

## Urgensi Independensi Dan Restrukturisasi Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia

Oleh : Sri Hastuti Puspitasari  
Dosen HTN FH UII Yogyakarta  
e-mail:

### Abstract

*Judicature as a point spear of law enforcement and justice must be independent. The independency has to be guaranteed by Constitution. However, the rules which stipulate on the constitution has to be formulated clearly in order to achieve certainty. Besides that, independency has to be supported by institutions. The raise of Judicial Commission will triggers the independency of judicature institutions. Furthermore, when in society it raised judicature institutions outside the conventional judicature, it needs a restruction of the institutions in order to structure of the institution which has the highes institution on the Supreme Court.*

**Keywords:** independensi, restrukturisasi, kekuasaan kehakiman

### Pendahuluan

Montesquieu mengatakan, 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. Setidaknya hal itu tersirat dari pernyataan Montesquieu "...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 legislatoir. If it were joined to executive power, the judge could have the force of an oppressor".<sup>1</sup>

Pendapat Montesquieu ini hampir dirujuk oleh negara-negara modern yang menghargai adanya prinsip pembatasan kekuasaan dalam negara. Jika kekuasaan tidak dibatasi dan tidak dipencar ke dalam organ negara

<sup>1</sup> Montesquieu, *The Spirit of Law*, translated by Anne M Cohler, et al, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, hlm. 156.

yang berbeda (legislatif, eksekutif dan yudikatif), maka penguasa negara akan berkuasa secara tiran. Implikasi dari kekuasaan yang tiran akan mengancam kehidupan dan kebebasan warga negara, dan dalam konteks *judicial power*, kekuasaan yang tiran akan mengancam independensi badan-badan kehakiman.

Interaksi ketiga cabang kekuasaan tersebut merupakan inti dari kehidupan bernegara yang memberikan segala kemaslahatan kepada rakyat. Tetapi dalam interaksi tersebut kekuasaan yudikatif sangat menentukan sebagai penengah dan rumah bagi keadilan. Sebuah prasyarat yang absolut bagi keberhasilan sebuah bangsa adalah adanya kekuasaan yudikatif yang kuat, bebas, mandiri, dan tidak memihak. Kekuasaan yudikatif yang *powerfull* akan dapat meredam praktek penyalahgunaan kekuasaan.<sup>2</sup>

Kekuasaan kehakiman menjadi salah satu elemen penting dalam struktur ketatanegaraan suatu negara. Dalam konsep negara hukum, baik konsep *rechtstaat*, *the rule of law*, maupun nomokrasi Islam, kekuasaan kehakiman menjadi pilar penting tentang bagaimana negara hukum bekerja. Asumsinya, jika kinerja kekuasaan kehakiman buruk, maka akan berimplikasi bagi buruknya negara hukum Indonesia.

*Rechtstaat* sebagaimana dipikirkan oleh Julius Stahl, merupakan konsep negara hukum dari sistem hukum Eropa Kontinental, yang elemen-elemennya terdiri atas Perlindungan HAM, Pemerintahan berdasarkan hukum, Pemisahan kekuasaan dan Peradilan Administratif.<sup>3</sup>

*The Rule Of Law*, sebagaimana dipelopori oleh A.V. Dicey, merupakan konsep negara hukum dari sistem hukum *Anglo Saxon*, yang elemen-elemennya terdiri dari : *supremacy of law*, *equality before the law*, dan *the constitution base on individual rights*.<sup>4</sup>

Sedangkan Nomokrasi Islam merupakan prinsip-prinsip dalam menjalankan kehidupan bernegara yang mendapatkan landasannya dari ajaran Islam, dan prinsip-prinsip tersebut meliputi : Prinsip Kekuasaan sebagai Amanah; Prinsip Musyawarah; Prinsip Keadilan; Prinsip

---

<sup>2</sup> Todung Mulya Lubis, dalam prolog bertajuk "Tidak Ada Artimya Hukum Tanpa Filsafat Hukum" pada buku kompilasi tulisan almarhum Charles Himawan, *Hukum Sebagai Panglima*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2003, hlm xv.

<sup>3</sup> Mohammad Tahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 66

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 67.

Persamaan; Prinsip Pengakuan dan perlindungan HAM; Prinsip Peradilan Bebas; Prinsip Perdamaian; Prinsip Kesejahteraan; dan Prinsip Ketaatan Rakyat.<sup>5</sup> Paling tidak, dari konsep negara hukum di atas, keberadaan kekuasaan kehakiman menjadi sangat urgen bagi negara hukum dan kedudukannya harus mandiri agar keadilan dapat ditegakkan.

Kekuasaan kehakiman senantiasa ditegaskan sebagai kekuasaan yang terpisah dengan lembaga kekuasaan lainnya dan merupakan kekuasaan yang merdeka. Ada beberapa dasar pemikiran mengapa hal itu dilakukan. *Pertama*, pemegang kekuasaan kehakiman harus netral terhadap segala bentuk sengketa antara pemegang kekuasaan dan rakyat. Karenanya, kekuasaan kehakiman harus lepas dari pengaruh kekuasaan lainnya. *Kedua*, Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang lemah dibanding kekuasaan legislatif dan eksekutif. Maka dari itu, perlu penguatan secara normatif, misalnya larangan tentang segala bentuk campur tangan terhadap kekuasaan kehakiman. *Ketiga*, Kekuasaan kehakiman akan menjamin tidak dilanggarnya prinsip “setiap kekuasaan tunduk pada hukum”. *Keempat*, 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.<sup>6</sup>

Kekuasaan kehakiman dalam suatu negara harus dapat dijamin independensinya, salah satu jaminan yang fundamental adalah melalui pengaturannya dalam konstitusi. Konstitusi merupakan jaminan kepastian hukum yang utama karena konstitusi sebagaimana dinyatakan oleh K.C Wheare ... “it is used to describe the whole system of government of a country, the collection of rules which establish and regulate of govern the government”.<sup>7</sup> Jadi, konstitusi itu menggambarkan seluruh sistem pemerintahan suatu negara dan merupakan kumpulan aturan yang mengatur dan menempatkan tatanan pemerintahan. Kekuasaan kehakiman merupakan bagian atau sub sistem dari sistem pemerintahan negara dalam arti yang luas. Oleh konstitusi harus memberi aturan yang jelas dan tegas mengenai kekuasaan kehakiman, termasuk mengenai kemandiriannya.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, halm. 64.

<sup>6</sup> Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia Menurut UU No 4 Tahun 2004*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 66-67.

<sup>7</sup> K. C Wheare, *Modern Constitution*, Third Impression, Oxford University Press, 1975, hlm. 1.

Secara Konsepsional ada 3 (tiga) kemandirian. *Pertama*, kemandirian secara kelembagaan. *Kedua*, kemandirian secara individual hakim. *Ketiga* kemandirian dalam proses peradilan. Kemandirian kelembagaan kekuasaan kehakiman berarti bahwa secara kelembagaan kekuasaan kehakiman tidak merupakan subordinat dari lembaga negara tertentu. Prinsip yang dipergunakan adalah prinsip pemisahan kekuasaan. Mengapa demikian? Karena kekuasaan kehakiman adalah penegak keadilan, maka harus dipisahkan dari lembaga lain agar ada independensi. Kemandirian individual hakim menjadi diperlukan, 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 karena itu, *code of conduct* hakim menjadi sangat diperlukan dan harus ada lembaga yang mengawasi ditaatinya *code of conduct* tersebut. Kemandirian dari segi proses peradilan juga perlu mendapat jaminan. Proses peradilan harus steril dari segala macam intervensi, baik intervensi internal secara kelembagaan maupun intervensi eksternal. Kemandirian inilah yang perlu dipertegas dalam Konstitusi.<sup>8</sup>

UUD 1945 baik sebelum dan sesudah perubahan telah mengatur tentang Kekuasaan Kehakiman. Jika dalam UUD 1945 jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman hanya terdapat dalam penjelasan, maka UUD 1945 setelah perubahan jaminan kemerdekaan dinyatakan secara tegas dalam batang tubuh, Pasal 24 ayat (1). Hasil perubahan UUD 1945 tentunya mempunyai nilai lebih dibandingkan sebelum perubahan. Namun demikian, jaminan yuridis formal dalam UUD 1945 tidak cukup mewujudkan kemandirian kekuasaan kehakiman, karenanya perlu pengaturan kelembagaan yang dapat menjamin kemandirian kekuasaan kehakiman.

Dalam UUD 1945 setelah perubahan, secara kelembagaan harapan akan adanya kemandirian kekuasaan kehakiman di Indonesia mulai tumbuh setelah ada Komisi Yudisial yang terdapat dalam Pasal 24B. Selain itu, Kekuasaan kehakiman di bawah UUD 1945 menggunakan sistem satu atap, di mana Mahkamah Agung membawahi peradilan umum, peradilan tata usaha negara, peradilan agama, dan peradilan militer. Dua peradilan yang disebut terakhir semula tidak di bawah Mahkamah Agung. Selain

---

<sup>8</sup> Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-Aspek Perkembangan kekuasaan Kehakiman*, UII Press, Jogjakarta, 2005, hlm. 53-55

itu, melalui perubahan UUD 1945 lahir Mahkamah Konstitusi (MK), sebagai salah satu bagian kekuasaan kehakiman di bidang ketatanegaraan. Secara normatif, pengaturan dalam UUD 1945 setelah perubahan sesungguhnya terdapat kemajuan dibanding sebelum perubahan.

Namun demikian, struktur baru kekuasaan kehakiman melahirkan beberapa persoalan. Komisi Yudisial (KY) sebagai pengawas eksternal haki mempunyai persoalan dengan Mahkamah Agung dalam soal pengawasan yang dijalankan KY dalam rangka menjalankan fungsi menjaga martabat dan keluhuran hakim sebagaimana amanat UUD 1945. Fungsi pengawasan KY bahkan mendapat perlawanan dari para hakim, yang bermuara pada diajukannya permohonan uji material atas UU No 22 Tahun 2004 tentang KY kepada MK, dan MK mengabulkan permohonan tersebut.

Selain itu, keberadaan MK yang seolah tanpa *check and balances*, menjadikan lembaga ini tidak terkontrol, bahkan terdapat putusan *ultra petita*, dimana MK mengabulkan lebih dari apa yang dimohonkan pemohon dalam pengujian UU.<sup>9</sup>

Persoalan lain yang ada yang juga mengemuka adalah keberadaan peradilan *ad hoc* yang secara empirik banyak dibentuk, tetapi tidak ada “payung” konstitusionalnya. Karena persoalan ini, peradilan TIPIKOR dibubarkan oleh MK melalui putusan uji material UU Tindak Pidana Korupsi.

Gambaran di atas hanyalah bagian kecil dari persoalan yang terjadi pada dunia kehakiman kita dan sesungguhnya konflik yang terjadi antara MA dengan KY, dan fenomena MK yang menjadi sangat progresif hal itu disebabkan oleh lemahnya landasan *check and balances* dalam UUD 1945.

Permasalahan yang menarik untuk dikaji adalah apa urgensi independensi kekuasaan kehakiman dan bagaimana restrukturisasi kekuasaan kehakiman di Indonesia.

### **Jaminan Independensi Kekuasaan Kehakiman dalam Konstitusi**

Bangsa Indonesia pernah dikejutkan oleh hasil survei dari Transparency Internasional bahwa Indonesia masuk dalam daftar negara terkorup. Tentunya hal ini juga terjadi pada wilayah peradilan. Jika lembaga

---

<sup>9</sup> Putusan yang *ultra petita* MK diantaranya terjadi pada putusan atas permohonan *judicial review* terhadap UU KKR, dimana MK membatalkan semua Pasal dalam UU KKR. Putusan ini menjadi kontroversi di kalangan para pakar hukum. Tetapi MK mempunyai alasan tersendiri, karena yang dimohonkan pemohon justru terkait dengan semua pasal yang ada dalam UU tersebut

peradilan yang harus menjadi penegak atas korupsi dan menjadi sendi bagi penegakan hukum serta menjadi ujung tombak bagi terwujudnya keadilan, tetapi justru terlibat dalam korupsi itu sendiri, maka bangsa ini sudah keropos dan berada pada ambang kehancuran. Maka dari itu kekuasaan kehakiman yang kuat dan mandiri merupakan syarat mutlak bagi bangsa yang kini terus berbenah.

Hal tersebut tidak akan terwujud apabila aparaturnya dalam lembaga tersebut tidak bergeming melakukan terobosan guna menjadikan lembaganya kuat, *independent* dan *powerfull* dalam menegakkan hukum dan keadilan. Charles Himawan pernah menggambarkan, jika 98(sembilan puluh) persen rakyat Indonesia merasa malu bahwa pengadilan kita dituduh telah mempraktikkan KKN, tetapi 2 (dua) persen rakyat yang memegang kekuasaan riil tersebut tidak merasa malu, maka sukar diharapkan bahwa Indonesia akan dapat membuat peraturan-peraturan yang diperlukan untuk sekurang-kurangnya memberikan landasan formal untuk memperbaiki citra pengadilan.<sup>10</sup> Mengambil analog pernyataan tersebut, jika jutaan rakyat Indonesia merasa malu dengan maraknya mafia peradilan yang tiada lain adalah korupsi di lembaga peradilan, tetapi pemegang kekuasaan tersebut tidak memiliki rasa malu, maka sukar diharapkan penegakan hukum yang bersendi keadilan akan terwujud di Indonesia.

Jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman seharusnya menegaskan kemandirian kelembagaan, para hakimnya dan kemandirian dalam proses hukumnya. Jika dibaca ketentuan Pasal 24 ayat (1) yang berbunyi : *Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan*, maka kata kekuasaan kehakiman sebenarnya hanya mencerminkan kemerdekaan secara kelembagaan saja, walaupun di dalam kekuasaan kehakiman terdapat para hakim dan terdapat proses peradilan.

Sebagai perbandingan, Konstitusi Jepang dalam memberi jaminan independensi, justru dieksplisitkan pada hakim, sebab yang menjalankan kekuasaan kehakiman adalah para hakim, Dalam Pasal 79 Konstitusi Jepang dinyatakan : *all judges shall be bound only by this constitution and the laws*.<sup>11</sup> Ketentuan tersebut menyiratkan adanya keharusan para hakim

---

<sup>10</sup> Charles Himawan "Siri Napacce Pemegang Kekuasaan Riil" dalam *Hukum Sebagai Panglima, op.cit.*, hlm. 7.

<sup>11</sup> N. Jayapalan, *Modern Government and Constitution*, Vol. II, New Delhi, 2002, hlm 340

untuk hanya terikat pada konstitusi dan peraturan undang-undang, Konstitusi China selain menegaskan prinsip peradilan yang murah dan cepat juga menegaskan adanya independensi. Pasal 126 Konstitusi China mengatakan : *The people's courts shall, in accordance with the law exercise judicial power independently and are not subject to interference by administrative organ, public organ, or individual.*<sup>12</sup> Demikian juga Konstitusi Afghanistan, dalam bab VII, Pasal 116 ayat (1) dikatakan : *The judicial branch is an independent organ of the state of the Islamic Republik of Afghanistan.*<sup>13</sup> Konstitusi Azerbaijan lebih lugas lagi dalam memberi jaminan terhadap hakim, sebagaimana Konstitusi Jepang. Dinyatakan dalam Pasal 127 ayat (1) Konstitusi Azerbaijan : *Judges are independent, they are subordinate only to constitution and laws of The Azerbaijan Republic, they cannot be replaced during the term of their authority.*<sup>14</sup>

Di dalam Konstitusi Denmark, sebagaimana terdapat dalam *section 62* yang menganut pemisahan kekuasaan, terutama pada kekuasaan kehakiman, juga terdapat aturan yang secara tegas memisahkan kekuasaan kehakiman, terutama dalam bidang administrasi peradilan dari kekuasaan eksekutif. Bahkan, independensi hakim-hakimnya juga dijamin dalam *section 64*.<sup>15</sup> Dalam Konstitusi Mesir, jaminan independensi kekuasaan kehakiman juga menegaskan jaminan independensi para hakimnya. Dalam *Section IV, Chapter IV, article 165* dikatakan: *"The judiciary authority shall be independent"*. Kemudian dalam *article 166* dikatakan : *"Judges shall be independent, subject to no other authority but the law"*. Demikian juga mengenai *The Supreme Constitutional Court* yang dalam *Chapter V article 174* dikatakan : *The Supreme Constitutional Court shall be an independent judiciary body...*<sup>16</sup> Konstitusi Brazil, dalam Pasal 95 ayat (1) justru sangat jelas menjamin independensi, terutama pada hakimnya dengan memuat

---

<sup>12</sup>Lihat Konstitusi China dalam Mahkamah Konstitusi RI, *Kompilasi Konstitusi Sedunia*, Buku II, MKRI, Jakarta, 2006, hlm. 247.

<sup>13</sup> Lihat konstitusi Afghanistan, dalam Mahkamah Konstitusi RI, *Kompilasi Konstitusi Sedunia*, Buku I, MKRI, Jakarta, 2006, hlm.17.

<sup>14</sup> Lihat konstitusi Azerbaijan, *Ibid*, hlm. 303.

<sup>15</sup> Di dalam *section 62* dikatakan : *The administration of justice shall always remain independent of the executive power, Rules of this effect shall be laid down by statute.* Sementara dalam *section 64* yang menjamin independensi hakim dikatakan: *In their performance of their duties the judges shall not be dismissed except by judgment, nor shall they be transferred against their will, except the instances where a rearrangement of the courts of justice is made.* Lihat Konstitusi Denmark, *Ibid*, hlm 526

<sup>16</sup> Lihat Konstitusi Mesir (Egypt), *Ibid*, hlm. 704-705

larangan bagi hakim untuk : (1) dilarang memegang posisi di kantor lain, kecuali untuk tugas mengajar ; (2) dilarang menerima penghasilan, atas alasan apapun, termasuk penghasilan dari biaya peradilan, atau dari biaya yang diperoleh dalam perkara hukum (*lawsuit*); (3) dilarang terlibat dalam kegiatan partai politik.<sup>17</sup>

Maka dari itu, betapa penting jaminan kemandirian tersebut dalam konstitusi. Seiring dengan maraknya mafia peradilan yang mengganggu kemandirian kekuasaan kehakiman, sebaiknya konstitusi tidak hanya memberi kemerdekaan, tetapi memberi penegasan bahwa *kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang independen dan bebas dari campur tangan dari pihak manapun dalam menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan*. Meskipun kata “merdeka” mempunyai makna yang sama, tetapi masih *absurd*. Begitu pentingnya jaminan kemandirian terhadap kekuasaan kehakiman ini dalam konstitusi, maka diperlukan rumusan kalimat yang tegas dan lugas.

### **Memperkuat Eksistensi Komisi Yudisial (KY)**

Selain jaminan konstitusional akan independensi, pada dasarnya kekuasaan kehakiman juga memerlukan lembaga yang dapat menjamin independensi tersebut. Jaminan normatif saja tidak cukup apabila pada kenyataannya kekuasaan kehakiman mudah diintervensi oleh kekuasaan lain di luar kekuasaan kehakiman, baik oleh kekuasaan negara yang memiliki kedudukan sejajar tetapi memiliki pengaruh yang dominan, misalnya Presiden, maupun oleh oknum yang terlibat dalam proses penegakan hukum dan para pihak yang berperkara. Merebaknya mafia peradilan bukan saja disebabkan ketiadaan jaminan konstitusional akan independensi tetapi juga dapat disebabkan ketiadaan lembaga pengawas kekuasaan kehakiman. Maka dari itu, jaminan independensi harus dibarengi dengan diciptakannya penjamin independensi secara kelembagaan. Oleh karena itu, keberadaan KY menjadi sangat urgen, tidak saja sebagai “*watch dog*” bagi independensi kekuasaan kehakiman, tetapi lembaga ini dapat menciptakan *check and balances* terhadap kekuasaan kehakiman.

KY lahir untuk menguatkan fungsi pengawasan terhadap para hakim. KY difungsikan sebagai pengawas eksternal karena pengawasan Internal oleh Mahkamah Agung sudah sangat tumpul sehingga keberadaan lembaga

---

<sup>17</sup> Lihat, Konstitusi Brazil, *Ibid.*, hlm. 729



pengawas fungsional-eksternal yang independen dapat diterima.<sup>18</sup> Selain itu lahirnya KY memberi harapan akan adanya pengawasan yang lebih optimal di tengah maraknya dugaan pelanggaran perilaku para hakim, yang di masa lalu masyarakat hampir tidak pernah mendengar tentang hakim yang diperiksa dan diberi sanksi. Kalau ada, dan terbukti, sanksi diberikan dengan sangat ringan, misalnya memutasikan ke daerah terpencil atau dijadikan hakim non palu (tidak berwenang memutus perkara) di lingkungan pengadilan atau MA.<sup>19</sup> Ada beberapa hal yang disinyalir menjadi penyebab keadaan tersebut. *Pertama*, tidak ada keinginan dari pimpinan MA (pada masa lalu) untuk melakukan pengawasan secara serius. *Kedua*, tingginya semangat membela corps. *Ketiga*, pengawas di MA kebanyakan dipegang oleh hakim agung yang beban kerjanya sudah sangat berat.<sup>20</sup> Jika memang pengawasan internal MA telah berjalan optimal, mestinya tidak ada lagi mafia peradilan yang melibatkan para hakim.

Bobroknya lembaga peradilan karena kasus korupsi menjadi tidak terbantahkan, sebagai contoh kasus hakim Herman Alositandi yang menyuruh panitera untuk memeras saksi dalam kasus Jamsostek, dan kasus penyuapan Hakim Agung yang dilakukan oleh mantan Hakim Tinggi Harini Wijoso. Maka dari itu, pemberantasan KKN di Indonesia akan sulit dilakukan sepanjang lembaga peradilan yang menjadi *leading sector* dalam pemberantasan KKN juga korup.<sup>21</sup> Itu hanya dua contoh kasus yang sempat menggegerkan dunia peradilan pada 2006. Kemungkinan kasus lain yang terjadi sebelum tahun 2006, termasuk ketika kekuasaan kehakiman masih di bawah UU No 14 tahun 1970 dan MA masih di bawah UU No 14 Tahun 1985, jika diungkap barangkali akan menunjukkan fakta yang mencengangkan dunia penegakan hukum di Indonesia.

Sebenarnya keberadaan KY sebagai pengawas hakim, termasuk hakim Agung menjadi rasional sebab, jika pengawasan internal MA juga mencakup pengawasan terhadap hakim-hakim agungnya itu sendiri atau bahkan tidak menyentuh sama sekali, hal ini akan menimbulkan persoalan

---

<sup>18</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 118.

<sup>19</sup> Rifqi S Asegaf "Urgensi Komisi Yudisial dalam Pembaruan Peradilan di Indonesia" *Jurnal Hukum Jentara edisi 2-Tahun II*, Juni 2004, hlm. 11

<sup>20</sup> *Ibid*

<sup>21</sup> Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007, hlm. 162

yang sangat serius dalam mewujudkan kemandirian kekuasaan kehakiman.

Berdirinya lembaga ini yang pada awalnya dibidani oleh MA, sangat positif. Maka dari itu, pada awal pendiriannya hampir tidak ada polemik mengenai keberadaannya. Tetapi seiring dengan pelaksanaan tugas KY, baik sebagai perwujudan amanat konstitusi maupun yang ada dalam UU 22 tahun 2004, terdapat resistensi dari lembaga peradilan sendiri, khususnya MA, terkait dugaan kasus korupsi yang melibatkan beberapa oknum di MA. Seolah tidak menghiraukan resistensi tersebut, KY terus menggebrak dunia peradilan dengan meneruskan laporan masyarakat yang masuk ke KY mengenai dugaan suap terhadap para hakim. Banyak hakim yang menjadi sasaran pemeriksaan KY, bahkan dalam rangka pemeriksaan tersebut, KY memasuki wilayah materi perkara. Bahkan terhadap keputusan hakim yang kontroversial, KY langsung melakukan tindakan yang berujung pada pemberian rekomendasi kepada MA untuk mengambil tindakan represip terhadap hakim yang bersangkutan.<sup>22</sup> Namun demikian, upaya KY untuk terus membedah dugaan mafia peradilan dalam proses penanganan perkara di pengadilan harus kandas seiring dengan pengajuan *judicial review* (uji material) atas UU No 22 Tahun 2004 ke MK oleh beberapa orang hakim, dan tugas KY dalam bidang pengawasan harus kandas setelah MK mengabulkan *Judicial Review* melalui Putusan No 005/PUU-IV/2006. Keputusan MK tersebut membawa implikasi pada lemahnya KY dalam menjaga *code of conduct* para hakim. Apa artinya fungsi menegakkan keluhuran dan martabat hakim jika KY tidak diperkenankan mengambil tindakan dalam hal ada hakim yang perilakunya melanggar kode etik hakim. Tampaknya sejarah sedang tidak berpihak pada KY karena MK mengeluarkan fungsi pengawasan oleh KY dari UU yang menjadi landasan hukum bekerjanya KY.

Sebenarnya dibatalkannya wewenang pengawasan KY oleh MK tidak hanya disebabkan oleh adanya pengajuan uji material atas UU No 22 Tahun 2004, tetapi pembatalan ini ada kaitannya juga dengan rentetan konflik antara KY dengan MA yang sama-sama memegang kewenangan yang diberikan UUD dan undang-undang organiknya. Jika para pemohon yang terdiri dari para hakim agung mengajukan permohonan *judicial review*

---

<sup>22</sup> Sebagai contoh adalah Keputusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat dalam sengketa Pemilihan Wali Kota Depok yang berbuntut pada dicopotnya hakim yang menangani kasus tersebut dari jabatannya sebagai hakim tinggi di Pengadilan Tinggi Jawa Barat.

atas UU No 22 Tahun 2004, terutama berkaitan dengan Pasal-Pasal pengawasan, atas dasar bertentangan dengan konstitusi, maka hakim-hakim di bawah MA juga berhak mengajukan *judicial review* atas kewenangan MA dalam bidang pengawasan yang ada dalam UU No 5 Tahun 2005 tentang MA, atas dasar hal itu tidak ada ketentuannya secara definitif dalam UUD 1945.

Jika melihat pertimbangan hukum hakim MK dalam Putusan No 005/PUU-IV/2006, MK juga membatalkan sejumlah Pasal dalam UU No 22 tahun 2004 tentang KY, yang ada kaitannya dengan Mahkamah Konstitusi. Hal itu tampak dalam Pasal 1 angka 5 sepanjang terdapat kata Mahkamah Konstitusi, Pasal 24 ayat (1), Pasal 25 ayat (3) dan ayat (4), sepanjang mengenai kata-kata dan/atau mahkamah Konstitusi. Ini sangat aneh, sebab keputusan MK tersebut menimbulkan kesan bahwa MK meminjam "tangan" untuk mengajukan *judicial review* sebuah UU yang terkait dengan kepentingannya sendiri.

Sebenarnya konflik tersebut merupakan konflik lembaga negara, karena MA dan KY merupakan lembaga negara yang kewenangannya diatur oleh konstitusi, dan jika diamati yang menjadi pemicunya adalah kewenangan melakukan pengawasan pada KY yang mendapat resistensi dari MA. Dalam perspektif ini, seharusnya MK mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan konflik lembaga negara tersebut, karena baik MA maupun KY sama-sama diatur dalam UUD 1945.

Terhadap fungsi pengawasan oleh KY sebelum ada keputusan uji material dari MK, secara empirik, pengawasan tersebut ternyata hanya berlaku pada MA, sedangkan hakim konstitusi sama sekali tidak terjangkau oleh KY. Hal ini tentu menjadi pertanyaan, karena kata "hakim" pada konstitusi tidak membedakan hakim MA atau hakim MK. Dengan demikian, makna hakim dalam UUD 1945 adalah hakim-hakim yang menjalankan kekuasaan kehakiman di Indonesia. Siapa yang menjalankan kekuasaan kehakiman di Indonesia? Mereka adalah MA beserta peradilan-peradilan di lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Agama, Peradilan Militer, Peradilan *ad hoc*, Peradilan yang dibentuk secara khusus dengan UU, serta Mahkamah Konstitusi.

KY merupakan lembaga baru yang dalam menjalankan tugasnya berdampingan dengan MA dan MK, bukan dengan pemerintah ataupun dengan lembaga perwakilan rakyat. Sehingga dalam bekerja, KY, meskipun tetap bersifat independen, haruslah lebih dekat dengan

Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, bukan dengan pemerintah ataupun parlemen.<sup>23</sup> Merujuk pada pernyataan tersebut, maka dapat diinterpretasikan bahwa dalam menjalankan wewenang KY untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran, martabat, serta perilaku hakim, meliputi hakim MA termasuk peradilan di bawah MA, dan hakim MK.

Pengawasan KY terhadap kekuasaan kehakiman harus dinyatakan secara tegas dalam UUD 1945 agar tidak mengundang tafsiran yang berbeda. Dibatakkannya fungsi pengawasan KY dalam UU KY oleh MK, karena Pasal 24B tidak memberi ketegasan tentang bagaimana cara melaksanakan fungsi menjaga martabat, menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim. Selain itu, fungsi pengawasan KY tidak hanya berlaku pada Mahkamah Agung dan peradilan di bawahnya, tetapi juga Mahkamah Konstitusi, sebab, UUD 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman. Dengan demikian tidak ada disparitas tentang kekuasaan kehakiman yang menjadi obyek pengawasan KY.

### **Restrukturisasi Kekuasaan Kehakiman**

Restrukturisasi kekuasaan kehakiman tidak terlepas dari pembenahan di tingkat sistem peradilan. Sistem peradilan menyangkut dua hal yaitu *pertama*, kelembagaan negara yang berarti penyelenggara peradilan dengan cakupan kelembagaan, sumber daya, tata cara, sarana dan prasarana. *Kedua* adalah proses peradilan.<sup>24</sup> Sebastian Pompe mengatakan ada sembilan bidang dalam rangka reformasi peradilan, yaitu *Supreme Court* (Mahkamah Agung); *Court Finacial Management*; *Court Personnel Management*; *Permanent Judicial Education*, *The Judicial Commission*; *The Commercial Court*; *The Human Rights Court*, *The Anti Corruption Court*; *The Need Assessment*.<sup>25</sup> Selain itu Pompe juga menegaskan perlunya *blueprint* yang mencakup reformasi kebijakan, kontrak sosial dan struktur manajemen.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal MKRI, Jakarta, 2006, hlm. 67.

<sup>24</sup> Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa; Suatu Pencarian*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2005, hlm. 14-15.

<sup>25</sup> Sebastian Pompe, "Managing Court Reform" *Jurnal Hukum Jentera*, edisi 15-Tahun IV, Januari-Maret 2007, hlm. 63.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 70.

Berkaitan dengan kelembagaan, berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (2), struktur kekuasaan kehakiman di Indonesia terdiri atas Mahkamah Agung, Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Mahkamah Konstitusi. Di samping itu secara empirik, di Indonesia ada sejumlah lembaga yang menjalankan fungsi peradilan dengan kompetensi secara khusus dan peradilan *ad hoc* seperti peradilan niaga, peradilan HAM, peradilan pajak, peradilan perikanan, peradilan Tipikor, dan Mahkamah Syariah. Perkembangan yang demikian “membengkak” ini tentu menimbulkan pertanyaan, Apakah semua peradilan tersebut berada pada struktur Mahkamah Agung? Sejauhmana Mahkamah Agung mengawasi terhadap peradilan-peradilan tersebut, jika MA merupakan puncak dari kekuasaan kehakiman? Kenyataannya tidak semua peradilan tersebut bernanung di bawah Mahkamah Agung, seperti peradilan perikanan, sehingga MA juga tidak menjangkau pada pengawasannya, padahal lembaga tersebut menjalankan fungsi peradilan. Jika struktur ini tidak segera dilakukan penataan, maka akan menimbulkan persoalan yang berupa disefisiensi pengawasan, dan juga akan mengganggu kinerja MA dalam menyelesaikan ribuan perkara.

Mengingat tidak semua lembaga yang menjalankan fungsi peradilan diatur dalam UUD 1945, maka seyogyanya peradilan-peradilan tersebut mendapat payung hukum dalam UUD 1945. Demikian pula Mahkamah Syariah yang dalam praktek ketatanegaraan Indonesia, khususnya dalam Otonomi Khusus Nangroe Aceh Darussalam, muncul sebagai lembaga peradilan, di luar lembaga peradilan yang konvensional.

Perlu diketahui, bahwa dalam konsep otonomi di Indonesia, urusan peradilan merupakan urusan pemerintah Pusat, jadi Mahkamah Syariah sebenarnya harus berada di bawah Mahkamah Agung, dan harus mendapat “payung” konstitusional. Dalam Pasal 24 ayat (3) memang terdapat ketentuan “*badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, diatur dalam undang-undang*”. Meskipun aturan ini sebenarnya cukup mengadopsi bagi kelahiran peradilan *ad hoc* dan Mahkamah Syariah, tetapi aturan tersebut tidak tegas menyatakan adanya peradilan *ad hoc* maupun Mahkamah Syariah. Aturan yang tidak tegas akan mengandung penafsiran yang bersifat sepihak.

Untuk menjaga konsistensi sistem Satu Atap, kedudukan peradilan *ad hoc* dan Mahkamah Syariah di NAD tetap dibawah MA. Pembentukan, peradilan *ad hoc*, harus dengan persetujuan DPR sebagai konsekuensi dari mekanisme kelembagaan yang mencerminkan kedaulatan rakyat, lalu

diresmikan oleh Presiden, sebagai Kepala Negara. Rekrutmen calon hakimnya juga dilakukan oleh KY dengan prosedur seperti rekrutmen calon hakim agung. Maka dari itu, kewenangan KY dalam hal rekrutmen hakim, diperluas pada rekrutmen hakim di peradilan *ad hoc* dan hakim pada Mahkamah Syariah. Ketentuan tersebut harus dimulai dari level konstiusi.

Struktur kekuasaan kehakiman dalam UUD 1945 setelah perubahan mempunyai beberapa kelemahan. *Pertama*, dalam konteks UUD 1945 setelah perubahan, puncak kekuasaan kehakiman sebenarnya berada pada 2 (dua) lembaga yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Meskipun berbeda kewenangan, 2 (dua) puncak tersebut melahirkan dualisme dalam kekuasaan kehakiman. Seiring dengan sistem satu atap kekuasaan kehakiman, mestinya Mahkamah Konstitusi menjadi bagian saja dari MA dan bernama Peradilan Konstitusi dan dimungkinkan sengketa hasil Pilkada, dapat diselesaikan melalui Peradilan Konstitusi. *Kedua*, Struktur lembaga peradilan di Indonesia sebagaimana ada dalam UUD 1945 sekarang terkesan membatasi adanya lembaga peradilan. *Kedua*, jaminan terhadap peradilan Ad-hoc masih sangat lemah. *Ketiga*, seiring dengan lahirnya Mahkamah Syariah, UUD 1945 sekarang ini belum memberi payung terhadap keberadaannya. Ketegasan dalam menata struktur lembaga pertadiulan memang ada pada level UU, tetapi minimal dalam konstitusi ada ketegasan yang tidak bersifat limitatif, dalam arti tidak membatasi peradilan yang ada di Indonesia, sehingga perlu ada kalimat yang tegas pula bagi lahirnya peradilan lain di luar yang telah disebutkan. Dibubarkannya peradilan TIPIKOR oleh MK, merupakan preseden bahwa konsitusi perlu memberi kepastian hukum bagi lembaga-lembaga peradilan. *Keempat*, Jika puncak kekuasaan kehakiman ada pada 2 (dua) lembaga yaitu MA dan MK, maka perlu ada norma yang memberi jaminan adanya *check and balance* .

Dengan demikian, persoalan yang terjadi pada dunia kehakiman di Indonesia pada dasarnya bersumber pada UUD 1945, yang harus memberi aturan tegas tentang asas kemandirian, struktur, wewenang, dan jaminan kelembagaan untuk mewujudkan independensi. Maka dari itu, di dalam tulisan ini, penulis mencoba menelaah ketentuan dalam Bab IX, Pasal 24, dan 24 B, yang penulis anggap sebagai Pasal yang sangat krusial untuk diperbaiki.

Demikian beberapa usulan yang sangat krusial dalam Bab IX UUD 1945, terutama pada Pasal 24, menyangkut kedudukan dan struktur kekuasaan kehakiman, dan Pasal 24B mengenai Komisi Yidisial.

**Tabel 1**  
**Usulan Perubahan Bab IX, Pasal 24, dan 24 B UUD 1945**

Ketentuan Lama	Usulan Perubahan	Alasan
Pasal 24 (1): Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan	Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang <b>bebas dari campurtangan pihak manapun</b> dalam menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan	Kalimat bebas dari campurtangan pihak manapun lebih lugas dalam memberi jaminan atas kemandirian kekuasaan kehakiman
Pasal 24 ayat (2): Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya, dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi	Mahkamah Syariah, Peradilan Tipikor dan Peradilan HAM harus dimasukkan dalam ketentuan Pasal ini.	Struktur peradilan yang ada dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2) belum mengakomodasi munculnya peradilan yang sangat spesifik yang mana peradilan-peradilan tersebut bersifat tetap. Jika Mahkamah Syariah di NAD, peradilan HAM dan peradilan Tipikor dibentuk atas delegasi Pasal 24 ayat (3), maka melemahkan kedudukan mereka dalam struktur lembaga kekuasaan kehakiman.
Pasal 24B ayat (1): Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan. Keluhuran martabat, serta perilaku hakim.	Komisi Yudisial bersifat mandiri yang <b>berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan berwenang melakukakan pengawasan eksternal terhadap semua hakim</b> dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan. Keluhuran martabat, serta perilaku hakim.	Mestinya wewenang KY harus dirumuskan secara definitif sebagaimana wewenang MA dan MK. Kata "wewenang lain" memberikan ketidakpastian sehingga dalam prakteknya akan menimbulkan tafsir yang berbeda dari apa yang dimaksudkan dalam rumusan kata tersebut. Hal ini akan sangat berisiko menimbulkan konflik kelembagaan jika kemudian

		<p>rezim yang berkuasa tidak menghendaki apa yang muncul dal ketentuan "wewenang lain" dalam undang-undang organiknya. Usulan kata "semua hakim" agar sasaran pengawasan KY menyentuh hakim agung dan hakim konstitusi. Hal itu mengambil preseden bahwa sejumlah hakim Agung menolak untuk tidak diawasi oleh KY yang diwujudkan dengan mengajukan permohonan <i>Judicial Review</i> terhadap UU N0 22 Tahun 2004 tentang KY. Kehadiran KY seharusnya dianggap sebagai <i>check and balances</i> bagi kekuasaan kehakiman yang kendalinya ada pada MA dan MK, dan keduanya bukan lembaga yang superior melainkan lembaga yang sejajar dengan lembaga negara lainnya, termasuk KY.</p>
--	--	--

### Penutup

Sesungguhnya berbagai persoalan yang menyangkut lembaga kekuasaan kehakiman karena Indonesia saat ini tidak mempunyai *grand design* tentang format lembaga kekuasaan kehakiman. perubahan kekuasaan kehakiman terjadi karena semata-mata merespon tuntutan reformasi dan dilakukan dengan sangat parsial, akibatnya berbagai persoalan kelembagaan dalam kekuasaan kehakiman diselesaikan dengan cara parsial pula, bahkan terdapat lembaga peradilan yang muncul karena tuntutan politis dan hal itu tidak melekat secara langsung pada lembaga induk dari Kekuasaan Kehakiman, seperti Mahkamah Syariah di NAD, peradilan Pajak, dan Peradilan Perikanan. Jika ke depan Indonesia menginginkan adanya kekuasaan Kehakiman yang kuat dan independen, maka sudah saatnya para pembuat UU mempunyai *grand design* tentang Kekuasaan Kehakiman di Indonesia, yang meliputi Struktur Kelembagaan Kekuasaan Kehakiman yang komprehensif, Kewenangannya, dan asas *check and balances*-nya.



### Daftar Pustaka

- Azhary, Mohammad Tahir, *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992
- Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal MKRI, Jakarta, 2006
- Himawan, Charles, *Hukum Sebagai Panglima*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2003,
- Jayapalan, N, *Modern Government and Constitution*, Vol. II, New Delhi, 2002
- Montesquieu, *The Spirit of Law*, translated by Anne M Cohler, et al, Cambridge University Press, Cambridge, 1989
- Manan, Bagir, *Sistem Peradilan Berwibawa; Suatu Pencarian*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005
- Manan, Bagir, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia Menurut UU No 4 Tahun 2004*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007,
- Mahkamah Konstitusi RI, *Kompilasi Konstitusi Sedunia*, Buku II, MKRI, Jakarta, 2006.
- Mahfud MD, Moh, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007.
- Sutiyoso, Bambang dan Puspitasari, Sri Hastuti, *Aspek-Aspek Perkembangan kekuasaan Kehakiman*, UII Press, Jogjakarta, 2005,
- Wheare, K. C, *Modern Constitution*, Oxford University Press, Oxford , 1975,