



# Pelaksanaan Kebijakan Reformasi Peradilan Terhadap Pengelolaan Jabatan Hakim Setelah Perubahan Undang Undang Dasar 1945<sup>1</sup>

**Idul Rishan**  
**Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**  
**Jln. Tamansiswa No. 158 Yogyakarta**  
**idul.rishan@uui.ac.id**

*Received:* 29 Januari 2019; *Accepted:* 23 Mei 2019; *Published:* 22 Agustus 2019

DOI: 10.20885/iustum.vol26.iss2.art3

## Abstract

*In most countries undergoing a political transition phase, judicial reform is one of the strategic agendas in amending the constitution. In the amendment to the Indonesian Constitution of 1945, the idea of judicial reform in the management of judges gave birth to two patterns. The first pattern guarantees judicial independency while the second pattern refers to the institutionalisation of the Judicial Commission. Each of these ideas was followed by a number of other legal policies, including the one-roof system. This study is focused on the implementation of judicial reform in the management of the magistracy after the amendment of the 1945 Constitution. It aims to provide a prescription for the implementation of the judicial reform policies. This is a normative juridical research that uses the historical, statutory, and conceptual approaches. The results conclude that the implementation of judicial reform policies are still looking for the definitive form. The significance of this phase in which interests are being pushed and pulled for nearly two decades has caused judicial reform policies tend to deviate and operate without patterns.*

*Keywords:* *Judicial Commission; judicial inter-dependency; magistracy; one-roof system*

## Abstrak

Hampir sebagian besar negara yang melawati fase transisi politik, kebijakan reformasi peradilan menjadi salah satu agenda strategis dalam perubahan konstitusi. Dalam perubahan UUD 1945, gagasan reformasi peradilan dalam pengelolaan jabatan hakim melahirkan dua pola. Pola pertama jaminan independensi peradilan dan pola kedua pelembagaan Komisi Yudisial. Masing-masing gagasan ini diikuti dengan beberapa kebijakan lainnya dalam level undang-undang, termasuk kebijakan satu atap (*one roof system*). Kajian riset ini difokuskan pada pelaksanaan kebijakan reformasi peradilan dalam pengelolaan jabatan hakim setelah perubahan UUD. Riset ini memiliki tujuan untuk memberikan preskripsi pelaksanaan kebijakan reformasi peradilan. Jenis penelitian ini merupakan yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan historis, perundang-undangan, dan konseptual. Hasil penelitian menyimpulkan, pelaksanaan kebijakan reformasi peradilan masih mencari bentuk yang definitif. Besarnya fase tarik ulur kepentingan selama hampir dua dekade, menyebabkan kebijakan reformasi peradilan cenderung mengalami deviasi dan berjalan tanpa pola.

**Kata-kata Kunci:** *Independensi peradilan; jabatan hakim; komisi yudisial; one roof system*

---

<sup>1</sup> Riset ini merupakan hasil dari skema Penelitian *Disertasi* yang didanai oleh Direktorat Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Islam Indonesia.

## Pendahuluan

Hasil amandemen konstitusi membawa nuansa pembaruan di tubuh kekuasaan kehakiman. Di samping adanya Mahkamah Konstitusi (MK)<sup>2</sup> dan Komisi Yudisial (KY)<sup>3</sup>, terdapat jaminan atas kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam konstitusi.<sup>4</sup> Artinya, Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) telah memberi porsi tersendiri terhadap kekuasaan kehakiman sebagai pilar kekuasaan yang merdeka. Konstruksi kemerdekaan badan peradilan dibangun demi terselenggaranya proses peradilan yang imparial dan bebas dari tekanan eksekutif dan legislatif.<sup>5</sup>

Kebijakan reformasi peradilan yang didesain dalam fase transisi politik tidak hanya berimbas pada jaminan konstitusional atas independensi peradilan, tetapi juga pada penguatan independensi kelembagaan (*court administration*).<sup>6</sup> Melalui perubahan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, undang-undang mewajibkan peralihan secara penuh administrasi

---

<sup>2</sup> Lihat Pasal 24B UUDN RI Tahun 1945.

<sup>3</sup> Lihat Pasal 24C UUDN RI Tahun 1945.

<sup>4</sup> Lihat Pasal 24 ayat (1) UUDN RI Tahun 1945.

<sup>5</sup> Roger Masterman, *The Separation of Powers in the Contemporary Constitution- Judicial Competence and Judicial Independence in the United Kingdom*, Published in the United States of America by Cambridge University Press, New York, 2011, hlm. 207

<sup>6</sup> Di awal fase reformasi politik dan konstitusi, pemerintah telah mengupayakan lebih dulu pemutusan relasi kekuasaan eksekutif terhadap lembaga peradilan dengan mengalihkan secara keseluruhan administrasi hakim dan badan peradilan melalui Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 Tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Momentum ini dikenal dengan istilah “penyatupatan” atau dengan nama “*one roof system*”. Terminologi tersebut membawa implikasi terhadap peralihan manajerial hakim dan badan peradilan, yang dulunya dikelola bersama antara Departemen Kehakiman dan Mahkamah Agung, kemudian dialihkan menjadi otoritas tunggal Mahkamah Agung. Sejarah mencatat, mulai dari era awal kemerdekaan sampai dengan era reformasi, kekuasaan kehakiman RI, telah mengadopsi dua model administrasi hakim dan peradilan. *Pertama*, model “*two roof system*”; *kedua*, model “*one roof system*”. Untuk waktu yang lama Indonesia mewarisi tradisi Belanda yang menempatkan administrasi peradilan dua atap (*two roof system*). Secara organisatoris, dari aspek non yustisi berada di departemen kehakiman, aspek yustisi berada di bawah MA. Mode ini kemudian bergeser menjadi sistem satu atap (*one roof system*) pasca diundangkannya UU Nomor 35 Tahun 1999. Lihat Sebastian Pompe, *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*, Lembaga Kajian dan Advokasi Untuk Independensi Peradilan, Jakarta, 2012, hlm. 98 dan 165.

hakim dan peradilan menjadi di bawah Mahkamah Agung (MA).<sup>7</sup> Meskipun implementasi peralihan tersebut baru efektif pada 2004.<sup>8</sup>

Jika melihat praktik di negara-negara Uni Eropa, otonomi peradilan di bawah satu atap perlahan mulai ditinggalkan. Italia, Belanda, dan Prancis, merupakan model percontohan negara-negara yang mengedepankan peran organ negara independen (*Judicial Council*) dalam pengelolaan jabatan hakim dan kebutuhan lembaga peradilan.<sup>9</sup> Bahkan, di negara-negara tersebut, *Judicial Council* tidak hanya dibentuk untuk memberi sumbangsih terhadap kualitas dari independensi peradilan, tetapi juga untuk meningkatkan efisiensi administrasi dan manajerial peradilan.<sup>10</sup> Menarik untuk dicermati, realitas empiris menunjukkan pelaksanaan kebijakan reformasi peradilan di Indonesia cenderung berjalan cukup pelik. Variabel independensi peradilan, kebijakan *one roof system*,<sup>11</sup> dan pelembagaan KY memperlihatkan pola yang saling bersebrangan. Awalnya, harapan untuk menggabungkan masing-masing kebijakan ini ialah untuk mengakhiri pertarungan politik antara kepentingan pemerintah dan kepentingan lembaga

---

<sup>7</sup> Bandingkan dengan pernyataan Fajrul Falaakh yang menyebutkan bahwa, pada dasarnya tidak ada keseragaman di tingkat internasional tentang pengelolaan administrasi hakim dan badan peradilan. Alternatif model yang lazim digunakan misalnya, dikelola sepenuhnya oleh badan kehakiman, dikelola oleh suatu organ negara independen, dikelola bersama kehakiman dan eksekutif, dan dikelola sepenuhnya oleh eksekutif. Moh. Fajrul Falaakh, “*Transparansi dan Akuntabilitas Yudikatif*”, Materi Pelatihan HAM Bagi Jejaring KY, Pusham UII-KYRI-Norwegian Centre for Human Rights (NCHR), (Denpasar 22-26 Juni 2010), (Bandung 29 Juni- 3 Juli 2010), hlm. 3.

<sup>8</sup> Lihat Pasal 11 ayat (1) dan Pasal 11A ayat (1), Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Yudikatif. Dalam Pasal 11A ayat (1), menyatakan peralihan dilakukan secara bertahap kewenangan departemen terkait kepada Mahkamah Agung dalam jangka waktu 5 tahun sejak undang-undang tersebut di undangkan.

<sup>9</sup> Wim Voermans, *Komisi Yudisial di beberapa negara Uni Eropa (Council for the Judiciary in EU Countries)*, Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), Jakarta, 2002, hlm. 6.

<sup>10</sup> Pada pengantar laporannya IFES menyebut, dalam rangka membangun peradilan yang independen dan akuntabel, banyak negara telah memilih untuk menciptakan lembaga baru seperti KY. Sampai di tahun 2004 saja, 43 negara telah mengatur KY dalam konstitusinya, termasuk Indonesia. Imam Anshori Saleh, 2014, *Konsep Pengawasan Kehakiman; Upaya Memperkuat Kewenangan Konstitusional Komisi Yudisial Dalam Pengawasan Peradilan*, Setara Press, Malang, hlm179. Lihat juga A. Ahsin Thohari, 2004, *Komisi Yudisial & Reformasi Peradilan*, ELSAM, Jakarta, hlm 106. Bandingkan dengan Nuno Garoupa dan Tom Ginsburg, “*Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial independence*”, John M. Olin Law and Economic Working Paper No. 444, Public Law and Legal Theory Working Paper No. 250, Chicago, 2008, hlm 26.

<sup>11</sup> Kebijakan *one roof system* pertama kali mendapatkan tempatnya pada Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Kebijakan ini kemudian kembali diatur pada Pasal 13 ayat (1) untuk Mahkamah Agung. Tidak hanya untuk MA, kebijakan ini juga diterapkan oleh MK sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (2) untuk dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 *juncto* Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 29 ayat (4) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

peradilan. Namun, dalam perkembangannya, terdapat relasi yang timpang antara KY dan MA, bahkan dengan MK.<sup>12</sup>

Selama hampir dua dekade, MA dan MK perlahan bergerak untuk memutus relasi kewenangan dengan KY dalam pengelolaan jabatan hakim. MA merasa memiliki pakem sendiri,<sup>13</sup> demikian halnya dengan MK. Realitas ini menunjukkan bahwa kebijakan reformasi peradilan dalam pengelolaan jabatan hakim perlu di evaluasi kembali. Hampir semua ajudikasi konstitusional yang memangkas wewenang KY dalam pengelolaan jabatan hakim dibangun atas tautologi yang sama. MK membangun persepsi konstitusional bahwa wewenang KY cenderung menyubordinasi jaminan independensi peradilan. Kondisi ini layak mendapatkan perhatian, sebab dua puluh tahun kebijakan reformasi peradilan memperlihatkan besarnya tarik ulur kepentingan antara politik pemerintah dan lembaga peradilan, resistensi kelembagaan antara MA, KY, dan MK, sampai dengan kuantifikasi korupsi peradilan terus menjadi ancaman di sektor kekuasaan kehakiman.

Keterlibatan para hakim sebagai aktor dalam mafia peradilan semakin menjamur. Kasus suap di tubuh peradilan semakin merebak, bahkan mewabah, mulai dari hakim, panitera, sampai dengan pucuk pimpinan hakim konstitusi.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Terjadi deviasi hubungan kelembagaan antara MA, KY, dan MK. Sebagai produk kebijakan reformasi peradilan, daya jelajah kewenangan KY sangat terbatas. Upaya penguatan fungsi dan kewenangan KY melalui politik legislasi kerap kandas dalam proses ajudikasi konstitusional. Misalnya pengawasan eksternal terhadap hakim konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 21 UU Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Kewenangan ini tidak mempunyai kekuatan hukum secara mengikat setelah MK menyatakan inkonstitusional melalui Putusan MK Nomor 005/PUU/IV/2006. Upaya lain juga dilakukan dengan melibatkan KY dalam proses pengangkatan hakim karir di bawah MA. Langkah ini dilakukan dalam politik legislasi revisi paket undang-undang di bidang kekuasaan kehakiman. Namun, kewenangan ini kembali dinyatakan inkonstitusional oleh MK dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat melalui Putusan MK Nomor 43/PUU-XI/2015. Upaya penguatan juga pernah dilakukan melalui kewenangan Presiden di bidang legislasi, dengan menetapkan Perppu Nomor 1 Tahun 2013. Upaya itu dilakukan untuk melibatkan KY dalam proses pengangkatan hakim konstitusi dan pengawasan hakim konstitusi. Upaya tersebut lagi-lagi kandas di tangan MK melalui Putusan MK Nomor 1,2/PUU/XII/2014.

<sup>13</sup> Politik hukum pelembagaan KY dibangun atas imaji yang besar. Di satu sisi KY hadir untuk menjaga pilar independensi dan akuntabilitas peradilan melalui kewenangan *judicial selection* dan *oversight mechanism*. Di sisi lain, kebijakan *one roof system* di bawah MA, juga dilakukan demi menjamin tegaknya independensi peradilan. Berdasarkan teori pendelegasian kewenangan, pelembagaan KY hadir sebagai *constitutional given*, sementara kebijakan *one roof system* hanya di dasarkan pada *legislative given*. Namun dalam perkembangannya, *one roof system* menjadi senyawa yang lebih superior terhadap KY. Kecenderungan ini dapat diidentifikasi dari ajudikasi lembaga peradilan yang dikategorikan melemahkan fungsi KY. Lihat Putusan Putusan MA Nomor 36P/HUM/2011, dan Putusan MK Nomor 43/PUU-XIII/2015. Interpretasi putusan tersebut, memangkas kewenangan KY demi menjamin tegaknya jaminan independensi peradilan.

<sup>14</sup> Berdasarkan data Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), sejak 2012 terdapat 14 hakim dan tujuh Panitera Pengganti yang terkena kasus korupsi. Khusus di tahun 2016 tujuh hakim dan tujuh pegawai pengadilan ditangkap KPK. Di kutip melalui Kompas, “*Pengawasan MA tak Efektif*”, Jum’at 29 Desember 2017. Data ini belum di tambah dengan kasus korupsi di MK yang melibatkan Akil Mochtar dan Patrialis Akbar.

Tidak heran, gelombang *public distrust*<sup>15</sup> yang begitu besar terhadap dunia peradilan menjadi tantangan terbesar di sektor kekuasaan kehakiman.<sup>16</sup> Ragam perdebatan di atas memunculkan diskursus tentang benarkah kebijakan reformasi peradilan hanya ampuh dalam tataran gagasan para perumus perubahan Undang-Undang Dasar (UUD), namun dalam perkembangannya berjalan lambat bahkan mengalami stagnasi? Oleh karena itu, cukup relevan jika studi ini mencoba menganalisis pelaksanaan kebijakan reformasi peradilan dalam pengelolaan jabatan hakim setelah perubahan UUD.

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, dirumuskan masalah yaitu bagaimana pelaksanaan kebijakan reformasi peradilan terhadap pengelolaan jabatan hakim setelah perubahan UUD 1945?

### **Tujuan Penelitian**

Studi ini dimaksudkan untuk memberikan preskripsi dengan memetakan dan menganalisis pelaksanaan kebijakan reformasi peradilan dalam pengelolaan jabatan hakim setelah perubahan UUD. Objek kajian meliputi jabatan hakim di lingkungan MA dan hakim di lingkungan MK. Analisis dilakukan pada tiga aspek yaitu, jaminan independensi peradilan, pengangkatan jabatan hakim, dan kehormatan serta profesionalisme jabatan hakim.

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini difokuskan pada kebijakan reformasi peradilan dalam pengelolaan jabatan hakim setelah perubahan UUD 1945. Jenis penelitian ini

---

<sup>15</sup> Hasil survei yang dirilis oleh Indonesian Legal Roundtable pada 2012 menyatakan sebanyak 49% responden menjawab tidak setuju bahwa para hakim bersih dari praktik suap. Bahkan 11% di antaranya sangat tidak setuju. Lebih dari itu terkait dengan tata kelola organisasi hakim di bawah MA, survei merilis mengenai proses pemilihan hakim sudah bebas dari KKN, sebesar 43% responden menyatakan tidak setuju dengan pernyataan tersebut. Terkait dengan pemaparan hasil survei publik secara lengkap, dapat dilihat pada Indonesian Legal Roundtable, "*Indeks Persepsi Negara Hukum 2012*", ILR-Tahir Foundation, Jakarta, 2013, hlm. 28-30

<sup>16</sup> Korupsi tetap menjadi masalah besar di Indonesia, yang menduduki peringkat ke-14 dari 15 negara di kawasan ini dan ke-80 dari 99 negara di seluruh dunia. Namun, masyarakat melaporkan bahwa kasus korupsi ini lebih sedikit dan tingkat persepsinya meningkat sejak tahun 2014. WJP bertanya kepada responden tentang level korupsi di lembaga pemerintah. Lembaga peradilan menempati posisi ketiga sebagai di bawah DPR (49%) dan Kepolisian (49%) dengan nilai 42%. Lihat World Justice Project, *Laporan Tentang Indonesia 2015*, WJP, Washington, DC, dan Seattle, WA, 2015, hlm. 14.

merupakan penelitian hukum normatif (*normative law research*).<sup>17</sup> Pendekatan penelitian dilakukan dengan pendekatan historis, perundang-undangan, dan konseptual. Data penelitian ini menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.<sup>18</sup> Cara pengumpulan data dilakukan dengan metode dokumentasi dan alatnya menggunakan studi pustaka. Untuk analisis data, dilakukan secara kualitatif.

### Hasil Penelitian dan Pembahasan

Jika melihat rentang waktu sampai dengan 2018, kebijakan reformasi peradilan telah berumur hampir dua puluh tahun. Kebijakan reformasi peradilan yang dilakukan dengan metode tambal sulam pada prinsipnya berkembang lebih baik jika disandingkan dengan kekuasaan kehakiman sebelum perubahan UUD 1945.<sup>19</sup> Meminjam istilah Denny Indrayana, setelah perubahan UUD 1945, pada prinsipnya, kekuasaan kehakiman berkembang lebih maju dari bentuk sebelumnya.<sup>20</sup> Anasir itu dapat dilihat dari upaya pembentuk UUD dalam menjamin independensi peradilan, pelembagaan KY, penguatan kelembagaan melalui kebijakan *one roof system*, penataan ulang mekanisme pengangkatan hakim, sampai dengan upaya penegakan profesionalisme jabatan hakim. Namun, jika dilihat dari sisi pelaksanaan, kebijakan reformasi peradilan cenderung mengeluarkan energi yang cukup besar tetapi hasilnya mengalami stagnasi. Pelaksanaan kebijakan reformasi peradilan dalam pengelolaan jabatan hakim justru menghasilkan pola yang tentatif. Tarik ulur kepentingan antara pemerintah dan lembaga peradilan terus terjadi selama kurang lebih 18 tahun. Hasilnya pun “jalan di tempat” (*stand still*). Harapan untuk menutup pertarungan lama antara politik pemerintah dan lembaga peradilan tidak terealisasi dengan baik. Bahkan, KY pun sebenarnya telah gagal menjadi titik temu (perantara) dalam

---

<sup>17</sup> F. Sugeng Istanto, *Penelitian Hukum*, Cv Ganda, Yogyakarta, 2007, hlm. 29.

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 51.

<sup>19</sup> Hal ini dilihat dari ketergantungan variabel kekuasaan kehakiman terhadap suprastruktur politik. Konfigurasi politik otoriter akan menghasilkan kekuasaan kehakiman yang dependen. Beda halnya dengan konfigurasi politik demokratis yang menghasilkan kekuasaan kehakiman yang lebih independen. Lihat, Benny K Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman*, 1997,.... kemudian rujuk juga Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2009, kemudian lihat Philip Nonet & Selznick, *Law and Society in Transition; Toward Responsive Law*, New York, Harper and Row, 1978. Masing-masing riset ini membenarkan jika suprastruktur politik menjadi andil dalam menentukan karakter produk hukum.

<sup>20</sup> Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002; An Evaluating of Constitution-Making in Transition*, Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 266.

mengakomodasi kepentingan masing-masing kubu. Terhadap ragam pelaksanaan kebijakan reformasi peradilan, analisis difokuskan pada tiga aspek yaitu jaminan independensi peradilan, mekanisme pengangkatan hakim, dan kehormatan serta profesionalisme jabatan hakim. Pemetaan itu dilakukan mulai dari politik legislasi undang-undang,<sup>21</sup> kebijakan presiden, ajudikasi konstitusional, dan upaya internal kelembagaan.

### Jaminan Independensi Peradilan

**Tabel 1**  
**Pelaksanaan Kebijakan Independensi Peradilan**

No	Pelaksanaan Kebijakan Independensi Peradilan	Pelaksanaan Kebijakan Independensi Peradilan	
		2003-2004	2009-2011
1	<b>Politik Legislasi</b>	Tidak ada pemisahan konsep independensi kelembagaan dan jabatan (kebijakan <i>one roof system</i> masih menjadi interpretasi tunggal terhadap jaminan independensi peradilan)	Tidak ada pemisahan konsep independensi kelembagaan dan jabatan (kebijakan <i>one roof system</i> masih menjadi interpretasi tunggal terhadap jaminan independensi peradilan)
2	<b>Kebijakan Presiden</b>	Belum ada upaya untuk memisahkan independensi kelembagaan dan independensi jabatan hakim	Belum ada upaya untuk memisahkan independensi kelembagaan dan independensi jabatan hakim
3	<b>Ajudikasi Peradilan</b>	Belum ada interpretasi lembaga peradilan yang memisahkan independensi kelembagaan dan independensi jabatan hakim	Belum ada interpretasi lembaga peradilan yang memisahkan independensi kelembagaan dan independensi jabatan hakim
4	<b>Kebijakan Internal Kelembagaan</b>	<b>Mahkamah Agung</b> Tidak ada pengaturan lebih lanjut mengenai independensi peradilan	<b>Mahkamah Konstitusi</b> Tidak ada pengaturan lebih lanjut mengenai independensi peradilan

Menarik untuk dianalisis, politik hukum independensi peradilan sebagaimana dijamin dalam Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 belum mengalami banyak pengaturan lebih lanjut pada level pelaksanaan (*implementing regulation*). *Pertama*, melalui politik legislasi. Jaminan independensi peradilan masih diinterpretasikan secara tunggal. Bahwa kebijakan *one roof system* dianggap sebagai bentuk independensi kelembagaan dan jabatan hakim.<sup>22</sup> Padahal secara

<sup>21</sup> Politik legislasi sebagaimana dimaksudkan penulis, dipersepsikan sama dengan istilah politik perundang-undangan sebagaimana dimaksud dan dituliskan oleh Sri Soemantri. Istilah ini digunakan penulis sebagai bagian dari kerangka besar politik hukum. Lihat Sri Soemantri, 2014, *Hukum Tata Negara: Pemikiran dan Pandangan*, Rosdakarya, Bandung, hlm 130.

<sup>22</sup> Lihat Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang

konseptual, politik legislasi perlu memisahkan dua variabel independensi peradilan, baik itu secara kelembagaan maupun secara personal (jabatan hakim). Sampai dengan paket kebijakan undang-yundabg pada 2009, belum ada politik hukum yang memisahkan antara masing-masing konsep tersebut.

Pada dasarnya, para ahli tidak memiliki satu interpretasi tunggal terhadap doktrin independensi peradilan. Namun, dari beberapa ahli yang dijadikan rujukan oleh penulis, secara konseptual pola independensi peradilan selalu memisahkan antara independensi kelembagaan dan independensi jabatan hakim. Independensi kelembagaan hadir sebagai bentuk independensi terhadap organisasi, administrasi, sumber daya manusia, dan daya dukung finansial. Langkah ini sering diimplementasikan melalui kebijakan otonomi badan peradilan atau lebih dikenal dengan istilah kebijakan satu atap (*one roof system*). Sementara itu, independensi jabatan hadir sebagai bentuk keterputusan relasi para aktor politik terhadap pengelolaan jabatan hakim, baik itu pengangkatan, pengawasan terhadap kehormatan, pembinaan yang meliputi promosi dan mutasi, sampai dengan pemberhentian hakim. Arah implementasi dari jaminan independensi jabatan hakim diberikan oleh lembaga-lembaga sejenis *judicial council* dengan tingkat penamaan dan kedudukan yang berbeda-beda, bisa sebagai organ negara independen, dibentuk di bawah departemen kehakiman, atau perpanjangan tangan dari lembaga peradilan.<sup>23</sup> Langkah itu sepatutnya muncul dalam fase politik legislasi pada 2003-2004. Hal ini dilakukan untuk memetakan secara lebih lanjut pola hubungan antara kebijakan independensi peradilan, *one roof system*, dan pelembagaan KY. Akibat dari minimnya arah implementasi pada level undang-undang, politik hukum independensi peradilan hanya berayun pada kebijakan *one roof system*. Hal ini yang kemudian membuat relasi antara masing-masing kebijakan

---

Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Kebijakan ini kemudian kembali diatur pada Pasal 13 ayat (1) untuk Mahkamah Agung dan Pasal 13 ayat (2) untuk Mahkamah Konstitusi dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman. Begitu juga dalam Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 29 ayat (4) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

<sup>23</sup> Lihat, Shimon Shetreet, (1995), *Judicial Independence: New Conceptual Dimentions and Contemporary Challenges*, Martinus Nijhoff Publishe, Netherlands. 1985 Lihat juga Nuno Garoupa & Tom Ginsburg, "The Comparative Law and Economics of Judicial Councils", *Barkeley Journal of International Law*, Volume 27, Issue 1, Article 3, 2009, California, hlm 9-10. Bandingkan dengan Lars P Feld dan Stefan Voigt, "Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of Indicators, *European Journal of Political Economy*, Volume 19, 2003, hlm 497. Lihat juga Christopher M Larkins, "Judicial Independence and Democratization; A Theoretical and Conceptual Analysys", *The American Journal of Comparative Law* 4, Vol XLIV, 1996, hlm 609.

reformasi peradilan menjadi sangat bias, bahkan timpang (*striking the balance*). Sebab, pada level undang-undang, penguatan peran KY dalam pengelolaan jabatan hakim cenderung menjadi ancaman bagi lembaga peradilan dan dianggap melemahkan prinsip independensi peradilan.

## Pengangkatan Jabatan Hakim

### Hakim di Bawah MA

Menarik untuk dicermati. Pelaksanaan kebijakan reformasi peradilan dalam pengangkatan hakim di bawah MA justru mengalami pola yang berubah-ubah. Trajektori yang bersifat sangat tentatif ini dipengaruhi oleh besarnya tarik ulur kepentingan politik pemerintah dan lembaga peradilan.<sup>24</sup> Agar pemetaan menjadi lebih sederhana, penulis menjabarkan dalam skema tabel di bawah ini.

**Tabel 2**  
**Pelaksanaan Kebijakan Pengangkatan Hakim di bawah MA**

No	Pelaksanaan Kebijakan Pengangkatan Hakim di bawah MA		
1	Politik legislasi	2003-2004	2009-2011
		➤ Dilaksanakan di bawah Otoritas Tunggal MA	➤ Dilaksanakan secara merit melalui keterlibatan KY
2	Kebijakan Presiden	Belum ada kebijakan	
3	Kebijakan Internal Kelembagaan	2003	2010
		➤ Melibatkan KY sebagai mitra	➤ Melibatkan KY sebagai mitra MA( <i>partnership</i> )
			➤ Mengubah sikapnya untuk tidak melibatkan KY
4	Ajudikasi Konstitusional	Interpretasi Putusan MK No 43/PUU-XII/2015, menjadi otoritas tunggal MA	

Melalui politik legislasi, pemerintah menginginkan seleksi dan pengangkatan hakim di bawah MA dilaksanakan secara objektif dan akuntabel. Tidak mengherankan jika politik legislasi menginginkan agar mekanisme seleksi

<sup>24</sup> Seperti yang telah di analisis pada bagian sebelumnya (analisis terhadap jaminan independensi peradilan), akibat minimnya pembelahan konsep antara independensi kelembagaan dan jabatan, justru berimplikasi pada besarnya pola tarik ulur kepentingan yang terjadi antara lembaga peradilan dan pemerintah. *Spanning interest* ini terjadi dalam pilihan politik hukum untuk melibatkan KY atau menyerahkan sepenuhnya pada lembaga peradilan terkait pengelolaan jabatan hakim di sektor pengangkatan hakim di bawah MA. Hal ini dapat diidentifikasi pada produk perundang-undangan di bidang kekuasaan kehakiman pada 2004 dan 2009. Kemudian lihat juga cetak biru Mahkamah Agung 2003 dan 2010.

dilakukan dengan melibatkan KY sebagai organ negara independen.<sup>25</sup> Sementara pada kubu MA, pelaksanaan kebijakan tersebut cukup diambil alih oleh MA sendiri. MA berpendapat bahwa melibatkan lembaga eksternal, dalam hal ini KY, dalam seleksi dan pengangkatan hakim karir justru berpotensi melanggar prinsip independensi peradilan. Dalam konteks ini, sebenarnya sama halnya dengan pemerintah, MA juga tidak konsisten dengan pandangannya. Di awal-awal kemunculan KY, MA dalam cetak birunya mengakui kehadiran KY sebagai partner dalam pengelolaan jabatan hakim termasuk sistem rekrutmen. Namun, MA kembali mengubah sikapnya dengan menyatakan bahwa keterlibatan KY berpotensi melanggar prinsip independensi peradilan. Perdebatan politik pemerintah dan lembaga peradilan kemudian bermuara pada proses ajudikasi konstitusional. Sebagai pengadil, MK menjadi pihak yang sependapat dengan kubu MA. MK menyatakan bahwa keterlibatan KY dalam seleksi dan pengangkatan hakim di bawah MA, dapat berpotensi melanggar jaminan independensi peradilan. Berdasarkan pencermatan di atas, dengan demikian, pelaksanaan pengangkatan jabatan hakim di bawah MA tidak dilaksanakan secara konsisten. Pelaksanaannya cenderung dilakukan berdasarkan tarik ulur kepentingan (*spanning interest*) antara kebijakan *one roof system* dan pelibatan KY.

### **Hakim Agung**

Isu strategis yang menjadi problematika dalam konteks pelaksanaan pengangkatan jabatan hakim agung ialah soal persetujuan DPR terhadap calon hakim agung yang diusulkan.<sup>26</sup> Pertarungan politik justru datang dari hubungan KY dan DPR. Kubu KY menginginkan agar pengangkatan calon hakim agung

---

<sup>25</sup> Dalam konteks ini sebenarnya sikap politik pemerintah juga tidak konsisten dalam mengatur seleksi dan pengangkatan hakim di bawah MA. Hal ini bisa dilacak dari sikap dan intensi pemerintah yang tidak melibatkan KY dalam produk legislasi 2003-2004, kemudian mengubah sikapnya pada politik legislasi 2009-2011 dengan melibatkan KY sebagai organ yang melaksanakan fungsi pengangkatan terhadap hakim di bawah MA. Perubahan sikap ini ditengarai akibat menguatnya intensi dalam melaksanakan seleksi hakim yang transparan, objektif, dan akuntabel.

<sup>26</sup> Dalam naskah komprehensif UUD, original intent frasa "*Persetujuan*" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24A ayat (3) UUDN RI Tahun 1945 berimplikasi pada "*right to confirm*" bukan pada "*right to elect*". Tetapi melalui undang-undang MA di 2004 dan 2009, politik hukum pengangkatan hakim agung dilakukan dengan model rasio 1:3 dengan menempatkan DPR sebagai pemilih dari calon yang diusulkan. Lihat Naskah Komprehensif Buku (VI) Perubahan UUD 1945, "*Risalah Perubahan Kekuasaan Kehakiman*". Sekretariat Jenderal MKRI, Jakarta, 2010, hlm 669-698. Bandingkan dengan ketentuan Pasal 8 Ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 2004 Jo. UU Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung.

bebas dari pengaruh kepentingan politik, sementara bagi kubu DPR, otorisasi pengangkatan hakim agung tetap menjadi domain DPR dengan memilih dari calon yang diusulkan.

**Tabel 3**  
**Pelaksanaan Kebijakan Pengangkatan Hakim Agung**

No	Pelaksanaan Kebijakan Pengangkatan Hakim Agung		
	2003-2004	2009-2011	
1	Politik legislasi	Mekanisme Berbasis Rasio 1:3	Mekanisme Berbasis Rasio 1:3
2	Kebijakan Presiden	Belum ada kebijakan	
3	Kebijakan Internal	Belum ada kebijakan	
4	Ajudikasi Konstitusional	Interpretasi Putusan MK Nomor 27/PUU-XI/2013, menghapus model rasio dan memulihkan otorisasi DPR dari memilih kemudian persetujuan	

MK mencoba meluruskan tafsir konstitusi mengenai Seleksi Calon Hakim Agung (SCHA) melalui Putusan MK Nomor 27/PUU-XI/2013. Salah satu implikasi yuridis dari Putusan MK tersebut ialah penegasian kewenangan DPR untuk melakukan *fit and proper test* terhadap integritas dan kapabilitas calon hakim agung yang diusulkan oleh KY. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi pengulangan terhadap mekanisme pengangkatan hakim agung. Tujuan utamanya ialah melakukan *redundancy* terhadap cara kerja yang telah ada. Putusan ini kembali memulihkan kewenangan DPR dari yang sifatnya memilih kemudian menjadi persetujuan.

DPR yang diwakili oleh Komisi III menyatakan bahwa lembaganya tetap akan melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap integritas dan kapabilitas calon hakim agung, sebagaimana DPR merupakan representasi rakyat dan lembaga penyeimbang dalam mekanisme pengangkatan hakim agung. Arah implementasi Putusan MK Nomor 27/PUU-XI/2013 sempat menuai kebuntuan. Calon hakim agung yang diusulkan oleh KY mendapatkan penolakan secara keseluruhan. Mereka adalah Suhardjono, Maria Anna Samiyati, dan Sunarto. Hasil uji kelayakan dan kepatutan ditempuh dengan cara *voting*. Berikut hasil uji kelayakan dan kepatutan sebagaimana dilakukan DPR pada pengangkatan hakim agung periode 2014. Suparman Marzuki menyatakan:

“Nama-nama CHA yang diajukan KY kepada DPR merupakan calon hakim yang telah melewati fase uji kelayakan integritas dan kapabilitas yang ketat. Proses *screening* dilakukan dengan rentang waktu yang cukup panjang yaitu enam bulan, dan menghabiskan anggaran yang cukup fantastis. KY tidak mengetahui apa yang menjadi standar penilaian DPR yang begitu mudah menjatuhkan calon hakim agung dalam *fit and proper test* yang hanya berlangsung selama satu jam atau lebih.”<sup>27</sup>

Apa yang dinyatakan Suparman Marzuki memberi penegasan bahwa mekanisme “persetujuan” di DPR tidak dilakukan dengan metode yang akuntabel, tetapi lebih didasarkan pada selera politik di parlemen. Kasus yang hampir sama kembali terjadi pada periode 2016 pengangkatan hakim agung. KY mengajukan tujuh nama calon hakim agung ke DPR untuk dimintakan persetujuan, namun ironinya DPR kembali melakukan uji kepatutan dan kelayakan (*fit and proper test*) dan “memilih” tiga di antaranya untuk diserahkan dan dilantik oleh Presiden. Menangani problem ini, Farid Wajdi selaku komisioner KY menjelaskan bahwa diperlukan komunikasi kelembagaan antara KY dan DPR untuk melaksanakan Putusan MK Nomor 27/PUU-XI/2013. Sikap DPR menolak semua CHA yang diusulkan oleh KY memang sangat dimungkinkan. Intensi UUD menegaskan makna persetujuan boleh diimplementasikan dalam bentuk setuju atau tidak setuju. Namun, menurut Wajdi, penolakan itu harus dilakukan dengan alasan objektif tidak berdasarkan selera pandangan politik semata.<sup>28</sup>

### **Hakim Konstitusi**

Pelaksanaan kebijakan dalam hal pengangkatan jabatan hakim konstitusi cenderung dilakukan secara inkonsisten, baik itu dilakukan oleh calon hakim konstitusi yang diajukan oleh Presiden, DPR, maupun MA. Secara umum, pelaksanaan kebijakan reformasi peradilan dalam pengangkatan hakim konstitusi dapat dicermati sebagai berikut:

---

<sup>27</sup> Suparman Marzuki, wawancara, Yogyakarta, pada 14 Januari 2015.

<sup>28</sup> Disampaikan dalam *Forum Group Discussion* yang diselenggarakan oleh FH UII dan Komisi Yudisial RI, dengan Tema, “*Problematikan Pengangkatan Hakim Agung dan Hakim Konstitusi Pasca Amandemen UUD*” 1 September 2018, FH UII, Yogyakarta.

**Tabel 6**  
**Pelaksanaan Kebijakan Pengangkatan Hakim Konstitusi**

No	Pelaksanaan Kebijakan Pengangkatan Hakim Konstitusi	
1	2003-2004	2009-2011
<b>Politik Legislasi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Diserahkan kepada lembaga yang mengajukan</li> <li>➤ Dilakukan secara transparan, Objektif, Partisipatif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Diserahkan kepada lembaga yang mengajukan</li> <li>➤ Dilakukan secara transparan, Objektif, Partisipatif</li> </ul>
<b>Kebijakan Presiden</b>	Perppu MK “melembagakan Panel Ahli” yang dibentuk oleh Komisi Yudisial	
<b>Kebijakan Internal Presiden-DPR-MA</b>	Pola kebijakan belum terlembagakan dengan baik, dan sifatnya tentatif <sup>29</sup>	
<b>Ajudikasi Konstitusional</b>	Interpretasi Putusan MK No 1-2/PUU-XII/2014, menyatakan Panel Ahli Inkonstitusional	

**Tabel 7**  
**Pengangkatan Hakim Konstitusi<sup>30</sup>**

No	Hakim Konstitusi	Unsur Kelembagaan	Mekanisme Pengangkatan
1	Jimly Asshiddiqie	Dewan Perwakilan Rakyat	<i>Open election</i>
2	Laica Marzuki	Mahkamah Agung	<i>Closed Appointee</i>
3	Abdul Mukhtie Fadjar <sup>31</sup>	Presiden	Periode I: <i>Closed Appointee</i> Periode II: <i>Merit Selection</i> dengan melibatkan Tim ahli

<sup>29</sup> Belum ada pola yang seragam terhadap makna “diajukan” dari unsur Presiden, DPR, dan MA. Masing-masing lembaga yang mengajukan belum memperlihatkan pola yang konsisten dalam pelaksanaan pengajuan calon hakim konstitusi. Adakalanya pengajuan dilakukan dengan sistem yang lebih merit, namun adakalanya juga dilakukan dengan mekanisme yang tertutup. Dalam konteks pengajuan calon hakim konstitusi dari unsur Presiden di awal pelaksanaannya masih bersifat tertutup namun dalam tiga fase pengajuan terakhir, mulai melibatkan Pansel untuk menentukan *shortlisted*. Dalam konteks pengajuan calon hakim konstitusi dari unsur DPR, juga demikian. Pengajuan bisa melibatkan tim ahli atau tim pakar, tetapi pernah dilakukan tanpa melibatkan tim ahli. Berbeda halnya dengan MA, pendekatan yang dilakukan dalam pengajuan calon hakim konstitusi cenderung bersifat tertutup tanpa menggunakan panitia seleksi.

<sup>30</sup> Data diolah dari wawancara Hamdan Zoelva dan Hardjono, dalam sebuah kegiatan Forum Group Discussion, “*Problematika Pengangkatan Hakim Agung dan Hakim Konstitusi?*” FGD 1 September 2018 Kerja sama Komisi Yudisial dan FH UII. Bandingkan dengan Pan Mohammad Faiz, “*A Critical Analysis of Judicial Appointment Process and Tenure of Constitutional Justice in Indonesia*”, *Hassanuddin Law Review (HALREV)*, Volume 2 Issue 2, Agustus, 2016, Faculty of Law Hassanudin University, Makassar, hlm 153. Bandingkan juga dengan Ibnu Sina Chandranegara, *Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman Pasca Transisi Politik; Dinamika Penuangan dan Implementasinya*, UM Jakarta Press, Jakarta, 2018, hlm. 281.

<sup>31</sup> Hakim Abdul Mukhtie Fajar dalam masa bakti periode 2003-2008, mekanisme pemilihannya dilakukan secara tertutup, namun untuk masa bakti periode kedua (2008-2013), mekanisme pengajuannya dilakukan dengan sistem yang lebih merit dengan melibatkan Tim Ahli di bawah arahan Adnan Buyung Nasution.

4	Hardjono <sup>32</sup>	Presiden Dewan Perwakilan Rakyat	<i>Closed Appointee</i> <i>Open election</i>
5	M.Mahfud MD	Dewan Perwakilan Rakyat	<i>Open election</i>
6	Achmad Sodiki	Presiden	<i>Merit Selection</i> dengan melibatkan Tim ahli
7	Akil Mochtar	Dewan Perwakilan Rakyat	<i>Open election</i>
8	Hamdan Zoelva	Presiden	<i>Closed Appointee</i>
9	Achmad Roestand	Dewan Perwakilan Rakyat	<i>Open election</i>
10	Sudarsono	Mahkamah Agung	<i>Closed Appointee</i>
11	H.A.S.Natabaya	Presiden	<i>Closed Appointee</i>
12	Maruarar Siahaan	Mahkamah Agung	<i>Closed Appointee</i>
13	Muhmmad Alim	Mahkamah Agung	<i>Closed Appointee</i>
14	Patrialis Akbar	Presiden	<i>Closed Appointee</i>
15	Maria Farida Indarti	Presiden	Periode I : <i>Merit Selection</i> dengan melibatkan tim ahli Periode II : <i>Closed Appointee</i>
16	Ahmad Fadlil Sumadi	Mahkamah Agung	<i>Closed Appointee</i>
17	Arsyad Sanusi	Mahkamah Agung	<i>Closed Appointee</i>
18	Anwar Usman	Mahkamah Agung	<i>Closed Appointee</i>
19	Aswanto	Dewan Perwakilan Rakyat	<i>Merit Selection</i> melibatkan (Tim Pakar)
20	Arief Hidayat	Dewan Perwakilan Rakyat	<i>Open election</i>
21	Wahiduddin Adams	Dewan Perwakilan Rakyat	<i>Merit Selection</i> melibatkan (Tim Pakar)
22	I Dewa Gede Palguna <sup>33</sup>	Dewan Perwakilan Rakyat Presiden	Periode I : <i>open election</i> Periode II: <i>Merit Selection</i> melibatkan Panitia Seleksi (Pansel)
23	Suhartoyo	Mahkamah Agung	<i>Closed Appointee</i>
24	Manahan M.P. Sitompul	Mahkamah Agung	<i>Closed Appointee</i>

<sup>32</sup> Hakim Hardjono menjadi hakim konstitusi yang diajukan melalui dua pintu yaitu Presiden dan DPR. Masa bakti tahun 2003-2008 diajukan dari unsur Presiden, kemudian untuk masa bakti 2008-2013 diajukan dari unsur Presiden.

<sup>33</sup> Hakim I Dewa Gede Palguna menjadi hakim konstitusi yang diajukan melalui dua pintu yaitu DPR dan Presiden. Masa bakti tahun 2003-2008 diajukan dari unsur DPR, kemudian untuk masa bakti 2015-2020 diajukan dari unsur Presiden.

25	Saldi Isra	Presiden	Merit Selection melibatkan Panitia Seleksi (Pansel)
26	Enny Nurbaningsih	Presiden	Merit Selection melibatkan Panitia Seleksi (Pansel)

Berdasarkan data dan analisis di atas, perkembangan seleksi calon hakim konstitusi hingga saat ini memang belum memperlihatkan corak yang seragam, sebagaimana yang dilakukan Presiden, DPR, dan MA. Jika dilihat dari konstruksi penormaan yang diatur dalam Pasal 24C ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, model yang diatur hanya seleksi berbasis kuota dan keterwakilan golongan “*split dan quota*”. Persoalan tata cara pengangkatan diserahkan sebagai bentuk kebijakan hukum terbuka “*open legal policy*” (Pasal 24C ayat (6) UUDN RI). Menarik untuk dicermati tentang perintah UUD dalam mendelegasikan kepada pembentuk undang-undang untuk mengatur mekanisme pengangkatan hakim konstitusi. Sementara dalam level undang-undang, pendelegasian kewenangan UUD kemudian diserahkan kembali pada masing-masing lembaga yang mengajukan, sepanjang dilakukan secara transparan, akuntabel, dan objektif (Pasal 19 & 20 UUMK). Dalam pencermatan penulis, ada konstruksi norma yang terputus dari pengaturan UUD ke dalam level undang-undang. Imbas dari konstruksi legislasi demikian menjadikan tata cara pengangkatan hakim konstitusi menjadi tidak seragam dan berpola.

### **Kehormatan dan Profesionalisme Jabatan Hakim**

Penulis dalam hal kehormatan dan profesionalisme jabatan hakim membatasi objek kajian dalam konteks pengawasan perilaku hakim, pembinaan hakim yang meliputi promosi dan mutasi hakim, sampai dengan pemberhentian hakim.

### **Hakim di lingkungan MA**

Aspek kehormatan dan profesionalisme jabatan hakim di MA tercatat sebagai aspek yang paling banyak melewati fase tarik ulur kepentingan antara kepentingan politik pemerintah dan kepentingan lembaga peradilan. Berikut jabaran pemetaanya dalam bentuk tabulasi, kemudian disarikan sebagai berikut:

**Tabel 8**  
**Kebijakan Penegakan Kehormatan dan Profesionalisme Jabatan Hakim di Lingkungan MA**

No	Pelaksanaan Kebijakan Penegakan Kehormatan dan Profesionalisme Jabatan Hakim di Lingkungan MA	
	2003-2004	2009-2011
1	<b>Politik Legislasi</b>	Pengawasan terhadap seluruh hakim di lingkungan MA <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Pengawasan terhadap seluruh hakim di lingkungan MA</li> <li>➤ Pembentukan Kode Etik KY-MA</li> <li>➤ Pembentukan Forum Pemeriksaan KY MA dan MKH</li> <li>➤ Menguatkan peran KY dalam promosi dan mutasi</li> </ul>
2	<b>Kebijakan Presiden</b>	Belum ada kebijakan
3	<b>Kebijakan Internal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Cetak Biru MA 2003 melibatkan KY dalam pengelolaan jabatan hakim termasuk promosi dan mutasi</li> <li>➤ Cetak Biru MA 2010 KY merupakan mitra pengelolaan jabatan hakim termasuk promosi dan mutasi</li> <li>➤ Peraturan teknis MA tidak melibatkan KY dalam promosi dan mutasi hakim</li> <li>➤ Penguatan Fungsi Pengawasan Internal MA</li> </ul>
4	<b>Ajudikasi Konstitusional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Putusan MK No 005/PUU-IV/2006, membatalkan seluruh materi muatan kewenangan pengawasan KY</li> <li>➤ Putusan MA No. 36P/HUM/PUU/2011, membatalkan butir kode etik yang dinilai tidak memuat norma etik dan melanggar independensi peradilan</li> </ul>

Pasca transisi politik, ada keinginan pemerintah untuk menguatkan peran KY dalam aspek kehormatan dan profesionalisme jabatan hakim. Politik hukum penguatan KY dalam pengelolaan jabatan hakim tidak hanya soal pengawasan semata, tetapi juga termasuk di dalamnya tentang pelibatan perannya dalam pembinaan hakim, layaknya promosi dan mutasi. Hal demikian dapat diidentifikasi melalui cetak biru MA pada 2003 dan 2010, yang menempatkan KY sebagai *partner* dalam pembinaan hakim di lingkungan MA. Itu sebabnya, kewenangan ini muncul pada politik legislasi undang-undang tentang kekuasaan kehakiman pada 2009. Namun, dalam pelaksanaannya, MA kembali *defensive* dan

membangun stigma bahwa keterlibatan KY berpotensi melanggar prinsip independensi peradilan.<sup>34</sup>

### Hakim Konstitusi

Pelaksanaan kebijakan reformasi peradilan dalam hal kehormatan dan profesionalisme jabatan hakim konstitusi hampir senada dengan pola yang terjadi di MA. Di MK, pelaksanaan kebijakan juga cenderung dilakukan secara tidak konsisten. Inkonsistensi ini dapat dilihat dari perubahan sikap, mulai dari politik legislasi, kebijakan presiden, adjudikasi konstitusional, dan kebijakan internal kelembagaan. Menarik dicermati, sikap tarik ulur antara pemerintah dan lembaga peradilan kembali terjadi dalam hal pelibatan KY dalam menegakkan kehormatan dan profesionalisme jabatan hakim konstitusi. Berikut pemetaannya dijabarkan dalam bentuk tabulasi.

**Tabel 9**  
**Kebijakan Penegakkan Kehormatan dan Profesionalisme**  
**Jabatan Hakim Konstitusi**

No	Kebijakan Penegakkan Kehormatan dan Profesionalisme Jabatan Hakim Konstitusi	Kebijakan Penegakkan Kehormatan dan Profesionalisme Jabatan Hakim Konstitusi	
		2003-2004	2009-2011
1	Politik Legislasi	Pengawasan terhadap seluruh jabatan hakim termasuk hakim konstitusi melalui KY	Pengawasan jabatan hakim konstitusi melalui MKMK
2	Kebijakan Presiden	Perppu MK menata ulang seleksi dan pengawasan hakim konstitusi	model dan mekanisme

<sup>34</sup> *Pertama*, cetak biru MA mengakui keberadaan KY sebagai mitra MA. MA tidak menutup diri dengan adanya KY yang bersifat *supporting* terhadap tugas-tugas MA akibat besarnya kewenangan akibat penyatuatapan. Tugas-tugas itu meliputi pola dan mekanisme promosi dan mutasi serta pengawasan hakim secara eksteren. Namun realisasinya MA menjadikan penyatuatapan sebagai hak eksklusif tanpa adanya pengaruh dari pihak eksteren yaitu KY. *kedua*, Cetak biru telah memetakan bahwa hakim agung merupakan subjek pengawasan KY. Namun pada tahun 2005 MA mencoba menggugat keabsahan kewenangan KY dalam mengawasi hakim agung. Kisruh ini bermuara pada Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006. *ketiga*, Cetak biru telah memetakan objek pengawasan terhadap perilaku hakim yang meliputi di dalam dan di luar persidangan. Kategorisasi ini sudah diafirmasi oleh MA sendiri. Namun pada tahun 2010, MA justru resisten dengan pengawasan ekstern KY. Kisruh ini bermuara pada Putusan MA Nomor 36P/HUM/PUU/2011. *Keempat*, cetak biru yang diperbaharui pada tahun 2010-2035 telah mengakui bahwa hubungan KY & MA bersifat *partnership* (kemitraan). Namun hubungan kemitraan ini menjadi inkonsisten ketika melihat mekanisme promosi dan mutasi yang masih menjadi otoritas tunggal MA. Dalam konteks pembaharuan pola promosi dan mutasi hakim, KY tidak mengambil andil sebagai pilar pembaharuan pola promosi dan mutasi di lingkungan MA. Padahal, di awal-awal cetak biru MA 2003, MA mengakui pentingnya keberadaan KY dalam membantu tugas-tugas MA termasuk dalam hal promosi dan mutasi. Lebih dari itu pada Pasal 42 UU Nomor 48 Tahun 2009 telah menegaskan bahwa Komisi Yudisial dapat menganalisis putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagai dasar rekomendasi untuk melakukan mutasi hakim. Namun ketentuan ini tidak menjadi dasar kebijakan internal MA untuk diakomodir dalam Peraturan ataupun Keputusan MA terkait keterlibatan KY dalam promosi dan mutasi hakim.

- 
- |                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| <b>3 Kebijakan Internal</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Cetak Biru MK tahun 2003, pengawasan eksteren melalui KY</li> <li>➤ Pembentukan Dewan Etik dan MKHK melalui peraturan internal kelembagaan</li> <li>➤ MKHK berdasar peraturan internal kembali melibatkan KY sebagai salah satu unsur majelis</li> </ul>                          |
| <b>4 Ajudikasi Konstitusional</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006, pengawasan KY terhadap hakim konstitusi inkonstitusional</li> <li>➤ Putusan MK Nomor No. 49/PUU-IX/2011, membatalkan komposisi MKMK</li> <li>➤ Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014, materi muatan Perppu tentang MKHK inkonstitusional</li> </ul> |
- 

Jika hendak dianalisis secara keseluruhan, pelaksanaan kebijakan reformasi peradilan dalam pengelolaan jabatan hakim cenderung terus mencari bentuk dan berjalan tanpa pola. Salah satu faktor utama yang memicu gejala ini dipengaruhi oleh problem politik perundang-undangan. Perubahan UUD (1999-2002) yang tidak terjadi secara *by design*, melainkan secara *by accident*, tentu membawa pengaruh pada kualitas legislasi.<sup>35</sup> Kualitas legislasi<sup>36</sup> menjadi variabel yang memengaruhi pelaksanaan kebijakan reformasi peradilan. Pragmatisme legislasi konstitusi turut membuka ruang interpretasi yang cukup lebar pada tataran pelaksanaan. Salah satunya ialah interpretasi atas jaminan independensi peradilan. Metode perubahan dengan menggunakan tehnik *adendum* turut membawa pengaruh yang cukup besar terhadap pelaksanaan kebijakan reformasi peradilan, terutama soal jaminan independensi peradilan. Melalui tehnik *adendum*, kebijakan *one roof system* justru ditarik untuk menjadi basis perdebatan politik hukum dalam perumusan Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.<sup>37</sup> Tidak mengherankan jika pembahasan mengenai

---

<sup>35</sup> Penegasan Istilah “*by design*” dan “*by accident*” dikutip dari disertasi Denny Indrayana dengan judul *Indonesian Constitutional Reform (1999-2002) An Evaluation of Constitution Making in Transition*. Denny berhasil membuktikan bahwa proses amandemen UUD (1999-2002) yang berlangsung tanpa *grand design* relatif mampu menyelesaikan konstitusi yang lebih demokratis di banding dengan konstitusi sebelumnya. Lihat Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945; Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, Bandung, 2007, hlm. 341.

<sup>36</sup> Lemahnya kualitas legislasi juga dibuktikan oleh Valina S. Subekti melalui disertasinya. Melalui berbagai rujukan dan postulatnya, Konstitusi Transisi sangat elitis dan syarat dengan kepentingan politik. Valina menyatakan bila dibandingkan dengan Spanyol, Filipina dan Thailand, ketiga negara tersebut relatif berhasil melewati era transisi demokrasi. Ketiga negara tersebut mempunyai arah pemetaan perubahan konstitusi yang lebih partisipatif dan dilakukan oleh sebuah komisi konstitusi yang bersifat independen. Lihat Valina Singka, *Menyusun Konstitusi Transisi; Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Rajawali Pers, Jakarta. Hlm. 58 dan 75.

<sup>37</sup> Tidak hanya soal intensi penyatuatapan dalam Pasal 24 ayat (1), tehnik *adendum* juga mewarnai proses legislasi dalam menentukan frasa kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Misalnya, jaminan independensi peradilan yang diakomodir dalam Pasal 24 ayat (1) UUD, merupakan konsep yang lahir melalui UU Nomor 14 Tahun 1970

perubahan konstitusi yang membahas tentang independensi peradilan cenderung menempatkan *one roof system* sebagai kriteria normatif atas jaminan independensi peradilan. Bahwa keterputusan relasi antara eksekutif dengan kekuasaan kehakiman menjadi indikator tunggal tegaknya jaminan independensi peradilan. Padahal, secara konseptual, prinsip independensi peradilan bukan hanya soal keterputusan relasi lembaga peradilan dari eksekutif. Ada begitu banyak agenda yang perlu dirapikan kembali pada level undang-undang, termasuk memisahkan konsep independensi kelembagaan dan independensi jabatan hakim. Sebab, pada saat yang sama, kebijakan reformasi peradilan juga menghasilkan KY sebagai *constitutional organ* dalam UUD. Sayangnya, dalam politik legislasi undang-undang, perdebatan atas jaminan independensi peradilan dianggap sebagai perdebatan yang telah selesai. Konsekuensinya, pada level pelaksanaan terjadi tarik ulur kepentingan antar lembaga peradilan dan pemerintah dalam pengelolaan jabatan hakim. Di satu sisi, pemerintah ingin mendorong keterlibatan KY dalam pengelolaan jabatan hakim, baik itu dilingkungan MA maupun MK. Namun, di sisi lain, MA dan MK cenderung *defensive* dan mengubah sikapnya melalui ragam ajudikasi konstitusional dengan mendudukan KY sebagai salah satu ancaman terhadap prinsip independensi peradilan.

## Penutup

Berdasarkan analisis di atas dapat disimpulkan, pelaksanaan kebijakan reformasi peradilan dalam pengelolaan jabatan hakim cenderung mengalami deviasi secara konseptual. Dalam level implementasi, terdapat jarak (*gap*) antara harapan dan kenyataan. Ragam kebijakan reformasi peradilan pasca transisi politik

---

Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Upaya pencangkakan konsep ini lahir karena ketiadaan cetak biru yang memadai terhadap konsep independensi, dan frasa apa yang akan digunakan dalam perubahan Pasal 24 UUD. Hampir setiap fraksi terjebak atas padanan istilah yang digunakan untuk menjamin independensi peradilan. Mulai dari istilah “otonom”, “bebas”, “mandiri”, sampai dengan “merdeka”. Perbedaan padanan istilah ini membawa pragmatisme legislasi konstitusi. Untuk memangkas perdebatan-perdebatan tersebut, Zain Badjeber dari Fraksi PPP kemudian mengambil konsep yang telah lebih dulu ada dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Konsep tersebut kemudian relatif diterima oleh sebagian besar fraksi dengan tingkat elaborasi yang tidak jauh berbeda dengan institusionalisasi pada Pasal 24 ayat (1) UUD 1945. Lihat Naskah Komperhensif Buku (VI) Perubahan UUD 1945, “*Risalah Perubahan Kekuasaan Kehakiman*”, *Op. Cit.*, 2010, hlm. 157.

yang meliputi jaminan independensi peradilan, pelembagaan KY, dan kebijakan *one roof system* terus bergerak mencari bentuk yang definitif. Harapan untuk mengakhiri pertarungan politik pemerintah dan lembaga peradilan dalam hal pengelolaan jabatan hakim justru tidak tercapai. Kontestasi pertarungan politik itu kembali terbuka lebar antara kepentingan politik pemerintah dan lembaga peradilan. Upaya *offensive* pemerintah menata peran KY melalui legislasi undang-undang kerap kandas dengan sikap *deffensive* lembaga peradilan, baik itu MA maupun MK. Akibat desain yang sangat minimalis dalam perubahan UUD, KY tidak mampu memainkan peran sebagai penghubung (*buffer*) antara lembaga peradilan dengan pemerintah. Pada level pelaksanaan, lembaga peradilan (MA dan MK) merasa memiliki pakem yang berbeda dengan konsep yang ditawarkan oleh pemerintah. Pengelolaan jabatan hakim mengalami fase tarik ulur kepentingan selama hampir dua dekade. Sikap saling klaim terkait otorisasi pengelolaan jabatan hakim antara KY, MA, dan MK terus menjadi wacana yang tidak mendapatkan titik temu. Bentangan empirik ini semakin mengristal dengan adanya sikap MK yang mendikotomikan status jabatan hakim konstitusi yang tidak sama dengan hakim di lingkungan MA. Hal ini kemudian membuat pelaksanaan kebijakan reformasi peradilan dalam pengelolaan jabatan hakim cenderung bias dan berjalan tanpa pola.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Chandranegara, Ibnu Sina, *Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman Pasca Transisi Politik; Dinamika Penuangan dan Implementasinya*, UM Jakarta Press, Jakarta, 2018.
- Indrayana, Denny, *Amandemen UUD 1945; Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, Bandung, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002; An Evaluating of Constitution-Making in Transition*, Kompas, Jakarta, 2008.
- Istanto, Sugeng, *Penelitian Hukum*, Cv. Ganda, Yogyakarta, 2007.
- Masterman, Roger, *The Separation of Powers in the Contemporary Constitution- Judicial Competence and Judicial Independence in the United Kingdom*, Published in the United States of America by Cambridge University Press, New York, 2011.
- Naskah Komperhensif Buku (VI) Perubahan UUD 1945, "*Risalah Perubahan Kekuasaan Kehakiman*", Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010.

- Pompe, Sebastian, *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*, Lembaga Kajian dan Advokasi Untuk Independensi Peradilan, Jakarta, 2012.
- Saleh, Imam Anshori, *Konsep Pengawasan Kehakiman; Upaya Memperkuat Kewenangan Konstitusional Komisi Yudisial Dalam Pengawasan Peradilan*, Setara Press, Malang, 2014.
- Shetreet, Shimon dan Deschenes, Jules, *Judicial Independence; the Contemporary Debate*, Martinus Nijhoff Publisher, Boston, 1995.
- Singka, Valina, *Menyusun Konstitusi Transisi; Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986.
- Soemantri, Sri, *Hukum Tata Negara: Pemikiran dan Pandangan*, Rosdakarya, Bandung, 2014.
- Thohari, A. Ahsin, *Komisi Yudisial & Reformasi Peradilan*, ELSAM, Jakarta, 2004.
- Voermans, Wim, *Komisi Yudisial di beberapa negara Uni Eropa (Council for the Judiciary in EU Countries)*, Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), Jakarta, 2002.

### **Penelitian dan Jurnal**

- Faiz, Pan Mohammad, "A Critical Analysis of Judicial Appointment Process and Tenure of Constitutional Justice in Indonesia", *Hassanuddin Law Review (HALREV)*, Volume 2 Issue 2, Faculty of Law Hassanudin University, Makassar, Agustus 2016.
- Feld, Lars P. dan Voigt, Stefan, "Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of Indicators", *European Journal of Political Economy*, Volume 19, 2003.
- Garoupa, Nuno dan Ginsburg, Tom, "Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial independence", *John M. Olin Law and Economic Working Paper No. 444*, Public Law and Legal Theory Working Paper No. 250, Chicago, 2008.
- \_\_\_\_\_, "The Comparative Law and Economics of Judicial Councils", *Barkeley Journal of International Law*, Volume 27, Issue 1, Article 3, California, 2009.
- Larkins, Christopher M, "Judicial Independence and Democratization; A Theoretical and Conceptual Analysis", *The American Journal of Comparative Law* 4, Vol XLIV, 1996.
- Project, World Justice, *Laporan Tentang Indonesia 2015*, WJP, Washington, DC, dan Seattle, WA, 2015.
- Roundtable, Indonesian Legal, "Indeks Persepsi Negara Hukum 2012", *ILR-Tahir Foundation*, Jakarta, 2013.

### **Makalah dan Artikel**

Falaakh, Fajrul, "*Transparansi dan Akuntabilitas Yudikatif*", Materi Pelatihan HAM Bagi Jejaring KY, Pusham UII-KYRI-Norwegian Centre for Human Rights (NCHR), Denpasar 22-26 Juni 2010, Bandung 29 Juni- 3 Juli 2010.

Kompas, "*Pengawasan MA tak Efektif*", Jum'at, 29 Desember 2017.

### **Peraturan Perundang-undangan :**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3879.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 8.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4415.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan kedua Mahkamah Agung, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4958.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5076.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor, 5226.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor, 5250.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor, 5456.

### **Putusan Lembaga Peradilan**

Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006

Putusan MK Nomor 49/PUU-IX/2011

Putusan MK Nomor 27/PUU-XI/2013

Putusan MK Nomor 1, 2/PUU-XII/2014

Putusan MK Nomor 43/PUU-XIII/2015

Putusan MA No 36P/HUM/2011

**Wawancara**

Hamdan Zoelva dan Hardjono, dalam sebuah kegiatan Forum Group Discussion, *“Problematika Pengangkatan Hakim Agung dan Hakim Konstitusi”* FGD 1 September 2018 Kerja sama Komisi Yudisial dan FH UII.

Suparman Marzuki, wawancara, Yogyakarta, 14 Januari 2015.