesia. Kemudian, masa ini berlangsung sampai dengan UU No.22 Tahun 2004 di *judicial review* di Mahkamah Konstitusi dan *judicial review* itu telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Pada masa itu, menurut penulis, adalah masa ‘uji coba’ pertama terhadap sebuah lembaga baru yang direncanakan untuk mendobrak kemandegan sistem hukum akibat penyakit akut, yaitu mafia peradilan dan *judicial corruption* yang telah menahun. Komisi Yudisial tidak hanya berhadapan dengan dua ‘penyakit’ tersebut, tetapi juga berhadapan dengan

²⁴⁷ Pengundangan ini berhubungan dengan daya ikat suatu peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan yaitu dengan menempatkannya di dalam Lembaran Negara Republik Indonesia maka peraturan perundang-undangan tersebut telah mempunyai daya laku serta daya ikat terhadap setiap orang. Lihat *Ibid.*, hlm.158

sistem yang telah bobrok dan resistensi dari lembaga penegak hukum yang telah lebih dulu ada dan ‘mendiami’ sistem hukum Indonesia.

Landasan konstitusional Komisi Yudisial terdapat di dalam UUD 1945, tepatnya pasal 24 A ayat (3) dan Pasal 24 B yang berjumlah 4 ayat. Di dalam kedua pasal inilah terdapat landasan konstitusional dari Komisi Yudisial. Di kedua pasal tersebut dibahas secara umum mulai dari peran dan kedudukan dari Komisi Yudisial sampai dengan kewenangan dari Komisi Yudisial itu sendiri. Di dalam Pasal 24 B ayat (1) misalnya, dijelaskan bahwa Komisi Yudisial bersifat mandiri dan mempunyai dua wewenang untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung dan menjaga serta menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Bunyi dari ayat tersebut adalah seperti ini:²⁴⁸

“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.”

Di dalam ayat (2) nya dijelaskan mengenai syarat-syarat yang harus dimiliki oleh anggota Komisi Yudisial. Bahwa anggota Komisi Yudisial haruslah mempunyai pengetahuan, pengalaman serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela. Bunyi ayatnya adalah seperti ini:²⁴⁹

“Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.”

Di dalam ayat (3) dijelaskan mengenai siapakah yang berwenang untuk mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial, yakni Presiden dengan persetujuan dari DPR. Bunyi ayatnya seperti ini:²⁵⁰

²⁴⁸ Indonesia (a), *op.cit.*, Pasal 24 B ayat (1)

²⁴⁹ *Ibid.*, pasal 24 B ayat (2)

“Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.”

Dan di dalam ayat (4) ditentukan bahwa susunan, kedudukan dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan Undang-undang.²⁵¹ Atas dasar pasal tersebutlah kemudian pada tanggal 13 Agustus 2004 telah diundangkan Undang-undang No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Dan di dalam BAB I Ketentuan Umum, Pasal 1 angka 1 dikatakan bahwa:²⁵²

“Komisi Yudisial adalah lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Secara kedudukan dan susunan, Komisi Yudisial adalah lembaga negara yang bersifat mandiri dan campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya.²⁵³ Terkait kemandirian dari Komisi Yudisial ini selain dicantumkan di dalam bunyi Pasal 2 UU No.22 Tahun 2004 juga secara konstitusional tertulis di dalam Pasal 24 B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁵⁴ Bunyi Pasal 2 UU No.22 Tahun 2004 adalah sebagai berikut:²⁵⁵

“Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya”

²⁵⁰ *Ibid.*, pasal 24 B ayat (3)

²⁵¹ *Ibid.*, pasal 24 B ayat (4)

²⁵² Indonesia (f), *Undang-Undang tentang Komisi Yudisial, UU No.22 Tahun 2004*, pasal 1 angka 1

²⁵³ *Ibid.*, pasal 2

²⁵⁴ Indonesia (a), *op.cit.*, Pasal 24 B ayat (1)

²⁵⁵ Indonesia (e), *op.cit.*, Pasal 2

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka Komisi Yudisial dapat dikatakan sebagai lembaga yang mandiri (*independence*). Secara etimologis, istilah mandiri berarti menunjukkan kemampuan berdiri sendiri, swapraja, swasembada. Dalam literature, tidak adanya campur tangan dari kekuasaan lain atau ketidakbergantungan suatu pihak kepada pihak lainnya juga berarti “independen” dari bahasa inggrisnya *independence*.²⁵⁶

Menurut Jimly Asshidiqie ada tiga pengertian independensi, yaitu:²⁵⁷

- a. **Structural Independence**, yaitu independensi kelembagaan di mana struktur suatu organisasi yang dapat digambarkan dalam bagan yang sama sekali terpisah dari organisasi lain;
- b. **Functional Independence**, yaitu independensi yang dilihat dari segi jaminan pelaksanaan fungsi dan tidak dari struktur kelembagaannya;
- c. **Financial Independence**, yaitu dilihat dari kemandiriannya menentukan sendiri anggaran yang dapat dijamin kemandiriannya dalam menjalankan fungsi.

Namun demikian, walau bersifat mandiri, Komisi Yudisial bukan berarti tidak diharuskan bertanggung jawab oleh Undang-Undang. Pasal 38 Undang-Undang Komisi Yudisial menentukan:²⁵⁸

- (1) Komisi Yudisial bertanggung jawab kepada publik melalui DPR.
- (2) Pertanggungjawaban kepada publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara:
 - a. menerbitkan laporan tahunan; dan
 - b. membuka akses informasi secara lengkap dan akurat.
- (3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a setidaknya memuat hal-hal sebagai berikut:
 - a. laporan penggunaan anggaran;
 - b. data yang berkaitan dengan fungsi pengawasan; dan
 - c. data yang berkaitan dengan fungsi rekrutmen Hakim Agung.

²⁵⁶ Zulkarnain, *op.cit.*, hlm.75

²⁵⁷ Jimly Asshidiqie, 2002. *Pengaturan Konstitusi tentang Independensi Bank Central*, Makalah disampaikan dalam Seminar BI bersama FH Unair, Surabaya, 21 Mei 2002. Lihat *Ibid.*, hlm.76.

²⁵⁸ Indonesia (f), *op.cit.*, Pasal 38

(4) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a disampaikan pula kepada Presiden.

(5) Keuangan Komisi Yudisial diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan menurut ketentuan undang-undang.

Ayat-ayat tersebut dapat diartikan walau bersifat mandiri, Komisi Yudisial tetap harus bertanggung jawab ke DPR sebagai representasi rakyat Indonesia. Ini merupakan bentuk *check and balances* pada kelembagaan yang ada di Indonesia.

Untuk dapat bersifat mandiri dan bebas dari campur tangan dan pengaruh pihak lain, maka kualitas anggota-anggotanya memegang peranan yang menentukan.²⁵⁹ Anggota yang mempunyai kualitas serta integritas baik akan sangat mendukung kinerja dari Komisi Yudisial di kedepannya. Komisi Yudisial mempunyai tujuh orang anggota dan mereka adalah pejabat negara. Seperti diatur dalam Undang-Undang, anggota-anggota Komisi Yudisial terdiri dari mantan hakim, praktisi hukum, akademisi hukum dan anggota masyarakat.²⁶⁰

Masa jabatan untuk anggota Komisi Yudisial ditentukan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan.²⁶¹ Ketentuan tentang masa jabatan ini cukup realistis untuk melaksanakan tugas yang dibebankan. Masa jabatan yang tidak terlalu lama merupakan upaya untuk meminimalisasi potensi penyalahgunaan kewenangan di sejumlah negara masa jabatan anggota Komisi Yudisial cukup beragam walaupun secara umum tidak lebih dari 5 (lima) tahun. Selain itu anggota Komisi Yudisial dilarang merangkap menjadi.²⁶²

- a. Pejabat negara atau penyelenggara negara menurut peraturan perundang-undangan;
- b. Hakim;

²⁵⁹ Soemantri, *op.cit.*, hlm.27

²⁶⁰ *Ibid.*, hlm.28

²⁶¹ Indonesia (f), *op.cit.*, hlm.Pasal 29

²⁶² Zulkarnain, *op.cit.*, hlm.97

- c. Advokat;
- d. Notaris dan/atau Pejabat Pembuat Akta Tanah; dan
- e. Pengusaha, pengurus, atau karyawan badan usaha milik negara atau badan usaha swasta

Secara struktural kedudukan Komisi Yudisial diposisikan sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi fungsional peranannya bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap lembaga kekuasaan kehakiman.²⁶³ Menurut Jimly Asshidiqie, Komisi Yudisial memang tidak menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman, tetapi keberadaannya tidak bisa dipisahkan dari kekuasaan kehakiman. Keberadaannya terkait dengan jabatan hakim yang merupakan jabatan kehormatan yang harus dijaga dan ditegakkan kehormatannya oleh suatu lembaga yang bersifat mandiri yang bernama Komisi Yudisial.²⁶⁴

Terkait wewenang²⁶⁵ Komisi Yudisial yang diatur di dalam UUD 1945 ada dua jenis, yaitu:²⁶⁶

- a. Mengusulkan pengangkatan hakim agung; dan
- b. Wewenang dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Dalam rangka melaksanakan wewenang yang pertama, Komisi Yudisial mempunyai tugas:²⁶⁷

- a. Melakukan pendaftaran calon hakim agung;
- b. Melakukan seleksi terhadap calon hakim agung;

²⁶³ *Ibid.*, hlm.76

²⁶⁴ Thohari, *op.cit.*, hlm.208

²⁶⁵ Penggunaan istilah wewenang menurut Tim Penyusun Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Komisi Yudisial versi Mahkamah Agung kurang tepat karena wewenang biasanya diartikan sebagai hak-hak yang dimiliki seseorang atau suatu badan untuk menjalankan tugasnya. Sementara fungsi Komisi Yudisial dibentuk dan tugas menunjukkan hal-hal apa yang wajib dilakukan oleh suatu lembaga guna mencapai fungsi yang diharapkan. Lihat Zulkarnain, *op.cit.*, hlm.77

²⁶⁶ Indonesia (a), *op.cit.*, Pasal 24 B ayat (1)

²⁶⁷ Soemantri, *op.cit.*, hlm.28-29

- c. Menetapkan calon hakim agung; dan
- d. Mengajukan calon hakim agung ke DPR

Sementara itu, dalam rangka melaksanakan wewenang yang kedua yaitu wewenang dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim, maka menurut Prof (Em) Dr. Taufik Sri Soemantri, S.H berpendapat bahwa Komisi Yudisial berwenang untuk :²⁶⁸

- a. Menerima laporan masyarakat tentang perilaku hakim;
- b. Meminta laporan secara berkala kepada badan peradilan berkaitan dengan perilaku hakim;
- c. Melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran perilaku hakim;
- d. Memanggil dan meminta keterangan dari hakim yang diduga melanggar kode etik perilaku hakim; dan
- e. Membuat laporan hasil pemeriksaan yang berupa rekomendasi dan disampaikan kepada Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi, serta tindakannya disampaikan kepada Presiden dan DPR.

Pasal 20 Undang-Undang No.22 Tahun 2004 menyatakan bahwa untuk melaksanakan fungsi untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim maka Komisi Yudisial melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim. Dalam perspektif teoritik, istilah pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen karena pengawasan merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan.²⁶⁹ Terkait hal ini Henry Fayol menyebutkan:²⁷⁰

²⁶⁸ *Ibid.*, hlm.29-30

²⁶⁹ Zulkarnain, *op.cit.*, hlm.88

²⁷⁰ Muchsan. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan PTUN di Indonesia*. sebagaimana dikutip *Ibid.*, hlm.88

“Control consist in very vying wether everything occur in conformity with the plan adopted, the instruction issued, and principle established. It has for object to point out weaknesses in error in order to reactivy then and prevent recurrence.

Dari pengertian ini dapat dilihat bahwa pengawasan hakikatnya merupakan suatu tindakan menilai apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan yang telah ditentukan. Dengan pengawasan tersebut, akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan. Kesalahan-kesalahan tersebut akan dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali.²⁷¹

Sementara itu, Newman berpendapat bahwa:²⁷² *“Control is assurance that the performance conform to plan”*. Artinya, titik berat pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana. Dengan demikian, menurut Newman, pengawasan adalah suatu tindakan yang dilakukan selama proses suatu kegiatan sedang berjalan, bahkan setelah akhir proses tersebut.²⁷³

Tapi apakah yang menjadi *concern* pengawasan dari Komisi Yudisial terhadap para hakim? Terkait hal ini, Pasal 20 UU No.22 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Komisi Yudisial mempunyai tugas untuk melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.²⁷⁴ Artinya, perilaku hakimlah yang menjadi *concern* pengawasan dari Komisi Yudisial, bukan pertimbangan hukum dalam memutus, dan bukan pula bukan kemampuan hakim dalam memimpin persidangan. Kemudian, yang paling penting, dalam melakukan tugas tersebut tidak boleh mengurangi

²⁷¹ *Ibid.*, hlm.88-89

²⁷² Muchsan. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan PTUN di Indonesia*. (Yogyakarta: Liberty,2000), hlm.37 sebagaimana dikutip dalam Sirajuddin dan Zulkarnain. *Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik: Menuju Peradilan Bersih dan Berwibawa*.(Jakarta),hlm.89

²⁷³ Zulkarnain, *op.cit.*, hlm.89

²⁷⁴ Indonesia (f), *op.cit.*, Pasal 20

kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara. Hal ini tertuang dalam bunyi pasal 22 ayat (3) UU No.22 Tahun 2004.²⁷⁵

Terkait larangan Komisi Yudisial untuk mengurangi kebebasan dan kemandirian hakim, Laica Marzuki menjelaskan di dalam bukunya yang berjudul “*Berjalan-jalan Di Tanah Hukum*” bahwa Komisi Yudisial dalam menjalankan kewenangannya tidak boleh mengurangi kebebasan dan kemandirian hakim yang menjalankan *rechtsprekende functie*, termasuk larangan memasuki substansi putusan-putusan hakim. Walaupun demikian, bukan tidak mungkin dari putusan hakim mungkin didapatkan adanya petunjuk bagi suatu perilaku hakim yang dipandang melanggar kode etik perilaku hakim. Keterlibatan komisi selaku pengawas melalui koridor adanya perbuatan tercela dari hakim, bukan memasuki substansi putusan. Selanjutnya, kewenangan mengusulkan penjatuhan sanksi tetapi wajib dilaksanakan oleh MA atau MK. Tentu saja pengusulan sanksi harus disertai pembuktian yang cukup menurut hukum.²⁷⁶

Sementara itu, Binsar Gultom dalam bukunya “*Pandangan Seorang Hakim: Penegakan Hukum di Indonesia*” berpendapat bahwa Komisi Yudisial hanya berwenang memeriksa perilaku dan kode etik hakim. Perilaku hakim dimaksud disini adalah perbuatan tercela seperti perbuatan tidak terpuji, menerima suap, dan lain-lain. di dalam pemeriksaan, KY tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara. Komisi Yudisial tidak berwenang memeriksa kesalahan yang dilakukan hakim terkait kesalahan prosedur hukum acara formal dan materiil. Jika Komisi Yudisial menyalahi aturan ini, maka dapat dikatakan kalau Komisi Yudisial telah melakukan *contempt of court* (penghinaan terhadap pengadilan). Hal ini dikarenakan Komisi Yudisial telah memasuki

²⁷⁵ *Ibid.*, Pasal 22 ayat (3)

²⁷⁶ M.Laica Marzuki. *Berjalan-jalan Di Ranah Hukum*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm.77

ruang lingkup pemeriksaan materi perkara yang justru menjadi tanggung jawab Ketua Muda Pengawasan Mahkamah Agung.²⁷⁷

Contempt of Court itu sendiri adalah tindakan yang telah menghina pengadilan atau proses peradilan. Lebih jelasnya, Michigan Judicial Institute menjelaskan bahwa :²⁷⁸

“Contempt of court is a willful act, omission, or statement that tends to impair the authority or impede the function of a court”

Perlu diingat dan diperhatikan, peran Komisi Yudisial bukan untuk menghakimi putusan hakim berdasarkan dasar pertimbangan, fakta pengadilan atau apapun yang berhubungan dengan materi perkara. Komisi Yudisial berwenang untuk memastikan bahwa seorang hakim telah menaati kode etik yang mengikat profesinya, sehingga hal ini dapat menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabatm serta perilaku hakim sesuai dengan bunyi Pasal 24B ayat (1) UUD 1945.

Jangkauan pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Yudisial tidak hanya terhadap hakim yang berada di bawah Mahkamah Agung, tetapi juga hakim agung dan bahkan hakim konstitusi. Menurut Mahfud M.D dalam bukunya yang berjudul *“Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi”*, yang dimaksud hakim disini adalah hakim di semua tingkatan, baik itu hakim di bawah Mahkamah Agung, hakim agung atau bahkan hakim konstitusi. Hal tersebut dikarenakan secara historis telah terbukti benar, yaitu dari risalah-risalah panitia amandeman konstitusi UUD 1945. Mahfud menganalogikan bahwa hakim yang dimaksud adalah sebuah genus, artinya semua profesi yang bergenus hakim masuk dalam lingkup pengawasan Komisi Yudisial. Tidak masalah apakah dia hakim militer, hakim konstitusi, hakim agung selama dia bergenus sebagai hakim

²⁷⁷ Binsar Gultom. *Pandangan Seorang Hakim: Penegakan Hukum di Indonesia*. (Medan: Pustaka Bangsa Press,2006),hlm.11

²⁷⁸ Michigan Judicial Institute.
www.courts.michigan.gov/mji/resources/contempt/Contempt05preface.pdf

²⁷⁹ maka Komisi Yudisial berhak untuk melakukan pengawasan terhadapnya sebagai upaya untuk menjaga martabat hakim.

BAB 4

ANALISIS HUBUNGAN ANTARA PENGAWASAN HAKIM KONSTITUSI DENGAN INDEPEDENSI KEKUASAAN KEHAKIMAN

Indonesia adalah negara hukum,²⁸⁰ bukan negara kekuasaan. Ciri negara hukum salah satunya adalah negara tunduk pada hukum²⁸¹ yang didukung oleh peradilan yang bebas dan tidak memihak. Dalam sebuah negara hukum, hukum berdiri menjadi penglima tertinggi di suatu negara. Hukum bertindak sebagai ratu adil yang menjadi tumpuan harapan masyarakat untuk menuntut keadilan atas ketidakadilan yang mereka alami. Tiap anggota masyarakat dari golongan apapun, berhak menuntut keadilan. Hal ini dikarenakan di dalam negara hukum, tiap manusia adalah sama, atau mendapatkan persamaan dalam hukum.²⁸²

Untuk mewujudkan negara hukum yang sebenarnya dimana tiap orang memiliki persamaan di hadapan hukum, dimana prinsip-prinsip hak asasi manusia dihargai oleh negara maka diperlukan adanya proses peradilan yang bebas dan tidak memihak.²⁸³ Peradilan bebas diperlukan karena diyakini bahwa intervensi terhadap peradilan hanya akan menciptakan ketimpangan keadilan. Pihak yang melakukan intervensi akan mengarahkan atau membentuk wajah keadilan sesuai dengan keinginannya. Jika sudah demikian maka bisa dipastikan proses peradilan tersebut tidaklah adil dan telah berpihak. Dengan demikian, tidak heran jika kemudian prinsip mengenai independensi peradilan menjadi prinsip utama di dalam negara

²⁷⁹ Mahfud, *op.cit.*, hlm.131-132

²⁸⁰ Indonesia (a), *op.cit.*, Pasal 1 ayat (3)

²⁸¹ Asshidiqqie (b), *op.cit.*, hlm.122

²⁸² *Ibid.*, hlm.124

²⁸³ *Ibid.*, hlm.126

hukum.²⁸⁴ Hal ini juga dikarenakan kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan unsur mutlak untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan yang berkedaulatan rakyat dan berdasarkan atas hukum. Tanpa kehadiran kekuasaan kehakiman yang bebas, tidak akan ada demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum (*demokratische rechtsstaat*).²⁸⁵ Demokrasi menghendaki kekuasaan yang merdeka sebagai instrumen netral untuk menyelesaikan setiap perselisihan baik antara warga maupun antara warga dan negara.²⁸⁶

Profesi hakim di dalam negara hukum sangatlah penting, karena inti dari nomokrasi adalah di tangan seorang hakim.²⁸⁷ Sebagai seorang produsen keadilan, maka hakim diposisikan layaknya sebagai “Tuhan” yang berhak menentukan benar salahnya seseorang melalui proses peradilan yang bebas dan tidak memihak dalam sebuah pengadilan. Ia harus bebas dalam memberikan putusan, tidak boleh mendapatkan intervensi oleh siapapun, apapun dan melalui cara bagaimanapun.²⁸⁸ Namun kebebasan hakim tersebut bukanlah kebebasan mutlak, melainkan terdapat batasan di dalamnya. Menurut Albert Camus, kebebasan tidaklah boleh bertentangan dengan keadilan, tidak boleh melawan keadilan.²⁸⁹ Dan menurut Bagir Manan, kebebasan hakim hanya terbatas dalam hal menjalankan fungsi

²⁸⁵ Magnar, *op.cit.*, hlm.40

²⁸⁶ Manan, *op.cit.*, hlm.31

²⁸⁷ Asshiddiqie (d), *op.cit.*, hlm.81

²⁸⁸ Bagir Manan menyebutkan bahwasanya pembentukan pendapat umum atau tekanan publik (seperti demonstrasi) apalagi dengan merusak atau membakar gedung pengadilan, bahkan menganiaya hakim, dapat menimbulkan kebimbangan bahkan rasa takut hakim. Rasa bimbang atau rasa takut hakim dalam beberapa kasus (di daerah) sangat mempengaruhi putusan hakim. Lihat Bagir Manan. *Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam UU.No.4 Tahun 2004*. (Yogyakarta:FH UII Press, 2007), hlm.19

²⁸⁹ Albert Camus. *Krisis Kebebasan, terjemahan Edhi Marton*. (Jakarta: Yayasan Obor,1988) sebagaimana dikutip dalam Arbijoto. *Kebebasan Hakim: Analisis Kritis Terhadap Peran Hakim Dalam Menjalankan Kekuasaan Kehakiman*.(Jakarta: Diadit Media, 2010), hlm.100

yudisial baik yang bersifat perkara ataupun ketetapan.²⁹⁰ Dengan demikian, kebebasan seorang hakim adalah 'kebebasan yang bersyarat' yaitu kebebasan yudisial demi mewujudkan keadilan.

Karena peran hakim yang sangat besar untuk mewujudkan sebuah negara hukum yang ideal, maka integritas dan independensi dari hakim haruslah dijaga dan dipertahankan. Tujuannya agar kekuasaan kehakiman tetap berada pada jalurnya demi mewujudkan keadilan di masyarakat. Harus diakui bahwa sebagai manusia biasa tentunya para hakim mempunyai banyak kekurangan yang dapat berdampak pada penegakan hukum itu sendiri. Bisa jadi seorang hakim sedang lalai saat memutuskan suatu perkara, sehingga dia memilih untuk menerima suap atau merekayasa putusan. Atau bisa jadi seorang hakim secara sengaja menawarkan 'jual beli perkara' kepada para pihak untuk dapat mendatangkan keuntungan kepada dirinya sendiri. Semua itu mungkin dan bisa saja terjadi, mengingat hakim hanyalah manusia biasa. Untuk dapat mencegah atau setidaknya meminimalisir kemungkinan tersebut, maka diperlukan sebuah aturan yang ketat dan pengawasan yang efektif sehingga integritas seorang hakim tetap dapat dijaga dan dipertahankan. Upaya untuk menjaga integritas hakim tentunya tidak boleh sampai mengintervensi dan mencederai prinsip independensi kekuasaan kehakiman

Termasuk dalam profesi hakim adalah hakim konstitusi, kalau menurut bunyi pasal 1 angka 7 UU No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang dimaksud dengan hakim konstitusi adalah hakim pada Mahkamah Konstitusi.²⁹¹ Hakim konstitusi haruslah memiliki kebebasan untuk memutus perkara tanpa harus takut dengan intervensi dari pihak lain di luar pengadilan. Namun, sebagai konsekuensi dari kebebasan tersebut, hakim konstitusi tetap harus menjalani proses pengawasan dan menaati aturan yang berlaku. Adapun hal tersebut dilakukan demi mempertahankan martabat dan integritas dari seorang hakim konstitusi.

²⁹⁰ Manan, *op.cit.*, hlm.42

²⁹¹ Indonesia (b), *op.cit.*, ps.1 angka 1

4.1. Argumentasi terhadap Pengawasan Hakim Konstitusi

Pada akhir tahun 2010, dunia hukum Indonesia digemparkan oleh pengakuan seorang Raffly Harun bahwa ia dipaksa untuk memberikan uang sebesar Rp.1 Miliar²⁹² kepada salah satu hakim konstitusi guna memenangkan sebuah kasus sengketa Pilkada di Mahkamah Konstitusi. Pengakuan dari seorang Raffly Harun ini langsung membuat gempar para penggiat hukum di Indonesia mulai dari mahasiswa, dosen, aktivis LSM tidak terkecuali hakim konstitusi sendiri. Masyarakatpun demikian merasakan kekagetan yang luar biasa.. Mahkamah Konstitusi lahir salah satunya guna menjawab keresahan masyarakat akibat banyaknya Undang-Undang sebagai produk hukum dari Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat yang bertentangan dengan konstitusi, contohnya Undang-Undang Subversi yang pada masa Orde baru banyak digunakan oleh penguasa guna memberangus lawan politiknya. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi lahir sebagai harapan masyarakat yang ingin melihat negara ini bisa lebih adil terhadap rakyatnya.

Mahfud M.D sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi langsung bereaksi setelah mendengar tuduhan tersebut. Ia merasa selama ini lembaga yang dipimpinnya itu bersih dari korupsi. Guna membuktikan keyakinannya dan menjawab pertanyaan yang menggelayut di benak hampir sebagian besar masyarakat pada saat itu, Mahfud M.D kemudian meminta Raffly Harun membentuk tim independen dan memeriksa apakah benar tuduhannya tersebut. Mahfud M.D mengatakan kalau ia akan memfasilitasi tim independen tersebut. Fasilitas yang diberikan Mahfud M.D antara lain memberi jaminan kepada Raffly, proteksi termasuk pengawalan polisi selama menjalankan tugasnya.²⁹³ Alhasil Raffly Harun dengan beberapa anggota tim yang lain kemudian mencoba mencari kebenaran atas

²⁹² www.tempointeraktif.com/hg/hukum/2011/01/24/brk,20110124-308445.id.html diunduh pada tanggal 20 Juni Pk.21.30

²⁹³ bataviase.co.id/node/445349 diunduh pada tanggal 20 juni pukul 21.45

dugaannya tersebut. Sampai waktu yang ditentukan kemudian Raffly dan tim melaporkan hasil pencariannya kepada Mahfud M.D selaku ketua Mahkamah Konstitusi. Tanpa tahu akan hasil investigasi yang sebenarnya kemudian masyarakat disuguhkan sebuah ‘drama’ lapor melapor yang dilakukan oleh Mahfud M.D dan hakim konstitusi Akil Mochtar terhadap Raffly Harun karena dianggap telah melakukan tindak pidana pencemaran nama baik. Raffly pun merespon laporan tersebut dengan melaporkan balik Mahfud M.D dan hakim Akil Mochtar atas dugaan pemaksaan dan penyipuan. Setelah itu kemudian berita seakan hilang dan terganti dengan berita lain.

Seperti itulah gambaran mengenai dugaan kasus yang terjadi di Mahkamah Konstitusi pada akhir 2010 tahun lalu. Dugaan korupsi yang dilakukan hakim konstitusi bukanlah sesuatu yang biasa. Mungkin jika kita mendengar hal itu terjadi pada hakim agung atau hakim di bawah Mahkamah Agung kita semua hanya akan biasa saja karena sudah terlalu sering mendengar hakim yang terlibat kasus korupsi atau setidaknya diduga terkena kasus korupsi. Namun saat dugaan korupsi ini dialamatkan pada hakim konstitusi maka ceritanya akan lain.

Sebagaimana diketahui, Mahkamah Konstitusi adalah sebuah lembaga yang menjalankan kekuasaan kehakiman²⁹⁴ yang baru dibentuk pada amandemen tahap ke-3 (tiga) Undang-Undang Dasar 1945. Pada saat itu, Mahkamah Konstitusi didaulat sebagai lembaga penjaga konstitusi yang pada dasarnya memiliki beberapa kewenangan yaitu:

- a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;
- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;
- c. Memutus pembubaran partai politik;
- d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan²⁹⁵

²⁹⁴ Indonesia (a), *op.cit.*, ps.24 ayat (2)

²⁹⁵ *Ibid.*, ps.24 C ayat (1)

- e. Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.²⁹⁶

Kewenangan-kewenangan tersebut membuat Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang cukup kuat karena mampu ‘mengkoreksi’ produk hukum yang dikeluarkan oleh sebuah lembaga perwakilan yang notabenehnya dianggap sebagai representasi rakyat. Mahkamah Konstitusi juga dapat menjadi ‘wasit’ terhadap dua lembaga negara yang bersengketa, sehingga jika suatu ketika nanti terjadi sengketa antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat misalnya, maka hanya Mahkamah Konstitusi yang berwenang untuk menyelesaikannya. Mengingat kewenangannya yang luar biasa, maka tidak heran jika beberapa orang ada yang menyebut Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga *superbody*.

Mahkamah Konstitusi terdiri dari 9 (sembilan) hakim konstitusi, yang diajukan masing-masing 3 (tiga) oleh Presiden, 3 (tiga) oleh Dewan Perwakilan rakyat dan 3 (tiga) dari Mahkamah Agung.²⁹⁷ Sembilan hakim inilah yang akan memimpin Mahkamah Konstitusi untuk menjalankan kewenangan-kewenangannya. Kemudian jika dilihat dari sudut kuantitas, pendapat sembilan orang mampu meruntuhkan produk hukum yang dibuat oleh seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dibuat bersama Presiden, hal ini membuat Mahkamah Konstitusi menjadi lembaga dengan kewenangan yang luar biasa.

Secara teori, gagasan mengenai *judicial review* ini (tanpa mencoba menafikan wewenang Mahkamah Konstitusi yang lain) merupakan gagasan yang cukup kontroversial pada saat kelahirannya yaitu sekitar abad ke 19. Gagasan *judicial review* dianggap bertentangan dengan kehendak umum/kehendak rakyat (*general will*). Namun hal ini ditolak dan dilawan dengan argumentasi kalau negara harus berpegang teguh pada konstitusi

²⁹⁶ *Ibid.*, ps.24 C ayat (2)

²⁹⁷ *Ibid.*, ps.24 C ayat (3)

sebagai sebuah perjanjian antara masyarakat dengan negara/penguasa. Maka di saat sebuah Undang-Undang bertentangan dengan konstitusi sebagai sebuah perjanjian antara masyarakat dengan negara, maka Undang-undang tersebut haruslah di *judicial review*.²⁹⁸

Mengingat betapa kuatnya kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi, maka tidak heran hakim yang ‘bekerja’ di dalamnya juga bukan orang yang biasa, bukan hakim yang sama seperti di pengadilan tingkat pertama, kedua atau kasasi di Mahkamah Agung. Kewenangan yang besar membuat hakim konstitusi haruslah hakim yang memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.²⁹⁹ Secara khusus, terdapat poin tambahan mengenai “negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara”.

Hakim konstitusi layaknya hakim yang lain juga harus memiliki kebebasan dalam memutus perkara, harus merdeka dan independen. Hakim konstitusi berhak menolak terhadap segala macam bentuk intervensi baik yang muncul dari masyarakat, pemerintah, atau lembaga legislatif, bahkan Bagir Manan mengatakan seorang hakim harus merdeka dan bebas dari pengaruh unsur-unsur yudisiil itu sendiri.³⁰⁰ Namun kebebasan yang dimiliki oleh hakim konstitusi tersebut adalah kebebasan bersyarat. Kebebasan yang bertujuan untuk menciptakan keadilan dan kebebasan dalam koridor menjalankan fungsi yudisial. Itu artinya selain dalam hal menjalankan fungsi yudisial maka hakim konstitusi dapat atau bahkan harus “diambil” kebebasannya. Dalam hal ini maksud pengawas adalah dalam upaya melakukan fungsi pengawasan hakim konstitusi.

²⁹⁸ Lihat kembali subbab Mahkamah Konstitusi dan Gagasan Judicial Review pada Bab III penelitian ini.

²⁹⁹ Indonesia (a), *op.cit.*, ps.24 C ayat (5)

³⁰⁰ Manan, *op.cit.*, hlm.79

Hakim konstitusi layaknya hakim di bawah Mahkamah Agung dan hakim agung adalah hakim. Menurut Bagir Manan, hakim dalam arti khusus adalah pejabat di lingkungan badan peradilan yang diangkat dan diberi wewenang memutuskan sengketa hukum dan membuat ketetapan hukum.³⁰¹ Seorang hakim harus dapat berlaku adil agar masyarakat yang berharap memperoleh keadilan terhadapnya tidak kehilangan harapan, dan agar sistem negara hukum tidak runtuh karena perilaku hakim yang berpihak dan tidak adil. Oleh karenanya, untuk mencegah hal seperti itu perlu untuk melakukan pengawasan terhadap hakim konstitusi. Hal ini merupakan konsekuensi terhadap kebebasan yang diberikan terhadap hakim konstitusi.

Pengawasan hakim dapat dibagi dalam dua jenis, yaitu pengawasan internal yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi itu sendiri dengan membuat suatu organ atau badan khusus yang mempunyai kewenangan tersendiri untuk melakukan pengawasan hakim konstitusi. Organ ini sekarang disebut dengan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi yang diatur di dalam pasal 23 ayat (3) dan ayat (5) Undang-Undang No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi serta di dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) No.02/PMK/2003 tentang Kode Etik dan Pedoman Tingkah Laku Hakim Konstitusi. Di dalam pasal 1 titik 2 PMK No.02/PMK/2003 tersebut dirumuskan bahwa

“Majelis Kehormatan MK adalah perangkat yang dibentuk oleh MK yang beranggotakan Hakim Konstitusi atau Mantan Hakim Agung dan unsur lain untuk memantau, memeriksa, dan merekomendasikan tindakan terhadap Hakim Konstitusi yang diduga melanggar Kode Etik Hakim Konstitusi, Pedoman Tingkah laku Hakim Konstitusi atau melanggar norma hukum sebagaimana diatur di dalam peraturan-perundang-undangan.³⁰²

Sementara itu, Pasal 4 ayat (1) PMK No.02/PMK/2003 mengatur tentang susunan dan kedudukan Majelis Kehormatan MK yang menyatakan

³⁰¹ *Ibid.*, hlm.36

³⁰² Roestandi, *op.cit.*, hlm.24-25

bahwa majelis itu bersifat ad hoc yang terdiri dari 3 hakim konstitusi. Dalam hal pengaturan hakim yang diduga melakukan pelanggaran dengan sanksi pemberhentian, Majelis Kehormatan terdiri dari 2 hakim konstitusi, ditambah seorang mantan hakim agung mahkamah agung, seorang praktisi hukum senior, dan seorang guru besar ilmu hukum.

Dari bunyi dua pasal di dalam PMK tersebut dapat disimpulkan beberapa hal, yaitu:

- a. Majelis Kehormatan (MK) adalah perangkat yang dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi;
- b. Anggota dari Majelis Kehormatan adalah Hakim Konstitusi atau mantan hakim agung dan unsur lain, dalam hal hakim konstitusi diduga melakukan pelanggaran dengan sanksi pemberhentian maka Majelis Kehormatan terdiri dari 2 hakim konstitusi, ditambah seorang mantan hakim agung, seorang praktisi hukum senior dan seorang guru besar ilmu hukum;
- c. Majelis Kehormatan bersifat ad hoc yang artinya sementara atau tidak permanen; dan
- d. Majelis Kehormatan hanya mempunyai kewenangan untuk memeriksa dan merekomendasikan namun tidak berwenang untuk melakukan pemecatan atau pemberhentian hakim, pemberhentian hakim konstitusi hanya atas permintaan dari Ketua Mahkamah Konstitusi (pasal 23 ayat (4) UU No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi);

Dari simpulan di atas dapat digaris bawahi bahwa Majelis Kehormatan adalah organ pengawasan yang berasal dari internal Mahkamah Konstitusi dan tidak bersifat permanen. Kewenangannya pun tidak kuat karena hanya dapat memberikan rekomendasi, keputusan final tetap ada di Ketua Mahkamah Konstitusi, padahal ketua mahkamah konstitusi notabennya adalah hakim konstitusi yang juga menjadi obyek pengawasan dari Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.

Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi ini berpijak pada kode etik hakim konstitusi, pedoman tingkah laku hakim konstitusi dan norma hukum

yang tertera dalam undang-undang. Kode etik yang dimaksud adalah Sapta Karsa Utama. Sapta Karsa Utama³⁰³ adalah Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi yang dideklarasikan dan ditandatangani oleh 9 (Sembilan) hakim Konstitusi pada tanggal 17 Oktober 2005. Deklarasi ini kemudian diberlakukan dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) No.07/PMK/2005 tanggal 18 Oktober 2005. PMK ini mencabut serta menyempurnakan nilai-nilai yang terkandung dalam PMK No.02/PMK/2003. Deklarasi itu merupakan Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi untuk digunakan sebagai pedoman bagi hakim dan tolak ukur guna menilai terus menerus serta hakim secara terukur dan terus menerus serta untuk membantu masyarakat termasuk lembaga negara lain, agar lebih memiliki pengertian tentang fungsi dan kinerja MK.³⁰⁴

Selain lembaga pengawasan hakim internal, ada juga yang dinamakan lembaga pengawasan hakim eksternal. Peran ini dijalankan oleh lembaga negara yang bernama Komisi Yudisial. Sampai sebelum diadakan *judicial review* terhadap UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, lembaga negara ini juga mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan eksternal terhadap hakim konstitusi. Hal itu tertulis dalam bunyi pasal 13 huruf b UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial yaitu Komisi Yudisial berwenang untuk menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta perilaku hakim.³⁰⁵ Dan di dalam melaksanakan

³⁰³ Sapta Karsa Utama merujuk baik kepada prinsip-prinsip yang telah diterima secara universal maupun kepada sistem hukum dan peradilan serta etika kehidupan berbangsa yang hidup dalam masyarakat Indonesia. Sapta Utama mengandung tujuh buah prinsip sebagai berikut:

- a. Prinsip Independensi (independence);
- b. Prinsip ketidakberpihakan (impartiality);
- c. Prinsip integritas (integrity);
- d. Prinsip kepantasan dan kesopanan (propriety);
- e. Prinsip kesetaraan (equality);
- f. Prinsip kecakapan dan kesesakmaan (competence and diligence); dan
- g. Prinsip kearifan dan kebijaksanaan (wisdom).

Lihat Roestandi, *op.cit.*, hlm.23-24

³⁰⁴ *Ibid.*, hlm.23-24

³⁰⁵ Indonesia (f), *op.cit.*, ps.13 huruf b

wewenang yang terdapat di dalam Pasal 13 huruf b UU No.22 Tahun 2004 Komisi Yudisial mempunyai tugas melaksanakan pengawasan terhadap perilaku hakim dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran mertabat serta menjaga perilaku hakim.³⁰⁶ Pengawasan yang dimaksud adalah dalam berupa :³⁰⁷

- a. menerima laporan masyarakat tentang perilaku hakim;
- b. meminta laporan secara berkala kepada badan peradilan berkaitan dengan perilaku hakim;
- c. melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran perilaku hakim;
- d. memanggil dan meminta keterangan dari hakim yang diduga melanggar kode etik perilaku hakim; dan
- e. membuat laporan hasil pemeriksaan yang berupa rekomendasi dan disampaikan kepada Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi, serta tindakannya disampaikan kepada Presiden dan DPR.

Di dalam Undang-Undang tentang Komisi Yudisial ini, yang dimaksud dengan hakim adalah hakim agung dan hakim pada badan peradilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung serta hakim Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁰⁸ Artinya hakim konstitusi masuk dalam lingkup kewenangan dan merupakan obyek pengawasan dari Komisi Yudisial.³⁰⁹

Namun hal tersebut kemudian menjadi tidak berlaku secara hukum, karena putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 tentang

³⁰⁶ *Ibid.*, ps. 20

³⁰⁷ *Ibid.*, ps.22 ayat (1)

³⁰⁸ *Ibid.*, ps.1 angka 5

³⁰⁹ Di dalam Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dijelaskan bahwa dalam rangka menjaga kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim agung dan hakim, pengawasan dilakukan oleh Komisi Yudisial yang diatur di dalam undang-undang.

Pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan pasal-pasal terkait pengawasan hakim konstitusi tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Akibat dari ini kemudian hakim konstitusi tidak lagi menjadi obyek pengawasan dari Komisi Yudisial.

Sebenarnya penulis menyayangkan putusan Mahkamah Konstitusi terkait pengawasan hakim ini.³¹⁰ Hal ini dikarenakan secara langsung putusan ini telah memangkas kewenangan Komisi Yudisial dalam rangka melakukan pengawasan terhadap hakim terutama hakim konstitusi. Padahal seperti yang penulis paparkan dalam Bab 3 Subbab 3.3. Tentang Komisi Yudisial sebagai Lembaga Pengawasan Hakim, Komisi Yudisial lahir sebagai upaya untuk mengembalikan wibawa pengadilan sebagai pabrik keadilan dan hakim sebagai produsen keadilan yang adil dan tidak memihak. Komisi Yudisial lahir dilatarbelakangi kondisi peradilan kita yang memang sudah terserang virus akut *judicial corruption* bahkan menurut Mardjono Reksodiputro bahwa sistem hukum dan sistem peradilan (*the legal and justice system*) seperti orang sakit yang sudah harus masuk ICU

³¹⁰ Berikut ini adalah beberapa tokoh yang memberikan pendapat terkait putusan Mahkamah Konstitusi tentang Uji Materi UU Komisi Yudisial:

- a. Prof. Ismail Suny, Guru Besar Emeritus Fakultas Hukum Universitas Indonesia mengatakan bahwa secara konstitusi, keputusan MK dapat dibenarkan. Namun apakah masyarakat cukup puas karena putusan MK justru menyebabkan tidak adanya kontrol terhadap kekuasaan kehakiman. Ismail Sunny meminta Pemerintah dan DPR segera mencari jalan keluar pasca putusan MK. Kontroversi muncul karena ada kekecewaan atas tidak adanya lagi mekanisme pengawasan hakim (Sumber: Kompas, 28 Agustus 2006 hal.3);
- b. Saldi Isra, Direktur Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang mengatakan bahwa dengan putusan atas perkara ini, KY kehilangan kekuatan untuk menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim. Putusan MK bukan saja menjadi lonceng kematian dalam agenda memberantas mafia peradilan, tetapi menjadi bukti resistensi korps hakim terhadap pengawasan eksternal (Sumber: Kompas, 28 Agustus 2006, hlm.6);
- c. Bivitri Susanti, Direktur Eksekutif Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan Indonesia (PSHK) bahwa putusan MK atas UU KY sangat kontroversial. Yang lebih parah, MK menyatakan sendiri bahwa ia tidak diawasi. (Sumber: Kompas, 29 Agustus 2006, hlm.6)

(*Intensive Care Unit*).³¹¹ Betapa parahnya kondisi peradilan dan sistem hukum Indonesia pada saat itu, hingga para ahli hukum coba memikirkan bagaimana cara untuk mengatasinya. Salah satu solusi yang kemudian tercetus pada saat itu adalah perlunya sebuah lembaga pengawas hakim eksternal yang terdiri dari para ahli atau mantan hakim yang mempunyai integritas tinggi. Namun mengapa harus lembaga pengawasan hakim eksternal? Mengapa tidak internal saja? Apakah lembaga pengawasan hakim internal tidaklah cukup?

Mengenai pertanyaan tersebut telah penulis jawab dalam Bab 3 Subbab 3.3. Tentang Komisi Yudisial sebagai Lembaga Pengawasan Hakim. Ahsin Thohari di dalam bukunya yang berjudul *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan* menjelaskan bahwa alasan utama munculnya gagasan Komisi Yudisial di berbagai negara adalah:³¹²

1. Lemahnya monitoring yang intensif terhadap kekuasaan kehakiman karena monitoring hanya dilakukan secara internal saja;
2. Tidak adanya lembaga yang menjadi penghubung antara kekuasaan pemerintah dalam hal ini Departemen Kehakiman dan kekuasaan kehakiman;
3. Kekuasaan kehakiman dianggap tidak mempunyai efisiensi dan efektivitas yang memadai dalam menjalankan tugasnya apabila masih disibukkan dengan persoalan-persoalan teknis non hukum;
4. Rendahnya kualitas dan tidak adanya konsistensi putusan lembaga peradilan karena tidak diawasi secara intensif oleh lembaga yang benar-benar independen; dan
5. Pola rekrutmen hakim terlalu bias dengan masalah politik karena lembaga yang mengusulkan dan merekrutnya adalah lembaga-lembaga politik, yaitu presiden dan parlemen.

³¹¹ Reksodiputro, *Ibid.*, hlm.35

³¹² Thohari, *op.cit.*, hlm.145

Lembaga pengawasan internal dinilai tidak efektif dikarenakan adanya semangat membela korps sesama hakim. Hal ini membuat para hakim tidak takut dan tidak merasa terawasi sehingga dengan semena-mena bisa menyebabkan tirani yudisial dengan dalih kebebasan dan kemerdekaan hakim. Kehadiran lembaga pengawas hakim eksternal dinilai mampu menutupi kekurangan-kekurangan yang di dapatkan jika sistem pengawasan hakim hanya dijalani oleh lembaga pengawasan hakim internal saja.

Penulis berpendapat bahwa latar belakang mengapa Komisi Yudisial kemudian bisa lahir dan terbentuk tidak hanya berlaku pada peradilan di bawah Mahkamah Agung, namun juga peradilan konstitusi yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Hal ini dikarenakan keduanya sama-sama lembaga negara yang bertugas menjalankan kekuasaan kehakiman,³¹³ dimana kondisi yang sama bisa saja terjadi pada Mahkamah Konstitusi di kemudian hari. Padahal Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga dari konstitusi merupakan salah satu harapan sekaligus amanat reformasi guna menciptakan kondisi bernegara yang lebih baik.

Pengawasan eksternal ini sangatlah penting karena merupakan bentuk akuntabilitas hakim konstitusi terhadap khalayak publik. Robert Klitgard pada tahun 2009 pernah merumuskan pengertian umum dari korupsi, yaitu:

$$C=M+D-A$$

C= Corruption (Korupsi)

M= Monopoly (Monopoli)

D= Discretion (Diskresi)

A= Accountability (Akuntabilitas)

Berdasarkan uraian tersebut, Klitgard berpendapat bahwa korupsi terjadi apabila ada monopoli kekuasaan dengan kewenangannya tetapi tidak ada mekanisme akuntabilitas atau pertanggungjawaban kepada khalayak publik.³¹⁴

³¹³ Indonesia (a), *op.cit.*, ps.24 ayat (2)

Oleh karenanya, keberadaan Mahkamah Konstitusi harus dijaga dengan baik, tidak hanya mengenai eksistensinya secara fisik tetapi juga mengenai independensi dan wibawa para hakim nya. Karena jika sampai Mahkamah Konstitusi menjelma menjadi lembaga negara yang korup, dikhawatirkan akan menimbulkan kekecewaan yang luas di masyarakat.

Kasus dugaan korupsi yang digulirkan oleh Raffly Harun bisa jadi merupakan sinyal tanda bahaya. Karena bagaimanapun juga, sistem dan lembaga Mahkamah Konstitusi disusun atas manusia-manusia yang penuh akan kekurangan dan kekhilafan. Oleh karena itu, guna meminimalisir kesalahan akibat sifat manusiawi dari para hakim konstitusi diperlukan sebuah sistem yang kuat dan independen. Sistem ini harus memastikan secara baik bahwa para hakim konstitusi tetap berjalan di koridor etik yang telah ditetapkan tanpa harus melanggar kemerdekaan para hakim. Penulis berpendapat bahwa kita tidak bisa menunggu sampai Mahkamah Konstitusi menjadi bobrok dan penuh akan permasalahan seperti mafia peradilan atau *judicial corruption*. Penulis berpendapat hal tersebut harus dicegah sejak awal dengan cara menciptakan sebuah sistem pengawasan hakim yang menyeluruh dan paripurna dengan melibatkan organ pengawasan internal dan juga pengawasan eksternal. Hal ini diharapkan dapat mewujudkan secara nyata kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bebas sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum Indonesia.

4.2. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian Undang-undnag Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terkait Pengawasan Hakim Konstitusi

³¹⁴ Khoirullah, "Indonesia Corruption Watch Dan Pemberantasan Korupsi Di Indonesia" (Tesis Magister Sains dalam Sosiologi Universitas Indonesia, Depok, 2004), hlm.25

Sebelum melakukan analisis mengenai peniadaan pengawasan hakim konstitusi oleh Komisi Yudisial, penulis ingin membahas sesuatu hal menarik mengenai tindakan Mahkamah Konstitusi yang melakukan pengujian terhadap ketentuan-ketentuan dalam UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial yang dimohonkan pengujian dalam permohonan a quo walau hal tersebut menyangkut hakim konstitusi. Menurut penulis hal ini memang sesuatu '*deadlock*' dalam sistem negara hukum Indonesia dimana tidak lagi terdapat lembaga negara tertinggi seperti pada masa Orde Baru.

Pada tatanan kenegaraan seperti saat ini, dimana tiap lembaga negara mempunyai kedudukan yang sama tinggi antara satu dengan yang lain, maka sistem yang coba dibangun adalah *check and balances* antar lembaga negara, dimana lembaga negara yang satu akan mengawasi lembaga negara yang lain. Hal yang sangat diusahakan terjadi adalah pelibatan aktif antara lembaga negara, misalnya dalam hal melakukan pemilihan hakim konstitusi maka hakim konstitusi tidak dipilih oleh hakim konstitusi sebelumnya, tetapi dipilih oleh tiga lembaga negara yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung dan Presiden. Di sisi lain, sudah jelas bahwa Presiden mewakili kekuasaan eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat mewakili kekuasaan legislatif. Apakah hal ini tidak dikhawatirkan akan menciptakan politik balas budi dari para hakim konstitusi tersebut?

Seperti yang dikatakan oleh Thomas Aquinas bahwa inti dari gagasan pembatasan kekuasaan adalah pembagian kekuasaan guna menghindari penguasa tiran akibat kekuasaan yang terpusat.³¹⁵ Tiran ini tidak hanya terjadi pada eksekutif, tetapi juga dapat terjadi pada legislatif dan yudikatif. Intinya selama kekuasaan terpusat hanya pada salah satu cabang kekuasaan saja. Sistem pembagian peran dalam pemilihan hakim konstitusi dapat diartikan sebagai upaya untuk menghindari terjadinya tirani kekuasaan. Dengan membagi 'jatah' hak pilih hakim pada tiga lembaga negara, diharapkan proses pemilihan hakim konstitusi tersebut menjadi

³¹⁵ Suhelmi, *op.cit.*, hlm.105

imbang dan para hakim tidak perlu merasa hutang budi dengan salah satu cabang kekuasaan.

Ada lagi contoh yang menarik terkait pembagian peran dalam sistem pemisahan kekuasaan di suatu negara, bahwa dalam hal *impeachment* Presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara, tidak hanya melibatkan satu lembaga negara seperti pada masa Orde Baru. Pasca amandemen UUD 1945, *impeachment* harus melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai ‘pelapor’, Mahkamah Konstitusi sebagai ‘penguji laporan’, dan Majelis Perwakilan Rakyat sebagai pemberi sanksi. Tujuannya agar terjadi sistem *check and balances* dan tidak terjadi penumpukan kekuasaan pada salah satu cabang kekuasaan, sehingga diharapkan proses *impeachment* akan menjadi seobyektif mungkin dari perspektif kacamata lembaga negara. Terkait dengan hal ini, upaya dari Mahkamah Konstitusi yang memutus perkara yang berkenaan dengan dirinya sendiri menurut penulis bertentangan dengan salah satu prinsip negara hukum yang dipaparkan oleh Jimly Asshidiqie yaitu mengenai pembatasan kekuasaan³¹⁶ dan peradilan yang bebas serta tidak memihak (*imparsial*).³¹⁷ Dengan Mahkamah Konstitusi turut menguji hal yang berkenaan dengan dirinya sendiri bukankah itu merupakan upaya pelanggaran terhadap prinsip negara hukum tersebut. Bagaimanapun juga, sangat sulit bagi sebuah lembaga negara untuk dapat bersikap *imparsial* jika hal tersebut berkenaan dengan dirinya sendiri. Sebut saja terkait kekurangan pengawasan internal hakim yang dilakukan oleh Mahkamah Agung salah satunya karena ada semangat membela korps, dimana jika seseorang dihadapkan pada kepentingannya sendiri maka sulit bagi orang tersebut berdiri di luar kepentingannya, akan selalu ada upaya untuk ‘memberikan yang terbaik’ untuk dirinya sendiri.³¹⁸

³¹⁶ Asshiddiqie (b), *op.cit.*, hlm.125

³¹⁷ *Ibid.*, hlm.126

³¹⁸ Lord Acton pernah mengatakan bahwa “*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*”

Untuk mencegah hal tersebut, oleh karenanya dikenal adanya pembatasan kekuasaan, dimana kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat '*check and balances*' dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Dengan demikian, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.³¹⁹

Jika Mahkamah Konstitusi berargumen bahwa kewenangan lembaga tersebut untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 ini adalah mutlak adanya, termasuk dalam hal yang terkait dengan dirinya sendiri, maka hal ini adalah sesuatu yang menurut penulis keliru. UUD 1945 memang memberikan kewenangan untuk melakukan uji UU terhadap UUD 1945 tetapi pengaturan lebih lanjut dapat diatur di dalam undang-undang. Sebagai contoh pembatasan yang dilakukan oleh Undang-Undang adalah Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.³²⁰ Dalam bunyi ayat ini tidak dijelaskan lebih lanjut mana lembaga negara yang boleh dan mana yang tidak, yang dapat disimpulkan bahwa selama lembaga negara tersebut kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 maka Mahkamah Konstitusi berwenang memutus sengketa terhadapnya. Namun terkait hal ini Pasal 65 UU No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi berbicara lain, di dalam pasal tersebut dikatakan bahwa Mahkamah Agung tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 pada Mahkamah Konstitusi.³²¹

Berdasarkan bunyi pasal ini, dapat disimpulkan bahwa Mahkamah Agung tidak dapat menjadi pihak pada Mahkamah Konstitusi selama hal

³¹⁹ Asshiddiqie (b), *op.cit.*, hlm.125

³²⁰ Indonesia (a), *op.cit.*, ps.24 C ayat (1)

³²¹ Indonesia (d), *op.cit.*, ps.65

tersebut berkenaan dengan sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Apakah ini suatu yang bertentangan? Secara hukum, hal tersebut adalah benar karena telah tertera di dalam undang-undang, kecuali ada putusan lain terhadap pasal tersebut maka pasal tersebut dianggap sebagai hukum positif sehingga mengikat secara hukum terhadap siapa saja. Namun, dalam uji materi UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan UU No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman tersebut Mahkamah Konstitusi mempunyai pendapat lain terkait dengan pasal 65 UU No.23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pasal 65 UU No. 23 Tahun 2004 ini membuat Mahkamah Konstitusi menjadi mandul dan bertentangan dengan UUD 1945. Mahkamah Konstitusi menafsirkan bunyi pasal tersebut bahwa Mahkamah Agung tidak dapat menjadi pihak, baik sebagai pemohon maupun termohon hanya dalam sengketa kewenangan teknis peradilan (justisial). Artinya, dapat dikatakan bahwa dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi mengabaikan Pasal 65 UU No.23 Tahun 2004 dan mencoba untuk melakukan upaya progressif dengan mengupayakan penemuan hukum. Mahkamah Konstitusi mendobrak dinding kepastian hukum dan mengejar sebuah kata yang bernama keadilan.

Itu artinya kewenangan yang terdapat di dalam UUD NRI 1945 bisa saja untuk memperoleh pembatasan dalam bentuk undang-undang sehingga hal tersebut tidaklah mutlak. Menurut Maria Farida Indrati dalam bukunya yang berjudul "*Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*", norma di dalam suatu undang-undang sudah merupakan norma hukum yang lebih konkret dan terinci, serta sudah dapat langsung berlaku di dalam masyarakat.³²² Sebagai contoh, jika di kemudian hari terjadi sengketa lembaga negara antara Mahkamah Konstitusi dengan lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan UUD 1945 apakah Mahkamah Konstitusi harus tetap memutuskan sengketa tersebut atau diserahkan kepada lembaga

³²² Maria Farida Indrati S (b). *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007), hlm.51

negara lain agar mendapatkan hasil yang lebih obyektif sehingga prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak dapat tetap terjaga.

Kemudian, muncul pertanyaan penulis, mengapa Mahkamah Konstitusi tidak melakukan hal yang sama terhadap pasal-pasal yang berkenaan dengan dirinya sendiri dalam uji materi UU Komisi Yudisial? Mahkamah Konstitusi dapat melakukan terobosan hukum jika memang hal tersebut dirasakan untuk menciptakan keadilan di masyarakat. Padahal menurut penulis akan sangat arif dan bijak jika kemudian Mahkamah Konstitusi menolak melakukan *judicial review* Undang-Undang Komisi Yudisial hanya terkait dengan aturan yang berkenaan dengan dirinya sendiri atau dengan bahasa lain menolak menjadi hakim untuk perkaranya sendiri.

Terkait dengan pengawasan hakim konstitusi, Mahkamah Konstitusi tentunya mempunyai alasan mengapa kemudian ia menyatakan bahwa pasal-pasal di dalam Undang-undang No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-undang No.4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang terkait pengawasan hakim konstitusi dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Setidaknya Mahkamah Konstitusi memutus demikian pada Pasal 1 angka 5, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22 ayat (1) huruf e, Pasal 22 ayat (5), Pasal 23 ayat (2), Pasal 23 ayat (3), Pasal 23 ayat (5), Pasal 24 ayat (1), Pasal 25 ayat (3), Pasal 25 ayat (4) Undang-undang No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pasal 34 ayat (3) Undang-undang No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Mahkamah Konstitusi menyatakan dalam amar putusannya bahwa hakim konstitusi bukan termasuk obyek pengawasan dari Komisi Yudisial. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwasanya yang dimaksud hakim dalam bunyi pasal 24 B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 adalah tidak termasuk dengan hakim konstitusi, hal ini disebabkan karena secara sistematis dan dari penafsiran berdasarkan *original intent* perumusan ketentuan UUD 1945, ketentuan mengenai Komisi Yudisial dalam Pasal 24 B UUD 1945 tidak berkaitan dengan ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi yang diatur di dalam Pasal 24 C UUD 1945. Dari sistematika

penempatan ketentuan mengenai Komisi Yudisial sesudah pasal yang mengatur tentang Mahkamah Agung yaitu Pasal 24A dan sebelum pasal yang mengatur tentang Mahkamah Konstitusi yaitu Pasal 24C, sudah dapat dipahami bahwa ketentuan mengenai Komisi Yudisial pada Pasal 24B UUD 1945 itu memang tidak dimaksudkan untuk mencakup pula objek perilaku hakim konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD 1945.³²³

Selain itu Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa dengan menjadikan perilaku hakim konstitusi sebagai objek pengawasan oleh Komisi Yudisial, maka kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pemutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara menjadi terganggu dan terjebak ke dalam anggapan sebagai pihak yang tidak dapat bersikap imparisial, khususnya apabila dalam praktik timbul persengketaan kewenangan antara Komisi Yudisial dengan lembaga lain, seperti halnya dalam kasus persengketaan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial yang terkait dengan perkara *a quo*.³²⁴ Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa upaya untuk memperluas pengertian hakim dalam Pasal 24 B ayat (1) UUD 1945 mencakup perilaku Hakim Konstitusi dapat mengabaikan kewenangan dan menghalang-halangi pemenuhan tanggungjawab Mahkamah Konstitusi dalam menjaga konstitusionalitas mekanisme hubungan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Padahal, dibentuknya Mahkamah Konstitusi berdasarkan UUD 1945 adalah dalam rangka menjamin agar UUD 1945 dilaksanakan dengan sebaik-baiknya, termasuk dalam konteks hubungan-hubungan konstitusional antarlembaga negara.³²⁵

Terkait pertimbangan Mahkamah Konstitusi mengenai ‘penolakan’ dari Mahkamah Konstitusi tentang hakim konstitusi yang menjadi obyek

³²³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. hlm.173-174

³²⁴ *Ibid.*, hlm.174

³²⁵ *Ibid.*, hlm.174-175

pengawasan dari Komisi Yudisial, penulis mempunyai analisis tersendiri terkait hal ini. Memang dalam upaya melakukan pengujian Undang-undang terhadap UUD 1945 diperlukan sebuah metode interpretasi, tujuannya agar Mahkamah Konstitusi dapat melihat apakah sebuah ketentuan di dalam Undang-undang bertentangan dengan UUD 1945 atau tidak. Terkait *judicial review* terhadap UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial ini, Mahkamah Konstitusi menggunakan metode interpretasi yang disebut interpretasi sistematis atau logis. Interpretasi jenis ini adalah metode menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkan undang-undang lain.³²⁶

Mahkamah Konstitusi melihat keterkaitan antara satu pasal dengan pasal yang lain di dalam UUD 1945, bahwa menurut Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial tidak berhubungan dengan Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut terletak di pasal 24 C UUD 1945 setelah Komisi Yudisial di Pasal 24 A dan 24 B. Namun jika dilihat dari sisi lain, kata hakim yang terdapat di dalam Pasal 24 B ayat (1) UUD 1945 tersebut bermaksud untuk menyebut *genus* hakim keseluruhan. Baik itu hakim agung, hakim konstitusi, atau hakim Tata Usaha Negara semuanya adalah hakim sehingga masuk dalam lingkup pengawasan Komisi Yudisial. Setidaknya hal ini ditegaskan oleh seorang Mahfud M.D di dalam bukunya yang berjudul “*Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*”.³²⁷ Dan hal ini juga diperkuat dengan pendapat Jimly Asshidiqie di dalam bukunya yang berjudul “*Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*” dimana beliau mengatakan:

“Pada saat pembahasan RUU mahkamah konstitusi, saya menyampaikan usulan kepada pansus DPR agar MK diawasi oleh KY karena Hakim konstitusi adalah hakim, termasuk yang harus diawasi oleh KY. Tetapi usulan ini ditolak oleh anggota DPR yang berpendapat bahwa KY tidak memiliki hubungan dengan MK. Hal ini dilihat dari perumusan pasal-pasal UUD 1945 masalah kekuasaan

³²⁶ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *op.cit.*, hlm.72

³²⁷ Mahfud, *op.cit.*, hlm.131-132

kehakiman dimana MA pada pasal 24 A, KY pada pasal 24 B dan MK pada pasal 24C. tetapi yang dibangun adalah suatu sistem, karena **hakim MK adalah hakim juga**, maka konsekuensinya juga harus diawasi oleh KY".³²⁸

Jimly Asshidiqie justru mendukung gagasan pengawasan hakim konstitusi oleh Komisi Yudisial penolakan tersebut justru berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang saat itu tengah membahas mengenai RUU Mahkamah Konstitusi.

Alasan yang menyebutkan bahwa antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Konstitusi tidaklah berkaitan dikarenakan metode penafsiran secara sistematis (*original intent*) dibantah oleh Jimly Asshidiqie. Beliau mengatakan bahwa karena hakim Mahkamah Konstitusi adalah juga termasuk hakim, maka konsekuensinya hakim konstitusi juga harus diawasi oleh Komisi Yudisial, karena yang dibangun dari sini adalah suatu sistem dimana antara satu lembaga dengan lembaga yang lain saling berhubungan.³²⁹

Bagir Manan juga berpendapat bahwa yang dimaksud hakim dalam adalah pejabat di lingkungan badan peradilan yang diangkat dan diberi wewenang memutuskan sengketa hukum dan membuat ketetapan hukum.³³⁰ Artinya di dalam sini masuk dalam pengertian dari hakim konstitusi. Karena selain penafsiran secara sistematis yang dipilih Mahkamah Konstitusi, dapat juga digunakan metode penafsiran tekstual yaitu penafsiran yang dilakukan dengan cara memberikan makna terhadap arti dari kata-kata di dalam dokumen atau teks yang dibuat oleh lembaga legisatif.³³¹

Jika menggunakan metode penafsiran ini, maka didapatkan kesimpulan bahwa yang dimaksud hakim adalah semua jenis hakim, mulai dari hakim agung, hakim konstitusi, dan hakim lain. Namun Mahkamah

³²⁸ Asshiddiqie (d), *op.cit.*, hlm.83

³²⁹ *Ibid.*, hlm.83

³³⁰ Manan, *op.cit.*, hlm.36

³³¹ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *op.cit.*, hlm.74

Konstitusi menganggap hal ini sebagai bentuk perluasan frasa “hakim” yang ada di Pasal 24 B ayat (1) UUD 1945. Kemudian Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa dengan hakim konstitusi berada di bawah lingkup pengawasan Komisi Yudisial yang notabene adalah lembaga negara lain maka hal tersebut akan mengganggu kewenangan konstitusional dari Mahkamah Konstitusi dan menyebabkan Mahkamah Konstitusi tidak dapat bersikap imparial. Ini artinya Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa hakim konstitusi tidak dapat diawasi oleh lembaga negara manapun karena hal ini dapat mengganggu Mahkamah Konstitusi secara kewenangan.

Penulis berpendapat bahwa sikap dari Mahkamah Konstitusi ini tidak tepat. Menurut penulis, dalam negara hukum seperti Indonesia dimana sistem pemisahan kekuasaan menjadi sistem yang dianut di antara lembaga negara, akan sangat sulit untuk memisahkan hubungan antara satu lembaga dengan lembaga yang lain. Dengan hakim konstitusi masuk dalam lingkup pengawasan dari Komisi Yudisial tidak lantas membuat Mahkamah Konstitusi menjadi tidak imparial, atau seakan-akan telah terjadi hutang dari Mahkamah Konstitusi ke Komisi Yudisial yang menyebabkan Mahkamah Konstitusi harus membalas budi atau membayar hutang ke Komisi Yudisial.

Perlu diperhatikan bahwa susah untuk melepaskan diri dari keterkaitan dengan lembaga negara lain pasca sistem negara hukum Indonesia seperti yang sekarang ini. masing-masing lembaga negara akan saling berkaitan. Sebagai contoh adalah Badan Pemeriksa Keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan mempunyai kewenangan untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.³³² Semua lembaga negara maka akan berada di bawah pengawasan Badan Pemeriksa Keuangan termasuk Mahkamah Konstitusi jika hal tersebut terkait dengan keuangan negara. Lalu apakah hal ini lantas membuat Mahkamah Konstitusi susah atau tidak dapat berlaku imparial jika suatu saat nanti Badan Pemeriksa Keuangan berperkara di Mahkamah Konstitusi. Jika misalnya Mahkamah

³³² Indonesia (a), op.cit., ps.23 E ayat (1)

Konstitusi juga berpendapat kalau Badan Pemeriksaan Keuangan ini menyebabkan Mahkamah Konstitusi tidak dapat berlaku imparial maka penulis beranggapan bahwa Mahkamah Konstitusi telah memosisikan diri menjadi lembaga negara ‘tertinggi’ dan *superbody* karena tidak dapat ‘disentuh’ atau diawasi oleh lembaga negara lain.

Hal ini tidaklah tepat, prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak dalam sebuah negara hukum tidak diartikan sebagai kebebasan yang mutlak namun bersyarat. Syarat pertama adalah kebebasan tersebut tidak boleh bertentangan dengan keadilan³³³ dan syarat kedua adalah kebebasan tersebut ada pada fungsi hakim sebagai pelaksana kekuasaan yudisiil (materi perkara).³³⁴ Artinya jika di luar kewenangan yudisiil, maka kebebasan dan kemerdekaan tersebut dapat dikurangi atau bahkan dihilangkan.

Pemaparan di atas mengartikan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak dapat menghindar dari pengawasan lembaga negara lain seperti Komisi Yudisial jika ternyata pengawasan itu tidak mencakup kewenangan yudisiil dari para hakim konstitusi, karena hal tersebut tidak termasuk dalam bentuk intervensi atas kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Justru menurut penulis Komisi Yudisial lah yang paling tepat untuk melakukan pengawasan terhadap hakim konstitusi karena Komisi Yudisial bukan merupakan cabang kekuasaan legislatif maupun eksekutif sehingga tidak perlu takut akan adanya intervensi kekuasaan dari cabang kekuasaan lain. Hal ini sesuai dengan pendapat dari Montesquieu yang mengatakan bahwa:

*“Nor is there liberty if the power of judging is not separate from legislative power and executive power. If it joined to legislative power, the power over the life and liberty of the citizens would be arbitrary, for the judge would be the legislator. If it were joined to executive power, the judge could have the force oppressor”.*³³⁵

³³³ Albert Camus. *Krisis Kebebasan*, sebagaimana dikutip dalam Arbijoto, *op.cit.*, hlm.100

³³⁴ Manan, *op.cit.*, hlm.79

³³⁵ Monteaquieu. *The Spirit of Law* sebagaimana dikutip dalam Puspitasari, *op.cit.*, hlm.41

Perkataan Montesquieu tersebut kurang lebih adalah jika kekuasaan untuk mengadili tidak dipisahkan dari kekuasaan eksekutif, maka tidak ada kebebasan. Kekuasaan akan sewenang-wenang terhadap kebebasan dan kehidupan rakyat jika antara kekuasaan mengadili dan kekuasaan legislatif tidak dipisah.³³⁶

4.3. Komisi Yudisial sebagai Lembaga Pengawasan Hakim Konstitusi Eksternal dan Kaitannya dengan Independensi Kekuasaan Kehakiman

Seperti telah dipaparkan sebelumnya, Komisi Yudisial merupakan lembaga yang lahir akibat ketidakmampuan lembaga kekuasaan kehakiman untuk ‘menyembuhkan dirinya sendiri’ dari berbagai macam penyakit *judicial corruption* dan serangan virus mafia hukum. Lembaga pengawasan hakim internal yang terdiri dari para hakim ternyata dianggap tidak mampu untuk membersihkan kekuasaan kehakiman dari penyakit-penyakit tersebut. Oleh karenanya, kemudian muncul ide untuk membentuk sebuah lembaga khusus yang mempunyai kewenangan salah satunya untuk melakukan pengawasan pada hakim. Lembaga itulah yang sekarang disebut dengan istilah Komisi Yudisial.

Komisi Yudisial sebagai lembaga eksternal pengawasan hakim di daulat untuk menjadi ‘sapu bersih’ yang akan membersihkan serta menjaga kekuasaan kehakiman dari berbagai macam penyakit yang akan membuat sistem peradilan menjadi tidak sehat dan berpihak. Kewenangannya di dasarkan pada UUD 1945 dan UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Lembaga pengawasan hakim internal yang berasal dari organ lembaga itu sendiri dinilai tidak efektif karena kuatnya semangat membela korps hakim serta minimnya transparansi dan akuntabilitas dari hasil pengawasan yang dilakukan. Dari Mahkamah Agung dapat dipelajari

³³⁶ *Ibid.*, hlm.41

bagaimana tanpa sebuah lembaga pengawasan eksternal khusus kemudian *judicial corruption* dan mafia hukum merajalela mengobrak-abrik sistem hukum dan sistem peradilan Indonesia.

Untuk Mahkamah Konstitusi maka pengawasan internal dilakukan oleh Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi. Hal ini tertera di dalam UU Perubahan atas UU No.23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi. Di dalam UU tersebut dijelaskan bahwa kehadiran Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi adalah untuk menegakkan kode etik dan pedoman perilaku hakim konstitusi. Dan terkait susunannya, Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi terdiri dari:³³⁷

- a. 1 (satu) orang hakim konstitusi;
- b. 1 (satu) orang anggota Komisi Yudisial;
- c. 1 (satu) orang dari unsur Dewan Perwakilan Rakyat yang menangani legislasi;
- d. 1 (satu) orang dari unsur Pemerintah yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang hukum; dan
- e. 1 (satu) orang hakim agung.

Ada yang menarik di sini, menurut Montesquieu, bahwa: “jika kekuasaan untuk mengadili tidak dipisahkan dari kekuasaan eksekutif, maka tidak ada kebebasan. Kekuasaan akan sewenang-wenang terhadap kebebasan dan kehidupan rakyat jika antara kekuasaan mengadili dan kekuasaan legislatif tidak dipisah”.³³⁸ Susunan Majelis Kehormatan Hakim seperti yang tertulis dalam UU perubahan atas UU Mahkamah Konstitusi salah duanya diisi oleh perwakilan dari Dewan Perwakilan Rakyat atau kekuasaan legislatif dan satu lagi dari unsur pemerintah yang merupakan kekuasaan eksekutif. Hal ini tentunya berbahaya bagi Mahkamah Konstitusi, karena sedikit banyak kedua cabang kekuasaan tersebut akan dapat mempengaruhi Mahkamah Konstitusi. Padahal sangat jelas larangan

³³⁷ Indonesia (g), *Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*. pasal 27A ayat (2)

³³⁸ Puspitasari, *op.cit.*, hlm.41

atas intervensi terhadap Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman oleh cabang kekuasaan lain dalam hal ini eksekutif dan legislatif.

Unsur pengawasan terhadap Mahkamah Konstitusi haruslah lembaga yang independen atau berasal dari kalangan hakim konstitusi sendiri. Unsur independensi ini dapat diwakili oleh Komisi Yudisial sebagai lembaga negara independen yang mempunyai kewenangan salah satunya untuk melakukan pengawasan perilaku terhadap hakim. Dan dari kalangan hakim konstitusi sendiri dapat menjadi lembaga pengawas hakim internal. Dua hal ini jika dapat bersenyawa dengan baik maka dapat dijamin kalau peradilan Indonesia dapat bersih dari praktik-praktik *judicial corruption*.

Kemerdekaan dan kebebasan yang dimiliki oleh kekuasaan kehakiman dan hakim ternyata disalahgunakan menjadi kebebasan yang sewenang-wenang. Karena di dalam kebebasan hakim tersebut tidak semata-merta menjamin adanya keadilan. Dalam kebebasan itu mengandung ancaman yaitu penyalahgunaan kebebasan. Karena merasa bebas, hakim dapat berlaku sewenang-wenang, memperlakukan pencari keadilan sebagai objek untuk memperoleh berbagai keuntungan pribadi dan berbagai bentuk penyalahgunaan kekuasaan lainnya.³³⁹ Padahal sudah dijelaskan sebelumnya bahwa kebebasan yang dimiliki hakim itu adalah kebebasan bersyarat, yaitu selama terkait dengan kewenangan yudisial dan bertujuan untuk menciptakan keadilan.

Oleh karenanya untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kebebasan tersebut perlu diadakan sebuah sistem pengawasan hakim yang menyeluruh dengan meliputi pengawasan internal dan eksternal. Tujuannya agar keduanya bisa saling melengkapi dan mendukung. Pengawasan eksternal berperan dalam mengawasi perilaku para hakim konstitusi agar tidak keluar dari kode etik hakim konstitusi. Komisi Yudisial ini merupakan jenis infrastruktur etika seperti yang sudah disepakati PBB pada sidang umum Tahun 1996. Sistem etik ini supaya ada tindakan-tindakan preventif dan korektif sebelum suatu perbuatan menyimpang meningkat menjadi

³³⁹ Manan, *op.cit.*, hlm.43

pelanggaran hukum. harapannya saat masih pada tingkat pelanggaran etik sudah ditindak sehingga menimbulkan rasa malu.³⁴⁰

Dalam melaksanakan kewenangannya pengawasan terhadap para hakim konstitusi, Komisi Yudisial juga tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.³⁴¹ Batasan ini harus dipahami bersama agar prinsip peradilan yang bebas dalam suatu negara hukum tidak terlanggar. Menurut Bagir Manan kebebasan hakim terbatas pada kewenangan yudisiil pokok perkara,³⁴² artinya terkait perilaku atau etika dapat dilakukan intervensi atau pengawasan oleh lembaga negara lain. Selama pengawasan Komisi Yudisial hanya berkisar di dalam perilaku hakim konstitusi maka hal tersebut tidak dapat diartikan sebagai intervensi atas kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Hal ini berbeda dengan pendapat Soedarsono S.H yang menyatakan bahwa Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, Mahkamah Agung serta peradilan di bawahnya, dan Mahkamah Konstitusi merupakan kekuasaan yang merdeka (vide Pasal 24 UUD 1945) sehingga dalam melaksanakan kewenangan justisialnya lembaga peradilan tidak dapat diawasi oleh lembaga negara lain. kebebasan peradilan adalah pilar dari negara hukum. Lebih dari itu, pengawasan hakim bukan kewenangan eksklusif yang hanya dimiliki KY, sehingga wewenang KY dalam rangka menjabat dan menegakkan adalah bersifat komplementer.³⁴³ Jelas dalam hal ini penulis mendukung pendapat yang diutarakan oleh Bagir Manan.

Binsar Gultom mengatakan kalau Komisi Yudisial hanya berwenang memeriksa perilaku dan kode etik hakim. Perilaku hakim yang dimaksud disini adalah perbuatan tercela seperti perbuatan tidak terpuji,

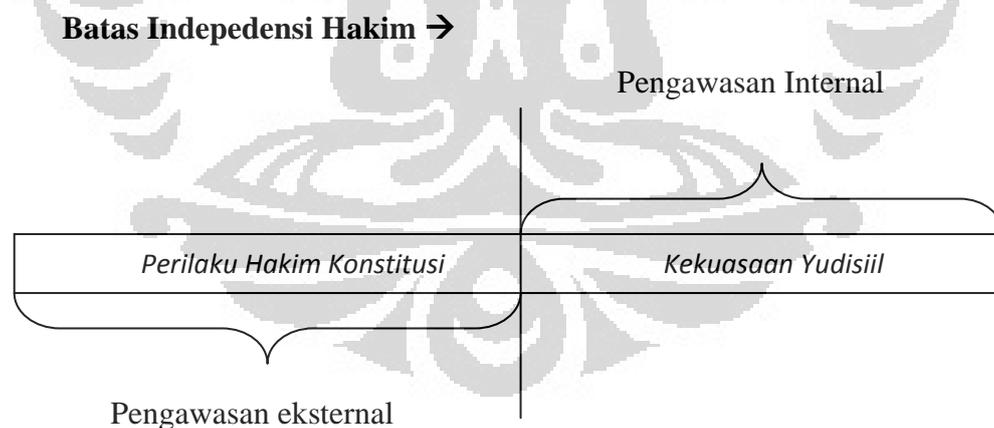
³⁴⁰ Asshiddiqie (d), *op.cit.*, hlm.82

³⁴¹ Indonesia (f), *op.cit.*, ps.22 ayat (3)

³⁴² Manan, *op.cit.*, hlm.42

³⁴³ Tim Penyusun Buku Harian Hakim Konstitusi Soedarsono , S.H . *Kontroversi Atas Putusan Mahkamah Konstitusi: Catatan Hakim Konstitusi Soedarsono.* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm.275-276

menerima suap, dan lain-lain. Di dalam pemeriksaan, Komisi Yudisial tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara. Komisi Yudisial tidak berwenang memeriksa kesalahan yang dilakukan hakim terkait kesalahan prosedur hukum acara formal dan materiil. Jika Komisi Yudisial menyalahi aturan ini, maka dapat dikatakan kalau Komisi Yudisial telah melakukan *contempt of court* (penghinaan terhadap pengadilan).³⁴⁴ Hal yang sama juga diutarakan oleh Soedarsono S.H yang menyatakan bahwa walaupun KY ingin mengawasi hakim, yang diawasi hanya berkaitan dengan kode etik atau *code of conduct*. Komisi Yudisial boleh saja mengawasi hakim, asalkan sebatas menjaga dan menegakkan sesuatu yang berkaitan dengan kode etik, dan bukan mengenai teknis yudisial.³⁴⁵ Penulis dalam hal ini sepakat bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Yudisial harus mempunyai batasan, tujuannya agar tidak terjadi intervensi terhadap kekuasaan kehakiman yang merdeka. Untuk itu penulis akan mencoba memberikan sebuah bagan yang diharapkan dapat membantu memetakan kewenangan pengawasan yang seharusnya dilakukan oleh Komisi Yudisial.



Gambar 4.1

³⁴⁴ Gultom, *op.cit.*, hlm.11

³⁴⁵ Tim Penyusun Buku Harian Hakim Konstitusi Soedarsono, *op.cit.*, hlm.276

Pada bagan di atas, dapat dilihat bahwa kewenangan Komisi Yudisial hanya sebatas perilaku hakim konstitusi, jika ia melebihi maka Komisi Yudisial telah menerobos batas independensi hakim dan kekuasaan kehakiman dan dapat dikategorikan sebagai intervensi terhadap kekuasaan kehakiman. Sedangkan jika pengawasan internal melebihi batas tengah yang telah ditentukan (misalnya pengawasan internal sampai mencakup perilaku hakim konstitusi) maka yang terjadi adalah ketidakefektifan dari pengawasan yang dilakukan dikarenakan masih kuatnya semangat membela korps yang terjadi pada hakim.

Instrumen yang tidak kalah penting adalah adanya kode etik yang dijadikan dasar oleh Komisi Yudisial dalam mengukur sejauh mana seorang hakim konstitusi dianggap telah salah dan melanggar kode etik hakim konstitusi. Hal ini dilakukan demi kepastian hukum, agar para hakim konstitusi jika kemudian dinilai telah melanggar oleh Komisi Yudisial mereka dapat tahu dalam hal apa mereka dinilai melanggar karena hakim konstitusi telah mempunyai kode etik hakim maka Komisi Yudisial dapat menggunakan kode etik tersebut.

Kemudian terkait dengan penggunaan putusan oleh Komisi Yudisial dalam upaya mengawasi hakim konstitusi. Menurut hemat penulis, penggunaan putusan ini sah-sah saja selama tidak menyentuh aspek materil dan formil dari pokok perkara. Putusan digunakan Komisi Yudisial hanya untuk dapat membaca apakah ada keanehan dalam putusan, jika ada maka Komisi Yudisial dapat memanfaatkan hal tersebut untuk melakukan penyelidikan lebih lanjut apakah hakim konstitusi tersebut memang telah melanggar kode etik hakim.

Memang untuk hakim konstitusi walau bisa dikatakan keadaanya belum seburuk yang terjadi di Mahkamah Agung, namun dengan adanya sistem pengawasan eksternal hakim konstitusi diharapkan dapat mencegah terjadinya *judicial corruption* di tubuh Mahkamah Konstitusi, sehingga cita untuk mewujudkan negara hukum yang sebenarnya dapat tercapai dan terwujud.

BAB 5

PENUTUP

5.1. Simpulan

Berdasarkan pembahasan dari bab-bab sebelumnya dapat ditarik simpulan sebagai berikut:

1.

Indepedensi Kekuasaan Kehakiman yang dirumuskan dalam bentuk peradilan yang bebas dan tidak memihak merupakan salah satu elemen dasar dari sebuah negara hukum. Didalamnya terdapat pemahaman bahwa kekuasaan kehakiman haruslah bebas dan merdeka dari segala macam intervensi baik yang dilakukan oleh kekuasaan legislatif, eksekutif, masyarakat, media massa ataupun kekuasaan yudisil itu sendiri. Untuk mendukung hal tersebut,, maka diadakan sebuah sistem pemisahan kekuasaan dimana masing-masing cabang kekuasaan berdiri sendiri termasuk di dalamnya kekuasaan kehakiman. Namun kebebasan tersebut bukan tanpa batasan, ada dua hal yang pada dasarnya membatasi kebebasan kekuasaan kehakiman yaitu kebebasan kekuasaan kehakiman harus bertujuan untuk mencapai keadilan dan kebebasan kekuasaan kehakiman hanya dalam hal kewenangan yudisial pokok perkara. Penulis menyimpulkan bahwa ini adalah kebebasan bersyarat.

Kekuasaan kehakiman di Indonesia di jalankan oleh Mahkamah Agung beserta peradilan di bawahnya dan oleh Mahkamah Konstitusi. Selain dua lembaga tersebut, terdapat lembaga negara lain yang berperan sebagai *supporting system* kekuasaan kehakiman. Lembaga tersebut adalah Komisi Yudisial

yang mempunyai kewenangan dalam hal pengangkatan hakim agung dan pengawasan eksternal dari hakim. Terkait kewenangan Komisi Yudisial dalam rangka menjalankan pengawasan hakim ini, Komisi Yudisial tidak boleh menjangkau pokok perkara atau lingkup yudisial dari hakim. Karena jika hal tersebut dilakukan dapat dikategorikan sebagai intervensi atas kemerdekaan kekuasaan kehakiman atau lebih parah dapat dikategorikan sebagai *contempt of court*.

2.

Hakim Konstitusi sama seperti hakim lain merupakan pejabat di lingkungan badan peradilan yang diangkat dan diberi wewenang memutuskan sengketa hukum dan membuat ketetapan hukum. Sebagai seorang hakim, tentunya hakim konstitusi mempunyai kebebasan dan kemerdekaan dalam memutuskan perkara, namun sebagai konsekuensi kebebasan tersebut maka hakim konstitusi juga harus mendapatkan pengawasan secara menyeluruh baik internal maupun eksternal. Pengawasan eksternal dibutuhkan guna mengefektifkan sistem pengawasan dan menjaga independensi dari para hakim. Hal ini dikarenakan pengawasan internal dinilai tidak cukup efektif karena masih terdapat semangat membela korps sendiri, yaitu korps para hakim. Kemudian pengawasan yang dilakukan oleh lembaga negara seperti Komisi Yudisial terhadap hakim konstitusi tidak serta merta membuat Mahkamah Konstitusi tunduk dan menjadi mandul jika berhadapan dengan Komisi Yudisial di dalam sidang perkara di Mahkamah Konstitusi. Perlu dipahami bahwa dalam negara demokrasi dengan sistem pemisahan kekuasaan seperti Indonesia sangat sulit untuk mengharapkan tidak terjadi irisan atau hubungan antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara yang lain.

Pengawasan eksternal dilakukan oleh Komisi Yudisial sebagai lembaga yang mendapatkan amanat dari UUD 1945 Pasal 24

B ayat (1). Komisi Yudisial sebagai *supporting element* atau *auxiliary organ* dari cabang kekuasaan kehakiman adalah lembaga negara yang paling tepat untuk melakukan pengawasan eksternal terhadap hakim konstitusi karena selain Komisi Yudisial bersifat independen, anggotanya juga terdiri dari orang-orang yang mempunyai integritas dalam bidang hukum sehingga diharapkan dapat membersihkan sistem peradilan Indonesia dari *judicial corruption* atau sebatas untuk melakukan upaya preventif agar hal tersebut tidak terjadi pada Mahkamah Konstitusi.

Namun Pasca *Judicial Review* UU No.22 Tahun 2004 dan UU No.4 Tahun 2004 Mahkamah Konstitusi menyatakan pasal-pasal terkait pengawasan hakim konstitusi adalah bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak berlaku secara hukum. Hal ini membuat Komisi Yudisial kehilangan kewenangan pengawasan terhadap hakim konstitusi.

Setelah putusan tersebut, praktis hakim konstitusi hanya diawasi secara internal oleh Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (berdasarkan UU No.23 Tahun 2004) dan oleh Dewan Kehormatan Hakim (di dalam RUU Perubahan Mahkamah Konstitusi).

Masih banyak kekurangan yang terdapat di dalam Komisi Yudisial, namun hal tersebut tidak lantas menjadikan lembaga ini harus dikebiri secara kewenangan. Bahkan seharusnya Komisi Yudisial selalu didukung dan diupayakan untuk diperkuat, tujuannya agar cita negara hukum yang ideal dimana di dalamnya hukum berperan sebagai panglima dapat terwujud.

2.2. Saran

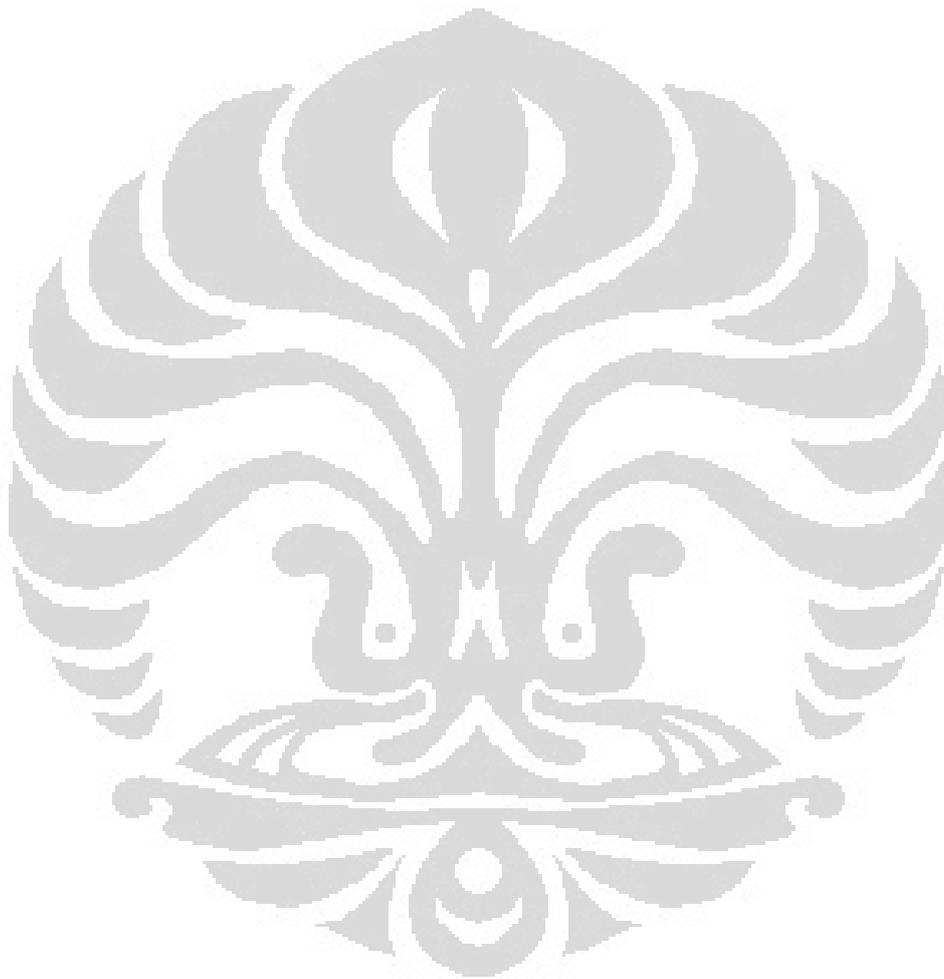
Berdasarkan simpulan dan pembahasan pada bab-bab sebelumnya, saran yang dapat diberikan adalah sebagai berikut:

1. Sistem pengawasan hakim konstitusi hendaknya diperbaiki dan dilengkapi dengan keberadaan pengawasan hakim eksternal,

dimana Komisi Yudisial berperan sebagai lembaga negara yang melakukan pengawasan secara etik terhadap hakim konstitusi. Ketiadaan pengawasan eksternal terhadap hakim konstitusi dikhawatirkan akan membawa Mahkamah Konstitusi terhadap kondisi yang dialami Mahkamah Agung saat ini, dimana *judicial corruption* merebak dimana-mana. Kasus Raffly Harun adalah sinyal waspada yang harus di sadari oleh banyak pihak. Jika hakim konstitusi telah mempunyai lembaga pengawas eksternal, maka Mahfud M.D sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi tidak perlu lagi repot-repot meminta Raffly untuk membentuk tim dan melakukan penyelidikan, karena hal tersebut dapat dijalankan oleh Komisi Yudisial.

2. Revisi UU Komisi Yudisial dan UU Mahkamah Konstitusi dengan memasukkan poin mengenai pengawasan hakim konstitusi. Hal ini dilakukan agar Komisi Yudisial mempunyai dasar hukum yang jelas dalam menjalankan kewenangannya. Karena bagaimanapun juga Komisi Yudisial membutuhkan undang-undang *organic* guna melegitimasi kewenangan yang dimilikinya. Undang –undang yang sekarang ada dinilai tidak cukup mampu mengakomodir kewenangan Komisi Yudisial, terlebih setelah Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan yang menyatakan beberapa pasal di UU Komisi Yudisial itu bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mengikat secara hukum.
3. Perlu disusun *agreement* atau kesepakatan antara Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial terkait batasan-batasan dalam hal pengawasan hakim, termasuk di dalamnya mengenai kode etik yang dijadikan dasar bagi para pihak untuk menjalankan sistem pengawasan. Hal ini perlu dilakukan agar tercipta kepastian hukum bersama dan sistem pengawasan dapat berjalan dengan baik.
4. Komisi Yudisial harus lebih disiplin dalam menjalankan kewenangannya, yaitu dengan tidak melanggar batas-batas kemerdekaan seorang hakim, salah satunya dengan tidak menjadikan

pokok perkara atau materi perkara sebagai dasar dalam melakukan pengawasan. Karena Komisi Yudisial hanya berwenang melakukan pengawasan dalam ranah perilaku hakim atau *judicial ethic*. Namun sebagai gantinya maka Komisi Yudisial haru diperkuat dengan menambah kewenangan yang dianggap mampu untuk mengefektifkan sistem pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Yudisial.



DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia**, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*
- _____. *Undang-Undang Tentang Mahkamah Konstitusi*. UU No.24 tahun 2003. TLN. No.4316
- _____. *Peraturan Mahkamah Konstitusi Tentang Kode Etik dan Pedoman Tingkah Laku Hakim Konstitusi..PMK No.02/PMK Tahun 2003*
- _____. *Undang-Undang Tentang Kekuasaan Kehakiman*.UU No.4 Tahun 2004
- _____. *Undang-Undang Tentang Komisi Yudisial*,UU No.22 Tahun 2004
- _____. *Undang-Undang Tentang Kekuasaan Kehakiman*, UU No.48 Tahun 2009
- _____. *Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*

Mahkamah Konstitusi, Putusan Perkara No.005/PUU-IV/2006

Buku, Skripsi, Tesis:

- Arbijoto. *Kebebasan Hakim: Analisis Kritis Terhadap Peran Hakim Dalam Menjalankan Kekuasaan Kehakiman*. Jakarta: Diadit Media, 2010
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*. Jakarta: the biography institute, 2007.

- _____. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007)
- _____. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005
- _____. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konpress, 2005
- Asshiddiqie, Jimly dan Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta : PT. Gramedia, 2003
- Farida Indrati S, Maria. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007
- _____. *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya..* Yogyakarta: Kanisius, 2007
- Gultom, Binsar. *Pandangan Seorang Hakim: Penegakan Hukum di Indonesia*. Medan: Pustaka Bangsa Press, 2006
- Kansil, C.S.T. *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1989
- Khoirullah, "Indonesia Corruption Watch Dan Pemberantasan Korupsi Di Indonesia". Tesis Magister Sains dalam Sosiologi Universitas Indonesia, Depok, 2004
- Laica Marzuki, M. *Berjalan-jalan Di Ranah Hukum..* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006
- Magnis Suseno, Frans. *Etika Politik*. Jakarta: Gramedia, 1994
- Mahfud MD, Mohammad. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press, 2010
- Manan, Bagir. *Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam UU No.4 Tahun 2004*. Yogyakarta: FH UII Press, 2007
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia. edisi revisi*. Bandung: Alumni, 1997
- Mertokusumo, Sudikno *Sejarah Peradilan dan Perundang-undangannya di Indonesia Sejak 1942 dan Apakah Kemanfaatannya Bagi Kita Bangsa Indonesia..* Bandung,: Kilat Madju, 1971

- Nugraha,Safri. *et.al.*, *Hukum Administrasi Negara*.Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.
- Pengajar Mata Kuliah Ilmu Negara, Tim. *Ilmu Negara*. Depok: Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Penyusun Buku Harian Hakim Konstitusi Soedarsono , S.H, Tim. . *Kontroversi Atas Putusan Mahkamah Konstitusi: Catatan Hakim Konstitusi Soedarsono*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi,Tim. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Roestandi.Ahmad. *Mahkamah Konstitusi Dalam Tanya Jawab*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006
- Syaefulloh Fatah, Eep. *Konflik, Manipulasi dan Kebangkrutan Orde Baru: Manajemen Konflik Malari, Petisi 50 dan Tanjung Priok*. Jakarta:Burung Merak Press, 2010
- Sinamo,Nomensen. *Hukum Tata Negara: Suatu Kajian Kritis tentang Kelembagaan Negara*. Jakarta: Jala Permata Aksara,2010.
- Sirajuddin dan Zulkarnain. *Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik: Menuju Peradilan Bersih dan Berwibawa*.Jakarta.
- Soekanto,Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Pustaka*. Jakarta:Rajawali Press,1993.
- Soekarno *et.al.*, *Manusia Dan Masyarakat Baru Indonesia (Civics)*. Jakarta:Dinas Penerbitas Balai Pustaka, 1960
- Suhelmi, Ahmad. *Pemikiran Politik Barat: Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*.Jakarta: PT.Gramedia, 2001
- Sunny,Ismail. *Pembagian Kekuasaan Negara*, cet.1, Jakarta: Departemen Penerangan RI, 1962.
- Tahir Azhary,Muhammad. *Negara Hukum: Suatu studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta: Kencana,2007.

Thohari,Ahsin. *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*. Jakarta: ELSAM, 2004.

Van Apeldoorn,L.J. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1982

W.Levy,Leonard. “Judicial Review, Sejarah, dan Demokrasi: Sebuah Pengantar” dalam *Judicial Review: Sejarah Kelahiran, wewenang dan Fungsinya dalam Negara Demokrasi*, Bandung: Penerbit Nusamedia dan Nansa, 2005

Wahyono.Padmo *Ed. ilmu Negara, cet.2*, Jakarta:Ind.Hill-Co,1999

Yuhana,Abdi. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*.(Bandung: Fokus Media, 2009

Artikel dan Jurnal Ilmiah

Hastuti Puspitasari.Sri. “Urgensi Independensi Dan Restrukturisasi Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia” *Jurnal Hukum No.1 Volume 14*, Januari 2007.

Mardjono Reksodiputro, ”Komisi Yudisial: wewenang Dalam Rangka Menegakkan Kehormatan dan Keluhuran Martabat Serta Menjaga Perilaku Hakim di Indonesia (Membentuk Kembali Peradilan Indonesia-Suatu Pengamatan Yuridis –Sosial) dalam *Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial Republik Indonesia*.

Rahardjo,Satjipto, “Tidak Menjadi Tawanan Undang-undang”, *Kompas*, 24 Mei 2000.

Sri Soemantri.Taufik Kedudukan, wewenang dan Fungsi Komisi Yudisial Dalam Sistem Ketatanegaraan RI” dalam *Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial Republik Indonesia*. Jakarta, 2006

Sumber Internet

bataviase.co.id/node/445349 diunduh pada tanggal 20 juni pukul 21.45

<http://berita.kapanlagi.com/politik/nasional/ky-didesak-masukan-aturan-kocok-ulang-hakim-agung-dalam-perppu-uc2gr53.html> diunduh pada 21 Mei 2011 pukul 19.45 WIB.

http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id_subyek=12¬ab=1

Michigan Judicial Institute.

www.courts.michigan.gov/mji/resources/contempt/Contempt05preface.pdf

www.tempointeraktif.com/hg/hukum/2011/01/24/brk,20110124-308445,id.html diunduh pada tanggal 20 Juni Pk.21.30

