REKONSTRUKSI MEKANISME PEMILIHAN HAKIM AGUNG

(Studi Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 27/PUU-XI/2013
dan Perbandingan di Berbagai Negara)

T E S I S

OLEH :

NAMA MHS. : AHMAD ABRARI, S.Th.I
NO. POKOK MHS.: 14912011
BKU : HTN/HAN

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2016

REKONSTRUKSI MEKANISME PEMILIHAN HAKIM AGUNG

(Studi Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 27/Puu-Xi/2013 dan Perbandingan di Berbagai Negara)

OLEH :

NAMA MHS.	**: AHMAD ABRARI, STh.I**
NO. POKOK MHS.	**: 14912011**
BKU	**: HTN/HAN**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis

Pembimbing 1

Dr. Drs. Muntoha., S.H., M.Ag. Yogyakarta, …….

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

REKONSTRUKSI MEKANISME PEMILIHAN HAKIM AGUNG

(Studi Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 27/PUU-XI/2013
dan Perbandingan di Berbagai Negara)

T E S I S

OLEH :

NAMA MHS. : AHMAD ABRARI, STh.I
NO. POKOK MHS. : 14912011
BKU : HTN/HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan LULUS pada hari Jumat, 24 Juni 2016

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2016

REKONSTRUKSI MEKANISME PEMILIHAN HAKIM AGUNG

(Studi Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 27/PUU-XI/2013

dan Perbandingan di Berbagai Negara)

Oleh :

NAMA MHS. : AHMAD ABRARI, S.Th.I
NO. POKOK MHS. : 14 912 011
BKU : HTN/HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada Jumat, 24 Juni 2016
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing 1

Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag. Yogyakarta, ...

Anggota Penguji

Dr. Ridwan, S.H., M.Hum. Yogyakarta, ...

Anggota Penguji

Dr. Bambang Sutiyoso, S.H., M.Hum. Yogyakarta, ...

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Rasulullah Muhammad SAW bersabda :

خير الناس أنفعهم للناس

":Sebaik-baik manusia diantaramu adalahyang paling banyak memberi manfaat bagi rang lain". (HR.Bukhari Muslim)

Tesis ini penulis persembahkan buat almamaterku tercinta
Program Studi Magister Ilmu Hukum
Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia dan Dunia Akademik,
Istri dan Anak-anakku tercinta

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA PASCASARJANA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : AHMAD ABRARI, S.Th.I
No. Mhs : 14912011

Adalah benar-benar mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul :

REKONSTRUKSI MEKANISME PEMILIHAN HAKIM AGUNG (Studi Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 27/PUU-XI/2013 dan Perbandingan di Berbagai Negara).

Karya Ilmiah ini sudah saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Pascasarjana Fakultas Hukum UII.
Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya tulis saya yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli, bebas dari unsur yang dapat dikategorikan sebagai perbuatan *penjiplakan Karya ilmiah (plagiat)*;
3. Bahwa meskipun secara prinsip hal milik atas karya ilmiah ini adalah ada pada diri saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (butir no 1 dan 2) saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbuktisecara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.
Demikian Surat Pernyataan ini say buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat tidak ada dalam bentuk tekanan oleh siapapan.

Dibuat di : Yogyakarta
Pada Tanggal : 24 Juni 2016
Yang membuat Pernyataan,

AHMAD ABRARI, S.Th.I

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT yang senantiasa melimpahkan rahmah, hidayah dan inayah-Nya sehingga atas ridho-Nya penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul "REKONSTRUKSI MEKANISME PEMILIHAN HAKIM AGUNG (Studi Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 27/PUU-XI/2013 dan Perbandingan di Berbagai Negara)." Shalawat dan selam senantiasa tercurah limpahkan kepada baginda Nabi Agung Nabi Muhammad SAW yang telah menyampaikan risalahnya ajaran agama Islam dan pedoman hidup kepada kita sebagai satu-satunya agama yang diridhai oleh Allag SWT.

Sebagai manusia biasa, penulis menyadri bahawa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan. Dengan iringan do'a dan harapan, semoga tesis ini mempunyai nilai manfaat bagi seluruh pembaca. Ucapan terima kasih juga penyusun haturkan kepada seluruh pihak yang telah membantu penyusun dalam menyelesaikan tesis ini baik secara langsung maupun tidak langsung, secara meteriil maupun moril. Oleh karena itu, penyusun mengucapkan banyak-banyak terima dan penghargaan yang stinggi-tingginya kepada:

1. Bapak Dr. H. Aunur Rohim, SH., MH. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D selaku Direktur Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Dr. Drs. Montoha., S.H., M.Ag. selakuk pembimbing yang senantiasa bersabar dalam membimbing dan mengarahkan penyusun dalam menyelesaikan tesis ini hingga selesai.
4. Bapak Drs. H. Subowo, MM yang telah banyak membimbing, memotivasi dan memberikan waktu kepada Penulis untuk melanjutkan Studi S2. Semoga Allah memberikan balasan yang terbaik buat Bapak Drs. H. Subowo, MM. Sekeluarga.
5. Kepada kedua orang tua Bapak Ahya' Bin Mudenan dan Ibu As'adah Bin Arsad yang telah mendorong dan senantiasa memberikan do'a,

nasehat, semangat dan semua atas pengorbanannya untuk senantiasa memberikan yang terbaik buat kami anak-anaknya.

6. Istri tercinta Anjar Iliyahwati, S.Sos. yang selalu mendoa'akan, memberi semangat, mendorong dan selalu bersabar dalam mendapingi penyusun untuk menyelesaikan tesis ini.
7. Anak-anakku Muhammad Afgharin Hisan dan Alek Rifan Baroro yang telah merelakan waktunya buat Bapak menyelesaikan kuliah dan tesis ini (sabtu dan minggu buat kuliah). Harapan Bapak Semoga kamu tumbuh menjadi anak yang sholeh yang berguna bagi Agama Nusa dan Bangsa Indonesia.
8. Ust. Maulidi, S.H.I., M.A., M.H. Mashudi, S.Fil., M.Fil. terima kasih penulis sampaikan karena telah banyak memotivasi penulis untuk melanjutkan studi hingga jenjang S2.
9. Kawan-kawan FPPI/KMPD terima kasih telah banyak memberikan semangat kepada penulis untuk terus dan terus belajar dan berdialektika bersama Rakyat.
10. Teman-teman Keluarga Besar Pascasajana terutama BKU HTN/HAN yang telah banyak berdiskusi dan berdialektika bersama. Kawan-kawan yang lain yang tidak bisa kami sebutkan satu persatu, BKU Pidana dan BKU Bisnis angkatan 32 semoga perjuangan kita dalam menata kehidupan berbangsa dan bernegara tidak berhenti dalam tataran ide semata, akan tetapi perlu tindakan nyata. Semoga permohonan kita dibulan Ramadhan 1437 H ini terkabulkan oleh Allah SWT. Amin ya Rabbal Alamin.

Semoga semua yang telah diberikan kepada penulis bisa menjadi amal ibadah dan mendapatkan balasan dari Allah. Akhirnya penulis berharapat, semoga karya tulis yang sederhana ini dapat memberikan manfaat buat penulis, kegiatan akademik dan masyarakat umum.

Yogyakarta, 29 Juni 2016
Penulis,

AHMAD ABRARI

DAFTAR ISI

COVER i

HALAMAN PERSETUJUAN ii

COVER HALAM PENGESAHAN iii

HALAMAN PENGESAHAN iv

MOTTO DAN PERSEMBAHAN v

SURAT PERNYATAAN vi

KATA PENGANTAR vi

DAFTAR ISI ix

ABSTRAK xii

BAB I : PENDAHULUAN 1

A. Latar belakang 1
B. Rumusan Masalah 13
C. Tujuan dan Kegunaan 14
D. Orisinalitas Penelitian 14
E. Kerangka Teori 17
   1. Negara Hukum 17
   2. Pembagian Kekuasaan dan *Check and Balance* 21
   3. Pengisian Jabatan 26
F. Metode Penelitian 31
   1. Pendekatan Penelitian 31
      a. Pendekatan Perundang-undangan 31
      b. Pendekatan Historis 32
      c. Pendekatan Komparatif 32
   2. Sumber Data 32
      a. Data Primer 32
      b. Data Sekunder 33
         1) Bahan Hukum Primer 33

2) Bahan Hukum Sekunder 34
c. Sumber Hukum Tersier 34
3. Metode Pengumpulan Data 34
4. Analisis Data 35
G. Sistematika Pembahasan 35

BAB II : TEORI NEGARA HUKUM, *CHECK AND BALANCE* DAN PENGISIAN JABATAN 37

A. Negara Hukum dan Pengadilan yang Merdeka 37
B. *Check and Balance* 43
C. Pengisian Jabatan 57

BAB III : MEKANISME PEMILIHAN HAKIM AGUNG DI INDONESIA DAN PERBANDINGANNYA DENGAN BEBERAPA NEGARA 63

A. Kekuasaan Kehakiman di Indonesia 63
1. Tinjauan Umum Tentang Mahkamah Agung 70
2. Kedudukan Komisi Yudisial 73
3. Pemilihan Hakim Agng Melalui KY di Indonesia 76
B. Pemilihan Hakim Agung di Beberapa Negara 80
1. Amirika Serikat 80
2. Belanda 84

BAB IV : REKONSTRUKSI MEKANISME PEMILIHAN HAKIM AGUNG DALAM PUTUSAN MK No. 27/PUU-XI/2013 88

A. Tinjauan Umum Tentang Putusan Mahkamah Konstitusi No 27/PUU-XI.2013 88
1. Pokok Permohonan 88
2. Pendapat mahkamah Konstitusi 91
3. Amar Putusan Mahkamah Konstitusi 101
B. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No 27/PUU-XI.2013 ... 105
C. Rekontruksi Pemilihan Hakim Agung di Masa Mendatang 122

BAB V : PENUTUP 140

A. Kesimpulan 140

B. Saran-saran..... 141

DAFTAR PUSTAKA 143

Abstrak

Mekanisme pemilihan Hakim Agung sempat mengalami inkonstitusional. Berdasarkan kehendak eksplisit UUD 1945, DPR hanya bertugas memberikan persetujuan calon Hakim Agung yang diajukan KY. Namun faktanya, DPR pernah menyimpang dari aturan konstitusional tersebut, dengan melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap calon Hakim Agung, walaupun KY sudah melakukannya. Tindakan inkonstitusional DPR tersebut sudah diluruskan oleh MK melalui putusannya Nomor. 27/PUU-XI/2013. MK mengembalikan proses pemilihan Hakim Agung di DPR tersebut sesuai dengan amanat UUD 1945. Yaitu DPR hanya berwenang memberikan persetujuan calon Hakim Agung yang diajukan KY, dan tidak lagi melakukan uji kelayakan dan kepatutan. Proses Inilah yang dumaksud rekonstruksi mekanisme pemilihan hakim agung. Putusan MK tersebut masih menyisakan sejumlah persoalan, sehingga pertimbangan putusan MK tersebut patut dianalisis. Meski sudah ada perbaikan, mekanisme pemilihan Hakim Agung masih jauh dari konsep idealnya. Dalam rangka mencari konsep ideal tersebut, maka dirasa perlu melakukan studi perbandingan dengan beberapa negara.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum positif dengan menggunakan tiga metode pendekatan; pendekatan Undang-undang, yaitu menelusuri bahan-bahan pustaka dan Putusan MK. Pendekatan hitoris *(historical approach)* dingunakan bertujuan mengungkap sejarah perjalanan mekanisme pemilihan hakim di Indonesia. Terakhir adalah Pendekatan komparatif, dengan melakukan telaah terhadap beberapa sistem yang digunakan untuk memperoleh persamaan dan perbedaan mengenai mekanisme pemilihan calon hakim agung yang berlaku di berbagai negara.

Berdasarkan penelitian ini dapat disimpulkan bahwa Pasal 8 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UU MA, serta Pasal 18 ayat (4) UU KY, telah menyimpang atau tidak sesuai dengan norma Pasal 24A ayat (3) UUD 1945, agar ketentuan kedua Undang-Undang di atas tidak menyimpang dari norma UUD 1945, menurut Mahkamah kata “dipilih” oleh Dewan Perwakilan Rakyat harus dimaknai “disetujui” oleh Dewan Perwakilan Rakyat serta kata “pemilihan” dalam ayat (4) UU MA harus dimaknai sebagai “persetujuan”.

Jabatan Hakim Agung di Indonesia bukanlah jabatan politik, dalam prosesnya sangat menekankan pada aspek kualifikasi profesional, akan tetapi pertimbangan politik tidak dapat dihindari. Keterlibatan DPR dalam proses tersebut sebagai perwujudan dari penguatan legitimasi Rakyat.

Konsep mekanisme pemilihan hakim agung di Indonesia dimasa mendatang di perlukan pembaharuan serta pemilihan harus didasarkan pada aspek demokrasi yang merujuk pada nilai-nilai dasar demokrasi (aspek substantif) yang merefleksikan nilai-nilai moralitas, keadilan, *reasonableness* dan itikad baik (*good faith*). bukan sekedar memilih *judge*, melainkan *justice*.

Kata Kunci: Rekonstruksi, Mekanisme, Pemilihan, Ideal, Hakim Agung, KY, MK, DPR

BAB I

PENDAHUAN

A. Latar Belakang

Konsep Negara Hukum dan Demokrasi memiliki nilai historis yang sama, yakni dilahirkan untuk membendung adanya kesewenang-wenangan dari kekuasaan yang mempraktikkan sistem yang absolut dan mengabaikan hak-hak dari rakyat itu sendiri.[1] Dari berbagai macam versi sejarah yang ada hampir semua mengatakan, bahwa lahirnya negara hukum yang demokratis, merupakan upaya dari rakyat proletar dalam melawan absolutisme kelompok bourjuis.[2]

Konsepsi Negara Hukum sesungguhnya telah jauh difikirkan pada abad sebelum masehi, dan bahkan sebelum ilmu negara itu sendiri disentuh dalam benak fikiran para filosof terdahulu. Secara embrionik, gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato dan Aristoteles, ketika ia mengintroduksi konsep Nomoi, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat di usia tuanya. Dalam Nomoi, Plato menguraikan bentuk-bentuk pemerintahan yang mungkin dijalankan. Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Di situ diuraikan juga bahwa pemerintahan harus berdasarkan peraturan hukum dan dalam menjalankan pemerintahan tidak diperbolehkan adanya kesewenang-wenangan. Di samping itu, pembagian kekuasaan juga tidak luput dari salah satu konsepsi Negara Hukum menurut Plato.

[1] Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 161.

[2] Francis Fukuyama, *The End of History and The Last Man*(Yogyakarta: Qolam, 2004), hlm. 7.

Intinya bahwa hukum itu tidak seharusnya mengabdi kepada kepentingan politik sektarian dan primordial melainkan kepada cita-cita politik dalam kerangka kenegaraan. Menurut Hans Kelsen hukum itu merupakan sebuah tatanan normatif yang menjadi pedoman saklek atas kesepakan antara rakyat dengan penguasa, sehingga hukum itu hadir menjadi keniscayaan sebagai jaminan rasa aman di dalam kehidupan bermasyarakat.[3]

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) sebagai pedoman kitab hukum tertinggi di Indonesia, "*Constitutie is de hoogste wet*",[4]telah mengalami perubahan sebanyak empat kali. Hal itu, tentu akan membawa implikasi dan pergeseran paradigma terhadap kondisi ketatanegaraan di Indonesia sebagai negara hukum.[5]Secara inheren telah mengakomodir nilai-nilai demokrasi dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia. Dalam konsepsi negara hukum, keberadaan Hak Asasi Manusia merupakan unsur penting yang harus ada dan memperoleh perlindungan dan penghormatan yang dijamin dan dipenuhi oleh negara dan pemerintah.[6] Penghormatan terhadap hak fundamental warga negara menjadi aspek yang diutamakan dengan dituangkannyakedalam perubahan konstitusi.Pada perubahan konstitusi yang dilakukan secara konstitusionalisme tersebut telah menjamin adanya hak-hak politik bagi warga negara, penyelenggaraan kekuasaan negara; yang telah dibagi sedemikian rupa sehingga kekuasaan eksekutif diimbangi oleh

[3] Hans Kelsen, *Pengantar Teori Hukum*, (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 157.

[4] Laica Marzuki, *Konstitusionalisme dan Hak Asasi Manusia,* Jurnal MK Volume 8 No. 4 Agustus 2011, hlm. 482

[5] Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

[6] Maruar Siahaan, "Hak asasi Manusia dan Konstitusi", *Makalah Diskusi ELSAM (Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat),* Jakarta, 29 Juni 2010.

kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum. itulah yang dinamakan konstitusionalisme (*constitutionalism*).[7]

Deskripsi konstitusionalisme dalam konstitusi dapat dilihat dari konstruksi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang memuat dua esensi makna, frasa 'kedaulatan berada di tangan rakyat' mengandung pengakuan akan keberadaan pemerintahan rakyat yang berdaulat atau *democratic state*, dan frasa 'dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar' mengandung prinsip konstitusionalisme atau *constitusionalism*. Rakyat dalam melaksanakan kedaulatannya terikat dan patuh pada aturan konstitusi. Kedaulatan yang berada di tangan rakyat tidak dapat dilaksanakan secara bertentangan dengan konstitusi. Kedaulatan rakyat tidak membenarkan *the ruling of the mob*.[8]

Dalam perkembangannya, konstitusionalisme juga mengatur tentang keberadaan lembaga negara, memberi kewenangan dan membatasi penggunaannya,[9] yang kemudian dikuatkan dengan diadopsinya gagasan pemisahan kekuasaan dalam arti horizontal (*horizontal separation of power*) yang dilaksanakan bersamaan dengan prinsip *check and balances* antar lembaga konstitusional yang sederajat, dan yang diidealkan saling mengendalikan satu sama lain.[10]

---

[7] Miriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politiik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm. 112.

[8] Laica Marzuki, *Konstitusionalisme dan Hak Asasi Manusia,* Jurnal MK Volume 8 No. 4 Agustus 2011, hlm. 486

[9] Maruar Sirait, *Op.cit.* hlm.112

[10] Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*(Jakarta: Sekretari Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 45.

Transisi demokrasi yang lahir dari proses amandemen konstitusi telah menciptakan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang akuntabel dan dikuti dengan berdirinya lembaga baru bernama Komisi Yudisial.[11] Komisi ini menjadi bagian dari upaya memperbaiki institusi peradilan yang senantiasa diharapkan terjaga kemandirian dan akuntabilitasnya dalam menegakkan hukum dan keadilan.[12]

Lahirnya Komisi Yudisial ini dilatarbelakangi atas beberapa hal yaitu:[13]a). Lemahnya monitoring secara intensif terhadap kekuasaan kehakiman; karena dahulu monitoring hanya dilakukan secara internal saja; b) tidak ada lembaga negara yang menjadi penghubung antar kekuasaan pemerintah (*excecutive power)* dalam hal ini Departemen Kehakiman dan Kekuasaan Kehakiman (*Judicial power*); c) Kekuasaan kehakiman dianggap tidak mempunyai efisiensi dan efektifitas yang memadai dalam menjalankan tugasnya apabila masih disibukkan dengan persoalan-persoalan teknis non hukum; d) tidak adanya konsistensi lembaga peradilan, karena setiap putusan kurang memperoleh penilaian dan pengawasan yang ketat dari sebuah lembaga khusus; e) pola rekruitmen hakim masa itu dianggap terlalu bias dengan masalah politik, karena lembaga yang mengusulkan dan merekrutnya adalah lembaga-lembaga politik, yaitu presiden atau parlemen.

[11] Imam Anshori Shaleh, *Konsep Pengawasan Kehakiman,* (Malang: Setara Press, 2014), hlm. 1.

[12] Di dalam UUD 1945 (sesudah amandemen) Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 24 menyebutkan; "Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan".

[13] Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi,* (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 149.

Hal-hal demikianlah yang melatarbelakangi terbentukya Komisi Yudisial, yang diciptakan sebagai konsekuensi politik hukum (*legalpolicy*) untuk membangun sistem *check and balances* di dalam struktur kekuasaan kehakiman. Sesuai dengan fungsinya, Komisi Yudisial dimaksudkan untuk meningkatkan akuntabilitas kekuasaan kehakiman yang independen dan diharapkan berperan penting dalam mewujudkan demokrasi dan negara hukum dengan modal dasar sebagai lembaga (*constitusional body*).[14] Pasal 24B UUD 1945, menyatakan bahwa Komisi Yudisial Republik Indonesia (KY) bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Berdasarkan Undang-undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial menegaskan dapat diketahui pertimbangan lahirnya undang-undang ini:

1. Bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum menjamin kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menjalankan peradilan;
2. Bahwa komisi yudisial mempunyai peranan penting dalam usaha mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka melalui pencalonan hakim agung serta pengawasan hakim yang transparan dan partisipatif.[15]

Eksistensi Komisi Yudisial sesungguhnya telah diakui baik di negara dengan tradisi *civil law* maupun *common law*. Meskipun sebenarnya lembaga Komisi Yudisial tersebut merupakan ciri utama dari negara tradisi *civil law*. Hal

[14] Muhammad Fajrul Falaakh, "Beberapa Pemikiran Untuk Revisi Undang-undang Komisi Yudisial Republik Indonesia", dalam *BungaRampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial*, (Jakarta: Komisi Yudisial RI, 2006), hlm. 216-217.

[15] Dimuat pada bagian Menimbang Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial.

inisebagaimana yang telah dijelaskan oleh Louis Aucion yang mengatakan bahwa Komisi Yudisial berurat-akar, tumbuh dan berkembang di negara Perancis. Pembentukan Komisi Yudisial di Perancis,dipicu atas meningkatnya ketidakpuasan masyarakat Perancis terhadap intervensi yang dilakukan oleh pemerintah terhadap institusi peradilan. Kemudian, pada tahun 1883 terbentuklah lembaga semacam Komisi Yudisial, yakni *superior council of the judiciary (Conseil Superieur de la Magistrature*) yang dibentuk untuk mengawasi peradilan dan memastikan independensi serta menyelenggarakan mekanisme disiplin bagi hakim.[16] Hal ini sejalan dengan konteks Negara Indonesia, yang mendirikan Komisi Yudisial dengan tujuan untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Hingga saat ini, Komisi Yudisial telah menerima banyak laporan pengaduan dari masyarakat tentang para hakim yang dinilai melanggar kode etik, tidak profesional dan melanggar prinsip imparsialitas dalam menjalankan tugasnya.[17]

Namun, ketika Komisi Yudisial telah berjalan dengan tugasnya, terjadilah sengketa konstitusional antar lembaga hukum di Indonesia. Sengketa konstitusional tersebut terjadi pada tahun 2005, sengketa yang terjadi antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial bermuara pada permohonan hak uji materil yang diajukan oleh 31 orang Hakim Agung terhadap Undang-Undang Komisi Yudisial dan telah diputus Mahkamah Konstitusi pada tahun 2006. Putusan tersebut pada intinya menyatakan bahwa Undang-Undang Komisi Yudisial dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 sehingga harus

[16] Idul Rishan, *Komisi Yudisial; Suatu Upaya Mewujudkan Wibawa Peradilan*(Yogyakarta: Genta Press, 2013), hlm. 30.

[17] Imam Anshori Shaleh, *op.cit.* hlm. 6.

dirubah. Mahkamah Konstitusi (MK) menyatakan bahwa segala ketentuan UU KY yang menyangkut pengawasan harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena terbukti menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid).*[18]

Problem konstitusional tersebut kemudian berlanjut pada mekanisme pengangkatan hakim agung. Mekanisme pengangkatan hakim agung menurut Pasal 24A ayat (3) UUD 1945 ditetapkan oleh Presiden setelah menerima calon hakim agung yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).Dalam konstruksi konstitusi, DPR dalam kapasitasnya sebagai representasi rakyat hanya memberikan persetujuan atas calon hakim agung yang telah diajukan oleh Komisi Yudisial (KY), sebagaimana tercantum dalam Pasal 24A ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan; *"Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden*. Namun pengangkatan hakim agung yang demikian, telah diatur secara menyimpang dalam undang-undang,yaitu dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang- Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU MA).

Penyimpangan konstitusional tersebut dapat dilihat dalam UU No. 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung yang menjelaskan :

[18] Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 005/PUU-IV/2006, diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi yang terbuka untuk umum pada Rabu, 23 Agustus 2006. hlm.186.

1. Pasal 8 ayat (2) UU MA :

"Calon hakim agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dari nama calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial";

2. Pasal 8 ayat (3) UU MA:

"Calon hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat 1 (satu) orang dari 3 (tiga) nama calon untuk setiap lowongan";

3. Pasal 8 ayat (4) UU MA:

"Pemilihan calon hakim agung sebagaimana dimaksudkan pada ayat (3) dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari sidang terhitung sejak tanggal nama calon diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat"

Inkonsistensi norma konstitusi juga tercantum dalam UU No. 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (UU KY). Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UU KY menyebutkan;"*Dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak berakhirnya seleksi uji kelayakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Yudisial menetapkan dan mengajukan 3 (tiga) calon hakim agung kepada DPR untuk setiap 1 (satu) lowongan hakim agung dengan tembusan disampaikan kepada Presiden"*;Padahal sesungguhnya UU MA dan UU KY merupakan Undang-Undang yang sejatinya dimaksudkan sebagai pelaksanaan konstitusi, yaitu Pasal 24A ayat (3) UUD 1945.

Berdasarkan frase yang tercantum dalam Pasal 8 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU MA dan Pasal 18 ayat (4) UU KY, DPR tidak memberikan

persetujuan terhadap calon hakim agung yang diusulkan oleh KY sebagaimana yang diatur dan dikehendaki oleh UUD 1945, tetapi melakukan pemilihan terhadap calon hakim agung tersebut. Pengaturan oleh kedua Undang-Undang tersebut bukan hanya melanggar konstitusi dan menimbulkan ketidakpastian hukum, tapi juga memaksa KY untuk mengajukan calon hakim agung melebihi jumlah lowongan hakim agung yang dibutuhkan. Di samping itu pemilihan calon hakim agung oleh DPR juga berpotensi menganggu independensi calon hakim agung yang bersangkutan karena mereka dipilih oleh DPR yang nota bene adalah lembaga politik. Mekanisme tersebut dinilai telah melanggar atau setidaknya-tidaknya berpotensi melanggar hak konstitusional sebagaimana yang dijamin oleh konstitusi.[19]

Problem konstistusional terkait pengangkatan hakim agung sebagaimana di atas sangat signifikan pengaruhnya dalam upaya mewujudkan "*fair and independent judiciary"* yang merupakan *conditio sin quanon* dalam negara hukum yang demokratis. Pada akhirnya melalui Putusannya, Mahkamah Konstitusi telah membatalkan Pasal 8 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU MA dan Pasal 18 ayat (4) UU KY dengan Nomor Putusan 27/PUU-XI/2013. Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya menyatakan :

1. Kata "*dipilih"* dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai "*disetujui";*

[19] Dalam Pendahuluan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 27/PUU-XI/2013, hlm. 3.

2. Kata "*dipilih"* dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai *"disetujui";*

3. Kata "*Pemilihan"* dalam Pasal 8 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai *"persetujuan";*

4. Kata "*Pemilihan"* dalam Pasal 8 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai *"persetujuan";*

5. Frasa *"3 (tiga) nama calon"* dalam Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-UndangNomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai *"1 (satu) nama calon";*

6. Frasa *"3 (tiga) nama calon"* dalam Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai *"1 (satu) nama calon";*

7. Pasal 8 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) selengkapnya menjadi:

(2) Calon Hakim Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dari nama calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial.
(3) Calon Hakim Agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat 1 (satu) orang dari 1 (satu) nama calon untuk setiap lowongan.
(4) Persetujuan calon Hakim Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari sidang terhitung sejak tanggal nama calon diterima Dewan Perwakilan Rakyat.

8. Frasa "*3 (tiga) calon"* dalam Pasal 18 ayat (4) 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 Republik Indonesia Nomor 5250) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai *"1 (satu) calon";*

9. Frasa "*3 (tiga) calon"* Pasal 18 ayat (4) 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 Republik Indonesia Nomor 5250) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai *"1 (satu) calon";*

10. Pasal 18 ayat (4) 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 Republik Indonesia Nomor 5250) selengkapnya menjadi, "*Dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak berakhirnya seleksi uji kelayakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Yudisial menetapkan dan mengajukan 1 (satu) calon hakim agung kepada DPR untuk setiap 1 (satu) lowongan Hakim Agung dengan tembusan disampaikan kepada Presiden".*

Berdasarkan putusan No. 27/PUU-XI/2013 tersebut, dapat ditarik garis kesimpulan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat tidak lagi memiliki wewenang

untuk melakukan uji kelayakan dan kepatutan (memilih) kepada calon Hakim Agung yang di usulkan oleh Komisi Yudisial. Dewan Perwakilan Rakyat hanya dapat menyetujui atau tidak menyetujui calon Hakim Agung yang sudah diajukan oleh Komisi Yudisial. Selain itu proporsi usulan calon Hakim Agung dari komisi yudisial terhadap Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengalami perubahan, yang mana sebelumnya Komisi Yudisial harus mengusulkan 3 (tiga) dari setiap lowongan hakim agung, sekarang menjadi hanya satu dari setiap lowongan calon Hakim Agung yang di butuhkan oleh Mahkamah Agung.

Inilah yang penulis maksudkan dalam judul tesis "Rekonstruksi Pemilihan Hakim Agung" yang berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian semula, dimana dalam rekonstruksi tersebut terkandung nilai nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi semula. Untuk kepentingan pembangunan kembali sesuatu, apakah itu peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu, hingga pada konsepsi pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikira-pemikir terdahulu, kewajiban para rekonstruktor adalah melihat pada segala sisi, agar kemudian sesuatu yang coba dibangun kembali sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan terhindar pada subjektifitas yang berlebihan, dimana nantinya dapat mengaburkan susbstansi dari sesuatu yang ingin kita bangun tersebut.

Pengertian Rekonstruksi. Menurut Para Ahli

1) B.N Marbun.

Rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula ; Penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula[20].

2) James P. Chaplin

Reconstruction merupakan penafsiran data psikoanalitis sedemikian rupa, untuk menjelaskan perkembangan pribadi yang telah terjadi, beserta makna materinya yang sekarang ada bagi individu yang bersangkutan[21].

3) Ali Mudhofir

Rekonstruksionisme adalah salah satu aliran dalam filsafat pendidikan yang bercirikan radikal. Bagi aliran ini persoalan-persoalan pendidikan dan kebudayaan dilihat jauh kedepan dan bila perlu diusahakan terbentuknya tata peradaban yang baru[22].

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah penulis kemukakan di atas, maka dapat di rumuskan beberapa pokok permasalahan sebagaiberikut:

1. Apa pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi dalam mengeluarkan Putusan nomor 27/PUU-XI/2013 tentang pengujian materiil Undang-undang Nomor 3 Tahun 2009 dan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2011?
2. Bagaimana pemilihan Hakim Agung di Indonesia dan di beberapa negara?
3. Bagaimana konsep Pemilihan Hakim Agung di Indonesia dimasa mendatang?

---

[20] B.N. Marbun, 1996, Kamus Politik, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal.469.

[21] James P. Chaplin, 1997, Kamus Lengkap Psikologi, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal.421.

[22] Ali Mudhofir, 1996, *Kamus Teori dan Aliran dalam Filsafat dan Teologi*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, hal.213.

C. Tujuan dan Kegunaan

Adapun tujuan yang akan di tempuh dan menjadi harapan penulis dalam melakukan penelitihan ini adalah;

1. Untuk mengetahui apa saja yang menjadi pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi dalam mengeluarkan Putusan Nomor 27/PUU-XI/2013 tentang pengujian materiil Undang-undang Nomor 3 Tahun 2009 dan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2011.
2. Untuk mengetahui bagaimana pemilihan Hakim Agung di Indonesia dan di beberapa negara yang memiliki lembaga Komisi Yudisial seperti di Indonesia.
3. Untuk menemukan konsep pemilihan Hakim Agung di Indonesia di masa mendatang.

Adapun kegunaan penulisantesisini, penulis harapkan dapat bermanfaat untuk: secara normatif dan praktis dapat menambah khazanah pengetahuan ilmu hukum khususnya mengenai Mekanisme Pemilihan Calon Hakim Agung di Indonesia terkhusus bagi semua pihak yang telah membaca karya tulis ini.

D. Orisinalitas Penelitian

Pada tahap ini, penulis menyadari bahwa sudah banyak penelitian yang dilakukan terkait Pemilihan Hakim Agung di Indonesia atau premis lain yang hampir sama. Dalam proses penelurusan referensi yang dilakukanolehpenulis setidaknya ada beberapa referensi yang dapat disandingkan pada kesempatan kali ini sebagai bukti orisinalitas penelitian penulissebagaiberikut:

Pertama, karya tulis milik Sulasi Rongiyati dengan judul "Menjaring Hakim Berintegritas Melalui Seleksi Calon Hakim Agung". Dalam penelitiannya, dijelaskan bagaimana semestinya seleksi hakim agung yang berkualitas, berintegritas dan benar-benar dapat mempunggawai para pencari keadilan di negeri dan bangsa ini.[23] Dari kajian yang telah penulis telusuri dalam karya ilmiah milik Sulasi Rongiyatitersebut ternyata belum mempokuskandiri terkait tinjauan yuridis maupun analisis terhadap pemilihan calon Hakim Agung pasca Putusan MK Nomor 27/PUU-XI/2013 sehingga dapat dikatakan tidak samadengan penelitian yang penulis lakukan.

Karya ilmiah yang Kedua ditulis oleh tim dari Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (LBHI) dengan judul "Memilih Hakim Agung Terpilih, catatan atas seleksi wawancara calon Hakim Agung." Dalam tulisan ini mengupas beberapa hal terkait mekanisme seleksi Hakim Agung dari KY yang kemudian di usulkan kepada DPR sebelum adanya Putusan MK Nomor 27/PUU-XI/2013.[24]

Setelah penulis telaah lebih lanjut dari karya tulis tersebut, penulis belum menemukan aspek yuridis secara eksplisit yang dijadikan pijakan dalam menganalisis tulisan tersebut. Hal ini mengartikan bahwa Analisis terhadap implikasi pemilihan calon Hakim Agung pasca Putusan Mahkamah konstitusi Nomor 27/PUU-XI/2013 memang belum tersentuh dalam karya tersebut.

---

[23] Sulasi Rongiyati, *Menjaring Hakim Berintegritas Melalui Seleksi Calon Hakim Agung,* di terbitkan pada *Jurnal Info Singkat Hukum* DPR RI, 2013, hlm. 3

[24] *Jurnal Hukum* yang diterbitkan oleh YLBHI tentang Pemantauan Analisa Proses Seleksi Hakim Agung, volume 13, 2007, hlm. 12

Karya ilmiah Ketiga adalah sebuah karya ilmiah yang ditulis di dalam Buletin Media Informasi Hukum dan Peradilan Komisi Yudisial dengan Tema "Seleksi Ideal Kandidat Wakil Tuhan." Seperti halnya dengan karya-karya ilmiah sebelumnya, isi dari tulisan ini masih menguak tentang kritisisasi terhadap mekanisme dan metedologi tentang seleksi Hakim Agung sebelum adanya Putusan MK Nomor 27/PUU-XI/2013. Artinya dalam tulisan ini pula masih belum menyentuh terhadap analisi pemilihan calon Hakim Agung pasca Putusan MK Nomor 27/PUU-XI/2013.[25]

Karya ilmiyah yang Keempat adalah sebuah karya ilmiah yang ditulis di dalam sebuah jurnal Kriminologi Indonesia dengan Tema "Hanya Hakim Yang Bersih dan Kompeten yang Layak Adili Koruptor." Isi dari tulisan tersebut hanya berkutat pada kriteria hakim yang baik. Beberapa kriteria tersebut misalnya: memiliki kemampuan hukum (*legal skill*) dan pengalaman yang memadai; memiliki integritas, moral dan karakter yang baik; mencerminkan keterwakilan dari masyarakat (baik secara ideologis, etnis, gender, status sosial-ekonomi dan sebagainya); memiliki nalar yang baik; memiliki visi yang luas; memiliki kemampuan berbicara dan menulis; mampu menegakkan negara hukum dan bertindak independen dan impasial; memiliki kemampuan administratif; dan efisien.[26]

Karya ilmiah yang Kelima adalah Skripsi yang ditulis oleh Munawar Safari dari Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Sunan kalijaga Yogyakarta

[25] *Buletin Media Informasi Hukum dan Peradilan Komisi Yudisial*, Seleksi Ideal Kandidat Wakil Tuhan, volume 7 Tahun 2012, hlm. 15.

[26] Rifqi Sjarief Assegaf, "Hanya Hakim yang Berih dan Kompeten yang Layak Adili Koruptor," *Jurnal Kriminologi Indonesia*, Vol. 2 No. I Januari 2002: 8 – 18.

dengan judul “Rekrutmen Calon Hakim Agung di Indonesia Perspektif Hukum Islam.” Isi dari tulisan tersebut yaitu mengenahi kaidah-kaidah, etika dan prinsip hukum Islam yang dapat diterapkan dalam seleksi calon Hakim Agung Indonesia.[27]Dari kajian yang penulis lakukan atas karya imiah milik Munawar Safari, karya tersebut tidak dapat dipersamakan dengan karya tulis yang penulis kerjakan.Karena telaah dan analisisnya berbeda, penulis menggunakan hukum konvensional dan Putusan MK.

Dari sekian telaah referensi yang telah penulis lakukan, sampai sejauh ini belum ditemukan karya tulisan yang membahas tentang Analisi Pemilihan Calon Hakim Agung Pasca Putusan MK Nomor 27/PUU-XI/2013 oleh karena itu penulis semakin yakin untuk terus melanjutkan penelitian ini, dan mencoba menemukan konsep dalam mekanisme pemilihan hakim agung di Indonesia dimasa mendatang demi terwujudnya peradilan yang bebas dan independen.

E. Kerangka Teori

1. Teori Negara Hukum

Istilah *rechtstaat* (negara hukum) merupakan istilah baru, jika dibandingkan dengan istilah demokrasi, konstitusi, maupun kedaulatan rakyat. Para ahli telah memberikan pengertian terhadap negara hukum. R. Supomo misalnya memberikan pengertian terhadap negara hukum sebagai negara yang tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara. Negara hukum juga akan

[27] Munawar Safari , “Rekrutmen Calon Hakim Agung di Indonesia Perspektif Hukum Islam.”, *Skripsi* Fakultas Syari’ah Universitas Islam Negeri Sunan kalijaga Yogyakarta, 2008, hlm. 98.

menjamin tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberikan perlindungan hukum, antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.[28]

Konsepsi negara hukum merupakan gagasan yang muncul untuk menentang konsep absolutisme yang teah melahirkan negara kekuasaan. Pada pokoknya, kekuasaan penguasa (raja) harus dibatasi agar jangan sampai memperlakukan rakyat dengan sewenang-wenang. Pembatasan itu dilakukan dengan jalan adanya supremasi hukum, yaitu bahwa segala tindakan penguasa tidak boleh sekehendak hatinya, akan tetapi harus tetap berdasarkan atas hukum, menurut ketentuan hukum dan undang-undang yang berlaku dan untuk itu harus ada pembagian kekuasaan negara, khususnya kekuasaan yudikatif harus dipisahkan dari penguasa.[29]

Apabila melihat dari sejarahnya, paham negara hukum sebetulnya merupakan konsep yang sudah lama menjadi *discourse* para ahli, seperti yang telah dikemukakan oleh Plato dengan konsep *nomoi* yang dapat dianggap sebagai cikal bakal pemikiran tentang negara hukum. Kemudian ada Aristoteles yang mengemukakan ide negara hukum yang dikaitkan dengan arti negara yang dalam perumusannya masih terkait pada polis. Bagi Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia, melainkan

[28] Pendapat Supomo dikutip oleh A. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*(Malang; Bayu Media in Trans, 2004) hlm. 7.

[29] *Ibid*, hlm. 19.

pikiran yang adil dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum.[30]

Menurut S.F Marbun negara hukum adalah reaksi dari pemeintahan absolut sebagai perjuangan untuk menegakkan dan memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia guna menghapuskan sistem pemerintahan *absolut* itu sendiri.[31]

Pada zaman modern saat ini terdapat dua teori yang menjadi acuan bagi negara-negara yang menganut supremasi hukum, yang pertama yaitu, konsep negara hukum yang dikembangkan di negara Eropa Kontinental yang dikenal dengan konsep negara *Rechtstaat*. Rechtstaat dalam konsep negara hukum menurt Sthal adalah a) Jaminan terhadap hak asasi manusia; b) Pembagian kekuasaan; c) Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan dan; d) Peradilan administrasi negara. [32]

Sedangkan yang kedua diambil dari tradisi *Anglo Saxon*, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Decey, dengan sebutan "*The Rule of Law*". Dalam hal ini Decey menyebutkan ada tiga elemen dalam konsep "*The Rule of Law*", yaitu;[33]

1. *Supremacy of law*
2. *Equality before the law*

---

[30] M. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Sinarbakti, 1980) hlm. 142.

[31] S.F. Marbun, dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi* (Yogyakarta; UII Press, 2001), hlm. 15.

[32] O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*(Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1967), hlm. 12.

[33] Sutiyono Bambang dkk, *Aspek-aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 8.

3. Due proces of law

Dari pemaparan kedua konsep negara hukum di atas, saat ini telah banyak yang mengalami elaborasi yang sangat signifikan dalam perkembangan hukum dan demokrasi yang ada. Meskipun antara konsep *rechtsaat* dengan *the rule of law* memiliiki perbedaan latar belakang, akan tatapi pada dasarnya keduanya berkenaan dengan perlindungan atas hak-hak kebebasan sipil warga negara dari kemungkinan tindakan sewenag-wenang kekuasaan negara. Keempat prinsip yang dikembangkan Julius Stahl dan ketiga prinsip A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri negara hukum modern di zaman sekarang.[34]

Jimly Asshiddiqie menyebutkan paling tidak ada sebelas prinsip pokokyang terkandung dalam negara hukum yang demokratis,[35] yakni:

1) Adanya jaminan persamaan dan kesataraan dalam kehidupan bersama;
2) Adanya pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan/pluralitas;
3) Adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama;
4) Adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama itu;
5) Adanya pengakuan dan persamaan terhadap persamaan hak asasi manusia;
6) Adanya pembatasan kekuasaan melalui mekanisme pemisahan dan pembagian kekuasaan disertai mekanisme penyelesaian sengketa ketatanegaraan antar lembaga negara, baik secara vertikal maupun horizontal;
7) Adanya peradilan yang bersifat independen dan tidak memihak dengan kewibawaan keputusan tertinggi atas dasar keadilan dan kebenaran;
8) Adanya lembaga peradilan yang dibentuk khusus untuk menjamin keadilan bagi warga negara yang dirugikan akibat keputusan atau kebijakan pemerintahan (pejabat administrasi negara).
9) Adanya mekanisme *judicial review* oleh lembaga peradilan terhadap norma-norma ketentuan legislatif, baik yang ditetapkan oleh lembaga legislatif maupun eksekutif;

[34] Ni'matul Huda, *Lo. Cit.,* hlm, 57.

[35] Jimly Assidiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar Demokrasi,* (Jakarta:Konpress, 2005), hlm. 299-300.

10) Dibuatnya konstitusi dan dibuatnya perundang-undangan yang mengatur jaminan pelaksanaan prinsip-prinsip di atas; dan
11) Adanya pengakuan terhadap asas legalitas atau *due process of law* dalam keseluruhan sistem penyelenggaraan negara.

Pada masa ini, hampir semua negara di dunia menganut prinsip negara hukum, yakni negara yang menempatkan hukum sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kekuasaan negara dan pemerintahannya.[36] Indonesiasendiri merupakan negarayang menerapkan konsep negara hukum yang berbasis Pancasila, seperti yang telah dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon:

"adanya pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia dalam negara hukum Indonesia, secara intrinsik melekat pada Pancasila dan bersumber pada Pancasila."

Bertitik tolak dari falsafah negara Pancasila tersebut, Hadjon kemudian merumuskan elemen atau unsur-unsur negara hukum Pancasila sebagai berikut[37]:

1) Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan *asas kerukunan.*
2) Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan negara.
3) Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir.
4) Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

2. Teori pembagian kekuasaan dan *Check and Balances*

[36] Ridwan HR, *Hukum Admistrasi Negara* (Jakarta; Rajawali, 2006), hlm.21-22.
[37] Philipus M. Hadjon, ***Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*** (Surabaya:Bina Ilmu, 1987), hlm 90.

Pemisahan kekuasaan negara merupakan prinsip yang fundamental dalam sebuah negara hukum maupun negara demokrasi. Selain karena berfungsi membatasi kekuasaan dari lembaga-lembaga penyelenggaraan negara, pemisahan kekuasaan negara juga untuk mewujudkan spesialisasi fungsi dalam rangka mencapai efisiensi yang maksimum, sesuai dengan tuntutan zaman yang modern.[38]

Berbicara tentang kekuasaan kehakiman dalam suatu negara hukum tidak akan ada artinya apabila kekuasaan penguasa negara masih bersifat absolut dan tidak terbatas. Sehingga kemudian muncul gagasan untuk membatasi kekuasaan penguasa negara, agar dalam menjalankan pemerintah tidak bersifat sewenang-wenang. Inilah esensi dan subtansi dari negara demokrasi. Penguasa tidak boleh sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaannya, karena sesungguhnya kekuasaan itu berasal dan diberikan oleh rakyat. Sehingga setiap tindakan pengusa harus bertujuan kepada kepentingan rakyat.

Secara historis-teoritik, ajaran demokrasi atau dikenal juga dengan kedaulatan rakyat telah digagaskan sejak dari zaman Yunani kuno dan Rumawi kuno, meskipun belum dipraktikkan sebagaimana mestinya namun demikian ajaran kedaulatan rakyat, pada pokoknya terkait dengan konsep yang dikenal sebagai demokrasi. Demokrasi berasal dari perkataan '*demos*' yang berarti rakyat dan '*kratien*' atau *'cratie'* yang berasti kekuasaan[39]. Dengan demikian demokrasi berarti kekuasaan rakyat, yaitu sebagai suatu konsep tentang pemerintahan oleh rakyat atau '*rule by the people'*.

[38] Sirajuddin dan Zulkarnaen, *Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik*, (Bandung: Citra Aditya, 2006), hlm. 23.

[39] Jimly Asshiddiqie, ***Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia***, (Ichtiar Baru-van Hoeve, 1994). hlm 11.

Dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat sering dipopulerkan sehubungan dengan konsep demokrasi dan bahkan Prof. Jimly Asshiddiqie menambahkan oleh rakyat, untuk rakyat, dan bersama rakyat. Itulah demokrasi atau kedaulatan rakyat, yaitu satu ajaran yang memandang kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, berasal dari rakyat, untuk kepentingan rakyat, dan diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat pula.

Dari ajaran demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai pemegang dan sumber kekuasaan negara, maka selanjutnya melahirkan teori bahwa kekuasaan yang sudah dilimpahkan oleh rakyat kepada penguasa itu tidak boleh terpusat pada satu orang atau lembaga negara saja. Sebab jika terpusat di satu orang atau lembaga negara saja, potensi penyalahgunaan kekuasaan sangat besar sekali. Dalam konteks itulah kemudian kekuasaan penguasa itu harus dibatasi.

Agar kekuasaan dapat dibatasi dan tidak terpusat pada satu orang saja, maka kekuasaan harus dipisah dan dibagi. Dari sinilah teori mengenai pemisahan dan pembagian kekuasaan negara menjadi sangat penting artinya untuk melihat bagaimana posisi atau keberadaan kekuasaan dalam sebuah struktur kekuasaan negara. Gagasan mengenai pemisahan dan pembagian kekuasaan mendapatkan dasar pijakan antara lain dari pemikiran John Locke dan Motesquieu.[40]

Dalam bukunya yang berjudul "*two Treaties of Goverment"*, John Locke mengusulkan agar kekuasaan di dalam negara itu dibagi kepada

[40] Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspita Sari, *Aspek-aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*(Yogyakarta: UII Press, 2004) hlm. 17.

organ-organ negara yang berbeda. Menurut John Locke, agar pemerintah tidak sewenang-wenang harus ada pembedaan pemegang kekuasaan dalam negara ke dalam tiga macam kekuasaan, yaitu :

a. Kekuasaan Legislatif

b. Kekuasaan Eksekutif

c. Kekuasaan Federatif

Berbeda dengan John Locke, dengan lebih memfokuskan kepada kewenangan yudikatif, Montesquieu menghendaki model separasi atau pemisahan tugas, fungsi, dan wewenang masing-masing lembaga kekuasaan negara secara mutlak. Semua kekuasaan negara dibagi menjadi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sehingga tidak boleh terjadi tumpang tindih tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing. Keinginan memisahkan kekuasaan negara secara tegas atas ketiga cabang kekuasaan negara tersebut merupakan prasyarat kebebasan yudikatif.[41] Penekanan kepada pentingnya kebebasan yudikatif, didasarkan pada pertimbangan karena kekuasaan kehakiman yang independen akan menjamin kemerdekaan individu dan hak asasi manusia. [42]

Alasan memisahkan ketiga cabang kekuasaan tersebut untuk mencegah pemusatan kekuasaan pada suatu badan atau orang. Sejarah membuktikan bila kekuasaan diberikan kepada satu orang atau satu badan mengakibatkan terjadinya tindakan sewenang-wenang dari seorang pemimpin, apakah itu bernama raja, ratu, kaisar, atau presiden. Hal ini

[41] Sunaryo, J.R., (ed), Montesquieu, *Membatasi Kekuasaan Telaah Mengenai Jiwa Undnang-Undang*, (Jakarta: Gramedia Pustaka, 1993), hlm. 51.

[42] *Ibid*. hlm 53.

sesuai dengan pendapat Lord Acton yang menyatakan “*”power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely”*.[43]

Dalam kenyataannya, ajaran pemisahan kekuasaan secara mutlak tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan, termasuk di negara yang mengaku paling konsisten memisahkan kekuasaan negara. Ivor Jennings membedakan konsep “*separation of power”* atau pemisahan kekuasaan dalam arti formil dan arti materiil. Teori trias politica dari John Locke yang kemudian dikembangkan oleh Montesquieu dengan ajaran pemisahan kekuasaan secara mutlak adalah ajaran pemisahan kekuasaan secara materiil. Sedangkan dalam arti formil, ajaran pemisahan kekuasaan berarti pemisahan tersebut tidak dipertahankan secara tegas. Untuk ajaran pemisahan kekuasaan dalam arti formal, Ismail Suny memberikan pengertian yang dipandangnya lebih tepat bagi Indonesia, yaitu “*Division of Power*” atau “pembagian kekuasaan” *(Distribution of Powers)* yang menekankan pembagian kekuasaan kepada pembagian fungsi dan bukannya pembagian lembaga/organ.

Sebagai kelanjutan ajaran *Separation of Power*, maka kajian-kajian atas hubungan antara ketiga cabang kekuasaan negara melahirkan sistem yang dikenal dengan istilah “*check and balances”* atau sistem saling mengawasi dan saling mengadakan perimbangan antar kekuasaan negara

[43] Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia,* (Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat-Universitas Padjadjaran Bandung, 1960). Hlm. 17-18.

mewarnai kedua sistem pemerintahan tersebut.[44] Bagaimana konfigurasi politik suatu negara akan berkaitan langsung dengan hubungan diantara ketiga cabang kekuasaan negara. Herbert Jacob mengatakan bahwa interaksi antara hukum, politik, dan lembaga peradilan adalah penting untuk tiga aktivitas yang menjadi pusat setiap negara modern, yaitu:

1. *Policy-making* atau pembuatan kebijakan;
2. *Social control* atau kontrol sosiak; dan
3. *Regime Legitimation* atau legitimasi penguasa.

3. Teori Pengisian Jabatan

Jabatan publik –secara teoretik- dipengaruhi oleh beberapa variabel, antara lain jenis kedaulatan, bentuk pemerintahan dan bentuk negara, sistem pemerintahan, sistem pembagian kekuasaan, serta sistem pertanggungjawaban, yang pada umumnya diatur dalam konstitusi. Dalam konstitusi dapat ditemukan cara pandang suatu bangsa tentang landasan filosofis, serta cita-cita yang hendak dicapai terkait dengan kehidupan ketatanegaraan yang dihimpun dalam sebuah konstitusi negara terkait. Oleh karena itu, dapat dipahami jika pengertian konstitusi yang dimaksud dalam tulisan ini mengacu pada pengertian konstitusi dalam arti luas. Konstitusi dalam arti luas, tidak hanya berisi tentang dokumen hukum saja melainkan juga tersusun berbagai pandangan filosofis, cita-cita suatu bangsa yang menjadi dasar pemberlakuan konstitusi itu sendiri dalam masyarakatnya.

[44] Moch. Kusnardi dan Harmili Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, (Jakarta:FH UI, 1988), hlm. 142.

Dengan demikian dapat dipahami, jika kompedium pemilihan kepala daerah diawali dengan pengertian demokrasi.[45]

Negara sebagai organisasi kekuasaan memiliki wewenang untuk memaksakan kehendaknya pada warga negaranya. Dalam konteks ini perlu diperhatikan kata ―wewenang― yang membedakan negara dengan organisasi lainnya seperti kelompok mafia yang juga dapat memaksakan kehendaknya.Yang membedakan negara dengan mafia yakni wewenang negara untuk memaksakan ketaatan terhadap aturan-aturannya dengan menggunakan kekerasan fisik yang seperlunya, diakui sebagai sah oleh masyarakat yang berangkutan, sedangkan perintah mafia dipatuhi karena masyarakat takut terhadap kekejaman mafia.Jadi, kekuasaan mafia berdasarkan penindasan, sedangkan negara berkuasa karena diakui keabsahannya.

Menurut Bagir Manan, jabatan adalah lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan akan mencerminkan tujuan dan data kerja suatu organisasi. Kumpulan dan keseluruhan jabatan atau lingkungan kerja tetap inilah yang mewujudkan suatu organisasi. Dengan perkataan lain, organisasi tidak lain dari kumpulan jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi. Keseluruhan fungsi dari semua jabatan atau lingkungan kerja tetap tersebut akan mencermingkan tujuan organisasi.

[45] Tim Kerja dibawah pimpinan Mochammad Isnaeni Rahmadi, Laporan Akhir Kompendium, Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA), Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, (Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2007), hlm.10

Menurut Logeman, Negara dalam bentuk penjelmaan sosialnya adalah organisasi yaitu suatu perikatan fungsi-fungsi.maka dengan fungsi dimaksudkan suatu lingkungan kerja yang tererinci dalam rangkaian keseluruhan. Dalam hubungannya dengan Negara ia disebut jabata. Negara adalah organisasi jabatan[46].Negara berisi berbagai jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan Negara.

Jabatan beserta fungsi-fungsi yang melekat atau diletakkan bersifat abstrak dan statis. Agar jabatan beserta fungsi-fungsi tersebut menjadi kongkrit dan bergerak mencapai sasaran atau tujuan, harus ada pemangku jabatan yaitu para pejabat, sebagai orang perorang (*natuurlijkpersoon*) yang duduk atau didudukkan dalam suatu jabatan dengan tugas dan wewenang (*taak en bevoegdheid*) untuk merealisasikan berbagai fungsi jabatan tertentu, hubungan pemangku jabatan sebagai personifikasi jabatan tidak berlaku terus menerus, tetapi hanya selama dia memangku suatu jabatan. Jadi tugas dan weewnang tidak melekat pada pemangku jabatan namun pada jabatan.Jabatan itu konsep abstrak sehingga tidak dapat bertindak.Oleh karena itu agar jabatan dapat bertindak harus ada peraturan yaitu manusia sebagai pemangku jabatan.[47]

Tindakan seorang pemangku jabatan atau disingkat pejabat, hanya mengikat jabatan apabila dia melakukan tindakan jabatan (*amtshandeling*), yaitu tindakan yang dilakukan dalam kualitasnya sebagai pejabat. Agar

[46] JHA. Logeman. *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif.* Edisi Terjemahan, (Jakarta: Ichtiar Baru-Van Hoeve), hlm.117

[47] Harus Alrasyid. *Pengisian Jabatan Presiden*, (Jakarta: PT Pustaka Utama Grafati, 1999) hlm.5

dibedakan dari tindakan pribadi (*prive handeling*), maka digunakan alat-alat formal seperti: nama jabatan, cap jabatan, kertas jabatan, sampul jabatan, tanda tangan ketua dan sekertaris, dan sebagainya. Jika pada tindakan jabatan, pemangku jabatan tidak bertindak atas namanya sendiri, namun atas nama jabatan yang diwakilinya. Misalnya, tindakan jabatan seringkali dianggap sebagai tindakan si pemangku jabatan.[48]

Agar tugas dan wewenang pejabat dapat dilaksanakan dalam suatu tindakan kongkrit dan dapat dipertanggungjawabkan (baik secara politik, hukum, atau sosial), kepada pejabat dibekali dengan hak dan kewajiban (recht and plicht) tertentu. Antara tugas wewenang disatu pihak dan hak kewajiban dipihak lain mempunyai hubungan yang bersifat fungsional satu sama lain. Penentuan tugas dna wewenang akan menjadi pengukur apakah hak dna kewajibanya sudah dijalangkan sebagaimana mestinya atau telah terjadi tindakan melampaui wewenang (*detournement de pouvoir*) atau telah terjadi penyalahgunaan wewenang (*misbruik van recht*). Sebaiknya hak dan kewajiban memungkin pejabat atau pemangku jabatan melakukan tindakan-tindakan hukum atau tindakan hukum kongkrit tertentu (*rechten en feitelijke handelingen*).Tanpa hak dan kewajiban, segala tugas dan wewenang tidak dapat diwujudkan secara kongkrit (dalam bentuk tindakan-tindakan). Dan segala sesuatu yang tidak mewujudkan dalam suatu bentuk tindakan kongkrit, tidak akan dapat dipertanggungjawabkan atau diminta pertanggungjawaban (secara politik, hukum, atau sosial dan lain-lain).

[48]*Ibid*, hlm.6

Untuk memungkin fungsi-fungsi yang lain melekat atau diletakkan pada jabatan dapat terlaksana, harus ada pemangku jabatan pejabat yang menjalangkan fungsi-fungsi tersebut. Hal ini membawa konsekuensi selain ada pemangku jabatan harus ada pranata pengisi jabatan.[49]

Jabatan sebagai lingkungan pekerjaan harus secara terus menerus ada orang yang menjalangkannya.Sebaliknya, jabatan sebagai pribadi hars terus ada orang yang mewakilinya.Orang yang dimaksud adalah pemangku jabatan.Logeman mengatakan bahwa hukum tata Negara positif harus memuat kaidah yang mengatur tentang bagaimana caranya seorang itu secara sah dikualifikasikan sebagai pemangku jabatan. Terkait hal ini Logeman[50] berpendapat:

> "lingkungan kerja yang merupakan jabatan, harus ditempati oleh seorang manusia; pribadi, yang merupakan jabatan, harus mewakili oleh seorang manusia. Inilah pemangku jabatan.Hukum tata Negara positif harus memuat norma-norma yang menggambarkan bagi pelbagai jabatan, bagaimana caranya seorang tertentu digolongkan sebagai pemangku yang sah dari apda suatu jabatan terntentu".

Terkait pemberhentian sementara dari pada pemangku jabatan, jabatan itu kehilangan wakilnya dan hal itu harus diatur menurut norma yang diberikan oleh hukum positif. Hal ini untuk menjamin bahwa jabatan itu tidak akan terlowong karena pemberhentian sementara, maka hal itu tentu tertuju kepada kedudukan seorang pengganti.[51]

---

[49] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Jakarta; Direjen Dikti Depdiknas, 2000). hlm 41

[50] *Op. Cit*. JHA. Logeman. *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif.* hlm.129

[51] *Ibid*, hlm. 132

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang dimaksud di sini adalah suatu cara kerja untuk mendekati sebuah persoalan sebagai bahan analis. Terkait dengan penelitian yang akan dibahas sangatlah mengedepankan paradigma hukum positif atau dalam kata lain penulis akan menggunakan metode doktrinal dalam kajian-kajian hukum positif. Dalam aliran hukum ini sangat mendayagunakan silogisme deduktif untuk menemukan jawaban mengenai "apa hukumnya untuk mengkaidahi suatu perbuatan tertentu." Selain itu pasal-pasal dan ayat-ayat yang terdapat dalam undang-undang atau hukum perundangan (tentu saja secara selektif) premis-premis utama.[52] Dari sini metode induktif-deduktif sangatlahlah relevan digunakan dalam penelitian ini, karena penggabungan dari pernyataan-pernyataan khusus menjadi satu konsepsi umum sebagai jawaban atas hepotesis dari hal yang khusus tersebut.

Dalam hal peraturan perundang-undangan itu sendiri terdapat kaidah-kaidah formal yang mengatur agar antara peraturan perundangan tersebut tidak tumpang tindih dan bersifat bias.[53] Kaidah-kaidah tersebut dinamakan dengan asas-asas dari peraturan perundang-undangan. Dari sini kemudian penulis akan mengkomparasiakan asas tersebut terhadap obyek primer yang menjadi konvergensi persoalannya.

a. Pendekatan perundang-undangan

[52] Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum,* (Jakarta: Renika Cipta, 1996), hlm. 38.
[53] *Ibid*., hlm. 40

Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang menjadi obyek penelitian. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, diperlukan dalam mempelajari konsistensi dan kesesusaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi.

b. Pendekatan Historis

Pendekatan hitoris *(historical approach)* dingunakan dalam penilitian ini bertujuan untuk mengungkap sejarah perjalanan mekanisme pemilihan hakim di Indonesia mulai dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2015.

c. Pendekatan Komparatif

Pendekatan ini dilakukan dengan membandingkan mekanisme pemilihan calon Hakim Agung di Indonesia dengan mekanisme pemilihan calon Hakim Agung di beberapa negara. Kegunaan pendekatan ini adalah untuk memperoleh persamaan dan perbedaan mengenai mekanisme pemilihan calon Hakim Agung.

2. Sumber Data

a. Data Primer

Data primer yang dimaksud adalah bahan-bahan hukum yang dijadikan sumber utama dalam menelaah hasil penelitian ini, sehingga tanpa adanya sumber tersebut maka penelitian tersebut tidak dapat

berjalan. Adapun data primer yang dimaksud adalah putusan Mahkamah Konstitusi No. 27/PUU-XI/2013 dan wawancara yang dilakukan dengan para ahli dibidangnya masing-masing. Unsur Pakar Hukum Tata Negara, Ketua Mahkah Agung, Mantan Ketua Komisi Yudisial dan Pemohon judicial review.

b. Data Sekunder

Data sekunder yang dimaksud merupakan data yang dapat menunjang dari penguatan analisis setelah mendapatkan data primer. Adapun macam sumber data sekunder di sini dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu:

1) Bahan Hukum Primer

berupa peraturan-peraturan hukum positif yangsedang berlaku pada suatu rentang waktu dan pada suatu wilayah negara tertentu (*ius konstitutum*). Sebagai stat fundamental norm undang-undang dasar 1945 yang akan di jadikan pedoman dan bahan primer dalam penelitihan ini. Sebuah putusan yang sudah mempunyai kekuatan hukum mengikat yaitu Putusan MK Nomor 27/PUU-XI/2013, risalah sidang, dan berkas-berkas sidang pengujian undang-undang dengan nomor perkara 27/PUU-XI/2013. Kemudian undang-undang tentang Mahkamah Agung, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD serta

Undang-undang tentang Komisi Yudisial, serta peraturan perundang-undangan yang terkait lainnya.

2) Bahan Hukum Sekunder

terdiri dari karya-karya akademik mulai dari yang diskriptif maupun analisis terkait dengan hukum normatif yang berlaku. Selain itu dapat juga berupa keterangan-keterangan atau data-data yang di-*release* dari lembaga-lembaga kajian seperti pusat kajian anti korupsi atau lembaga massif yang telah memiliki integritas tersendiri. Dalam maknanya yang formal, bahan-bahan hukum yang sekunder ini memang bukan hukum yang berlaku, akan tetapi dalam maknanya yang materiil, bahan-bahan sekunder itu juga merupakan bahan-bahan yang sangat berguna.

c. Sumber Hukum tersier

Bahan Hukum Berupa referensi penerjemah seperti kamus besar bahasa Indonesia dan hukum, ensiklopedia atau komentar penuh kritik yang didokumentasikan di web-web online mengenai hukum melalui internet.

3. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini akan melakukan metode pengumpulan data kepustakaan *(library reseach)* dengan memadukan hasil wawancara yang terdiri dari praktisi maupun akademisi yang ahli dibidangnya dan juga mengenai putusan Mahkamah Konstitusi No. 27/PUU-XI/2013.

Selain itu untuk lebih membuktikan akurasi penelitian, penyusun akan mengumpulkan data-data *valid* yang sudah di *release* dan di publikasikan oleh lembaga-lembaga peneliti di Indonesia baik dari unsur pemerintah maupun unsur non pemerintah.

4. Analisis Data

Ada beberapa model analisis data yang digunakan, namun penyusun dalam konteks ini akan menggunakan metode analisis kualitatif dalam kerangka normatif. Artinya bahwa terkait sumber-sumber data yang sudah dikumpulkan akan dikolaborasi dengan kaidah-kaidah umum yang sudah diakui kebenarannya dan kemudian dikembangkan dan akhirnya akan menemukan kesimpulan yang dapat menjawab objek penelitian yang telah dilakukan. Kemudian pada kesempatann akhir penelitian ini penulis akan mencoba mengkonversikan kesimpulan yang didapat untuk menyimpulkan solusi atau tindakan hukum yang seharusnya dilakukan oleh para pemangku kebijakan di negeri ini.

G. Sistematika Pembahasan

Untuk mempermudah membaca dan memahami *original intent* dari penulisan *tesis* ini, penyusun akan terlebih dahulu memaparkan tahap-tahap dari penulisannya, yakni sebagai berikut;

Terdapat lima bab yang terdapatdalam penelitian ini. Dalam setiap Bab akan ada sub-bab yang lebih spesifik mengenaitema yang dikaji. Pada Bab Pertama; berisikanlatar belakang penulis dalam melakukan kegiatan penelitian ini.

Pada bab ini pula akan dijelaskan pokok-pokok permasalahan, tujuan dan manfaat penelitian, konsepsi teori, dan metode penelitian yang akan digunakan.

Bab Kedua; tinjuan umum mengenai teori yang penulis gunakan diantaranya; Negara Hukum, *check and balance,* dan Pengisian Jabatan.

Bab Ketiga; penulis akan menguraikan dan menjawab permasalahan mengenai pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi dalam mengeluarkan Putusan Nomor 27/PUU-XI/2013 tentang pengujian materiil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001.

Bab Keempat; penulis akan menguraikan dan menjawab permasalahan tentang mekanisme pemilihan Hakim Agung di Indonesia dan di beberapa Negara dan rekonstruksi pemilihan Hakim Agung di masa mendatang.

Bab Kelima; sekaligus bab terakhir dalam penelitian tesis ini akan memberikan kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dilakukan dan saran-saranyang telah didapatkan dari sekian banyak kajian maupun pemaparan yang telah penulis kemukakan pada Bab-Bab sebelumnya.

BAB II

TEORI NEGARA HUKUM, *CHECK AND BALANCE*, DAN PENGISIAN JABATAN

A. Negara Hukum dan Peradilan yang Merdeka

Perkembangan konsep negara hukum merupakan produk dari sejarah, sebab rumusan atau pengertian negara hukum itu terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan umat manusia. Karena itu dalam rangka memahami secara tepat dan benar konsep negara hukum, perlu terlebih dahulu diketahui gambaran sejarah perkembangan pemikiran politik dan hukum, yang mendorong lahir dan berkembangnya konsepsi negara hukum.[54] Selain itu Pemikiran tentang Negara Hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari dari usia Ilmu Negara ataupun Ilmu Kenegaraan itu sendiri[55] dan pemikiran tentang Negara Hukum merupakan gagasan modern yang multi-perspektif dan selalu aktual[56]. Ditinjau dari perspektif historis perkembangan pemikiran filsafat hukum dan kenegaraan gagasan mengenai Negara Hukum sudah berkembang semenjak 1800 s.M [57]. Akar terjauh mengenai perkembangan awal pemikiran Negara Hukum adalah pada masa Yunani kuno. Menurut Jimly Asshiddiqie gagasan kedaulatan rakyat tumbuh

[54]S.F. Marbun, *Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman,*(Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 9 Vol 4 – 1997) hlm. 9.

[55]Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm.25.

[56]A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan,* (Elsam Jakarta, 2004), hlm. 48.

[57]J.J. von Schmid, *Pemikiran Tentang Negara dan Hukum*, (Pembangunan, Jakarta, 1988), hlm. 7.

dan berkembang dari tradisi Romawi, sedangkan tradisi Yunani kuno menjadi sumber dari gagasan kedaulatan hukum.[58]

Pada masa Yunani kuno pemikiran tentang Negara Hukum dikembangkan oleh para filusuf besar Yunani Kuno seperti Plato (429-347 s.M) dan Aristoteles (384-322 s.M).Dalam bukunya Politikos yang dihasilkan dalam penghujung hidupnya, Plato (429-347 s.M) menguraikan bentuk-bentuk pemerintahan yang mungkin dijalankan. Pada dasarnya, ada dua macam pemerintahan yang dapat diselenggarakan; pemerintahan yang dibentuk melalui jalan hukum, dan pemerintahan yang terbentuk tidak melalui jalan hukum.[59]

Konsep Negara Hukum menurut Aristoteles (384-322 SM) adalah negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagian hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Dan bagi Aristoteles (384-322 SM) yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.[60]

Pada masa abad pertengahan pemikiran tentang Negara Hukum lahir sebagai perjuangan melawan kekuasaan absolut para raja. Menurut Paul Scholten dalam bukunya *Verzamel Geschriften*, deel I, tahun 1949, hlm. 383, dalam pembicaraan *Over den Rechtsstaat,* istilah Negara Hukum itu berasal dari abad

[58]Jimly Asshiddiqie, , Ichtiar Baru van Hoeve, (Jakarta, 1994), hlm.11.

[59]Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Hukum; Problemtika Ketertiban yang Adil,* Grasindo, (Jakarta, 2004), hlm.36-37.

[60]Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (PSHTN FH UI dan Sinar Bakti, 1988), hlm. 153.

XIX, tetapi gagasan tentang Negara Hukum itu tumbuh di Eropa sudah hidup dalam abad tujuh belas. Gagasan itu tumbuh di Inggris dan merupakan latar belakang dari *Glorious Revolution* 1688 M. Gagasan itu timbul sebagai reaksi terhadap kerajaan yang *absolut*, dan dirumuskan dalam piagam yang terkenal sebagai Bill of Right 1689 (*Great Britain*), yang berisi hak dan kebebasan daripada kawula negara serta peraturan penganti raja di Inggris.[61]

Di Indonesia istilah Negara Hukum, sering diterjemahkan *rechtstaats* atau *the rule of law*. Paham *rechtstaats* pada dasarnya bertumpu pada sistem hukum Eropa Kontinental.Ide tentang *rechtstaats* mulai populer pada abad ke XVII sebagai akibat dari situasi sosial politik Eropa didominir oleh *absolutisme* raja. Paham *rechtstaats* dikembangkan oleh ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental seperti Immanuel Kant (1724-1804) dan Friedrich Julius Stahl. Sedangkan paham *the rule of law* mulai dikenal setelah Albert Venn Dicey pada tahun 1885 menerbitkan bukunya *Introduction to Study of The Law of The Constitution. Paham the rule of law bertumpu pada sistem hukum Anglo Saxon atau Common law system*. Konsepsi Negara Hukum menurut Immanuel Kant dalam bukunya *Methaphysiche Ansfangsgrunde der Rechtslehre*, mengemukakan mengenai konsep negara hukum liberal.Immanuel Kant mengemukakan paham negara hukum dalam arti sempit, yang menempatkan fungsi *recht* pada *staat*, hanya sebagai alat perlindungan hak-hak individual dan kekuasaan negara diartikan secara pasif, yang bertugas sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan

[61]O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat Di Indonesia*, (Badan Penerbit Kristen, 1970), hlm. 21.

masyarakat.Paham Immanuel Kant ini terkenal dengan sebutan *nachtwachkerstaats* atau *nachtwachterstaats*.[62]

Friedrich Julius Stahl (sarjana Jerman) dalam karyanya ;*Staat and Rechtslehre* II, 1878 hlm. 137, mengkalimatkan pengertian Negara Hukum sebagai berikut : Negara harus menjadi Negara Hukum, itulah semboyan dan sebenarnya juga daya pendorong daripada perkembangan pada zaman baru ini. Negara harus menentukan secermat-cermatnya jalan-jalan dan batas-batas kegiatannya bagaimana lingkungan (suasana) kebebasan itu tanpa dapat ditembus.Negara harus mewujudkan atau memaksakan gagasan akhlak dari segi negara, juga secara langsung, tidak lebih jauh daripada seharusnya menurut suasana hukum. Inilah pengertian Negara Hukum, bukannya misalnya, bahwa negara itu hanya mempertahankan tata hukum saja tanpa tujuan pemerintahan, atau hanya melindungi hak-hak dari perseorangan. Negara Hukum pada umumnya tidak berarti tujuan dan isi dari pada Negara, melainkan hanya cara dan untuk mewujudkannya.[63]

Lebih lanjut Friedrich Julius Stahl mengemukakan empat unsur *rechtstaats* dalam arti klasik, yaitu[64] :

1. Hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu (di Negara negara Eropa Kontinental biasanya disebut *trias politica*);

---

[62]Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta, 1989, hlm. 30.

[63]Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 57.

[64]Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia; Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1972, hlm. 72.

3. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*);
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Paul Scholten, salah seorang jurist (ahli hukum) yang terbesar dalam abad ke dua puluh di Nederland, menulis karangan tentang Negara Hukum (*Over den Rechtsstaats*. Paul Scholten menyebut dua ciri daripada Negara Hukum, yang kemudian diuraikan secara meluas dan kritis. Ciri yang utama daripada Negara Hukum ialah :*"er is recht tegenover den staat"*, artinya kawula negara itu mempunyai hak terhadap negara, individu mempunyai hak terhadap masyarakat. Asas ini sebenarnya meliputi dua segi :

1. Manusia itu mempunyai suasana tersendiri, yang pada asasnya terletak diluar wewenang negara;
2. Pembatasan suasana manusia itu hanya dapat dilakukan dengan ketentuan undang-undang, dengan peraturan umum.

Ciri yang kedua daripada negara hukum menurut Paul Scholten berbunyi ;*er is scheiding van machten*, artinya dalam negara hukum ada pemisahan kekuasaan.[65] Selanjutnya Von Munch misalnya berpendapat bahwa unsur negara berdasarkan atas hukum ialah adanya:[66]

1. Hak-hak asasi manusia;
2. Pembagian kekuasaan;
3. Keterikatan semua organ negara pada undang-undang dasar dan keterikatan peradilan pada undang-undang dan hukum;
4. Aturan dasar tentang peroporsionalitas (*Verhaltnismassingkeit*);
5. Pengawasan peradilan terhadap keputusan-keputusan (penetapan-penetapan) kekuasaan umum;
6. Jaminan peradilan dan hak-hak dasar dalam proses peradilan;
7. Pembatasan terhadap berlaku surutnya undang-undang.

[65]M. Tahir Azhary, *Negara Hukum,* (Jakarta, Bulan Bintang, 1992), hlm. 73-74.
[66]O. Notohamidjojo, *Oc.,Cit,* hlm. 24.

Dalam bukunya *Introduction to Study of The Law of The Constitution*, Albert Venn Dicey mengetengahkan tiga arti (*three meaning*) dari *the rule of law* : *pertama*, supremasi absolut atau predominasi dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari arbitrary power dan meniadakan kesewenang-wenangan, preogratif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah; *kedua*, persamaan dihadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court;* ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa berkewajiban untuk mentaati hukum yang sama; tidak ada peradilan administrasi negara; *ketiga*, konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan; singkatnya, prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan dan Parlemen sedemikian diperluas hingga membatasi posisi Crown dan pejabat-pejabatnya.[67]

Salah satu persoalan pokok negara hukum adalah persoalan kekuasaan, utamanya persoalan kewenangan atau wewenang. Dalam kepustakaan ilmu negara, asal usul kekuasaan selalu dihubungkan dengan kedaulatan (souvereignity atau souvereigniteit). Kedaulatan merupakan sumber kekuasaan tertinggi bagi negara yang tidak berasal dan tidak berada dibawah kekuasaan lain.[68]

---

[67]A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaran Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV,* (Disertasi, Fakultas Pascasarjana UI, 1990), hlm.312.

[68] Marbun, SF., *Peradilan Administrasi Dan Upaya Administratif Di Indonesia*. (Yogyakarta: UII Press. 2003), hlm.1

Dalam kepustakaan ilmu negara terdapat beberapa teori tentang kedaulatan, antara lain, teori kedaulatan Tuhan, teori kedaulatan raja, teori kedaulatan rakyat, teori kedaulatan negara dan teori kedaulatan hukum. Indonesia sendiri mengadopsi dua teori kedaulatan, yaitu kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum. Hal ini dapat kita temukan dasar hukumnya dalam Undang-Undang Dasar 1945 (perubahan ketiga) Pasal 1 ayat (2), yang berbunyi "kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar", dan dalam Pasal 1 ayat (3) "Negara Indonesia adalah negara hukum".

Menurut teori kedaulatan rakyat, kekuasaan negara harus dibatasi dan dikontrol oleh rakyat secara demokratis melalui kemauan umum (volonte generale), baik dalam bentuk partisipasi aktif (langsung) ataupun secara perwakilan. Sedangkan menurut teori kedaulatan hukum, negara pada prinsipnya tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (machtsstaat), tetapi berdasarkan atas hukum atau rechtsstaat[69]

Negara hukum harus didasarkan atas hukum yang baik dan adil. Hukum yang baik adalah hukum yang demokratis yang didasarkan atas kehendak rakyat sesuai kesadaran hukum rakyat, sedangkan hukum yang adil adalah hukum yang sesuai dan memenuhi maksud dan tujuan setiap hukum, yaitu keadilan[70]

B. *Check and Balance*

Check and Balance bisa dikatakan sebagai anak teori dari teori pembagian atau pemisahan kekuasaan. Karena kekuasaan itu dipisah dan dibagi-bagi kepada lembaga-lembaga negara, maka kemudian dibutuhkan suatu

[69] *Ibid*, hlm.7-8
[70] *Ibid*,.hlm. 8

koordinasi dan sinergi antar lembaga negara. Dalam konteks satu negara dan sama-sama bertindak atas nama negara, setiap lembaga negara tentu saja tidak dapat berjalan dengan sendiri-sendiri. Jika tidak terjadi koordinasi dan sinergi antar lembaga negara, dan lembaga negara berjalan sendiri-sendiri dalam menjalankan kekuasaannya, maka potensi penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan menjadi besar. Di sinilah urgensi teori *check and balance.*

Namun demikian, berbicara teori *check and balance* pun dirasa belum cukup kalau tidak menyentuh hal substansial, filosifis, dan mendasar dari teori tersebut. Sebab jika tanpa mengatahui landasan substansial dan filosofisnya, ditakutkan penggunaan teori *check and balance* tidak dapat maksimal atau bahkan tidak mampu sampai pada *maqashid*-nya. Maka supaya teori *check and balance* ini tidak kering kerontang, dibutuhkan pembahasan filosofisnya, yakni pada level substansi negara demokrasi. Demokrasi menginginkan tidak boleh ada penguasa yang menjalankan kekuasaannya dengan sewenang-wenang. Begitu pun dengan *check and balance.*

Sebenarnya ajaran demokrasi atau yang sering dikenal juga dengan kedaulatan rakyat telah digagaskan sejak dari zaman Yunani kuno dan Rumawi kuno, meskipun belum dipraktikkan sebagaimana mestinya namun demikian ajaran kedaulatan rakyat, pada pokoknya terkait dengan konsep yang dikenal sebagai demokrasi. Demokrasi berasal dari perkataan '*demos*' yang berarti rakyat dan '*kratien*' atau '*cratie'* yang berasti kekuasaan[71]. Dengan demikian demokrasi

[71] Jimly Asshiddiqie, ***Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia***, (Ichtiar Baru-van Hoeve, 1994). hlm 11.

berarti kekuasaan rakyat, yaitu sebagai suatu konsep tentang pemerintahan oleh rakyat atau '*rule by the people'*.

Dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat sering dipopulerkan sehubungan dengan konsep demokrasi dan bahkan Prof. Jimly Asshiddiqie menambahkan oleh rakyat, untuk rakyat, dan bersama rakyat. Itulah demokrasi atau kedaulatan rakyat, yaitu satu ajaran yang memandang kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, berasal dari rakyat, untuk kepentingan rakyat, dan diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat pula.

Istilah demokrasi (*demos* dan *cratos*) dalam sejarah Yunani kuno sebetulnya tidaklah dipandang ideal. Di zaman Plato, yang dianggap ideal adalah republik impian (*ideal state*) yang dipimpin oleh Raja-Filosof atau "*the Philosopher's King*"[72]. Baru setelah Plato wafat, dengan mengambil inspirasi dari buku Plato sendiri yang dihimpun oleh murid-muridnya dari tulisan-tulisan yang berserak menjadi sebuah buku tebal yang diberi judul oleh Plato sendiri dengan judul "*Nomoi*". Kata '*nomoi*' yang secara harfiah berarti norma itu lah yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggeris menjadi "*The Laws*"[73]. Oleh karena itu, yang diidealkan kemudian adalah prinsip nomokrasi sebagai konsep awal negara hukum modern, bukan konsep demokrasi yang justru dipandang negatif di zaman Plato.

Asas kedaulatan rakayat atau faham demokrasi mengandung 2 (dua) makna: *pertama*, demokrasi yang berkaitan dengan sistem pemerintahan. *Kedua*

[72] Jimly Asshiddiqie, Menuju Negara Hukum Yang Demokratis, (BIP-Gramedia, Jakarta, 2009), hlm. 395.

[73] www.jimly.com/makalah/namafile/128/Demokrasi_dan_Ekokrasi.doc. Hlm. 7 Akses 31 Mei 2016.

adalah demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi keadaan kulturan, historis suatu bangsa sehingga muncul istilah demokrasikonstitusional, demokrasi rakyat dan demokrasi Pancasila. Dalam proses bernegara rakyat sering dianggap hulu dan sekaligus muaranya.

Menurut Bingham Powell Jr. Beberapa indikator adanya politik demokrasi dalam suatu negara mencakup beberapa hal sebagai berikut[74]:

1. Legetimasi pemerintahan didasarkan pada klaim bahwa pemerintahan mewakili rakyat.
2. Pengaturan bagi yang mengorganisasikan perundingan untuk memperoleh legetimasi dilaksanakan melalui pemilu yang kompetitif.
3. Sebagaian besar oeng dewasa dapat ikut serta dalam pemilihan., baik sebagai pemilih maupun sebagai yang dipilih untuk menduduki jabatan penting.
4. Penduduk memilih secara rahasi tanpa paksaan.
5. Masayrakat dan pemimpin menikmati hak-hak dasar, seperti kebeasan berkumpul, berorganiasai dan kebebasan pers.

Karena itu, tradisi demokrasi atau kedaulatan rakyat ini oleh para ahli lebih dinisbatkan sebagai kelanjutan tradisi Romawi dari pada dengan tradisi Yunani. Ide demokrasi lebih pesat tumbuhnya di Romawi daripada di Yunani yang lebih akrab dengan ide negara hukum sejak zaman Plato dan Aristoteles[75]. Konsep demokrasi atau kedaulatan rakyat dinilai oleh orang Yunani dengan kacamata negatif karena mengandaikan bahwa suatu pemerintahan dikendalikan oleh massa rakyat dan bahkan mobokrasi yang tidak menjamin ketertiban[76].

Perkataan demokrasi baru mendapatkan pamaknaan yang positif di abad-abad modern, terutama setelah muncul praktik-praktik yang dipandang baik di

[74] Dahlan Thaib, ***Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi***. (Liberty Yogyakarta. 1999). Hlm. 6-8.

[75] Martin Ostwald, *From Popular Sovereignty to the Sovereignty of Law: Law, Society and Politics in Fifth Century Athens*, (University of California Press, Berkeley, 1986), hal. 79-83.

[76] Bhandari, *History of European Political History*, (Evernew Book, Lahore, 1969), hal.1-89.

abad pertengahan, yaitu di dunia Arab pada abad ke-7. Praktik-praktik penulisan formal kontrak-kontrak sosial seperti Piagam Madinah, sistem pemilihan kepala negara tanpa melalui prinsip hubungan darah, mekanisme permusyawaratan dan perwakilan untuk pengambilan keputusan atas masalah-masalah bersama, yang diterapkan di masa nabi Muhammad saw dan empat khalifah pertama sesudah nabi Muhammad wafat atau biasa disebut periode Khulafau al-Rasyidin yang di kemudian hari ternyata memberikan inspirasi yang penting bagi penamaan sistem yang baik itu sebagai demokrasi. Sesudah periode ini, konsep '*kekhalifahan*' terjebak perwujudannya dalam sistem kerajaan (monarki)[77].

Dewasa ini, ada usaha untuk membatasi pengertian demokrasi itu hanya untuk negara-negara tertentu saja. Misalnya, Indonesia di masa Orde Lama dan Orde Baru dipandang tidak demokratis dan baru sesudah masa reformasi Indonesia dianggap sebagai negara demokrasi. Dari segi jumlah penduduknya, Indonesia bahkan sering disebut sebagai '*the third largest democracy in the world*' sesudah India dan Amerika Serikat. Republik Federasi Russia yang sekarang dibandingkan dengan Uni Soviet yang ada sebelumnya, juga dinilai merupakan hasil perubahan dari komunisme ke demokrasi. Russia sekarang, dari segi jumlah penduduknya, merupakan '*the fourth largest democracy in the world'*. Semua negara bekas komunis di Eropah Timur biasa disebut sebagai '*new democracies*' atau negara-negara demokrasi baru.

Dalam rangka pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat itu di lapangan, diperlukan mekanisme yang secara substansial menjamin penyaluran aspirasi,

[77] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Konstitusi Press, Jakarta 2006), hlm 110.

pendapat, kehendak rakyat yang berdaulat itu. Karena itu, orang menciptakan lembaga perwakilan rakyat dan lembaga partai politik sebagai penyalurnya. Bahkan, kepala pemerintahan eksekutif juga dipilih langsung oleh rakyat, ini merupakan wujud dari rakyat yang berdaulat, di beberapa negara demokrasi, para hakim agung dipilih melalui mekanisme di parlemen, sehingga dapat dikatakan bahwa para pejabat di lingkungan cabang kekuasaan judikatif juga mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat itu, meskipun hanya secara tidak langsung.

Rumusan-rumusan tersebut di atas memberikan gambaran bahwa pada hakikatnya negara tidak lain adalah suatu organiasi dalam bentuk pemerintahan sebagai alat untuk mencapai tujuan yaitu melindungi dan menjaga kepentingan rakyat. Kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada negara tidak boleh disalahgunakan untuk kepentingan yang lain selain kepentingan rakyat. Karena kekuasaan itu ada di tangan rakyat, maka kekuasaan harus dijalankan untuk memenuhi kemaslahatan rakyat.

Idealnya, supaya tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan, maka kekuasaan tersebut tidak boleh terpusat di satu orang atau satu lembaga negara saja. Untuk itu kekuasaan harus dibatasi. Kekuasaan dapat dibatasi jika kekuasaan itu dipisah dan dibagikan kepada lembaga-lembaga negara. Namun meski dipisah, tidak lantas kemudian lembaga-lembaga negara itu jalan sendiri-sendiri dalam menjalankan kekuasaan dan wewenanganya. Karena itulah dibutuhkan mekanisme *check and balance.*

Check and balance adalah sebuah asas yang mendasari mekanisme kerja antar cabang pemerintahan yang disusun sebgai satu kesatuan dapat berjalan baik.

Asas ini diperlukan jika antar cabang-cabang pemerintah memliki otonomi yang cukup kuat untuk tidak tergantung kepada cabang pemerintah yang lain. Namun demikian, penyelenggara pemerintahan tetap didasarkan atas kesisteman yang dibangun secara komperhensif antar cabang-cabang pemerintahan yang ada.[78]

Jaendjri Gaffar mengungkapkan bahwa sistem *checks and balances* atau sistem saling mengawasi dan mengimbangi antar lembaga negara ini mempersempit ruang gerak lembaga-lembaga dalam melaksanakan tugas, fungsi, hak dan kekuasaan atau wewenang untuk masuk dalam praktik penyalahgunaan kekuasaan atau "abuse of power" dan penyalahgunaan wewenang atau "detournement de pouvoir", *Lord Acton mengatakan power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*.[79]

Mekanisme *checks and balances* pada awalnya dapat dilacak dari teori pemisahan kekuasaan. Prinsip atau mekanisme ini lahir agar dalam pemisahan keuasaan tidak terjadi kebuntungan hubungan antar cabang kekuasaan serta untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan di dalam suatu cabang kekuasaan.[80]

Dalam ketatanegaraan Indonesia, mekanisme ini lahir ketika adanya perubahan terhadap Konstiusi 1999 hingga 2002 yang telah menganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) berdasarkan *checks and balances* dan

[78]Harjono, Tranformasi Demokrasi,(Sekretaris Jenderal dan kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009), hlm 44.

[79]Janedjri M. Gaffar, "Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945", (Jakarta, Konstitusi Press, 2012), hlm.109

[80] *Ibid*., hlm. 110

bukan lagi pembagian kekuasaan (*distribution of power atau division of power*).[81] Pemisahan kekuasaan merupakan salah satu sistem yang ada dan dianut oleh berbagai negara di dunia. Teori pemisahan kekuasaan pada mulanya dikemukakan oleh dua orang ahli tatanegara yakni John Locke dan Monstesquieu.

John Locke dalam bukunya *Two Treaties in Civil Government* (1690) memisahkan kekuasaan negara menjadi 3 (tiga) fungsi kekuasaan dari tiap-tiap negara dan ketiga kekuasaan tersebut harus dipisahkan satu dari yang lainnya yakni :

a. Kekuasaan legislatif sebagai kekuasaan untuk membuat undang-undang;
b. Kekuasaan eksekutif sebagai kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang; dan
c. Kekuasaan federatif sebagai kekuasaan mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri."[82]

"Selanjutnya, Montesquie dengan teori Trias Politica-nya dalam bukunya "L' Esprit des Lois" (1748) yaitu mengikuti jalan pikiran dari John Locke, membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang meliputi :

a. Kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang;
b. kekuasaan eksekutif yang melaksanakan undang-undang; dan
c. kekuasaan menghakimi atau kekuasaan yudikatif."[83]

"Montesquieu berpendapat bahwa dalam sistem suatu pemerintahan negara, ketiga jenis kekuasaan tersebut harus terpisah, baik mengenai fungsi

[81]Jimly Asshidddiqie, "Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II", (Jakarta, Konsistusi Press, 2006), hlm. 20

[82] C.S.T. Kansildan Christine S.T. Kansil, "Latihan Ujian Hukum Tata Negara di Indonesia", (Jakarta, Sinar Grafika, 2009), hlm. 109

[83]*Op. Cit.*, Jimly Asshidddiqie, hlm. 13

(tugas) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang melaksanakan."[84] serta dalam penyelenggaraanya mengimplementasikan mekanisme *checks and balances* dalam menjakankan kewenangannya masing-masing.

Seiring perubahan konstitusi lewat amandemen UUD 1945, terjadi pula pergeseran konsep pembatasan kekuasaan Indonesia. Menarik untuk mencermati pendapat Jimly Asshiddiqie yang mengatakan bahwa pasca perubahan UUD 1945 selama empat kali, dapat dikatakan sistem konstitusi Indonesia telah menganut doktrin pemisahan kekuasaan secaranyata. Beberapa yang mendukung hal itu antara lain adalah:[85]

1. Adanya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presidenke DPR.
2. Diadopsinya sistem pengujian konstitusional atas undang-undang sebagai produk legislatif oleh Mahkamah Konstitusi. Dimana sebelumnya undang-undang tidak dapat diganggu gugat, hakim hanya dapat menerapkan undang-undang dan tidak boleh menilai undang-undang.
3. Diakui bahwa lembaga pelaksana kedaulatan rakyat itu tidak hanya MPR, melainkan semua lembaga negara baik secara langsung atau tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat.
4. MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, namun sebagai lembaga negara yang sederajatdengan lembaga negara lainnya seperti BPK.
5. hubungan-hubungan antar lembaga negara itu bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

Senada dengan Jimly, Ni'matul Huda juga berpendapat bahwa Indonesia kini menganut sistem pemisahan kekuasaan. Ni'matul Huda mengilustrasikan pemisahan kekuasaan di Indonesia lewat pergeseran kewenangan membentuk

[84] *Ibid*, hlm. 110

[85] http://masnurmarzuki.blogspot.co.id/2011/12/pemisahan-kekuasaan-dan-prinsip-checks.html

undang-undang yang menjadi domain DPR untuk mendapat persetujuan bersama Presiden sebagai langkah penjabaran lebih jauh dari kesepakatan untuk memperkuat sistem presidensial.

Saya berpendapat bahwa tidak sepenuhnya benar mengatakan bahwa Indonesia secara mutlak menganut sistem pemisahan kekuasaan (separation of power). Sebab, dalam hal tertentu masih terkandung pula sistem pembatasan kekuasaan meskipun dalam format lain. Artinya, di samping menganut sistem pemisahan kekuasaan, Indonesia ternyata masih menganut sistem pembagian kekuasaan (distribution of power). Memang dalam konteks tertentu bisa dikatakan konstitusi Indonesia menekankan lebih dominannya warna dan doktrin pemisahan kekuasaan ketimbang pembagian kekuasaan. Namun demikian tidak berarti doktrin pembagian kekuasaan itu tidak ada sama sekali.

Doktrin pembagian kekuasaan tersebut terlihat pada kekuasaan membentuk undang-undang. Di negara yang menganut sistem presidensial, fungsi pembentukan undang-undang (legislasi) menjadi domain legislatif. Kewenangan membentuk undang-undang yang menjadi domain DPR untuk mendapat persetujuan bersama Presiden sebagai langkah penjabaran lebih jauh dari kesepakatan untuk memperkuat sistem presidensial justeru mengandung makna bahwa yang ada bukanlah pemisahan kekuasaan namun tercipta pembagian kekuasaan khususnya dalam pembentukan undang-undang.

Kamus hukum mendefinisikan prinsip *check and balances* sebagai sebuah sistem aturan yang menegaskan adanya mekanisme saling kontrol di antara

cabang kekuasaan baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif yang di desain untuk mencegah terkonsentrasinya kekuasaan dalam satu cabang sehingga mendominasi cabang kekuasaan yang lain.

Butterworths Concise Australian Legal Dictionary mendefinisikan Checks and Balances sebagaiberikut; “A system of rules diversifying the membership of, and mutually countervailing controls interconnecting the executive, legislative, judicial branches of government, designed to prevent concentration of power within any one branch at the expense of the others.”

Secara konseptual, prinsip check and balance dimaksudkan agar tidak terjadi *over lapping* atau tumpang tindih antara kewenangan lembaga negara sehingga kekuasaan dalam negara haruslah diatur dengan seksama. Namun demikian, kelemahan dari pelaksanaan mekanisme *check and balance* merupakan teori tanpa ujung, saling mengontrol dan berputar.

Dengan mendasarkan padas pektrum pelaksanaannya, prinsip *checks and balances* dapat diklasifikasikan menjadi dua macam yakni, pertama, pelaksanaan *checks and balances* internal dalam cabang kekuasaan tertentu. Kedua, adanya pelaksanaan *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan.

Lalu bagaimanakah hubungan antara prinsip pemisahan kekuasaan dengan prinsip *checks and balances*? Prinsip pemisahan kekuasaan membagi tanggungjawab pemerintahan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi disini memiliki fungsi mencegah cabang-cabang kekuasaan dari penyalahgunaan kekuasaan, seperti

penyalahgunaan untuk tujuan-tujuan khusus, dan kompromi politik. Sebagai ilustrasi bisa dilihat dari uraian berikut; undang-undang dibuat atas persetujuan bersama DPR dan Presiden sebagai implementasi fungsi legislasi. Namun cabang kekuasaan yudikatif dapat membatalkan produk hukum tersebut dengan fungsi *judicial review* yang dimilikinya yakni hak untuk menguji apakah suatu undang-undang berlawanan dengan konstitusi.

Kerangka teori *check and balance* dalam kekuassan legislatif untuk melaksanakan proses seleksi Calon Hakim Agung (CHA) dinilai pakar hukum tata negara Fajrul Falaakh sudah salah jalan Berdasarkan konstitusi, proses perekrutan hakim agung memang melibatkan tiga lembaga, KY, DPR dan Presiden. Ditegaskan dalam konstitusi, KY yang diamanatkan untuk melakukan proses rekrutmen hakim agung agar yang terpilih tidak terpengaruh oleh kekuasaan legislatif maupun eksekutif. KY lalu mengusulkan CHA ke DPR untuk disetujui atau sebaliknya. Setelah disetujui legislatif, Presiden mengangkat mereka seperti ketentuan Pasal 24A ayat (3) UUD 1945. "Dengan kata lain, KY merekrut CHA sedangkan DPR mengonfirmasi menyetujui atau tidak menyetujui,"[86]

Menurut pengajar hukum Universitas Gajah Mada (UGM) terebut, jika mengacu dan mengimplementasikan murni sesuai dengan konstitusi akan menghasilkan hakim agung yang jauh lebih baik. Namun faktanya, proses seleksi CHA yang dilakukan saat ini tidak demikian. Proses seleksi yang dilakukan oleh

[86] Fajrul Falaakh, 'Menggugat Pemilihan Hakim Agung' makalah disampaikan dalam seminar di Universitas Sahid, Jakarta, http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt519596e03b360/ perekrutan-hakim-agung-salah-jalan, dikutip pada hari kamis 18 Feb 2016

KY hanya sebagai panitia seleksi (Pansel) tetap. Kemudian, KY mengajukan tiga calon untuk masing-masing lowongan hakim agung menjalani *fit and proper test* untuk kemudian DPR. Setelah calon dipilih DPR, KY menyampaikan hasil pilihan DPR ke presiden. "Dengan demikian terjadi politisasi perekrutan hakim agung sebanyak tiga kali". Oleh karena CHA hasil seleksi KY dipilih DPR, berarti DPR mengubah kewenangan dari hanya menyetujui menjadi memilih CHA. Sekaligus melibas kewenangan KY menjadi hanya mengusulkan pengangkatan CHA yang dipilih DPR. "Dengan kata lain, KY berganti peran sebagai 'tukang posnya' DPR"[87]

Pola tersebut menyalahi konstitusi tentang pembentukan KY yang independen sebagaimana tertuang dalam Pasal 24B ayat (3) UUD 1945. Padahal, pembentukan KY yang independen dalam rangka mendukung kekuasaan kehakiman melalui perbaikan pola perekrutan hakim agung. "Pemilihan hakim agung oleh DPR tersebut tidak sejalan dengan standar internasional dan konstitusional".

Pandangan serupa diutarakan pakar hukum tata negara Universitas Andalas, Saldi Isra. Dia berpendapat secara eksplisit, mekanisme seleksi CHA tidak dicantumkan dalam UUD 1945. Namun satu-satunya lembaga yang dilibatkan dalam proses seleksi hanyalah KY sebagaimana termaktub dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945. Selain itu dikatakan Saldi Isra, Pasal 24A ayat (3) menyebutkan, "*Calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial kepada*

[87] *Ibid*, http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt519596e03b360/perekrutan-hakim-agung-salah-jalan, dikutip pada hari kamis 18 Feb 2016

Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden". Kata 'persetujuan', menurut Saldi, DPR hanya sebatas menyetujui atau sebaliknya terhadap calon yang diusulkan KY. Lebih jauh Saldi menuturkan, jika DPR melakukan pemilihan, maka UUD 1945 akan menyebut dengan kata 'dipilih'. "Dengan demikian, UUD 1945 tidak menghendaki DPR melakukan pemilihan, tetapi hanya sebatas persetujuan saja," ujarnya.[88]

Sayangnya, kewenangan tersebut ditafsirkan berbeda dalam UU No.5 Tahun 2004 jo UU No.3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Menurut Saldi, Pasal 8 menentukan hakim agung ditetapkan oleh presiden dari calon yang diajukan oleh DPR. Ia berpandangan, pada ketentuan pasal yang sama CHA 'dipilih' DPR berdasarkan nama yang diusulkan KY. "Padahal dalam konstitusi kata itu (dipilih, red) tidak pernah ada, baik dalam ketentuan yang mengatur tentang KY maupun DPR. Sehingga kata 'dipilih' tersebut merupakan kesepakatan politik DPR yang tidak sejalan dengan kehendak UUD 1945. KY merupakan komisi negara yang dibuat secara khusus untuk menyeleksi hakim agung. Karena tidak tepat membenarkan kewenangan DPR untuk memilih CHA setelah hasil proses seleksi di KY," pungkasnya.[89]

[88] *Ibid.* http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt519596e03b360/perekrutan-hakim-agung-salah-jalan, dikutip pada hari kamis 18 Feb 2016

[89] *Ibid*.http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt519596e03b360/perekrutan-hakim-agung-salah-jalan, dikutip pada hari kamis 18 Feb 2016

Sementara menurut Mafud MD[90], sistem itu tidak ada yang mengikat, setiap negara memiliki sistemnya masing-masing. Indonesia sistem Indonesia namanya, Seperti UUD di indonesia itu tidak ada di negara lain, karena UUD itu memang buatan sendiri. Teori *check and balance* itu variasinya bermacam-macam. Dalam pembuatan UU adalah Presiden bersama DPR agar *balance* kehendaknya, tetapi hal ini salah di *balance* oleh MK. Agar Hakim Agung itu bagus harus di *balance* dari awal oleh KY harus di *balance* nanti yang di *check and balance* oleh MK. Hal demikian ini tidak harus *check and balance* itu lalu *had to had* antar lembaga dengan lembaga lain, *check and balance* seperti di negara AS itu dilakukan melalui hak veto oleh Presiden, tetapi kalau di Indonesia itu justru duduk bersama agar *balance* dalam satu pembicaraan. Jadi menurut Mahfud MD pelihan KY tersebut tidak harus harus *check and balance* dengan DPR, itulah sebabnya kemudian *check and balance* bisa diatur melalui seperti ini.

C. Pengisian Jabatan

Jabatan publik -secara teoretik- dipengaruhi oleh beberapa variabel, antara lain jenis kedaulatan, bentuk pemerintahan dan bentuk negara, sistem pemerintahan, sistem pembagian kekuasaan, serta sistem pertanggungjawaban, yang pada umumnya diatur dalam konstitusi. Dalam konstitusi dapat ditemukan cara pandang suatu bangsa tentang landasan filosofis, serta cita-cita yang hendak dicapai terkait dengan kehidupan ketatanegaraan yang dihimpun dalam sebuah konstitusi negara terkait. Oleh karena itu, dapat dipahami jika pengertian konstitusi yang dimaksud dalam tulisan ini mengacu pada pengertian konstitusi

[90] Wawancara dengan Prof. Dr. Mahfud MD, SH., S.U. Pada tanggal 15 Januari 2015 Jam 18.15 di Sekretariat Pasca Sarjana UII.

dalam arti luas. Konstitusi dalam arti luas, tidak hanya berisi tentang dokumen hukum saja melainkan juga tersusun berbagai pandangan filosofis, cita-cita suatu bangsa yang menjadi dasar pemberlakuan konstitusi itu sendiri dalam masyarakatnya. Dengan demikian dapat dipahami, jika kompedium pemilihan kepala daerah diawali dengan pengertian demokrasi.[91]

Negara sebagai organisasi kekuasaan memiliki wewenang untuk memaksakan kehendaknya pada warga negaranya. Dalam konteks ini perlu diperhatikan kata "wewenang" yang membedakan negara dengan organisasi lainnya seperti kelompok mafia yang juga dapat memaksakan kehendaknya. Yang membedakan negara dengan mafia yakni wewenang negara untuk memaksakan ketaatan terhadap aturan-aturannya dengan menggunakan kekerasan fisik yang seperlunya, diakui sebagai saholeh masyarakat yang berangkutan, sedangkan perintah mafia dipatuhi karena masyarakat takut terhadap kekejaman mafia. Jadi, kekuasaan mafia berdasarkan penindasan, sedangkan negara berkuasa karena diakui keabsahannya.

Menurut Bagir Manan, jabatana adalah lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan akan mencerminkan tujuan dan data kerja suatu organisasi. Kumpulan dan keseluruhan jabatan atau lingkungan kerja tetap inilah yang mewujudkan suatu organisasi. Dengan perkataan lain, organisasi tidak lain dari kumpulan jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi. Keseluruhan fungsi dari semua jabatan atau lingkungan kerja tetap tersebut akan mencermingkan tujuan organisasi.

[91] Tim Kerja dibawah pimpinan Mochammad Isnaeni Rahmadi, Laporan Akhir Kompendium, Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA), Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2007, hlm.10

Menurut Logeman, negara dalam bentuk penjelmaan sosialnya adalah organisasi yaitu suatu perikatan fungsi-fungsi. Maka dengan fungsi dimaksudkan suatu lingkungan kerja yang terperinci dalam rangkaian keseluruhan. Dalam hubungannya dengan negara suatu lingkungan kerja disebut jabatan. Negara adalah organisasi jabatan[92]. Negara berisi berbagai jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan negara.

Jabatan beserta fungsi-fungsi yang melekat atau diletakkan bersifat abstrak dan statis. Agar jabatan beserta fungsi-fungsi tersebut menjadi kongkrit dan bergerak mencapai sasaran atau tujuan, harus ada pemangku jabatanya itu para pejabat, sebagai orang perorang (*natuurlijkpersoon*) yang duduk atau didudukkan dalam suatu jabatan dengan tugas dan wewenang (*taak en bevoegdheid*) untuk merealisasikan berbagai fungsi jabatan tertentu, hubungan pemangku jabatan sebagai personifikasi jabatan tidak berlaku terus menerus, tetapi hanya selama dia memangku suatu jabatan. Jadi tugas dan wewenang tidak melekat pada pemangku jabatan namun pada jabatan. Jabatan itu konsep abstrak sehingga tidak dapat bertindak. Oleh karena itu agar jabatan dapat bertindak harus ada peraturan yaitu manusia sebagai pemangku jabatan.[93]

Tindakan seorang pemangku jabatan atau disingkat pejabat, hanya mengikat jabatan apabila dia melakukan tindakan jabatan (*amtshandeling*), yaitu tindakan yang dilakukan dalam kualitasnya sebagai pejabat. Agar dibedakan dari tindakan pribadi (*privehandeling*), maka digunakan alat-alat formal seperti: nama

[92]JHA.Logeman.*TentangTeoriSuatuHukum Tata Negara Positif.*EdisiTerjemahan, (Jakarta: IchtiarBaru-Van Hoeve), hlm.117

[93]HarusAlrasyid. *PengisianJabatanPresiden*, (Jakarta: PT PustakaUtamaGrafati, 1999) hlm.5

jabatan, cap jabatan, kertas jabatan, sampul jabatan, tanda tangan ketua dan sekertaris, dan sebagainya. Jika pada tindakan jabatan, pemangku jabatan tidak bertindak atas namanya sendiri, namun atas nama jabatan yang diwakilinya. Misalnya, tindakan jabatan seringkali dianggap sebagai tindakan sipemangku jabatan.[94]

Agar tugas dan wewenang pejabat dapat dilaksanakan dalam suatu tindakan kongkrit dan dapat dipertanggungjawabkan (baik secara politik, hukum, atau sosial), kepada pejabat dibekali dengan hak dan kewajiban (*recht and plicht*) tertentu. Antara tugas wewenang disatu pihak dan hak kewajiban dipihak lain mempunyai hubungan yang bersifat fungsional satu sama lain. Penentuan tugas dan wewenang akan menjadi pengukur apakah hak dan kewajibanya sudah dijalangkan sebagaimana mestinya atau telah terjadi tindakan melampaui wewenang (*detournement de pouvoir*) atau telah terjadi penyalahgunaan wewenang (*misbruik van recht*). Sebaiknya hak dan kewajiban memungkin pejabat atau pemangku jabatan melakukan tindakan-tindakan hukum atau tindakan hukum kongkrit tertentu (*rechten en feitelijkehandelingen*). Tanpa hak dan kewajiban, segala tugas dan wewenang tidak dapat diwujudkan secara kongkrit (dalam bentuk tindakan-tindakan). Dan segala sesuatu yang tidak mewujudkan dalam suatu bentuk tindakan kongkrit, tidak akan dapat dipertanggungjawabkan atau diminta pertanggungjawaban (secara politik, hukum, atau sosialdan lain-lain). Untuk memungkinfungsi-fungsi yang lain melekat atau diletakkan pada jabatan dapat terlaksana, harus ada pemangku jabatan pejabat

[94]*Ibid*, hlm.6

yang menjalangkan fungsi-fungsi tersebut. Hal ini membawa konsekuensi selain ada pemangku jabatan harus ada pranata pengisi jabatan.[95]

Jabatan sebagai lingkungan pekerjaan harus secara terus menerus ada orang yang menjalangkannya. Sebaliknya, jabatan sebagai pribadi harus terus ada orang yang mewakilinya. Orang yang dimaksud adalah pemangku jabatan. Logeman mengatakan bahwa hukum tata Negara positif harus memuat kaidah yang mengatur tentang bagaimana caranya seorang itu secara sah dikualifikasikan sebagai pemangku jabatan. Terkait hal ini Logeman[96] berpendapat:

> "lingkungan kerja yang merupakan jabatan, harus ditempati oleh seorang manusia; pribadi, yang merupakan jabatan, harus mewakili oleh seorang manusia. Inilah pemangku jabatan.Hukum tata Negara positif harus memuat norma-norma yang menggambarkan bagi pelbagai jabatan, bagaimana caranya seorang tertentu digolongkan sebagai pemangku yang sah dari pada suatu jabatan terntentu".

Terkait pemberhentian sementara dari pada pemangku jabatan, jabatan itu kehilangan wakilnya dan hal itu harus diatur menurut norma yang diberikan oleh hukum positif. Hal ini untuk menjamin bahwa jabatan itu tidak akan terlowong karena pemberhentian sementara, maka hal itu tentu tertuju kepada kedudukan seorang pengganti.[97]

Kolerasi antara teori pengisian jabatan dengan jabatan hakim agung sangat erat, karena kekuasaan kehakiman atau kekuasaan peradilan merupakan suatu jabatan yang melekat pada diri seorang hakim dalam menjalangkan fungsinya

---

[95]Bagir Manan, *Teoridan Politik Konstitusi*, (Jakarta; Direjen Dikti Depdiknas, 2000), hlm.41

[96]*Op. Cit*. JHA. Logeman.*TentangTeori Suatu Hukum Tata Negara Positif.* Hlm.129

[97]*Ibid*, hlm. 132

demi terciptanya peradilan bersih begitupun dalam sistem ketatanegaraan, karena kekuasaan kehakiman adalah salah satu alat kelengkapan negara yang memiliki fungsi-fungsi fundamental diantaranya memutus sengketa (*resolving disputes*) dan membentuk atau membuat kebijakan (*policy*).

BAB III

MEKANISME PEMILIHAN HAKIM AGUNG DI INDONESIA DAN PERBANDINGANNYA DENGAN BEBERAPA NEGARA

A. Kekuasaan Kehakiman di Indonesia

Kekuasaan kehakiman atau kekuasaan peradilan merupakan suatu jabatan yang selalu ada dalam setiap system ketatanegaraan. Bahkan, kekuasan kehakiman adalah salah satu alat kelengkapan negara yang memiliki fungsi-fungsi fundamental. Fungsi utama dan pertama adalah memutus sengketa *(resolving disputes)* antara individu dengan individu, individu dengan masyarakat, bahkan individu atau masyarakat dengan negara. Fungsi kedua adalah membentuk atau membuat *policy* atau kebijakan. Meskipun putusan pada dasarnya berlaku untuk para pihak, terutama untuk perkara-perkara perdata, namun acapkali terjadi putusan-putusan tersebut mempengaruhi kebijakan-kebijakan umum. Bahkan tidak jarang juga mempengaruhi perkembangan ekonomi. Di Amerika Serikat, fungsi ini sangat terlihat dalam seratus tahun terakhir sebagai akibat perkembangan progresivisme di kalangan Hakim Agung yang secara signifikan menyumbangkan perubahan-perubahan ketatanegaraan. Fungsi lainnya adalah mengawasi tindakan-tindakan pemerintah. Konkretisasi fungsi jabatan kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh para hakim yang dilengkapi oleh berbagai hak dan kewajiban.[98]

[98] Susi Dwi Harijanti, *Pengisian Jabatan Hakim: Kebutuhan Reformasi dan pengekangan Diri, (Jurnal Hukum: Ius Quia Iustum Vol. 21 No. 4),* (Yogyakarta: FH UII, 2014), hlm 532.

Pada dasarnya kekuasaan yudkiatif digambarkan dalam bentuk kekuasaan kehakiman, yaitu kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 demi terselenggaranya negara hukum di Indonesia.

Kekuasaan kehakiman di Indonesia dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung (MA) dan badan peradilan dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, PTUN, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Hakim sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman, seyogianya merupakan bagian dari lembaga yudikatif yang mandiri dan terpisah dari kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan lainnya.

Di Indonesia, kekuasaan kehakiman sejak awal kemerdekaan telah diniatkan sebagai cabang kekuasaan yang terpisah dari lembaga-lembaga politik seperti MPR atau DPR dan Presiden. Namun demikian, sejarah juga mencatat terjadinya berbagai penyimpangan dan pasang surut perjalanan kekuasaan kehakiman di Indonesia dari waktu ke waktu, baik yang berifat administrative maupun yang bersifat teknis yudisial.

Upaya untuk menciptakan kekuasaan kehakiman yang mandiri dan merdeka sudah termaktub sejak Undang-Undang No. 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-badan Kehakiman dan Kejaksaan. Dinyatakan bahwa peradilan hanya dilaksanakan oleh badan-badan kehakiman dan hanya tunduk pada UU.Dimana hakim diberi kemerdekaan dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman dan pemegang kekuasaan pemerintah dilarang untuk turut campur dalam urusan kehakiman, kecuali yang telah disebutkan dalam UU.

Sebelum Reformasi atau sebelum amandemen UUD 1945, termaktub dalam Konstitusi RIS Tahun 1949 dan UUDS Tahun 1950, tidak dikenal *istilah "kekuasaan kehakiman yang merdeka"*.Pencantuman mengenai kekuasaan kehakiman hanya terdapat dalam penjelasan Pasal 24 UUD 1945. Lalu dijelaskan lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 19 UU Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa *"Demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat yang sangat mendesak, Presiden dapat turut atau campur tangan dalam soal-soal pengadilan"*. Dan UU Nomor 13 Tahun 1965 tentang Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung menyatakan dengan tegas bahwa "*Pengadilan adalah tidak bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan legislatif*".

Sedangkan ketentuan Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 1970 dengan tegas mengatakan bahwa "*Kekuasaan kehakiman secara organisatoris, administratif dan finansial ada di bawah kekuasaan masing-masing departemen"*. Di sini terdapat dualism kekuasaan kehakiman yaitu MA dan departemen. Mengenai status dan kedudukan peradilan agama dan peradilan umum berada di bawah pembinaan lembaga eksekutif yaitu Departemen Agama dan Departemen Kehakiman, dimana kewenangannya hanya menangani "perdata tertentu".Sebelum masa reformasi, pelaku atau pelaksana kekuasaan kehakiman hanya berada pada MA dan peradilan yang ada dibawahnya (Pasal 10 UU Nomor 14 Tahun 1970). Melihat penjelasan di atas, pada masa sebelum amandemen telah terjadi penyelewengan di tingkat eksekutif, dimana Presiden dapat campur tangan

dalam masalah pengadilan, sehingga pada pra reformasi istilah *Judicial Review* tidak dikenal di Indonesia.[99]

Perubahan ketiga Pasal 24 UUD 1945 yang mengatur mengenai masalah kekuasaan kehakiman merupakan salah satu poin penting dari beberapa permasalahan yang menjadi agenda reformasi pasca runtuhnya kekuasaan Orde Baru tahun 1998. Tujuan perubahan UUD 1945 adalah dalam rangka penyempurnaan aturan dasar ketatanegaraan, kedaulatan rakyat, perlindungan terhadap hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, eksistensi negara demokrasi dan negara hukum, serta hal-hal lain yang sesuai dengan perkembangan aspirasi dan kebutuhan bangsa.

Secara eksplisit disebutkan dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 bahwa "Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan". Ketentuan ini sejalan dengan cita-cita universal dalam *Basic Principles On Independence of The Judiciary*, yang diajukan oleh Majelis Umum PBB (Resolusi 40/32 tanggal 29 November 1985 dan resolusi 40/146 tanggal 13 Desember 1985). Juga bisa dilihat pada *Beijing Statement Of Principles Of The Independence The Law Asia Region Of The Judiciary* di Manila tanggal 28 Agustus 1997, dimana didalamnya ditegaskan bahwa[100]:

1. Kehakiman merupakan institusi nilai yang tertinggi pada setiap masyarakat;

[99] M. Ray Leonard, *Wakil Tuhan Itu Seharusnya Yudikatif Bukan Eksekutif,* (Majalah Media Informasi Hukum dan Peradilan, Komisi Yudisial Edisi Mei-Juni 2015), hlm 10-11.

[100] Ismail Rumadan, *Problematikan Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman (Dalam Konteks Pelaksanaan Fungsi Check and Balances System, (Jurnal Hukum dan Peradilan: Vol. 03 No. 3 November 2014),* (Jakarta: MA.RI, BPPHP, 2014), Hlm 244.

2. Kemerdekaan hakim mempersyratkan bahwa hukum memutuskan sebuah perkara sepenuhnya atas dasar pemahaman undang-undang dan terbebas dari pengaruh dari manapun, baik langsung maupun tidak langsung, hakim memiliki yuridiksi atas segala isu yang memerlukan keadilan.

Kehadiran Kekuasaan Kehakiman yang merdeka menurut Bagir Manan tidak lagi ditentukan oleh *stelsel* pemisahan atau pembagian kekuasaan, tetapi sebagai suatu *"condition sine quanon"* bagi terwujudnya negara berdasarkan atas hukum, terjaminnya kebebasan, serta pengendalian atas jalannya pemerintahan negara. Atas dasar itulah bagir Manan berpendapat bahwa asas Kekuasaan Kehakiman yang merdeka itu mengandung beberapa pengertian (*begrip*), yaitu:[101]

1. Kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah kebebasan dalam urusan peradilan atau kebebasan menyelenggarakan fungsi peradilan (fungsi yustisial). Kebebasan ini mencangkup kebebasan memeriksa, mengadili dan memutuskan perkara;
2. Kekuasaan kehakiman yang merdeka mengandung makna larangan bagi kekuasaan ekstra yudisial mencampuri proses penyelenggaran peradilan.
3. Kekuasaan kehakiman yang merdeka diadakan dalam rangka terselenggaranya negara berdasarkan atas hukum (*de rechstaat*). Dengan penegasan ini, maka kekuasaan kehakiman dimungkinan untuk melakukan pengawasan yustisial (rechtelijke control) terhadap tindakan badan penyelenggara negara atau penyelenggara pemerintahan lainnya.
4. Kekuasaan kehakiman yang merdeka dimaksudkan untuk menjamin kebebasan hakim dari berbagai kekhawatiran atau rasa takut akibat suatu putusan atau ketetapan hukum yang dibuat.
5. Kekuasaan kehakiman yang merdeka bertujuan untuk menjamin hakim bertindak objektif, jujur dan tidak berpihak.

[101] *Ibid*. hlm. 245.

6. Pengawasan Kekuasaan Kehakiman yang merdeka dilakukan semata-mata melalui upaya hukum – biasa atau luar biasa – oleh dan dalam lingkungan kekuasaan kehakiman sendiri.
7. Semua tindakan terhadap hakim semata-mata dilakukan menurut undang-undang.

Jimly Asshidiqie mengatakan bahwa, kemerdekaan kekuasaan kehakiman itu haruslah dipahami dalam konteks kemerdekaan para hakim dalam menjalankan tugasnya.Karena itu, menurut pandangan ini, kedudukan para hakim yang merdeka itu tidak mutlak harus diwujudkan dalam bentuk pelembagaan tersendiri.[102]

Pasca reformasi yang telah membawa banyak perubahan termasuk perubahan di bidang hukum yang telah memberikan perubahan positif diberbagai bidang kehidupan berbangsan dan bernegara. Walaupun sesungguhnya perubahan yang signifikan belum sepenuhnya terlaksana, akan tetapi implikasi positif, khususnya di bidang kekuasaan kehakiman telah menunjukkan hasilnya. Untuk mendukung pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang dijalankan oleh hakim di pengadilan berjalan secara maksimal, maka posisi hakim sebagai aparatur penegak hukum direvitalisasikan oleh UU menjadi posisi hakim kemudian berstatus sebagai pejabat negara.

Bisa dilihat dari pelaksanaan kekuasaan kehakiman pasca reformasi atau setelah amandemen UUD 1945 yaitu kekuasaan kehakiman yang merdeka telah tercantum dalam Pasal 24 ayat (1) batang tubuh UUD Tahun 1945 (beserta

[102] Teguh Satya Bhakti, *Rancangan Undang-Undang Mahkamah Agung (RUU MA): Pengkajian Filosofi, Sejarah, Asas, Norma Dalam Dinamika Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia, (Jurnal Hukum dan Peradilan: Vol. 03 No. 2 Juli 2014),* (Jakarta: MA. RI, BPPHP, 2014). hlm 140-141.

penjelasannya) dan tercantum juga dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Mengenai pelaku kekuasaan kehakiman berada pada MA dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi (Pasal 18 UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman). Sedangkan badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur lebih lanjut dalam UU.Selain itu, setelah reformasi berlangsung dapat dikatakan kekuasaan kehakiman banyak mengalami perubahan, terlebih setelah amandemen ketiga UUD 1945, dimana kekuasaan kehakiman terdiri dari dua lembaga penyelenggara kekuasaan kehakiman dan satu lembaga pendukung kekuasaan yudikatif dengan berbagai perbedaan kewenangannya.

Mahkamah Konstitusi, yang mempunyai kewenangan yaitu menguji UU terhadap UUD 1945 (*judicial review*); memutus sengketa kewenangan lembaga negara; memutus pembubaran parpol; memutus perselisihan hasil pemilu; memberikan putusan *impeachment* Presiden dan atau Wakil Presiden. Sementara Mahkamah Agung, mempunyai kewenangan yaitu menyelenggarakan kekuasaan peradilan pada lingkungan peradilan umum, agama, militer, dan Pengadilan Tata Usaha Negara ; mengadili pada tingkat kasasi; menguji perundang-undangan di bawah UU terhadap UU. Sedangkan Komisi Yudisial mempunyai kewenangan yaitu secara mandiri berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung; menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta kedisiplinan perilaku hakim.

Dengan demikian, setelah amandemen UUD Tahun 1945, reformasi hukum di bidang kekuasaan kehakiman telah diakui di Indonesia.Kekuasaan kehakiman pun dijalankan sesuai dengan pesan serta filosofi amandem itu sendiri yaitu dalam rangka menegakkan hukum dan menjamin terpenuhinya rasa keadilan masyarakat.[103]

1. Tinjauan Umum Tentang Mahkamah Agung

Prinsip Independensi Peradilan merupakan salah satu prinsip penting dalam negara demokrasi. Prinsip tersebut menghendaki agar lembaga peradilan - termasuk Mahkamah Agung (MA)- terbebas dari campur tangan, tekanan atau paksaan, baik langsung maupun tidak langsung dari kekuasaan lembaga lain, teman sejawat atau atasan, serta pihak-pihak lain di luar peradilan. Sehingga Hakim dalam memutus perkara hanya demi keadilan berdasarkan hukum dan hati nurani.[104]

Sebelum dilakukannya Perubahan Ketiga UUD 1945 tahun 2001, Kekuasaan Kehakiman (lembaga peradilan) diatur dalam dua pasal dalam UUD 1945, yaitu Pasal 24 dan 25.Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa "Kekuasaan Kehakiman di Indonesia dilakukan oleh MA dan lain-lain badan kehakiman menurut Undang-undang." Ayat 2 pasal tersebut menyatakan bahwa "Susunan dan kekuasaan badan kehakiman itu diatur dengan Undang-undang." Pasal 25 UUD 1945 menyatakan bahwa "Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai Hakim ditetapkan dengan Undang-Undang." Dalam penjelasan Pasal 24 dan 25 UUD 1945, dinyatakan secara tegas bahwa Kekuasaan

[103] M. Ray Leonard, *op cit.,* hlm 11-12.
[104] Mahkamah Agung, Cetak Biru Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2003, hlm. 7

Kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan Pemerintah. Tahun 2001 dilakukan perubahan atas pasal-pasal yang berhubungan dengan Kekuasaan Kehakiman. Dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan ketiga, dinyatakan bahwa 'Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.[105]

Pengaturan jaminan independensi MA dinyatakan secara khusus dan tegas pula dalam Undang-undang tersebut bahwa MA mempunyai organisasi, administrasi dan keuangan sendiri (Pasal 11 ayat (2) UU No. 14 tahun 1970). Pengaturan ini berbeda dengan pengaturan bagi badan peradilan di bawah MA dimana kewenangan untuk mengelola administrasi, finansial dan organisasi badan peradilan di bawah MA ada pada kekuasaan eksekutif yang diwakili oleh departemen yang terkait. Jika selama ini banyak anggapan bahwa tidak independennya pengadilan di Indonesia adalah karena adanya campur tangan eksekutif (departemen) dalam mengelola pengadilan, maka ketentuan tersebut tidak berlaku bagi MA yang menurut Undang-undang berwenang mengelola dirinya sendiri.

Sebagaimana dijelaskan, independensi tidak dapat dilihat hanya dari jaminan kalimat umum dalam peraturan perundang-undangan saja, namun juga pola hubungan antara MA dengan lembaga negara lainnya.UUD 1945 hampir tidak mengatur mengenai hubungan MA dengan lembaga negara lainnya.Hal tersebut kemudian diatur secara umum dalam Ketetapan MPR (TAP MPR) No.

[105]*Ibid*., hlm. 8

III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara dan secara khusus dalam UU No. 14 Tahun 1970 dan terutama Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU No. 14 Tahun 1985). Dalam UU No. 14 Tahun 1985 tersebut dikatakan bahwa Presiden mempunyai kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan Hakim Agung dan pimpinan MA, sedang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR -legislatif) mempunyai kewenangan untuk mengajukan calon Hakim Agung. Selain itu, legislatif (DPR) dan eksekutif (Presiden) memiliki kewenangan untuk menentukan anggaran bagi MA, melalui APBN, sedang pengawasan terhadap pengelolaan anggaran tersebut dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).[106]

MA merupakan satu-satunya Badan Kehakiman yang mendapat dasar konstitusional, maka atas dasar itu dapat ditarik kesimpulan bahwa MA merupakan satu-satunya Pengadilan Negara tertinggi. Hal ini ditegaskan kemudian dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 yang ada pada Pasal 7 ayat (2) berbunyi sebagai berikut:[107]

> Semua pengadilan berpuncak pada MA yang merupakan pengadilan tertinggi untuk semua lingkungan peradilan. Dan diatur kembali dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 yang mecabut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960, dengan Pasal 10 ayat 2 nya yang berbunyi: Mahkamah Agung adalah Pengadilan Negara Tertinggi.
> Kedudukan MA itu dipertegas lagi dalam pasal 2 UU MA yang berbunyi:[108]

[106]*Ibid.*, hlm. 9-10

[107]Soedirjo, *Mahkamah Agung Uraian Singkat tentang Kedudukan, Susunan dan Kekuasaaannya menurut Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985*. Edisi Pertama, (Jakarta, Media Sarana Press, 1986), hlm. 4

[108]*Ibid.*, hlm. 5

> "Mahkamah Agung adalah Pengadilan Negara Tertinggi dari semua lingkungan peradilan, yang dalam melaksanakan tugasnya terlepas dari pengaruh Pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain".

2. Kedudukan Komisi Yudisial

Eksistensi Komisi Yudisial dalam sistem ketatanegaraan kita diawali dari adanya amandemen UUDN RI Tahun 1945 khususnya hasil amandemen UUDN RI Tahun 1945 yang ketiga dan di tetapkan oleh Majelis Permusyarawatan Rakyat pada tanggal 9 November 2001. Fakta bahwa Komisi Yudisial ditempatkan di dalam UUDN RI Tahun 1945 khususnya pada Pasal 24 B, satu bab (di dalam bab IX) dengan pelaku Kekuasaan Kehakiman sudah tidak lagi terbantahkan lagi. Meskipun pengamanademen Undang-Undang Dasar menyadari bahwa Komisi Yudisial bukanlah pelaku Kekuasaaan Kehakiman, namun menurut pembentuk Undang-Undang, fungsi Komisi yudisial berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Hal itu tercermin dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.[109]

Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial menyebutkan bahwa Pasal 24 B UUDN RI Tahun 1945 memberikam landasan yang kuat bagi reformasi bidang hukum yakni dengan memberikan kewenangan kepada Komisi Yudisial untuk mewujudkan *Check and Balances*. Walaupun Komisi Yudisial bukan pelaku kekuasaan kehakiman namun fungsinya berkaitan dengan kehakiman. Sebagai tindak lanjut dari Pasal 24 B ayat (4) UUDN RI Tahun 1945, maka dibentukalah Komisi Yudisial berdasarkan Undang-

[109] Tri Cahaya Indra Pemana, *Pengkajian Kontesks Filosofi, Sejarah dan Tujuan Pembentukannya dalam Dinamika Ketetanegaraan Indonesia*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 03 Nomor 1 Maret 2001. ISSN 2303-3274, hlm. 85

Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial yang diundangkan pada tanggal 13 Agustus 2004 dengan 2 wewenang utama yaitu:[110]

1. Mengusulkan pengangakatan Hakim Agung kepada DPR.
2. Menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga prilaku hakim.

Sebagai sebuah Komisi Negara yang memiliki dua wewenang utama, maka penempatan Komisi Yudisial ke dalam UUDN RI Tahun 1945 membuatnya sejajar dengan lembaga negara lainnnya ynag juga dalam UUDN RI Tahun 1945.

Kedudukan KY yang bersifat mandiri tidak bias dilepaskan dari sejarah perekrutan Hakim Agung yang dahulu sangat kental nuansa politisnya. Berdasarkan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Hakim Agung diangkat oleh Presiden selaku Kepala Negara dari daftar nama calon yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat setelah mendengar pendapat Mahkamah Agung dan Pemerintah. Oleh karena lembaga pengusulnya adalah DPR tentu saja kepentingan politis tidak bias dilepaskan dari usulan DPR kepada Presiden.

Kedudukan KY yang mendiri dan bebas dari pengaruh Mahkamah Agung maupun kekuasaan negara lainnya merupkan solusi sekaligus syarat mutlak untuk mendapatkan calon Hakim Agung yang berintegritas dan berkualitas, begitu pula dalam hal pengawasan terhadap hakim, KY bersifat mandiri tidak berada dalam pengaruh Mahkamah Agung maupun Hakim Agung. Namun demikian, perlu dibedakan antara menjalankan wewenang dan memastikan hasil kerja KY.

[110]*Ibid.,* hlm. 86

Wewenang KY mengusulkan calon Hakim Agung dengan "wewenang lain" dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim tidak selalu sama dengan hasil KY. Meskipun KY, lembaganya bersifat mandiri, namun wewenangnya tidak sepenuhnya bersifat mandiri melainkan bersifat *supporting system* yaitu bersinergi dengan DPR untuk mendapatkan Hakim Agung yang berkualitas dan berintegritas serta membantu MA dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim sebagaimana ide awal pembentukan MPPH yang telah diasosiasikan sebagai cikal bakal pembentukan KY.

Pada putusan Nomor 1-2/PUU-XII/2014 tanggal 11 Februari 2014, wewenang KY yang tersedia secara keseluruhan adalah sebagai berikut:[111]

a. Mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim ad hoc di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan.
b. Menjaga dan menegakkan kehormatan, keluruhan, serta prilaku hakim.
c. Menetapkan kode etik dan/atau Pedoman Prilaku Hakim bersama-sama dengan Mahkamah Agung.
d. Menjaga dan menegakkan pelaksanaan kode etik dan/atau Pedoman Prilaku Hakim.
e. Melakukan proses seleksi pengangkatan hakim bersama Mahkamah Agung.
f. Mengusulkan pembentukan Mejelis Kehormatan Hakim.

Bersinergi dengan DPR untuk memperoleh Hakim Agung yang terbaik karena wewenang KY hanyalah sampai pada tahap mengusulkan calon Hakim Agung untuk mendapatkan persetujuan DPR. Jika dikaitkan dengan putusan MK Nomor 27/PUU-XI/2013 tanggal 9 Januari 2014 dimana KY cukup mengajukan satu orang calon Hakim Agung untuk setiap lowongan kepada DPR, maka sinergi

[111]Tri Cahya Indra Permana, *Eksistensi dan Peran KY: Pengkajian Konteks Filosofi, Sejarah dan Tujuan Pembentukannya Dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia, (Jurnal Hukum dan Peradilan: Vol. 03 Nomor 1 Maret 2014),* (Jakarta: MA RI, BPPHP, 2014), hlm. 89

antara KY dan DPR akan semakin terasa, meskipun tetap saja KY tidak dapat memastikan bahwa usulannya pasti disetujui oleh DPR. Logika hukum yang normal akan mengatakan jika seleksi Calon Hakim Agung yang dilakukan oleh KY sudah baik dan benar, maka DPR tinggal menyetujuinya, namun sebaliknya jika seleksi Calon Hakim yang dilakukan oleh KY tidak cukup baik dan benar, maka wewenang DPR pula untuk menolaknya.[112]

3. Pemilihan Hakim Agung Melalui KY di Indonesia

Mengingat arti pentingnya sebuah pengawasan baik internal maupun eksternal, maka jauh sebelum dibentuknya Komisi Yudisial, Mahkamah Agung pernah membentuk suatu lembaga yang bernama Majelis pertimbangan Penelitian Hakim (MPPH) Pada tahun 1968 yang tugasnya dirancang tidak hanya berperan dalam pengangkatan hakim, tetapi turut serta juga dalam proses pemilihan Ketua MA. Peran MPPH disini sebatas mengajukan dua nama bakal calon Ketua MA kepada DPR-GR. Setelah dipilih DPR-GR, calon Ketua MA diangkat oleh Presiden, sedangkan wakil Ketua MA dipilih oleh dan dari para Hakim Agung, tanpa keterlibatan MPPH. Sementara untuk Hakim Agung, peran MPPH langsung mengusulkan ke Presiden yang berwenang melakukan pengangkatan.

MPPH akhirnya secara resmi diasosiasikan dengan ide pembentukan KY dalam buku "Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Latar belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002". Buku terbitan Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi ini adalah dokumen otentik yang merekam proses pembahasan amandemen UUD 1945 di MPR dalam kurun waktu 1999-

[112] *Ibid.,* hlm 95.

2002. Jika mengacu pada kenyataan sejarah tersebut, tidak banyak yang mengetahui bahwa sessungguhnya dibentuknya Komisi Yudisial adalah atas inisiasi dari Mahkamah Agung yang menginginkan ada suatu lembaga yang membantu pimpinan Mahkamah Agung dalam mengawasi perilaku para hakim untuk diberikan pembinaan, tindakan hukum atau pemberhentian para hakim.[113]

Eksistensi Komisi Yudisial dalam sistem ketatanegaraan kita diawali dari adanya amandemen UUDN RI Tahun 1945 khususnya hasil amandemen UUDN RI Tahun 1945 yang ketiga dan ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tanggal 9 November 2001. Fakta bahwa Komisis Yudisial ditetapkan di dalam UUD RI Tahun 1945 khususnya pada Pasal 24B, satu bab (didalam bab X) dengan pelaku Kekuasaan Kehakiman sudah tidak terbantahkan lagi. Meskipun pengamandemenan Undang-Undang Dasar menyadari bahwa Komisi Yudisial bukanlah pelaku Kekuasaan Kehakiman, namun menurut pembentuk undang-undang, fungsi Komisi Yudisial berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Hal itu tercermin dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial menyebutkan bahwa Pasal 24 B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan landasan yang kuat bagi reformasi bidang hukum yakni dengan memberikan kewenangan kepada Komisi Yudisial untuk mewujudkan *Check and Balances*. Walaupun Komisi Yudisial bukan pelaku kekuasaan kehakiman namun fungsinya berkaitan dengan kekuasaan

[113] Tri Cahya Indra Permana, "Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Latar belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002", buku ke-6, hlm 87.

kehakiman.Sebagai tindak lanjut dari Pasal 24 B ayat (4) UUDN RI 1945, maka dibentuklah Komisi Yudisial yang diundangkan pada tanggal 13 Agustus 2004 dengan 2 (dua) wewenang utama yaitu: mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada DPR dan menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.[114]

Kekuasaan kehakiman atau kekuasaan peradilan merupakan suatu jabatan yang selalu ada dalam sistem ketatanegaraan.Bahkan, kekuaasaan kehakiman adalah salah kelengkapan Negara yang memiliki fungsi-fungsi fundamental. Fungsi utama dan pertama adalah memutus sengketa (*resolving disputes*) antara individu dengan individu, individu dengan masyarakat, bahkan individu atau masyarakat dengan Negara.Fungsi kedua adalah membentuk atau memuat *policy* atau kebijakan.Fungsi lainnya adalah mengawasi tindakan-tindakan pemerintah. Konkretisasi fungsi jabatan kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh para hakim yang dilengkapi oleh berbagai hak dan kewajiban.[115]

Berkenaan dengan pengisian jabatan kekuasaan kehakiman ini, M.P. Jain dalam bukunya "*Constitutional Law of India*", menulis:

> "*The main purpose underlining the law haid down by the SC in the matter of opportunity Supreme Court judges was to minimize political influence in judicial appointments invoked in the process of appointment of the Supreme Court. The entire process of making appointement to high judicial offices is sought to be made more transparent so as to ensure that neither political bias, nor personal favoritism nor animosity play any part in the appointment of judges*".

[114] *Ibid.* hlm. 85-86.
[115] *Ibid.*, hlm. 532

Kutipan diatas menegasakan beberapa prinsip yang harus diperhatikan berkaitan dengan pengisian jabatan Hakim Agung. Adalah penting meminimalkan pengaruh politik dalam proses pengangkatan serta menghindari sejauh mungkin diskresi individual pejabat yang berwenang dalam proses tersebut. Selain itu, keseluruhan proses diupayakan agar lebih terbuka untuk menjamin tidak terjadi bias politik ataupun preferensi atas calon tertentu. Atau dengan kata lain, *merit selection system* harus lebih diutamakan.[116]

Terlepas dari berbagai konteks, seluruh bentuk recruitment hakim memiliki elemen-elemen tertentu yang sama yang dijumpai hampir di seluruh Negara. Berbeda dengan rekruitmen untuk jabatan-jabatan negara atau pemerintah lainnya yang secara nyata memperlihatkan karakter politik, prinsip fundamental kekuasaan kehakiman yang independen (*judicial independence*) memainkan peran yang sangat penting dalam proses pengisian jabatan tersebut. Selain itu, pada umumnya, para calon menyadari adanya standar yang tinggi baik standar kualifikasi maupun standar moral, yang akan diberlakukan untuk mereka.[117]

Berkenaan dengan berbagai jenis model rekrutiment, terdapat dua model ideal dalam rentang spektrum, yaitu: model independen professional (the *professional independent model*) dan model pilitik-akuntablitas-responsif (*the responsive accountable political model*). Menurut model pertama, hakim harus mampu menegakkan konstitusi dan undang-undang yang sejalan dengan prinsip kepentingan umum. Model ini umumnya lebih mudah dilaksanakan di sistem Eropa Kontinental dimana hakim memutuskan suatu perkara campur tangan

[116]*Ibid.*, hlm. 540
[117]*Ibid.*, hlm. 541

politik hampir tidak ada.Selain itu, tidak terdapat isu mengenai ideology politik hakim.Sebaliknya, model kedua memiliki pandangan yang berbeda mengenai peran peradilan dalam sistem politik. Ada kekhawatiran apabila terdapat pengekangan politik, maka hakim dapat saja memiliki agenda-agenda tertentu sesuai dengan kepentingannya yang mengakibatkan kepentingan umum tidak terpenuhi. Oleh karena itu, pemilihan Hakim Agung dipilih sebagai suatu cara menjamin akuntabilitas yang pada gilirannya memungkinkan masyarakat serta para wakilnya menjamin terwujudnya peradilan yang responsive terhadap kebutuhan masyrakat, antara lain melalui mekanisme impeachment. Atas dasar tersebut David A. Yalof, menyatakan:[118]

> *The interst in independence and accountability are irredubly contradictory and contecxt-dependent preference. Still, judicial recruitment may be best understood accordiung to how specific mechanism strike a balance between these principles.*

Negara dimanapun di dunia ini menghendaki memiliki hakim yang bermoral dan berintegritas tinggi, memiliki pengetahuan yang memadai, jujur, imparsial, dan independen saat memeriksa dan memetus perkara.Oleh karena itu, dibutuh mekanisme pemilihan Hakim Agung secara ideal dan profesional.

B. Pemilihan Hakim Agung di beberapa Negara

1. Amerika Serikat

Di Amerika Serikat, fungsi dan peran Hakim Agung sangat terlihat dalam seratus tahun terakhir sebagai akibat dari perkembangan progresifisme di kalangan Hakim Agung yang secara signifikan menyumbangkan perubahan-

[118] *Ibid.,* hlm. 541

perubahan ketatanegaraan.[119]Peran yang begitu besar dari Hakim Agung di Amerika Serikat tidak lepas dari proses pemilihan yang baik, transparan dan banyak pihak yang terlibat.

Negara Amerika Serikat, untuk syarat menjadi Hakim Agung memang tidak ditentukan secara eksplisit dalam Konstitusi Amerika Serikat dalam hal ini baik syarat umur, kualifikasi personal, maupun professional. Meskipun demikian, praktik menunjukan syarat utama untuk menjadi Hakim Agung adalah kualifikasi professional. Terlepas dari tujuan-tujuan tertentu, para Presiden umumnya memilih calon-calon yang dipandang memiliki kompetensi tinggi dan integrtitas yang baik, meskipun tidak selalu yang terbaik dalam asosiasi pengacara. Sepanjang sejarah Mahkamah Agung Amerika serikat, hanya setengah yang pernah menjadi hakim sebelum menduduki jabatan Hakim Agung. Presiden Eisenhower, misalnya, setelah mengangkat Chief Justice Earl Warren (sebelum menjadi Jaksa Agung California dan Gubernur California, namun tidak pernah menjadi hakim), membuat persyaratan pengalaman sebagai hakim untuk keempat calon Hakim Agung berikutnya yang diajukan olehnya. Dalam kenyataan, kebijakan para presiden yang berasal dari Partai Republik umumnya menunjukkan menominasikan para calon Hakim Agung yang memiliki pengalaman mejadi hakim.Sebaliknya, para Presiden dari Partai Demokrat sebelum Presiden Clinton lebih menyukai mencalonkan mereka yang memiliki latar belakang politik atau administrasi pemerintah.[120]

[119] Susi Dwi Harijanti, IUS QUIA IUSTUM, Pengisian Jabatan Hakim: Kebutuhan Reformasi dan Pengekangan DIri, Vol. 21, No. 4, Yogyakarta, 2014, ISSN 0854-8498, hlm. 532

[120]*Ibid.*, hlm. 543

Pendekatan lain yang digunakan untuk menilai kualifikasi professional para calon Hakim Agung di Amerika Serikat, yaitu melalui peran *the American bar Association* (ABA). Sejak tahun 1974 organisasi tersebut memiliki Komite Kekuasaan Kehakiman Federal (*Committee on Federal Judiciary*) yang dalam berbagai kesempatan telah memainkan peran untuk mempengaruhi proses nominasi dengn menggunakan beberapa kualifikasi untuk menunjukkan kualifikasi calon, meliputi: "*extremely well qualified*" (sangat berkualifikasi), "*well qualified*" (berkualitas baik), "*qualified*" (berkualifikasi) atau "*not qualified*" (tidak berkualifikasi). Awalnya, Komite tersebut mengusulkan agar diberi hak untuk mengusungkan calon, namun baik Partai Demokrat dan Partai Republik menolak usulan tersebut.[121]

Pada saat berlangsungnya*Constitutional Convention* 1787, para pembentuk Konstitusi Amerika Serikat mengusulkan beberapa rancangan untuk memilik hakim federal. Geogre Mason, Elbridge Gerry dan Oliver Ellsworth yang sangat menentang dominasi eksekutif, mempertahankan praktik yang telah dilaksanakan saat itu dan memberikan kewenangan kepada *Congress* untuk mengangkat. Sebaliknya, Alexander Hamilton, James Madison dan Gouverneur Morris menginginkan kekuasaan eksekutif yang menunjuk hakim. Bejamin Franklin mengusulkan agar nominasi para hakim dilakukan oleh para pengacara atas dasar pertimbngan bahwa mereka akan memilih pengcara terbaik untuk mendudukin

[121]*Ibid.*, hlm. 544

posisi Hakim Agung. Adalah Hamilton yang pertama kali mengusulkan bahwa nominasi dilakukan oleh presiden, sedangkan Senat memberikan konfirmasi.[122]

Pandangan Hamilton ini dapat dibaca secara utuh dalam *the Federalist Papers* No. 76 dimana ia menjelaskan argumentasinya tentang perlunya pembagian kekuasaan antara Presiden dan Senat berkenaan dengan pengisian Jabatan hakim. Pengusulan atau nominasi calon oleh Presiden disebutnya "*one man of discernment is better fitted to analyze and estimate the pecualiar qualities adapted to particular offices than a body of men of equal or perhaps even superior discernment*". Sedangkan keterlibatan Senat disebut Hamilton sebagai:

> *…the necessity of their concurrence would have a powerful, though, in general, a slinet operation, It would be an excellent check upon a spirit of favoritism in the President, and would tend gretly to prevent the appointment of unfit characters from State prejudice, from family conncetion, from personal attachment, or from a view to popularity. And, in addition to this, it would be an efficacious source of stablitiy in the administration.*

Meskipun Hamilton mengakui adaya kemungkinan penolakan oleh Senat, namun ia lebih lanjut menyatakan, bahwa peran penting Senat dalam pengisian jabatan hakim dimaksudkan untuk memajukan "*a judicious choicr of man*" untuk jabatan hakim. Semula usulah Hamilton mengenai peran Senat dituangkan dalam frasa "*reject or approve*" namun akhirnya, yang disetujui adalah "*advice and consent*".Modifikasi atau perubahan ini justru memperlihatkan bahwa Senat memiliki peran dalam nominasi dan konformasi. Selain itu, dominasi Senat dalam

[122]*Ibid*., hlm. 534

pemilihan tersebut memperlihat karakter *strong federalism* yang dianut oleh Amerika Serikat karena Senat merupakan perwakilan negara-negara bagian.[123]

Ketentuan Konstitusi Amerika Serikat sebagaimana tertuang dalam Art. II menempatkan Presiden dan Senat dalam situasi berhadapan dalam proses pengisian hakim federal, dan para pembentuk Konstitusi Amerika Serikat menyadari sepenuhnya akan muncul konflik sebagai akibat dari *design* tersebut. Sejarah telah menunjukan dengan jelas *tension* yang terjadi, misalnya kegagalan Presiden Nixon mendapatkan konfirmasi Senat bagi Clement haynesworth dan Harrlod Carswekk, "*filibuster*" saat Abe Fortas dinominasikan menjadi Ketua Mahkamah Agung untuk menggantikan Earl Waren pada masa Presiden Lyndon Johnson, serta nominasi Robert H. Bork dan Clanrence Thomas pada masa Presiden Reagan. Pada bagian terdahulu telah disebutkan bahwa Presiden dan Senat memiliki fungsi masing-masing berkenanaan dengan pengisian hakim. Presiden berwenang mengusulkan, sedangkan Senat memberika "*advice and consent*". Dalam hal ini, Senat memiliki dua fungsi yaitu *to advice* (memberikan pendapat atau rekomendasi) dan *to consent* (menyetujui). Dalam fungsi menyetujui fungsi-fungsi tersebut, baik Presiden maupun Senat membangun dan mengembangkan mekanisme internal untuk memilih calon-calon Hakim Agung.[124]

2. Belanda

Kebijakan pengangkatan dan penempata hakim di belada, Menteri Kehakiman memainkan peranan penting. Ia mengangkat hakim dan juga

[123] *Ibid.*, hlm. 545
[124] *Ibid*., hlm.546

merekomendasikan hakim agung untuk diangkat oleh parlemen, saat ini jaminan yang paling penting atas independensi peradilan belanda terdapat dalam Pasal 117 GW(Konstitusi) yang menyatakan bahwa anggota lembaga peradilan (hakim) dan *Procerure General* yang berada di Mahkamah Agung diangkat untuk seumur hidup oleh pemerintah.[125] Menteri Kehakiman juga melaksanakan tugas dalam perekrutan dan penelitian calon hakim. Peradilan Belanda mengalami perubahan mendasar sejak 1992, khususnya meningkatkan dan memelihara kualitas peradilan. Menteri Kehakiman dan Majelis Rendah pada tuhan 1977 membentuk *Komisi Leemhuis* guna memberikan masukan mengenai hal-hal yang terkait dengan manajemen dan kualitas lembaga peradilan di masa mendatang.

Tugas membuat kebijakan urusan eksternal dan layanan public dberikan kepada Komisi Yudisial, kolaborasi yudisial, manajemen personal, serta kbijakan pengangkatan calon hakim. *Komisi Leemhuis* juga mengusulkan adanya tugas-tugas yang berkaitan dengan manajemen. Disamping itu juga diusulkan perang penting dalam bidang proses anggaran, distribusi anggaran, dan pengawasan terhadap anggaran.

Veormans,[126] usulan *Komisi Leemhuis* ini bak pedang bermata dua. Pada satu sisi mendorong independensi peradilan dalam arti organisasial, disisi lain ia memperluas tanggungjawab dan pertanggungjawaban pribadi (*self responsibility*) lembaga peradilan, terutama dalam bidang administrasi, manajemen, dan anggaran.

---

[125] Voermans, Wim. *Komisi Yudisial di Beberapa Negara Uni Eropa*, terjemahan Adi Nugroho an M Zaki Husain, (The Asia Foundation, Usaid, LeIP, Jakarta, 2002), hlm.121

[126] *Ibid*, hlm.127

Sebagai Negara Monarki, Negara Belanda tidak mengenal pemisahan kekuasaan secara mutlak. Independensi dalam peradilannya tidak absolut. Pemisahan kekuasaan memiliki karakteristik *check and balance,* dimana berbagai kekuasaan yang paling penting bekerjasama di berbagai bidang tertentu dan saling mempengaruhi dan sebagai akibat dari hal tersebut, dan saling mengontrol satu sama lain. Jaminan konstitusional terhadap individu ini sebenarnya bersifat tidak langsung karena dalam memutus perkara hakim tidak bebas dan terikat pada hukum yang berlaku. Jadi inti dari independensi peradilan di Belanda adalah hakim-hakim hanya tunduk pada hukum dalam memutuskan perkara dan tidak dapat dipengaruhi (secara fungsional) oleh kekuasaan lainnya seperti legislatif atau eksekutif. Dalam batas tertentu lembaga peradilan bergantung pada kekuasaan Negara lainnya seperti legeslatif atau eksekutif.[127]

Dalam konteks institutional terdapat satu tingkatan ketergantungan antara lembaga legislator sebagai pembuat undang-undang dengan lembaga peradilan. Legislator menentukan organisasi peradilan, hukum acara, posisi hukum para hakim sampai dengan tingkat yang signifikan, yakni hukum (peraturan) yang harus dijadikan dasar oleh hakim untuk melaksanakan keadilan. Dalam masalah anggaran organisasi peradilan tergantung pada penyusun anggaran. Dalam konteks organisasional, lembaga peradilan peradilan secara parsial bergantung pada pemerintahan, yakni Menteri Kehakiman yang memeiliki tanggungjwab maerial atas anggaran dan bertindak sebagai badan yang bertanggungjawab atas staf pendukung lembaga peradilan. Pemerintah juga terllibat dalam pengangkatan

[127] *Ibid.* hlm 122.

anggota lembaga peradilan dan memonitoring secara umum berbagai data yang bersifat non-intirstik dari organisasi peradilan.

Satu hal yang penting untuk di catat bahwa para hakim di Belanda mempunyai disiplin yang tinggi. Seorang hakim senior di pengadilan Utrech menuturkan bahwa sudah 10 tahunan tidak ada hakim yang terkena sanksi disiplin. Belasan tahun yang lalu memang ada yang melanggar disiplin, tetapi kualifikasinya sangat ringan. Bahkan dia sudah lupa, pelanggaran disiplin apa yang waktu itu dilakukan oleh seorang hakim di sebuah pengadilan tingkat pertama di belanda.

BAB IV

REKONSTRUKSI MEKANISME PEMILIHAN HAKIM AGUNG DALAM PUTUSAN MK No. 27/PUU-XI/2013

A. Tinjauan Umum Tentang Putusan Mahkamah Konstitusi No. 27/Puu-Xi/2013

1. Pokok Permohonan

Permohonan perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini diajukan oleh Dr. Made Dharma Weda, S.H., M.H. (Pemohon I), Dr. RM. Panggabean, S.H., M.H (Pemohon II), dan Dr. ST. Laksanto Utomo, SH., MH. (Pemohon III). Permohonan tersebut diajukan pada tanggal 12 Februari 2013, dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal yang sama.

Menurut para pemohon, mekanisme pengangkatan hakim agung berdasarkan Pasal 24A ayat (3) UUD 1945 ditetapkan oleh Presiden setelah menerima calon hakim agung yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dalam hal ini, DPR dalam kapasitasnya sebagai representasi rakyat hanya memberikan persetujuan atas calon hakim agung yang diajukan oleh Komisi Yudisial (KY). Pengisian lowongan jabatan hakim agung

sebagaimana disebutkan pada Pasal 24A ayat (3) UUD 1945 di atas, kewenangan DPR adalah sebatas memberikan "persetujuan" terhadap calon hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial. Dengan demikian DPR tidak dalam kapasitasnya melakukan seleksi, untuk kemudian "memilih" calon hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial.

Selain itu, peranan dan batas kewenangan DPR untuk hanya memberikan persetujuan terhadap calon hakim agung yang diusulkan oleh KY ini, juga disebutkan pada Pasal 71 huruf p UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, yang pada pokoknya menyatakan bahwa : "DPR mempunyai tugas dan wewenang:

a. ...dst

p. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden";

Namun pengangkatan hakim agung yang demikian, telah diatur secara menyimpang dalam undang-undang Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang- Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU MA) dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (UU KY). Padahal UU MA dan UU KY merupakan Undang-Undang yang sejatinya dimaksudkan sebagai pelaksanaan dari Pasal 24A ayat (3) UUD 1945 tersebut.

Menurut Pasal 8 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU MA dan Pasal 18 ayat (4) UU KY, DPR bukan memberikan persetujuan terhadap calon hakim

agung yang diusulkan oleh KY sebagaimana yang diatur dan dikehendaki oleh UUD 1945, tetapi melakukan pemilihan terhadap calon hakim agung tersebut.

Pasal 8 ayat (2) UU MA menyebutkan:

"Calon hakim agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dari nama calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial";

Pasal 8 ayat (3) UU MA menyebutkan:

"Calon hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat 1 (satu) orang dari 3 (tiga) nama calon untuk setiap lowongan";

Pasal 8 ayat (4) UU MA menyebutkan:

"Pemilihan calon hakim agung sebagaimana dimaksudkan pada ayat (3) dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari sidang terhitung sejak tanggal nama calon diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat"

Kemudian ketentuan Pasal 18 ayat (4) UU KY menyebutkan;

"Dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak berakhirnya seleksi uji kelayakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Yudisial menetapkan dan mengajukan 3 (tiga) calon hakim agung kepada DPR untuk setiap 1 (satu) lowongan hakim agung dengan tembusan disampaikan kepada Presiden";

Dengan demikian ketentuan pada UU MA dan UU KY tersebut di atas, yang memberikan kewenangan kepada DPR untuk memilih calon hakim agung, bukan menyetujui calon hakim agung yang diusulkan oleh KY, sangat bertentangan dengan Pasal 24A ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

a. Pasal 24A ayat (3) UUD 1945 menyebutkan:

"Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden";

b. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menyebutkan:

"setiap orang berhk atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum"

Pengaturan oleh kedua Undang-Undang tersebut bukan hanya melanggar konstitusi dan menimbulkan ketidakpastian hukum, tapi juga memaksa KY untuk mengajukan calon hakim agung melebihi jumlah lowongan hakim agung yang dibutuhkan. Disamping itu pemilihan calon hakim agung oleh DPR juga berpotensi menganggu independensi calon hakim agung yang bersangkutan karena mereka dipilih oleh DPR yang nota bene adalah lembaga politik. Adapun bagi para Pemohon, pengaturan yang demikian melanggar atau setidaknya-tidaknya berpotensi melanggar hak konstitusional para Pemohon.

Oleh sebab itu, para pemohon berpendapat bahwa mekanisme pengangkatan hakim agung dibawah UU MA dan UU KY harus dikembalikan kepada perintah konstitusi demi terdapatnya kepastian hukum dan terlindunginya independensi peradilan dalam negara hukum Indonesia.

2. Pendapat Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi memiliki beberapa pertimbangan dan pandangan dalam perkara ini. Di antaranya, Mahkamah mempertimbangkan alasan-alasan para Pemohon yang mengajukan pengujian materiil Pasal 8 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UUMA, dan Pasal

18 ayat (4) UUKY yang dianggap bertentangan dengan Pasal 24 A ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 tersebut. Beberapa asalan para pemohon adalah sebagai berikut:[128]

a. Mekanisme pengangkatan hakim agung dan kewenangan DPR dalam UUMA dan UUKY yang diuji oleh para Pemohon telah dirumuskan secara berbeda dan tidak sesuai dengan Pasal 24A ayat (3) UUD 1945, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi warga Negara Indonesia yang hendak menggunakan hak konstitusionalnya untuk menjadi hakim agung, khususnya para Pemohon;
b. Keterlibatan DPR dalam pengangkatan hakim agung memang diatur dalam UUD 1945, akan tetapi keterlibatan DPR tersebut hanya dalam bentuk memberikan persetujuan terhadap calon hakim agung yang diajukan oleh KY sebelum ditetapkan oleh Presiden sebagai hakim agung, bukan dalam bentuk memilih calon hakim;
c. Kewenangan DPR untuk memilih calon hakim agung merupakan pelanggaran serius terhadap konstitusi karena mekanisme pengangkatan hakim agung yang melibatkan DPR telah diatur secara menyimpang oleh Pasal 8 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UUMA dan Pasal 18 ayat (4) UUKY dari Pasal 24 A ayat (3) UUD 1945 ,dan juga menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap para Pemohon dan hak setiap warga Negara Indonesia;
d. Mekanisme calon hakim agung yang dipilih oleh DPR berpotensi mengganggu independensi peradilan, karena hal tersebut memungkinkan bagi DPR menolak calon-calon hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial dengan alasan tidak memenuhi jumlah yang disyaratkan oleh UUMA dan UUKY, atau DPR memilih calon hakim agung yang dapat melindungi kepentingan partai politik tertentu, dan juga membuka kesempatan kepada DPR untuk mengulang kembali proses seleksi yang sudah dilakukan oleh KY;
e. Pola pemilihan calon hakim agung yang dilakukan oleh DPR, menimbulkan konsekuensi kepada KY untuk mengajukan calon hakim agung Iebih dari jumlah calon hakim agung yang dibutuhkan, yang mengharuskan KY mengajukan 3 (tiga) calon hakim agung kepada DPR untuk setiap lowongan hakim agung. Dalam praktiknya hal tersebut cukup menyulitkan KY untuk memenuhi jumlah calon hakim agung yang harus diajukan melebihi dari jumlah hakim agung yang dibutuhkan, sehingga mengganggu proses rekrutmen hakim agung itu sendiri;

Selain itu, Mahkamah juga memperhatikan dan menimbang

[128] Putusan Mahkamah Konstitusi No 27/PUU-XI/2013, hlm 44-45.

pembuktian dalil yang disampaikan para Pemohon. Untuk membuktikan dalilnya, para pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan P-7, serta ahli yaitu Zainal Arifin Mochtar, Saldi Isra, dan Fajrul Falaakh yang keterangan selengkapnya termuat pada bagian Duduk Perkara.

Mahkamah Konstitusi juga mendengar keterangan secara lisan dan membaca keterangan tertulis Pemerintah dan DPR yang pada pokoknya mengemukakan sebagai berikut:[129]

a. Bahwa frasa "untuk mendapatkan persetujuan" bermakna dapat saja DPR menyetujui atau tidak menyetujui usulan calon hakim agung yang diajukan oleh KY untuk selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden. Persetujuan juga harus dimaknai sebagai suatu proses, mekanisme, penilaian, untuk dapat disetujui atau tidak dapat disetujui oleh DPR. Hal inilah yang melandasi adanya ketentuan pada setiap satu lowongan hakim agung, KY mengajukan tiga nama calon hakim agung dan untuk kemudian dipilih oleh DPR satu orang untuk setiap lowongan;
b. Pentingnya keterlibatan DPR adalah sebagai kehendak agar dapat terwujud mekanisme *checks and balances* terhadap pelaksanaan indepedensi kekuasaan kehakiman dan cabang-cabang kekuasaan lainnya;
c. Pengusulan calon hakim agung dilakukan oleh KY terhadap calon-calon hakim agung, DPR mempunyai kewenangan konstitusioal untuk menilai dan/atau memilih guna disetujui menjadi hakim agung;
d. Pasal-pasal yang diuji oleh para Pemohon sama sekali tidak menghalangi hak konstitusional para Pemohon untuk menjadi hakim agung selama yang bersangkutan memenuhi persyaratan sebagai calon hakim agung sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, yang kemudian diusulkan oleh KY dan tentunya setelah disetujui oleh DPR untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden;

Dengan demikian, berdasarkan uraian tersebut di atas, permasalahan konstitusional yang harus dinilai dan dipertimbangkan oleh Mahkamah

[129] *Ibid*. hlm 45-46.

adalah apakah kewenangan DPR dalam proses pemilihan hakim agung hanya menyetujui atau menolak calon yang diajukan oleh KY atau DPR juga melakukan pemilihan atas beberapa calon hakim agung dari beberapa calon yang diajukan oleh KY sebagaimana diatur dalam kedua Undang-Undang *aquo*;

Menimbang bahwa terhadap permasalahan konstitusional yang diajukan oleh para Pemohon tersebut, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

Bahwa Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menentukan, "Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan". Kekuasaan kehakiman tersebut dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Norma konstitusi tersebut menegaskan dan memberi jaminan konstitusional kemerdekaan pelaku kekuasaan kehakiman dalam menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman yang merdeka melekat baik pada lembaga peradilan sebagai institusi maupun pada hakim, termasuk hakim agung dan hakim konstitusi sebagai individu-individu yang menjalankan kekuasaan kehakiman.

Salah satu cara untuk menjamin independensi lembaga peradilan maupun hakim, UUD 1945 mengatur sedemikian rupa proses dan mekanisme pengisian jabatan hakim agung, yaitu dengan menyerahkan pengusulan calon hakim agung kepada suatu organ konstitusional yang

independen yaitu KY yang dibentuk berdasarkan UUD 1945. Latar belakang pemberian kewenangan pengusulan calon hakim agung kepada KY, tidak terlepas dari pengalaman pengangkatan hakim agung sebelum perubahan UUD 1945 berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang menentukan bahwa hakim agung diangkat oleh Presiden selaku Kepala Negara dari calon yang diusulkan oleh DPR yaitu diusulkan masing-masing dua calon untuk satu posisi hakim agung. Mekanisme tersebut dianggap tidak memberi jaminan independensi kepada hakim agung, karena penentuan hakim agung akan sangat ditentukan oleh Presiden dan usul DPR yang kedua-duanya adalah lembaga politik. Perubahan UUD 1945 dimaksudkan, antara lain, memberikan jaminan independensi yang lebih kuat kepada hakim agung, dengan menentukan mekanisme pengusulan hakim agung yang dilakukan oleh suatu lembaga negara yang independen pula, sehingga pengaruh politik dalam proses penentuan hakim agung dapat diminimalisasi. Dalam hal ini, UUD menghendaki adanya peran minimal kekuatan politik dari lembaga politik untuk menentukan hakim agung, agar hakim agung benar-benar independen.

Bahwa dalam putusan Mahkamah Nomor 005/PUU-IV/2006, tanggal 23 Agustus 2006, Mahkamah mempertimbangkan, antara lain, "... di samping lembaga-lembaga negara yang bersifat utama, atau yang biasa disebut sebagai lembaga tinggi negara seperti dimaksud di atas, dalam UUD 1945 juga diatur adanya lembaga-lembaga negara yang bersifat

konstitusional lainnya seperti Komisi Yudisial, Kepolisian Negara, Tentara Nasional Indonesia, bank sentral, komisi pemilihan umum, dewan pertimbangan presiden, dan sebagainya. Namun, pengaturan lembaga-lembaga tersebut dalam UUD 1945, tidaklah dengan sendirinya mengakibatkan lembaga-lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945 tersebut, termasuk Komisi Yudisial, harus dipahami dalam pengertian lembaga (tinggi) negara sebagai lembaga utama (main organs). Komisi Yudisial sebagai lembaga negara tidaklah menjalankan salah satu fungsi kekuasaan negara sebagaimana yang secara universal dipahami. Sebagai komisi negara, sifat tugas Komisi Yudisial terkait dengan fungsi kekuasaan kehakiman, yaitu dalam hubungan dengan pengangkatan hakim agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim. Oleh karena itu, keberadaan komisi negara yang demikian biasa disebut sebagai '*auxiliary state organs' atau 'auxiliary agencies'* yang menurut istilah yang dipakai oleh Soetjipno sebagai salah seorang mantan anggota PAH I BP MPR dalam persidangan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 10 Mei 2006, Komisi Yudisial merupakan 'supporting element' dalam sistem kekuasaan kehakiman (vide Berita Acara Persidangan tanggal 10 Mei 2006). Namun, oleh karena persoalan pengangkatan hakim agung dan persoalan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim itu dianggap sangat penting, maka ketentuan mengenai hal tersebut dicantumkan dengan tegas dalam UUD 1945. Kedudukan Komisi Yudisial ditentukan pula dalam

UUD 1945 sebagai komisi negara yang bersifat mandiri, yang susunan, kedudukan, dan keanggotaannya diatur dengan undang-undang tersendiri, sehingga dengan demikian komisi negara ini tidak berada di bawah pengaruh Mahkamah Agung ataupun dikendalikan oleh cabang- cabang kekuasaan lainnya". Berdasarkan pertimbangan tersebut, kedudukan KY yang mandiri sebagai suatu komisi negara yang tidak berada di bawah pengaruh Mahkamah Agung ataupun tidak dikendalikan oleh cabang kekuasaan negara lainnya menjadi sangat penting untuk menentukan calon hakim agung;

Bahwa dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial sebagaimana telah diubah dengan 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 Republik Indonesia Nomor 5250, selanjutnya disebut UU KY), pada konsiderans (Menimbang), huruf b menyatakan, "Komisi Yudisial mempunyai peranan penting dalam usaha mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka melalui pencalonan hakim agung serta pengawasan terhadap hakim yang transparan dan partisipatif guna menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat, serta menjaga perilaku hakim";

Bahwa peranan penting KY dalam usaha mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka seperti yang tercantum dalam UU KY tersebut di atas, mempunyai wewenang dan tugas yang ditentukan dalam Pasal 13 dan

Pasal 14 UU KY sebagai berikut:

Pada Pasal 13 Undang-Undang Komisi Yudisial mempunyai wewenang sebagai barikut:

a. mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim ad hoc di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan;
b. menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim;
c. menetapkan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim bersama-sama dengan Mahkamah Agung; dan
d. menjaga dan menegakkan pelaksanaan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim.

Pada Pasal 14 ayat (1) dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf a, Komisi Yudisial mempunyai tugas:

a. melakukan pendaftaran calon Hakim Agung;

b. melakukan seleksi terhadap calon Hakim Agung;

c. menetapkan calon Hakim Agung; dan

d. mengajukan calon Hakim Agung ke DPR.

Bahwa dalam hal menjaring calon hakim agung, KY melakukan serangkaian seleksi administrasi dan seleksi terhadap kualitas dan kepribadian seperti yang ditentukan dalam Pasal 15 sampai dengan Pasal 18 UU KY yang juga ikut melibatkan masyarakat. Dari ketentuan tersebut di atas, sangat jelas KY mempunyai tugas yang berat dalam menjaring calon hakim agung yang berkualitas yang diyakini mempunyai integritas yang tinggi terhadap penegakan hukum dan keadilan di Indonesia.

Bahwa penjaringan calon hakim agung melalui seleksi yang sangat ketat yang dilakukan oleh KY dalam mencari hakim agung yang berintegritas dan berkualitas, menurut Mahkamah telah sesuai dengan yang

diamanatkan oleh UUD 1945 khususnya Pasal 24A ayat (2) yang menyatakan, “Hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum”.

Bahwa pengusulan calon hakim agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 24A ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan, “Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan

Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden”, merupakan pengusulan calon hakim agung yang sudah melalui proses penyeleksian yang sangat ketat sebagaimana yang telah diuraikan di atas, namun hal tersebut tidak sinkron ketika pengaturan lebih lanjut dari Pasal 24A ayat (3) UUD 1945 tersebut yaitu dalam Pasal 8 ayat (2) UU MA yang menyatakan, “Calon hakim agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dari nama calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial”, karena DPR sebagai lembaga politik bukan lagi memberikan persetujuan kepada calon hakim agung yang diusulkan oleh KY, namun DPR memilih nama calon hakim agung yang diusulkan KY tersebut, yang kemudian melakukan fit and proper test seperti yang sudah dilakukan oleh KY, ditambah lagi dengan wawancara yang dilakukan oleh DPR terhadap calon hakim agung untuk menguji penguasaan ilmu hukumnya.

Bahwa dalam risalah pembahasan perubahan UUD 1945, khususnya mengenai pembentukan KY dapat dibaca dengan jelas bahwa tujuan

pembentukan KY yang mandiri adalah dalam rangka melakukan rekrutmen terhadap hakim agung yang akan diusulkan kepada DPR untuk disetujui dan ditetapkan oleh Presiden. Hal tersebut, sebagaimana diungkapkan oleh Agun Gunanjar Sudarsa (anggota PAH 1 BP MPR) dalam Rapat Pleno ke-38 PAH I BP MPR, tanggal 10 Oktober 2001, antara lain menyatakan, "... dalam Pasal 24B ini, kami menyatakan bahwa hakim agung diangkat dan diberhentikan dengan persetujuan DPR atas usul Komisi Yudisial. Sehingga dengan kata-kata 'dengan persetujuan DPR', DPR itu tidak lagi melakukan fit and proper test, DPR tidak lagi melakukan proses seleksi, tetapi DPR hanya memberikan persetujuan atau menolak sejumlah calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial. Kembali kami menekankan, agar kekuasaan kehakiman yang merdeka itu tidak terintervensi oleh kepentingan-kepentingan politik". Catatan risalah perubahan UUD 1945, menjelaskan dengan sangat gamblang makna dan kandungan Pasal 24 A ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, "Hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden". Dengan demikian, posisi DPR dalam penentuan calon hakim agung sebatas memberi persetujuan atau tidak memberi persetujuan atas calon hakim agung yang diusulkan oleh KY, dan DPR tidak dalam posisi untuk memilih dari beberapa calon hakim agung yang diusulkan oleh KY sebagaimana diatur dalam Undang-Undang a quo. Hal itu dimaksudkan agar ada jaminan independensi hakim agung yang tidak

dapat dipengaruhi oleh kekuatan politik atau cabang kekuasan negara lainnya.

Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah, Pasal 8 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UU MA, serta Pasal 18 ayat (4) UU KY, telah menyimpang atau tidak sesuai dengan norma Pasal 24A ayat (3) UUD 1945, karena ketentuan tersebut telah mengubah kewenangan DPR dari hanya "memberikan persetujuan" menjadi kewenangan untuk "memilih" calon hakim agung yang diajukan oleh KY. Demikian juga, ketentuan dalam kedua Undang-Undang a quo, yang mengharuskan KY untuk mengajukan tiga calon hakim agung untuk setiap lowongan hakim agung, juga bertentangan dengan makna yang terkandung dalam Pasal 24A ayat (3) UUD 1945. Agar ketentuan kedua Undang-Undang a quo, tidak menyimpang dari norma UUD 1945, menurut Mahkamah kata "dipilih" oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) harus dimaknai "disetujui" oleh Dewan Perwakilan Rakyat serta kata "pemilihan" dalam ayat (4) UU MA harus dimaknai sebagai "persetujuan". Demikian juga frasa "3 (tiga) nama calon" yang termuat dalam Pasal 8 ayat (3) UU MA dan Pasal 18 ayat (4) UU KY harus dimaknai "1 (satu) nama calon", sehingga CHA yang diajukan oleh KY kepada DPR hanya satu CHA untuk setiap satu lowongan hakim agung untuk disetujui oleh DPR.

3. Amar Putusan Mahkamah Konstitusi

Berdasarkan berbagai pertimbangan tersebut di atas, maka

Mahkamah Konstitusi memutuskan mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

Mahkamah memutuskan bahwa kata “dipilih” dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai “disetujui”;

Kata “dipilih” dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “disetujui”;

Kata “Pemilihan” dalam Pasal 8 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai “persetujuan”;

Kata “Pemilihan” dalam Pasal 8 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3

Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "persetujuan";

Kemudian, Mahkamah juga memutuskan bahwa frasa "3 (tiga) nama calon" dalam Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai "1 (satu) nama calon";

Frasa "3 (tiga) nama calon" dalam Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "1 (satu) nama calon";

Pasal 8 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) selengkapnya menjadi:

(2) *Calon hakim agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dari nama calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial.*
(3) Calon hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat 1 (satu) orang dari 1 (satu) nama calon untuk setiap lowongan.
(4) Persetujuan calon hakim agung sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari sidang terhitung sejak tanggal nama calon diterima Dewan Perwakilan Rakyat.

Kemudian Mahkamah juga memutuskan bahwa frasa "3 (tiga) calon" dalam Pasal 18 ayat (4) 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 Republik Indonesia Nomor 5250) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai "1 (satu) calon";

Frasa "3 (tiga) calon" Pasal 18 ayat (4) 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 Republik Indonesia Nomor 5250) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "1 (satu) calon";

Pasal 18 ayat (4) 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 Republik Indonesia Nomor 5250) selengkapnya menjadi, "Dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas)

hari terhitung sejak berakhirnya seleksi uji kelayakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Yudisial menetapkan dan mengajukan 1 (satu) calon hakim agung kepada DPR untuk setiap 1 (satu) lowongan hakim agung dengan tembusan disampaikan kepada Presiden".

Dan terakhir, Mahkamah juga memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

B. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No. 27/PUU-XI/2013

Posisi produk legislatif yang mendapatkan reaksi sosial atau perlawanan sekelompok orang, yang kemudian perlawanan ini dilanjutkan melalui Mahkamah Konstitusi (MK) dengan cara mengajukan permohonan uji materil (judicial review), harus disikapi dalam bentuk pengakuan kalau produk yuridis ini mengandung kekurangan, yang oleh sebagian ahli, kekurangan ini diantaranya ditempatkan sebagai produk yang berlawanan terhadap konstitusi (UUD NRI Tahun 1945) dan merugikan rakyat.[130] Putusan Mahkamah Konstitusi No.27/PUU-XI/2013 merupakan salah satu bukti, bahwa produk legislasi nasional, diantaranya yang mengatur masalah wewenang dan mekanisme pengisian jabatan publik, masih terdapat kesalahan atau terdapat unsur pelanggaran yang merugikan hak konstitusional warga negara.

Dalam konteks jabatan hakim agung, pada dasarnya Pasal 24A ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengatur mengenai prinsip umum mekanisme pengisian jabatan hakim agung. Prinsip itu digambarkan secara tegas bahwa hakim agung diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk

[130] Abdul Wahid, Jurnal Konstitusi, *Politik Legislasi Menentukan Demokrasi*, (Jakarta, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI), hlm. 165.

mendapatkan persetujuan untuk selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden. Namun, norma konstitusi ini kemudian diturunkan pada level undang-undang secara keliru melalui ketentuan Pasal 8 ayat (2), (3), dan (4) UU No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, yang menyatakan bahwa hakim agung dipilih oleh DPR. Hal ini yang kemudian dianggap sebagai penyimpangan terhadap konstitusi, karena konstitusi secara tegas dan tersurat mengamanahkan DPR untuk memberikan persetujuan terhadap calon hakim agung, bukan melakukan pemilihan. Warga negara Indonesia yang merasa hak konstitusionalnya terlanggar dengan adanya ketentuan tersebut pun mengajukan permohonan pengujian terhadap Pasal 8 ayat (2), (3), dan (4) UU No. 3 Tahun 2009, dalam hal ini oleh Made Dharma Weda, RM. Panggabean, dan ST. Laksanto Utomo (selaku pemohon). Selain terhadap pasal tersebut, pemohon dalam perkara *a quo* juga mengikutsertakan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang No. 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, untuk ikut diuji konstitusionalitasnya. Dalam duduk perkara, para pemohon mendalilkan bahwa pengangkatan hakim agung dalam undang-undang telah diatur secara menyimpang dari Pasal 24A ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Pemohon berpendapat, menurut Pasal 8 ayat (2), (3), dan (4) UU MA dan Pasal 18 ayat (4) UU KY, DPR bukan memberikan persetujuan terhadap calon hakim agung yang diusulkan KY sebagaimana diatur dan dikehendaki oleh UUD NRI 1945, tetapi melakukan pemilihan terhadap calon hakim agung tersebut. Pengaturan oleh kedua Undang-Undang tersebut, menurut pemohon, bukan hanya melanggar

konstitusi dan menimbulkan ketidakpastian hukum, tapi juga memaksa KY untuk mengajukan calon hakim agung melebihi jumlah lowongan hakim agung yang dibutuhkan. Oleh karena itu, para pemohon meminta kepada Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan ketentuan-ketentuan yang melanggar konstitusi tersebut.

Adapun salah satu alasan yang diuraikan pemohon ialah bahwa pengaturan kewenangan DPR untuk "memilih" calon hakim agung dalam UU MA dan UU KY telah menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap hak setiap warga negara Indonesia pada umumnya yang berkeinginan mengabdi sebagai hakim agung karena mekanisme pemilihan calon hakim agung yang terkait dengan keterlibatan DPR menjadi tidak jelas. Alasan lainnya ialah berpotensi mengganggu independensi peradilan karena hakim agung dipilih oleh DPR, di mana dengan mekanisme pemilihan ini memungkinkan DPR menolak calon-calon yang diusulkan oleh KY atas alasan dianggap tidak memenuhi jumlah calon yang disyaratkan UU MA dan UU KY atau DPR memilih calon hakim agung yang dapat melindungi kepentingan partai politik tertentu.

Sebagaimana diketahui bahwa Pasal 18 ayat (4) UU No. 18 Tahun 2011 menyebutkan bahwa untuk setiap lowongan hakim agung, KY mengusulkan 3 (tiga) nama calon untuk dipilih oleh DPR. Pasal ini muncul dianggap sebagai akibat yuridis dari berlakunya Pasal 8 ayat (2), (3), dan (4) UU No. 3 Tahun 2009 yang mengatur tentang pemilihan hakim agung. Pasal ini pula yang menjadi dasar pijakan DPR untuk berpendapat bahwa untuk dapat disetujui atau tidak setujui sebagai hakim agung, maka DPR perlu untuk melaksanakan berbagai macam

tahapan atau proses untuk memberikan pandangan dan penilaian terhadap calon-calon yang diajukan. Atau dengan kata lain, proses pemilihan mutlak adanya jika dari tiap 3 (tiga) nama calon, akan ditentukan 1 (satu) calon untuk ditetapkan sebagai hakim agung yang selanjutnya akan diajukan ke Presiden.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 27/PUU-XI/2013 pada prinsipnya mengabulkan permohonan pemohon untuk seluruhnya, yakni ketentuan Pasal 8 ayat (2), (3) dan (4) UU MA dan Pasal 18 ayat (4) UU KY dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, dan ketentuan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi lebih cenderung untuk melihat sisi independensi badan peradilan dalam konteks pengangkatan hakim agung. Hal ini berdasarkan pertimbangan Mahkamah Konstitusi yang menjadikan Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945 sebagai dasar utama dalam putusannya.

Prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka menjadi ruh putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan mekanisme pengangkatan hakim agung ini. Mahkamah Konstitusi berpendapat, salah satu cara untuk menjamin independensi lembaga peradilan maupun hakim, UUD NRI 1945 mengatur sedemikin rupa proses dan mekanisme pengisian jabatan hakim agung, yaitu dengan menyerahkan pengusulan calon hakim agung kepada suatu organ konstitusional yang independen yaitu Komisi Yudisial. Mahkamah Konstitusi pun mengamini bahwa dengan pengusulan oleh KY tersebut semestinya dapat meminimalkan pengaruh politik dalam pengangkatan hakim agung.

Sekali lagi, Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya, lebih banyak melihat peran Komisi Yudisial yang harus dikembalikan pada posisinya sebagai lembaga independen yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung.[131] Oleh karena itu pula, MK beranggapan bahwa ketentuan Pasal 24A ayat (3) UUD NRI 1945 merupakan mekanisme pengusulan yang ketat karena telah melalui proses yang selektif pada Komisi Yudisial. Namun, menjadi tidak sinkron ketika pengaturan tersebut dituangkan pada Pasal 8 ayat (2), (3), dan (4) UU MA, di mana DPR bukan lagi memberikan persetujuan, melainkan DPR memilih calon hakim agung yang diusulkan oleh KY, kemudian melakukan fit and proper test seperti yang telah dilakukan KY, ditambah lagi dengan wawancara yang dilakukan DPR terhadap calon hakim agung untuk menguji penguasaan ilmu hukumnya.

Sehingga, berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah Konstitusi berkesimpulan bahwa pasal-pasal yang diajukan dalam perkara *a quo* bertentangan dengan Pasal 24A ayat (3) UUD NRI 1945. MK pun menetapkan bahwa kata "dipilih" haruslah dimaknai sebagai "disetujui", begitupun kata "pemilihan" haruslah dimaknai sebagai "persetujuan".

Berkaitan putusan tersebut, penulis beranggapan bahwa Mahkamah Konstitusi lebih mempertimbangkan aspek independensi badan peradilan dalam penentuan konstitusionalitas ketentuan dalam UU MA dan UU KY yang diajukan. MK hanya sedikit menyinggung persoalan tujuan dasar dibentuknya Pasal 24A ayat (3) UUD NRI 1945 tersebut, yakni dalam pertimbangan mengenai sejarah

[131] Lihat Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945, serta Pasal 13 dan 14 UU No. 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

pembentukan Pasal 24A ayat (3) pada saat Rapat Pleno PAH I BP MPR yang membahas Perubahan Ketiga UUD 1945, khususnya bagian kekuasaan kehakiman.

Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi melalui putusannya, mengubah ketentuan Pasal 8 ayat (2), (3), dan (4) UU No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, menjadi sebagai berikut:

> *(2) Calon hakim agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dari nama calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial.*
> *(3) Calon hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat 1 (satu) orang dari 1 (satu) nama calon untuk setiap lowongan.*
> *(4) Persetujuan calon hakim agung sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari sidang terhitung sejak tanggal nama calon diterima Dewan Perwakilan Rakyat.*

Sementara Pasal 18 ayat (4) UU No. 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, berubah menjadi, “Dalam jangka waktu paling lama 15 lima belas) hari terhitung sejak berakhirnya seleksi uji kelayakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Yudisial menetapkan dan mengajukan 1 (satu) calon hakim agung kepada DPR untuk setiap 1 (satu) lowongan hakim agung dengan tembusan disampaikan kepada Presiden.”

Putusan MK kembali memberikan penjelasan sekaligus penafsiran yang mencerahkan ketentuan mengenai mekanisme pengisian jabatan hakim agung. Sehingga tafsiran mengenai kata persetujuan dan pemilihan menjadi tunggal, yakni sebatas persetujuan yang dilakukan oleh DPR. Putusan MK pun memberikan jaminan kejelasan teknis prosedural dalam pengangkatan hakim

agung, juga memberikan kepastian hukum bagi setiap warga negara yang berniat untuk mengabdi sebagai hakim agung. Sebab, segala proses yang akan dihadapi menjadi jelas dan pasti, mulai dari pendaftaran dan seleksi di Komisi Yudisial, persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, hingga penetapan oleh Presiden melalui instrumen Keputusan Presiden (Keppres).

Dalam pertimbangan hakim yang ditegaskan dalam Putusan MK No. 27/PUU-XI/2013, penulis menelaah lebih lanjut perihal penafsiran dan *rechtsvinding* yang dilakukan Mahkamah. Penulis menilai bahwa Mahkamah telah konsisten dalam menafsirkan ketentuan dan maksud norma konstitusi yang ditegaskan secara eksplisit dalam Pasal 24 A ayat (3) UUD NRI 1945 dalam hal mekanisme dan prosedural pemilihan hakim Agung. Pemaknaan frasa konstitusi "mendapatkan perstujuan" harus jelas dan secara tegas dimaknai sebagai semata-mata proses memberikan persetujuan. Pemaknaan "mendapatkan persetujuan" tidak dapat ditafsiri atau dilakukan perluasan makna dengan maksud pemilihan, sebagaimana yang diuraikan lebih lanjut dalam UU Mahkamah Agung Pasal 8 ayat (2); ayat (3); dan ayat (4) yang kemudian diikuti dengan UU Komisi Yudisial Pasal 18 Ayat (4).

Lebih lanjut, penulis melakukan eksplorasi lebih jauh perihal alur pemaknaan frasa "persetujuan" yang dimaksud dan dikehendaki oleh Konstitusi Pasal 24 A ayat (3) dengan menggunakan perspektif sistematika peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Terlebih dahulu, Konstitusi UUD NRI 1945 melalui Pasal 24 A ayat (3) menegaskan bahwa calon hakim agung diusulkan oleh KY kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan. Selanjutnya,

Pasal 24 A ayat (3) memberikan ruang yuridis dalam hal pengaturan lebih lanjut mengenai susunan dan kedudukan Mahkamah Agung, termasuk pengaturan perihal prosedur pelaksanaan dari ketentuan Pasal 24 A ayat (3) tersebut. Berdasarkan pijakan konstitusional tersebut, lahirlah UU Mahkamah Agung yang kemudian telah mengalamai perubahan sebanyak dua kali. Dan terakhir diberlakukan dengan UU No. 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung.

Pengaturan mengenai perihal teknis pengangkatan hakim agung senyatanya telah diatur dalam Pasal 8 ayat (2); ayat (3); dan ayat (4) UU No. 3 Tahun 2009. Namun pada kenyataannya, ketentuan tersebut telah menggeser dan menyimpangi makna persetujuan oleh DPR sebagaimana yang dikehendaki oleh konstitusi. Pergeseran dan penyimpangan tersebut muncul terlebih dahulu pada ayat (2) yang menjelaskan bahwa calon hakim agung dipilih oleh DPR dari nama calon yang diusulkan oleh KY. Kemudian, ayat (3) mempertegas bahwa calon hakim agung yang diusulkan KY tersebut dipilih 1(satu) orang dari 3 (tiga) nama calon untuk setiap lowongan.

Ketentuan ayat (3) tersebut menghendaki adanya proses pemilihan oleh DPR terhadap calon hakim agung yang diusulkan oleh KY. Tidak berhenti pada Pasal 8 Ayat (2) dan ayat (3) serta ayat (4) saja, penyimpangan dan pergeseran makna konstitusi telah diperkuat dengan lahirnya UU Komisi Yudisial, khususnya Pasal 18 Ayat (4). Penyelewengan konstitusi tersebut nampak pada frasa “Komisi Yudisial menatapkan dan mengajukan 3 (tiga) calon hakim agung kepada DPR untuk setiap 1 (satu) lowongan hakim agung”. Praktis, proses untuk menetapkan 1 (satu) lowongan hakim agung, DPR telah melakukan pemilihan atas 3 (tiga) calon

hakim agung yang diajukan oleh KY. Nampak jelas, bahwa proses pemilihan hakim agung yang telah dilakukan oleh DPR tersebut telah menyimpang jauh dari makna persetujuan yang ditegaskan dalam konstitusi Pasal 24 A ayat (3).

Secara konstruktif, konstitusi telah mengklasifikasi 3 (tiga) jenis kewenangan DPR dalam hal pengangkatan pejabat negara. Pelibatan DPR dalam hal pengangkatan pejabat negara adalah merupakan perwujudan dari *check and balances* yang dicita-citakan oleh konstitusi. UUD 1945 mengenal 3 (tiga) bentuk pengangkatan pejabat publik yang melibatkan DPR, yakni melalui; pertimbangan, persetujuan, dan pemilihan. Ketiga bentuk kewenangan DPR tentunya harus dimaknai berbeda, pembedaan ini sesuai dengan proporsi lembaga negara yang bersangkutan dan kaitannya dengan kewenangan DPR.

Untuk mempertegas pembedaan kewenangan DPR yang secara atributif diatur dalam konstitusi, penulis mengelaborasi lebih lanjut Putusan MK No. 27/PUU-XI/2013 dengan melakukan komparasi berdasarkan UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3), khususnya pada Pasal 71 tentang Tugas dan Wewenang DPR, yang dijelaskan lebih lanjut, sebagai berikut;

Klasifikasi Tugas dan Wewenang DPR
Berdasarkan Pasal 71 UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD

Persetujuan	Pemilihan	Persetujuan Bersama (DPR dengan Presiden)	Pertimbangan
Huruf b Huruf g Huruf j	Huruf m Huruf q	Huruf a Huruf d Huruf e	Huruf k Huruf l

Huruf o Huruf p Huruf r			

Keterangan :

- **Persetujuan**
    - Pasal 71 huruf b : Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Perppu yang diajukan Presiden untuk menjadi undang-undang.
    - Pasal 71 huruf g : memberikan persetujuan atas RUU APBN yang diajukan oleh Presiden, setelah dibahas bersama terlebih dahulu.
    - Pasal 71 huruf j : memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya.
    - Pasal71 huruf o : memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota KY.
    - Pasal 71 huruf p : memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan oleh KY.
    - Pasal 71 huruf r : memberikan persetujuan pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara.
- **Pemilihan**
    - Pasal 71 huruf m : memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
    - Pasal 71 huruf q : memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi.
- **Persetujuan Bersama/ Pertimbangan**

- Pasal 71 huruf a : persetujuan bersama dalam hal pembentukan undang- undang.
- Pasal 71 huruf d : persetujuan bersama dalam pembentukan undang-undang, termasuk terhadap RUU yang diajukan oleh DPD.
- Pasal 71 huruf e : persetujuan bersama dalam pembentukan undang-undang, terhadap RUU yang diajukan DPR atau Presiden yang berkaitan dengan otonomi daerah.
- Pasal 71 huruf k : memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi.
- Pasal 71 huruf l : memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar.

Dari tabel di atas, jelas bahwa pembentuk undang-undang menggunakan istilah persetujuan dan pemilihan dalam batasan tugas dan wewenang DPR. Bahkan untuk lebih mempertegas, undang-undang juga mengenal istilah pertimbangan bersama dan pertimbangan. Penggunaan istilah tersebut tentunya bukan tanpa maksud dan tujuan. Pembedaan secara tegas antara persetujuan dan pemilihan tentunya juga harus dimaknai dalam melihat tugas dan wewenang DPR dalam konteks yang lebih spesifik, khususnya dalam hal pengangkatan pimpinan lembaga negara, seperti pengangkatan hakim agung.

Pada pengangkatan hakim agung dan anggota KY, DPR memiliki wewenang untuk membuat persetujuan, sedangkan pada pengangkatan anggota BPK dan hakim konstitusi, DPR memiliki wewenang untuk melakukan pemilihan. Penalaran dan logika sederhananya, jika pembentuk undang-undang menginginkan mekanisme yang sama untuk keempat jabatan tersebut, mengapa

tidak digunakan istilah dan penamaan yang sama untuk semua jabatan yang dimaksud.

Pembentuk undang-undang justru menggunakan istilah yang berbeda, yakni dengan persetujuan dan pemilihan. Artinya, memang peruntukan dan pemaknaan istilah persetujuan berbeda dengan pemilihan, khususnya dalam konteks wewenang DPR dalam proses pengisian jabatan negara, terlebih lagi pada wewenang lain yang dimiliki DPR. Sehingga seharusnya, istilah "mendapatkan persetujuan DPR" dalam proses pengisian jabatan hakim agung tidaklah dapat disama-artikan dengan pemilihan. Oleh karenanya, jika DPR memaknai persetujuan dengan maksud melalui proses pemilihan dalam hal pengangkatan hakim agung, maka telah jelas bahwa proses tersebut adalah proses kinerja kenegaraan yang inkonstitusional.

Dengan dikeluarkannya Putusan MK No. 27 PUU-XI/2013, MK telah mengembalikan proses pengangkatan hakim agung dalam *track* yang konstitusional. MK meletakkan pendulum pengangkatan hakim agung berdasarkan Pasal 24 A ayat (3) dan menegasikan ketentuan norma yang berada pada Pasal 8 Ayat (2); (3); dan (4) UU MA serta Pasal 18 Ayat (4) UU KY. Penulis menilai dengan dikeluarkannya Putusan *a quo,* MK telah memberikan penguatan terhadap berjalannya kinerja lembaga negara yang demokratis. Dianulirnya kewenangan DPR untuk melakukan pemilihan hakim agung telah mengembalikan marwah ujung tombak penegak keadilan, dalam hal ini Mahkamah Agung, bebas dari kooptasi politik. Sebuah kekuasaan kehakiman yang merdeka menjadi salah satu prasyarat penting dalam menopang pilar negara

hukum yang demokratis, oleh karenanya desaign konstitusi Pasal 24 UUD 1945 menegaskan dengan jelas bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Terlepas dari kontribusi positif MK dalam memperkuat kinerja lembaga negara ke arah demokratis dengan tetap konsisten dalam memaknai ketentuan Pasal 24 A ayat (3), penulis memberikan catatan terhadap putusan MK No. 27/PUU-XI/2013, khususnya pembacaan MK terhadap status kelembagaan KY. KY merupakan *subjectum litis* yang mempunyai peran sentral dalam proses pengangkatan hakim agung, oleh karenanya penulis merasa penting untuk mengelaborasi lebih lanjut pembacaan MK terhadap status kelembagaan KY.

Dalam putusan MK sebelumnya, yaitu Putusan MK No. 005/PUU-I/2003 yang menguji keberadaan UU No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran terhadap UUD 1945, MK telah mengonstruksi kualifikasi lembaga negara menjadi tiga kategori :

1 lembaga negara berdasarkan (kewenangannya diberikan oleh) UUD;

2 lembaga negara berdasarkan undang-undang; dan

3 lembaga negara berdasarkan Keppres (sekarang berubah menjadi Perpres).

Kemudian, muncul lagi istilah lembaga negara utama/primer dan lembaga negara sekunder/ penunjang (*auxiliary*), organ lapis pertama, kedua, dan ketiga yang sebenarnya kesemuanya tersebut tidak dikenal dalam konstitusi. Tidak berhenti di situ saja, dalam putusan pengujian materiil undang-undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial terhadap UUD 1945, MK menyatakan

bahwa KY hanya berkedudukan sebagai lembaga negara pendukung/pelengkap (*auxiliary*), bukan lembaga negara utama. Pembacaan MK terhadap status kelembagaan KY tersebut, ternyata juga muncul dalam Putusan MK No. 27/PUU-XI/2013. Sebagaimana telah disinggung, bahwa kedudukan semacam itu sesungguhnya tidak dikenal dalam UUD 1945. Karena legitimasi KY sebenarnya jelas secara atributif disebutkan secara langsung dan tegas oleh konstitusi, sehingga kedudukan KY setara dengan MK, MA, BPK, MPR, DPR, DPD, dan Preisden.

Pembacaan MK terhadap status kelembagaan KY, sebagaimana ditegaskan dalam Putusan MK No. 27/PUU-XI/2013 dan putusan-putusan sebelumnya telah terjadi kekeliruan. Penulis menilai MK telah gagal mengkualifikasi dan mengklasifikasi status lembaga negara berdasarkan UUD 1945. Dalam menganalisa perihal status dan eksistensi lembaga negara, penulis menggunakan pisau analisis dengan mengelaborasi pendapat Sri Soemantri[132] dan Maria Farida Indarti.[133] Sri Soemantri menjelaskan bahwa lembaga-lembaga negara berdasarkan UUD 1945 setelah perubahan yaitu sebagai berikut: BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK, dan KY (ada 8 lembaga negara). Sejalan dengan Sri Soemantri, Maria Farida Indrati juga menjelaskan hal yang sama. Kedelapan lembaga itulah yang memiliki status

[132] Ari Wuisang, "Status Lembaga Negara dan Subjektum Litis dalam Sengketa Kewenangan Lembaga Negara", dalam *Masa Depan Mahkamah Konstitusi RI; Naskah Komprehensif Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga,* Dri Utari. et.all, (Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2013), hlm. 137. Lihat juga dalam Sri Soemantri, "Sistem Kelembagaan Negara pasca Amandemen UUD 1945", *Makalah* disampaikan dalam diskusi terbatas tentang Eksistensi Sistem Kelambagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945 yang diadakan oleh Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KHRN) di Jakarta, 9 September 2004, hlm. 2.

[133] Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 135.

sebagai lembaga negara. Pandangan Sri Soemantri ini menurut hasil penelitian Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dikatakan sebagai penafsiran moderat, yaitu hanya membatasi pada apa yang dulu dikenal sebagai lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Penafsiran moderat ini dalam pandangan penulis sesuai dengan konteks *historical* lembaga negara Indonesia dan yang paling penting lagi penerapannya lebih mudah dibandingkan dengan apabila menggunakan penafsiran luas.[134]

Dengan merujuk pandangan Sri Soemantri dan Mari Farida Indrati, sebagaimana yang disampaikan oleh Ari Wisuang, penulis mengelaborasi lebih lanjut perihal kriteria lembaga negara sebagai berikut:

1. Kewenangannya diberikan oleh UUD;

   Substansi kewenangan yang tercantum dalam UUD dapat pula diulangi kembali di dalam undang-undang organiknya. Misalnya, kewenangan MK disebutkan kembali di dalam UU No. 24 Tahun 2003 *jo* UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi. Namun demikian apabila kewenangan suatu organ murni diberikan oleh undang-undang (dalam UUD tidak tercantum sama sekali kewenangannya), maka organ tersebut tidak dapat dikatakan sebagai lembaga negara.

2. Kewenangannya bersifat pokok-pokok ketatanegaraan;

   Hal ini sebenarnya terkait erat dengan kriteria nomor satu di atas. Kewenangan organ tersebut :

[134] Ari Wuisang, *loc.cit.*hlm. 2

a. Menjadi materi muatan UUD;

b. Merupakan refleksi dari pembagian kekuasaan negara dan *check and balances system*. Kewenangan semua lembaga negara yang tercantum dalam UUD 1945 pada prinsipnya diadakan dalam rangka pembagian kekuasaan negara dan *check and balances system.*

3. Harus memiliki undang-undang organik;

   Artinya UUD memerintahkan dengan tegas agar dibentuk suatu undang-undang yang menjabarkan lebih lanjut eksistensi organ tersebut.

4. Tidak merupakan derivatif (turunan) dari suatu lembaga negara.

Empat kualifikasi tersebut bersifat kumulatif, artinya, jika tidak terpenuhinya salah satu dari empat kualifikasi di atas maka tidak bisa disebut sebagai lembaga negara. Sebagai contoh, pemerintahan daerah dapat diakatakan memenuhi kriteria pertama, kedua, dan ketiga. Kewenangan Pemerintahan Daerah tercantum dalam UUD 1945, kewenangannya bersifat pokok-pokok ketatanegaraan karena dalam rangka pembagian kekuasaan negara secara vertikal (distribusi kekuasaan pemerintah pusat ke pemerintah daerah) dan memeliki undang-undang organik, yaitu UU Pemerintahan Daerah. Namun demikian, Pemerintahan Daerah merupakan rumpun dari eksekutif, dengan kata lain, sesungguhnya Pemerintahan Daerah merupakan derivasi/turunan dari lembaga negara Presiden. Karena itu, tidak dapat bertahan apabila diuji dengan kriteria

keempat. Singkatnya, Pemerintahan Daerah bukanlah merupakan lembaga negara.[135]

Seiring dengan dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu yang kemudian diganti dengan UU No. 15 Tahun 2011, dapat ditambahkan 1 (satu) lembaga negara lagi yaitu KPU (Komisi Pemilihan Umum). Dengan alasan, *Pertama,* bahwa kewenangan KPU diberikan oleh UUD; *Kedua,* kewenangannya bersifat pokok-pokok ketatanegaraan (menyelenggarakan pemilu); *Ketiga,* KPU bukanlah derivat dari lembaga negara manapun; dan terakhir, *Keempat*, telah ada undang-undang organik yang khusus mengatur penyelenggara pemilu. Oleh karenanya, berdasarkan argumen tersebut, Indonesia memiliki sembilan lembaga negara yang semuanya terdiri dari; MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, BPK, MA, MK, KY, dan KPU.[136]

Di luar kesembilan organ tersebut, tidak bisa disebut lembaga negara. Untuk menyebut lembaga lainnya bisa disebut sebagai lembaga pemerintah (*regering organen*) atau lembaga-lembaga administrasi negara (*administrative organen*).[137] Jika dihubungkan dengan konstruksi desaign kelembagaan KY, jelas bahwa KY merupakan lembaga negara yang eksistensinya dijelaskan secara atributif di dalam UUD NRI Tahun 1945. Artinya, KY merupakan lembaga yang mempunyai peran dalam pembagian kekuasaan serta turut menjalankan fungsi *check and balances system* dan merupakan lembaga negara yang bukan merupakan derivasi dari kinerja eksekutif (pemerintah) atau lembaga lain. Oleh

[135] *Ibid.*, hlm. 151.
[136] *Ibid.*, hlm. 152.
[137] *Ibid.*, lebih lanjut baca dalam Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia,* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 1988), hlm. 182.

karenanya, Penulis berkeyakinan bahwa sudah semestinya KY dikualifikasikan sebagai lembaga negara, dan tidak hanya sekedar dikatakan sebaga lembaga negara bantu (*supporting organ*), sebagaimana ditegaskan dalam Putusan MK No. 27/PUU-XI/2013 dan putusan-putusan sebelumnya, karena memang desaign konstitusi UUD 1945 tidak mengenal stratifikasi lembaga negara.

B. Rekonstruksi Pemilihan Hakim Agung di Masa Mendatang

Rekonstruksi yang berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian semula, dimana dalam rekonstruksi tersebut terkandung nilai-nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi semula.

Proses pengisian jabatan Hakim Agung memiliki beberapa perbedaan, antara lain lembaga atau badan negara yang terlibat dalam proses tersebut serta mekanisme internal yang dikembangkan oleh masing-masing badan. Berkenaan dengan Hakim Agung, berdasarkan ketentuan Pasal 24B UUD 1945, Komisi Yudisial (KY) mempunyai kewenangan mengusulkan pengangkatan Hakim Agung ke DPR. Dalam melaksanakan kewenangannya tersebut KY melaksanakan pendaftaran dan seleksi calon, serta menetapkan calon Hakim Agung dan mengajukannya ke DPR.[138] Berdasarkan Pasal 8 ayat (3) UU No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, calon Hakim Agung yang diusulkan oleh KY dipilih oleh DPR 1 orang dari 3 nama calon untuk setiap lowongan. Ketentuan serupa juga dijumpai dalam Pasal 18 ayat (4) UU No. 18 Tahun 2011 tentang Perubahan

[138] Pasal 14 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Pertama UU No. 22 Tahun 2003 tentang Komisi Yudisial.

Ketentuan 3 calon untuk 1 lowongan Hakim Agung tersebut di atas dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 27/PUU-XI/2013 tentang Pengujian UU No. 3 Tahun 2009 dan UU No. 18 Tahun 2011 terhadap UUD 1945.[139] Pada dasarnya para pemohon mendalilkan bahwa ketentuan 3 calon untuk 1 lowongan telah memberikan kewenangan DPR melakukan pemilihan, dan bukan persetujuan sebagaimana diatur dalam Pasal 24A ayat (3) UUD 1945. Dalam pendapatnya, Saldi Isra selaku ahli menyatakan: kata persetujuan dalam ketentuan ini merupakan garis demarkasi bahwa DPR hanya sebatas menyetujui (setuju atau tidak setuju) dengan calon-calon yang dihasilkan dari proses di Komisi Yudisial. Kalau sekiranya DPR melakukan pemilihan, maka UUD 1945 akan menyebut dengan kata "dipilih" sebagaimana proses yang berlaku dalam pengisian anggota Badan Pemeriksa Keuangan. Dengan demikian, UUD 1945 tidak menghendaki DPR melakukan pemilihan, tetapi hanya sebatas persetujuan.[140]

Namun meski demikian, ternyata putusan MK tersebut masih menyisakan ruang perdebatan ketatanegaraan dalam hal pemilihan hakim agung. MK memaknai "persetujuan" DPR tersebut juga menganduk arti atau hak "tidak menyetujui". Jadi DPR berhak setuju atau tidak setuju dengan calon hakim agung yang diusulkan oleh KY. Maka problem selanjutnya adalah, apa yang menjadi barometer DPR untuk menyetujui atau tidak menyetujui usulan calon

[139] Pengujian diajukan oleh Dr. Made Dharma Weda sebagai Pemohon I, Dr. RM. Panggabean sebagai Pemohon II, dan Dr. ST. Laksanto Utomo sebagai Pemohon III. Putusan MK No. 27/PUU-XI/2013, hlm. 1.

[140] Putusan MK No. 27/PUU-XI/2013, hlm. 24.

hakim agung dari KY tersebut.

Pihak Pemerintah dalam sanggahannya menyatakan bahwa frasa 'persetujuan' harus dimaknai sebagai 'suatu proses, mekanisme, penilaian, untuk dapat disetujui atau tidak disetujui oleh DPR'.[141] Pendapat yang sama juga disampaikan oleh pihak DPR.[142] Sepertinya pihak Pemerintah maupun DPR mencoba untuk menerjemahkan frase 'persetujuan' itu ke dalam mekanisme *check and balance.*

Sayangnya, keinginan untuk menghasilkan hakim yang lebih berkualitas tidak selalu terwujud karena berbagai hambatan. Pengalaman pemilihan Hakim Agung jalur DPR tahun 2014 memperlihatkan secara nyata bahwa kehadiran panitia seleksi tidak terlalu bermanfaat. Para anggota DPR seakan-akan tidak memperlihatkan kemauan untuk menggunakan hasil panitia seleksi, melainkan lebih mengedepankan preferensi pribadi atau politik. Selain itu, panitia seleksi juga tidak terlepas dari kritik, antara lain berkenaan dengan syarat anggota dan cara mereka melakukan tugasnya. Mekanisme *fit and proper test* tidak dilaksanakan secara wajar sehingga terdapat kesan, anggota panitia seleksi melontarkan pertanyaan-pertanyaan yang bersifat 'merendahkan' calon. Seharusnya, para anggota panitia seleksi lebih menempatkan dirinya sebagai orang yang ditugaskan untuk melakukan elaborasi kemampuan para calon dari berbagai perspektif.

Terkait dengan carut-marutnya proses pemilihan hakim agung yang

[141] *Ibid.*, hlm. 32.
[142] *Ibid.*, hlm. 37.

sebelum putusan MK dilaksanakan oleh DPR, Mahfud MD[143] berpendapat bahwa sangat rentan akan terjadi praktik transaksional antara calon hakim agung dengan anggota DPR. Ia mengatakan:

> "Kadang kalau memilih bisa dipolitisir, kadang kala, atau bisa membuka kemungkinan terjadi transaksi-transaksi di luar prosedur yang benar. Misalnya apa, sebelum pemilihan calon hakim agung mendekati DPR-DPR yang akan memilih. Kalau melalui KY kan obyektif. Kalau dulu Hakim Agung bukan rahasia lagi mendekati anggota DPR, kemudial terjadi dial-dial. Sedangkan kalau memlalui KY tidak mengenal itu, karena KY itu obyektif. Jadi tidak ada dial-dial seperti dulu."

Menurut Suparman Marzuki[144], Putusan MK di satu sisi memang benar. Salah satu pasal UUD 1945 menyatakan bahwa Komisi Yudial mengusulkan Hakim Agung untuk mendapat persetujuan dari DPR. Frasa "persetujuan" itu menurutnya sudah sangat jelas dan tidak ada makna maupun penafsiran lain. Akan tetapi di sisi lain, putusan MK tersebut justru membuka celah baru adanya intervensi DPR dalam pemilihan hakim agung. Sebab frasa "persetujuan" dimaknai sebagai pilihan, yakni antara menyetujui atau tidak menyetujui. Jika tidak menyetujui, lalu apa barometernya. Suparman Marzuki mengatakan:

> "Tidak ada penjelasan lain. Jadi DPR berfungsi atau berwenang untuk menjalankan perintah Undang-Undang Dasar yaitu menyetujui. Karena bunyinya begitu, dan itu defenitif dan limitatif, tidak ada tafsir lain. Dari sisi ini Putusan MK benar, karena sebelumnya DPR itu memilih satu diantara tiga yang kita ajukan, jika butuh lima, maka yang kita ajukan lima belas, dan DPR memilih satu di antara tiga itu. Itu rumus Undang-Undang sebelumnya tiga satu. Dari sudut ini benar Putusan MK, dia meluruskan bunyi konstitusi, bahwa Komisi Yudisial mengajukan satu-satu untuk disetujui oleh DPR. Tapi di sisi lain kalau dibaca

[143] Wawancara dengan Prof. Dr. Mahfud MD, SH., S.U. Pada tanggal 15 Januari 2015 Jam 18.15 di Sekretariat Pasca Sarjana UII.

[144] Wawancara dengan Dr. Suparman Marzuki, SH., MH. Pada tanggal 30 Desember 2015 Jam 10.45 di PUSHAM UII.

> pertimbanganya itu Putusan MK itu memberi ruang kepada DPR untuk tidak menyetujui. Nah menurut saya ini adalah putusan hukum yang ambigu. Akibatnya DPR punya kemungkinan untuk menolak yang diajukan oleh KY. Dan praktek itu sudah pernah terjadi pasca putusan MK. KY mengajukan tiga calon, tiga-tiganya ditolak. Periode kedua KY ajukan lim,a ditolak satu. Periode ketiga kita ajukan enam, enam-enamnya diterima. Nah adanya putusan MK itu di satu sisi positif. Ia meluruskan bunyi Undang-Undang, tapi di sisi lain Putusan MK ini memberi ruang, kesempat dan peluang kepada DPR untuk menolak, atau dalam bahasa lain untuk tidak setuju."

Sementara Zainal Arifin Mochtar menyebut putusan MK tersebut adalah putusan terbaik di antara yang jelek. Menurutnya, untuk kondisi buruk seperti saat ini, putusan MK itu sudah baik. Putusan MK itu hanya menyelaraskan dengan UUD 1945, dimana UUD 1945 menyatakan bahwa hakim agung tidak dipilih oleh DPR, tetapi hanya memberikan persetujuan.

Hal senada juga disampaikan Salman Lhutan[145]. Menurutnya, mekanisme pemilihan hakim agung setelah keluarnya putusan MK tersebut sudah cukup baik dari mekanisme sebelumnya. Ia mengatakan:

> "Yang pertama, kedudukan kelembagaan KY setara dengan DPR, sama-sama lembaga tinggi negara. Nah kalau setara kan tidak bisa menempatkan yang satu lebih superior dari yang lain. Kalaupun ada hal-hal yang tidak disetujui ya itu wajar-wajar saja dengan pertimbangan tertentu. KY itu sebagai lembaga negara karena disebut dalam konstitusi. Seharusnya dia final. Kalau ada hal-hal yang dianggap kekeliruan tidak perlu *fit and proper* lagi. Tinggal dia menyetujui apa tidak. Kalau setuju ya sesuai dengan KY, kalau tidak setuju ya harus memberi alasan ketidak setujuannya. Ini untuk untuk menghindari pertimbangan DPR itu menjadi pertimbangan politis. Kalau pertimbangan politis kan mereka berfikiran seperti transaksional. Kalau DPR sebagai penentu utama. Jadi prinsipnya DPR hanya sebagai pemberi persetujuan terhadap calon yang diajukan oleh KY."

Akan tetapi putusan MK tersebut tidaklah melahirkan mekanisme

[145] Wawancara dengan Dr. Salman Lhutan. SH., M.H., pada tanggal 24 Januari 2016 jam 08.07 di rumah.

pemilihan hakim agung yang ideal. Zainal Arifin Mochtar mengatakan:[146]

> "Model seperti ini, kapasitas keterlibatan politik masih tinggi banget. Karena DPR masih menyetuji dan tidak menyetujui. Dalam konteks menyetuji dan tidak menyetujui sama saja. Hampir mirip dengan pilih. Memang yang menarik sebenarnya mencari proses yang lebih seimbang dan memperbaiki proses penujukkan. Taruh lah para politisi masih terlibat, tapi perbaikan prosesnya dilakukan. Misalnya, hentikan anggota DPR yang bertanya-tanya ketika proses seleksi. Di beberapa negara sudah menggunakan panel ahli. Di Inggris, di Amerika, sudah menggunakan panel ahli. Jadi panel ini yang bertanya. Anggota parlemennya hanya mendengarkan. Nah kalau kalau bertanya-tanya, itu biasanya favorit atau tidak favorit. Proses favorit atau tidak favorit sangat tinggi. Makanya sangat mungkin terjadi favoritnya zone politik. Nah, perbaikan itu seharusnya dari ahli, supaya kapasitas hakim agung ini betul-betul tergali."

Zainal Arifin Mochtar tidak menafikan bahwa proses seleksi hakim agung juga membutuhkan persetujuan DPR untuk mendapatkan legitimasi dan legalisasi politik, sekaligus juga sebagai implementasi dari *check and balance*. Dalam konteks negara demokrasi, hal ini memang tidak dapat dielakkan. Namun yang terpenting adalah, bagaimana memperbaiki sistem dan mekanisme persetujuan oleh DPR itu sendiri. Proses persetujuan di DPR tetap harus objektif dan sebisa mungkin meminimalisir pertimbangan politik transaksional. Oleh karena, Zainal Arifin Mochtar mengusulkan agar dalam proses persetujuan DPR tersebut, DPR membentuk panel ahli untuk menilai calon hakim agung.

Untuk itulah, Zainal Arifin Mochtar menganjurkan untuk melakukan perubahan Undang-Undang MD3 terkait dengan kewenangan DPR dalam seleksi hakim agung. Selain UU MD3 yang diperbaiki, Tata Tertib DPR juga perlu

[146] Wawancara dengan Zainal Arifin Mochtar pada 26 Januari 2016 jam 09.00 di Ruangan Pasca Sarjana UII. Jl. Cik Di Tiro No 1.

diperbaiki. Karena menurutnya, itu sebenarnya salah satu pintu masuk yang lebih realistis dan dapat dilakukan dengan segera, dalam rangka memperbaiki mekanisme pemilihan hakim agung, daripada harus melakukan perubahan UUD 1945 yang momentumnya harus tepat. Ia mengatakan:

> "Kalau UUD dirubah, bagus. Tapi agak berat. Lagi pula urgensi perubahan itu tidak pas dan tidak tinggi-tinggi amat. Karena penyakitnya itu lebih banyak dimana DPR memperlakukannya itu secara tidak baik. Artinya sebenanrya kalau UU MD3 yang diperbaiki khususnya soal seleksi hakim, maka UUD MD3 lebih bagus diperbaiki. Jadi proses seleksi hakim itu diperbaiki. Tatib DPR juga diperbaiki. Soal pilihan terbuka, tertutup, kalau menyangkut orang kan ada di Tatib. Nah saya melihatnya lebih mending di situ. Kalau dibandingkan dengan Amerika kan sudah mirip. Presiden menunjuk, lalu senat menyetujui. Nah, cuman masalahnya mereka memperlakukan itu dengan relatif baik. Mereka ada panel ahli. Nah, di kita, gak. Karena favorit zone politiknya tinggi. Jadi mending ubah UU MD3 dan Tatib DPR."

Adanya amanat UUD 1945 kepada DPR agar memberikan 'persetujuan' kepada calon hakim agung yang diajukan KY, sebenarnya secara simbolis telah menampakkan perwujudan dari mekanisme *check and balance.* Akan tetapi tafsiran atas frasa 'persetujuan' itu memang sangat liar dan terkesan abu-abu, jika kemudian dikaitkan dengan mekanisme *check and balance*. Frasa itu menjadi multitafsir, tergantung konfigurasi politik hukum yang menafsirkannya, serta tergantung varian dari mekanisme *check and balance* itu sendiri.

Mahfud MD[147] berpendapat bahwa sistem itu tidak ada yang mengikat, karena setiap negara memiliki sistemnya masing-masing. Terkait dengan pemilihan hakim agung dan mekanisme *check and balance,* Mahfud MD mengatakan:

[147] Wawancara dengan Prof. Dr. Mahfud MD, SH., S.U. *Op.Cit.*

> "Indonesia sistem Indonesia namanya, Seperti UUD di Indonesia itu tidak ada di negara lain, karena UUD itu memang buatan sendiri. Teori *check and balance* itu variasinya bermacam-macam. Dalam pembuatan UU adalah Presiden bersama DPR agar *balance* kehendaknya, tetapi kalau hal ini salah di *balance* oleh MK. Agar Hakim Agung itu bagus harus di *balance* dari awal oleh KY harus di *balance* nanti yang di *check and balance* oleh MK. Hal demikian ini tidak harus *check and balance* itu lalu *had to had* antar lembaga dengan lembaga lain, *check and balance* seperti di negara AS itu dilakukan melalui hak veto oleh Presiden, tetapi kalau di Indonesia itu justru duduk bersama agar *balance* dalam satu pembicaraan. Jadi menurut Mahfud MD pilihan KY tersebut tidak harus *check and balance* dengan DPR, itulah sebabnya kemudian *check and balance* bisa diatur melalui seperti ini."

Menurut Salman Lhutan[148], dalam sistem tata negara, pengangkatan pejabat negara memerlukan persetujuan oleh DPR. Dalam teori pengisian jabatan, jabatan hakim agung masuk ke dalam kategori yang memerlukan persetujuan DPR dalam rangka legitimasi politik. Salman Lhutan menyatakan:

> "Jadi tetap saja memerlukan persetujuan DPR. Tapi pertimbangannya tidak lagi politis. Jadi kalau sudah dipilih oleh KY maka DPR tinggal pertimbangan-pertimbangan kebangsaan, moralitas, profesionalitas mengurangi deminsi pertimbangan politis. Menurut saya persetujuan tetap perlu, karena DPR merupakan representasi rakyat. Putusan MK ini sudah cukup baik."

Bercermin dari maraknya kasus politik transaksional di lembaga perwakilan ketika menentukan hakim agung, Mahfud MD lebih menegaskan bahwa seharusnya kewenangan KY dalam menyeleksi dan memilih calon hakim agung tidak banyak dipengaruhi oleh DPR. Menurutnya, proses seleksi hakim agung oleh KY lebih objektif daripada jika diserahkan ke anggota DPR. Ia mengatakan:[149]

> "Kalau melalui KY kan obyektif, kalau dulu Hakim Agung bukan rahasia lagi mendekati anggota DPR, kemudial terjadi dial-dial. Sedangkan kalau memlalui KY tidak mengenal itu, karena KY itu

[148] Wawancara dengan Dr. Salman Lhutan. SH., M.H, *Op.Cit.*
[149] Wawancara dengan Prof. Dr. Mahfud MD, SH., S.U. *Op.Cit.*.

> obyektif, jadi tidak ada dial-dial seperti dulu. Oleh karena itu putusan MK itu sudah tepat, udahlah DPR tidak usah menentukan diantara yang sekian, tapi menolak atau mengabulkan, itu tepat menurut saya. Malahan seharusnya lebih tepat lagi kalau menurut saya Undang-Undang-nya saja yang diubah, DPR itu tidak usah ikut menentukan, karena UUD tidak menyebut KY dipilih oleh DPR kan. UU di ubah langsung diserahkan ke KY, DPR diberi tahu saja, jadi tidak usah diberi hak tolak, cukup diberi tahu, tapi dia punya semacam hak veto kalau ada kasus-kasus tertentu yang bisa dilakukan oleh UU."

Hal yang hampir senada dengan pendapat Mahfud MD itu juga disampaikan oleh Suparman Marzuki[150] yang menegaskan bahwa sistem pemilihan di negara kita sudah bagus. Ia berpendapat:

> "Jadi menurut saya sudah ideal, tinggal DPR mempercayai wewenang dan tugas lembaga negara lain, itu saja. Jadi DPR tidak lagi melakukan *fit and proper* lagi. Karena *fit and proper* sudah lakukan oleh lembaga negara lain yang prosesnya sangat ketat. Mulai dari seleksi administratif, seleksi kompetensi, bikin makalah tiga kali, makalah dari rumah, makalah pemecahan kasus dan makalah di tempat tulis tangan, kemudian *profile asesmen*, psikotes, kemudia tes dari pagi sampai tengah malam, tes kesehatan, investigasi prilaku (*trek record*), wawancara yang dilakuan oleh tujuh anggota Komisi Yudisial *plus* dua pakar. Itu sudah lebih dari cukup. Nah oleh karena itu DPR jangan lagi menurunkan kewibawaan intitusi DPR itu dengan melakuan sesuatu yang sudah dilakukan oleh institusi lembaga negara lain. Jadi legtimasi intelektualnya itu bukan menaikkan DPR tapi justru menurutkan kewibawaan DPR itu sendiri dengan pertanya'an-pertanya'an yang sudah dilakukan dan ditanyakan oleh lembaga negara lain, dan itu menurunkan kewibawaan DPR itu sendiri. DPR boleh memanggil mereka, perkenalan setelah itu mereka langsung pleno dan langsung ketuk palu, itu legetimasi dan legalisasi politik namanya.[151]

Antara Mahfud MD dan Suparman Marzuki sama-sama menganggap mekanisme *check and balance* itu diterapkan hanya sebatas persetujuan DPR terhadap calon yang diajukan oleh KY. DPR tidak perlu lagi melakukan uji kepatutan dan kelayakan terhadap calon hakim agung tersebut, karena KY sudah

[150] Wawancara dengan Dr. Suparman Marzuki, SH., MH, *Op. CIt.*
[151] *Ibid.*, Wawancara dengan Dr. Suparman Marzuki, SH., MH.

melakukannya dengan sangat ketat. Setidaknya dengan argumentasi demikian, keduanya menganggap bahwa proses seleksi yang dilakukan oleh KY jauh lebih baik dan aman dari transaksional serta konflik kepentingan, daripada ketika DPR yang melakukannya. DPR hanya bertugas menyetujui saja, sebagaimana amanat UUD 1945, tanpa harus menguji ulang calon hakim yang telah diuji oleh KY. Karena walau bagaimanapun persetujuan DPR itu tetap diperlukan sebagai legitimasi politik dan implementasi dari kedaulatan rakyat. Suparman Marzuki beranggapan bahwa jika DPR menguji ulang calon hakim yang telah diuji oleh KY, sama saja dengan merendahkan marwah dan martabat DPR itu sendiri. Maka dalam hal ini, dibutuhkan adanya rasa saling percaya antar lembaga negara, dan ini juga merupakan bagian dari *check and balance.*

Rasa saling percaya antar sesama lembaga negara ini memang penting dilakukan. Hal ini merupakan bagian dari etika dalam bernegara. Di dalam mekanisme *chech and balance* itu tidak selamanya diisi dengan kecurigaan dan saling mencurigai. Tetapi juga dibutuhkan adanya kepercayaan. Terkait hubungan antara KY dan DPR dalam proses seleksi calon hakim agung ini, Suparman Marzuki mengatakan:[152]

> "KY itu adalah lembaga Negara yang kedudukanya secara kelembagaan adalah sama setara dengan DPR, satu level dalam sistem ketatanegaraan yang terbaru kita. KY telah diberi kepercayaan dan mandat oleh UUD untuk melakukan seleksi. Lembaga negara lain harus percaya dengan seleksi yang dilakukan oleh lembaga negara lain. Ini etika bernegara namanya. Ini prinsip-prinsip ketatanegaraan modern, dimana lembaga negara yang diberi wewenang oleh UUD harus dipercaya seluruh mekanismenya. Lalu kenapa harus melalui DPR? Melalui DPR itu untuk mendapatkan dua hal; yang pertama adalah legalisasi yang kedua adalah legitimasi politik."

[152] *Ibid.* Wawancara dengan Dr. Suparman Marzuki, SH., MH.

Namun meski demikian, tetap saja akan muncul potensi masalah di kemudian hari. Selama ini memang citra DPR tidak sebaik KY. DPR lebih dipersepsikan sebagai lembaga negara yang "terlalu sering mengecewakan" rakyat, dengan berbagai macam ulah para anggotanya. Sehingga stigma negatif ini sedikit banyaknya turut mempengaruhi aturan-aturan terkait *chech and balance* antara DPR dan KY dalam hal pemilihan hakim agung ini. Namun bagaimana jika di kemudian hari, situasinya berbalik? DPR tidak menutup kemungkinan akan diisi oleh orang-orang yang memiliki integritas tinggi, dan KY juga bisa saja akan diisi oleh orang yang tidak berintegritas. Maka situasi seperti ini pun juga perlu diantisipasi ke dalam suatu sistem dan mekanisme yang baik. Sehingga perubahan sistem yang disesuaikan dengan kondisi faktual saat itu merupakan suatu keniscayaan.

Salman Lhutan[153] mengatakan bahwa dalam seleksi Hakim Agung melalui KY ini perlu ada dua mekanisme. Pertama, yang bersifat khusus, yakni KY mencari orang yang pantas secara pertimbangan moralitas dan profesionalitas. Dalam hal ini dibutuhkan partisipasai publik, dan KY harus aktif mencarinya. Sedangkan *fit and proper test*-nya bisa dilakukan pada tahap akhir. Yang kedua KY, bisa bersifat pasif, yaitu dengan memberikan kesempatan pada peserta lain yang mungkin tidak terditeksi sehingga dalam penyaringan itu bisa juga diambil sebagai calon. Ini dalam rangka mendapatkan calon yang baik. Jadi menurut Salman Lhutan, perlu ada dua jalur mekanisme, yakni KY bertindak aktif dan pasif.

[153] *Ibid.*, Wawancara dengan Dr. Salman Lhutan. SH., M.H.

Pada dasarnya, sejumlah persyaratan serta prosedur dan mekanisme pengisian Hakim Agung bertujuan untuk menghasilkan hakim yang baik. Aharon Barok menjelaskan sejumlah kriteria mengenai hakim yang baik (*a good judge*).[154] Keseluruhan kriteria tersebut sesungguhnya dalam rangka pencapaian fungsi utama hakim, yaitu memeriksa dan memutus perkara. Untuk mencapainya, hakim harus menggunakan hukum yang tepat bagi perkara itu, baik melalui penerapan peraturan perundang-undangan maupun melalui pembentukan hukum baru. Dalam membentuk hukum baru, hakim harus memperhatikan dua tujuan sentral, yakni *pertama,* hakim harus dapat menjembatani '*gap*' antara realitas sosial dan hukum, dalam arti hakim harus dapat mengadapatasi hukum untuk memenuhi kebutuhan perubahan kehidupan masyarakat.[155] *Kedua,* hakim harus melindungi konstitusi dan nilai-nilai yang terkandung dalam konstitusi tersebut.[156] Untuk mencapai dua tujuan utama tersebut seorang hakim haruslah bertindak obyektif, memperhatikan konsensus- konsensus sosial, memelihara kepercayaan masyarakat, dan menggunakan beragam sarana, meliputi penggunaan interpretasi, pengembangan hukum kebiasaan, penerapan 'teori *weighing and balancing'*, serta penerapan metode perbandingan hukum.[157] Secara tegas, Barok menyatakan adalah penting menggunakan sarana-sarana yang *legitimate* untuk mencapai hasil yang diinginkan.[158]

---

[154] Aharon Barok, *The Judge in A Democration,* Princeton University Press, Princeton, New Jersay, 2006, hlm. 307-309
[155] *Ibid.,* hlm 306
[156] *Ibid.,* hlm 307
[157] *Ibid.,* hlm 309
[158] *Ibid.*,hlm 309

Secara teoretis, jabatan Hakim Agung bukanlah jabatan politik. Namun, pengisian jabatan Hakim Agung, meskipun sangat menekankan pada aspek kualifikasi profesional, dalam praktiknya pertimbangan-pertimbangan politik tidak dapat dielakkan, sebab membutuhkan legitimasi politik dari lembaga politik. Landasan filosofisnya adalah implementasi kedaulatan rakyat yang merupakan sumber dari kekuasaan. Dalam alam demokrasi, rakyatlah yang berkuasa, sehingga lembaga negara apapun harus bertujuan untuk melayani dan mengabdi kepada rakyat. Karena rakyatlah yang berkuasa maka legetimasi dari lembaga perwakilan rakyat sangatlah dibutuhkan dalam rangka memperkuat sistem demokrasi yang dianut itu sendiri. Dengan begitu, tidak menutup kemungkinan jika kemudian pengisian jabatan di lembaga negara termasuk hakim agung senantiasa terdapat dimensi politik.

Praktik-praktik di Amerika Serikat, Korea Selatan, Jerman, bahkan Indonesia memperkuat argumentasi ini karena adanya keterlibatan Badan Perwakilan Rakyat atau Parlemen. Di satu sisi, keterlibatan tersebut bermakna positif sebagai wujud penguatan legitimasi calon yang terpilih. Namun, di sisi lain, keterlibatan dapat menimbulkan potensi problem karena dapat terjadi politik tawar-menawar yang pada gilirannya pemilihan dapat menghasilkan hakim atas dasar preferensi politik atau bahkan personal.

Akhirnya, kebutuhan akan adanya pembaharuan serta pentingnya sikap pengekangan diri menjadi tidak terelakkan lagi manakala pengisian jabatan Hakim Agung diletakkan dalam perspektif demokrasi guna menjaga reputasi kekuasaan kehakiman. Demokrasi bukan hanya berkenaan dengan

suara mayoritas atau aspek formal demokrasi (seperti terjadi dalam pemilihan Hakim Agung Indonesia melalui DPR tahun 2014). Lebih jauh dari sekedar proses tersebut, pemilihan harus didasarkan pada aspek demokrasi yang merujuk pada nilai-nilai dasar demokrasi (aspek substantif) yang merefleksikan nilai-nilai moralitas, keadilan, *reasonableness* dan itikad baik (*good faith*).[159] Keseluruhan proses pengisian tersebut harus didasarkan pada pemahaman utuh: bukan sekedar memilih *judge*, melainkan *justice*.

Praktik-praktik di atas menunjukkan bahwa pengaturan dan pengisian Hakim Agung di Indonesia masih bersifat dinamis, dalam arti masih terjadi perubahan-perubahan pengaturan, terutama berkenaan dengan syarat-syarat dan mekanisme pengisian jabatan. Perubahan peraturan disebabkan munculnya tuntutan akan proses seleksi yang lebih terbuka dan akuntabel sehingga mampu menghasilkan hakim yang lebih profesional.

Dalam rangka menghasilkan hakim agung yang berkualitas dan berintegritas memang diperlukan sebuah sistem seleksi dan pemilihan yang baik. Menurut penulis, sistem yang dibangun itu setidaknya harus memperhatikan beberapa prinsip berikut ini:

1. Adanya implementasi dari konsep kedaulatan rakyat, sehingga fungsi lembaga perwakilan harus dijalankan sebagai representasi dari rakyat. Maka dalam hal ini dibutuhkan legitimasi rakyat melalui wakil-wakilnya di lembaga perwakilan.

[159] Aharon Barok, *Op. Cit*., hlm. 24

2. Adanya mekanisme *check and balance* antara lembaga negara yang diberi kewenangan dalam menyeleksi, mencalonkan, menyetujui, serta mengangkat/menetapkan.
3. Adanya sikap kenegarawanan yang dimiliki oleh setiap orang yang terlibat dalam proses pemilihan/pengangkatan hakim agung.
4. Menutup segala potensi terjadinya konflik kepentingan.
5. Menutup segala potensi terjadinya praktek transaksional.

Menurut penulis, sistem pemilihan hakim agung di Indonesia dapat menyesuaikan dengan kondisi kelembagaan negara pada waktu itu. Penyesuaian sistem dengan kondisi kelembagaan negara sangat perlu dilakukan, sebab dengan begitu espektasi rakyat dan kebutuhan ketatanegaraan ketika itu dapat terwujud. Sesuai dengan kaidah fikih yang mengatakan: "*La yunkaru taghayyur al-ahkam bi taghayyur al-azminah wa al-amkinah wa al-ahwal.*" Perubahan hukum terjadi karena perubahan zaman, tempat, dan kondisi/situasi sosial.

Dalam tesis ini, penulis mencoba untuk mengusulkan dua opsi sistem pemilihan hakim agung di masa mendatang. Kedua opsi penulis rumuskan sesuai dengan kemungkinan kondisi kelembagaan negara di masa tertentu.

Pertama, proses seleksi hanya dilakukan oleh KY, tanpa adanya campur tangan DPR. Setelah proses seleksi selesai, KY mengajukan calon hakim agung hasil seleksi tersebut, dan DPR hanya bertugas memberikan persetujuan. Kelebihan dari opsi ini adalah, proses pemilihan calon hakim agung terbebas dari intervensi politik. Dengan begitu, proses seleksi dapat dilakukan secara objektif. Akan tetapi kelemahannya adalah, implementasi demokrasi dalam fungsi sebuah

lembaga perwakilan yang merupakan representasi rakyat menjadi kurang maksimal. Selain itu, kewenangan begitu besar yang berada di tangan suatu lembaga negara tanpa diimbangi dengan mekanisme *check and balance* oleh lembaga negara lainnya, akan membuka peluang besar penyalahgunaan wewenang jika suatu saat lembaga tersebut diisi oleh orang-orang yang tidak memiliki integritas.

Kedua, proses seleksi dapat dilakukan dengan dua tahap. Proses seleksi yang pertama dilakukan oleh KY hingga berujung pada pengajuan calon hakim agung ke DPR untuk diberikan persetujuan. Kedua, sebelum menyetuji atau menolak usulan calon hakim agung dari KY tersebut, DPR dapat membentuk tim panel yang bertugas melakukan uji kelayakan tahap dua terhadap calon hakim agung. Tim panel tersebut setidaknya terdiri dari tiga unsur, yakni KY, DPR, dan pakar/tokoh masyarakat. Hasil uji kelayakan tahap kedua itulah yang akhirnya dijadikan DPR sebagai bahan pertimbangan untuk menyetujui atau menolak calon hakim agung yang diusulkan oleh KY. Kelebihan opsi ini adalah, fungsi DPR sebagai representasi rakyat dapat diimplementasi secara maksimal. Mekanisme *check and balance* juga dapat dipraktekkan dengan lebih konkrit, sehingga dapat menutup kemungkinan penyalahgunaan kewenangan jika kewenangan tersebut hanya terfokus pada satu lembaga negara saja. Salah satu kelemahan opsi ini adalah, masih memberikan ruang adanya intervensi politik terhadap proses seleksi calon hakim agung. Akan tetapi ruang intervensi politik itu dapat dipersempit dan ditekan melalui pembentukan tim panel. Tim panel yang juga terdiri dari unsur KY akan menguatkan sekaligus

mempertanggungjawabkan argumentasi hasil proses seleksi calon hakim agung di KY. Sehingga KY tetap bisa memperjuangkan hasil seleksi calon hakim agung yang dilakukannya melalui utusan yang tergabung di dalam tim panel. Sedangkan adanya unsur ahli/pakar/tokoh masyarakat di dalam tim panel, dapat menjaga objektifitas proses seleksi calon hakim agung. Dengan demikian peluang intervensi politik dalam proses seleksi calon hakim agung ini dapat dipersempit.

Namun demikian, sistem apapun yang digunakan dalam seleksi hakim agung, termasuk sistem yang diusulkan oleh penulis dalam tesis ini, tentu saja tetap memiliki celah-celah kekurangan dan pertentangan. Inilah fitrah manusia dan fitrah sistem/hukum buatan manusia (*hukum wadh'i*). Sistem atau hukum yang dibuat oleh manusia memang akan selalu memiliki kekurangan dan pertentangan. Hanya hukum yang datang dari Allah saja yang tidak akan ada celah kekuarangan dan pertentangan. Sebagaimana firman Allah SWT dalam Surat An-Nisa ayat 82: "*Maka tidakkah mereka menghayati (mendalami) al-Quran? Sekiranya (al-Quran) itu bukan dari Allah, pastilah mereka menemukan banyak hal yang bertentangan di dalamnya.*"

Dan yang lebih penting dari sekedar sistem, sebenarnya tantangan sekaligus krisis yang dihadapi bangsa ini adalah soal kualitas dan integritas sumber daya manusianya. Kita perlu mempersiapkan sumber daya hakim yang berkualitas dan berintegritas—dan tentunya juga mempersiapkan sumber daya manusia yang berkualitas untuk seluruh lembaga negara, termasuk DPR dan KY—untuk mengisi jabatan hakim agung. Hal inilah yang juga ditegaskan oleh

Suparman Marzuki dalam pernyataannya:[160] "Sistem yang kita lakukan ini sudah bagus, karena dengan cara ini saja kita sudah bisa menghasilkan Hakim-Hakim Agung. Problemnya bukan diseleksi. Akan tetapi problemnya di sumber daya hakim. Problem di Indonesia itu bukan diseleksi, problemnya ada di sumberdayanya."

[160] *Ibid.*Wawancara dengan Dr. Suparman Marzuki, SH., MH.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

a) Berdasarkan hasil uraian di atas, menurut Mahkamah Konstitusi, Pasal 8 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UU MA, serta Pasal 18 ayat (4) UU KY, telah menyimpang atau tidak sesuai dengan norma Pasal 24A ayat (3) UUD 1945, demikian juga, ketentuan dalam kedua Undang-Undang a quo, juga bertentangan dengan makna yang terkandung dalam Pasal 24A ayat (3) UUD 1945.

b) Agar ketentuan kedua Undang-Undang a quo, tidak menyimpang dari norma UUD 1945, menurut Mahkamah kata "dipilih" oleh Dewan Perwakilan Rakyat harus dimaknai "disetujui" oleh Dewan Perwakilan Rakyat serta kata "pemilihan" dalam ayat (4) UU MA harus dimaknai sebagai "persetujuan".

c) Jabatan Hakim Agung di Indonesia bukanlah jabatan politik, dalam prosesnya sangat menekankan pada aspek kualifikasi profesional, dalam praktiknya pertimbangan-pertimbangan politik tidak dapat dielakkan. Keterlibatan DPR dalam proses tersebut bermakna positif sebagai perwujudan dari penguatan legitimasi Rakyat sebagai calon yang terpilih. Namun, keterlibatan dapat menimbulkan problem karena dapat terjadi politik tawar-menawar, yang pada gilirannya pemilihan dapat menghasilkan hakim atas dasar preferensi politik atau bahkan personal akhirnya tidak mendapatkan Hakim yang profesional.

d) Konsep mekanisme Pemilihan Hakim Agung di Indonesia dimasa mendatang di perlukan pembaharuan serta pemilihan harus didasarkan pada aspek demokrasi yang merujuk pada nilai-nilai dasar demokrasi (aspek substantif) yang merefleksikan nilai-nilai moralitas, keadilan, *reasonableness* dan itikad baik (*good faith*). Keseluruhan proses pengisian tersebut harus didasarkan pada pemahaman utuh: bukan sekedar memilih *judge*, melainkan *justice*.

B. Saran

a) Pembaharuan mendasar dan radikal dalam mekanisme pemilihan hakim agung harus dimulai dari perubahan UUD 1945, khususnya yang terkait dengan aturan pemilihan hakim agung. Akan tetapi, perubahan UUD 1945 memang tidak mudah untuk dilakukan, sebab membutuhkan momentum yang tepat.

b) Jika perubahan UUD 1945 tidak menemukan momentumnya, maka kemudian langkah yang dapat ditempuh adalah melalui perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3), khususnya yang terkait dengan kewenangan DPR dalam proses menyetujui atau tidak menyetujui usulan calon hakim agung oleh KY. Selain itu, diperlukan perubahan Tata Tertib DPR terkait dengan prosesi persetujuan calon hakim agung.

c) Di masa mendatang, mekanisme pemilihan hakim agung dapat dilakukan melalui salah satu dari dua opsi sebagai berikut: *Pertama,* proses seleksi hanya dilakukan oleh KY, tanpa adanya campur tangan

DPR. Setelah proses seleksi selesai, KY mengajukan calon hakim agung hasil seleksi tersebut, dan DPR hanya bertugas memberikan persetujuan. *Kedua*, proses seleksi dapat dilakukan dengan dua tahap. Proses seleksi dilakukan dulu oleh KY hingga berujung pada pengajuan calon hakim agung ke DPR untuk diberikan persetujuan. Kemudian, sebelum menyetuji atau menolak usulan calon hakim agung dari KY tersebut, DPR dapat membentuk tim panel yang bertugas melakukan uji kelayakan tahap dua terhadap calon hakim agung. Tim panel tersebut setidaknya terdiri dari tiga unsur, yakni KY, DPR, dan pakar/tokoh masyarakat. Hasil uji kelayakan tahap kedua itulah yang akhirnya dijadikan DPR sebagai bahan pertimbangan untuk menyetujui atau menolak calon hakim agung yang diusulkan oleh KY.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan,* Jakarta. Elsam, 2004.

A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaran Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV,* Disertasi, Fakultas Pascasarjana UI, 1990.

Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.

Aharon Barok, *The Judge in A Democration,* Princeton University Press, Princeton, New Jersay, 2006.

Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Jakarta; Dirjen Dikti Depdiknas, 2000.

Bambang Sutiyono dkk, *Aspek-aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakimandi Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2005.

Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Hukum; Problemtika Ketertiban yang Adil*, Grasindo, Jakarta, 2004.

Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Renika Cipta, 1996.

C.S.T. Kansildan Christine S.T. Kansil, "Latihan Ujian Hukum Tata Negara di Indonesia", Jakarta, Sinar Grafika, 2009.

Francis Fukuyama, *The End of History and The Last Man,* Yogyakarta: Qolam, 2004.

Hans Kelsen, *Pengantar Teori Hukum*, Bandung: Nusa Media, 2010.

Harus Alrasyid. *Pengisian Jabatan Presiden*, Jakarta: PT Pustaka Utama Grafati, 1999.

Idul Rishan, *Komisi Yudisial; Suatu Upaya Mewujudkan Wibawa Peradilan,* Yogyakarta: Genta Press, 2013.

J.J. von Schmid, *Pemikiran Tentang Negara dan Hukum*, Pembangunan, Jakarta, 1988.

Janedjri M. Gaffar, "Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945", Jakarta, Konstitusi Press, 2012.

JHA. Logeman. *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*. Edisi Terjemahan, Jakarta: Ichtiar Baru-Van Hoeve.

Jimly Asshidddiqie, "Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II", Jakarta, Konsistusi Press, 2006.

....., *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994.

....., *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretari Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.

....., *Hukum Tata Negara dan Pilar Demokrasi*, Jakarta:Konpress, 2005.

M. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Sinarbakti, 1980.

M. Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Jakarta, Bulan Bintang, 1992.

Marbun, SF., *Peradilan Administrasi Dan Upaya Administratif Di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press. 2003.

....., *Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 9 Vol 4 – 1997

Marbun, dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi*, Yogyakarta; UII Press, 2001.

Miriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politiik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSHTN FH UI dan Sinar Bakti, 1988.

Muhammad Fajrul Falaakh, "Beberapa Pemikiran Untuk Revisi Undang-undang Komisi Yudisial Republik Indonesia", dalam *BungaRampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial*, Jakarta: Komisi Yudisial RI, 2006.

Munawar Safari, *Skripsi* "Rekrutmen Calon Hakim Agung di Indonesia Perspektif Hukum Islam.", Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Sunan kalijaga Yogyakarta, 2008.

Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, 2007.

O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat Di Indonesia*, Badan Penerbit Kristen, 1970.

....., *Makna Negara Hukum*, Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1967.

Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta, 1989.

Pendapat Supomo dikutip oleh A. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Malang; Bayu Media in Trans, 2004.

Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia; Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara,* Bina Ilmu, Surabaya, 1972.

....., *Perlindungan Hukum Terhadap Rakyat*, Surabaya:Bina Ilmu, 1987.

Ridwan HR, *Hukum Admistrasi Negara,* Jakarta; Rajawali, 2006.

Rifqi Sjarief Assegaf, "Hanya Hakim yang Berih dan Kompeten yang Layak Adili Koruptor," *Jurnal Kriminologi Indonesia,* Vol. 2 No. I Januari 2002.

Sirajuddin dan Zulkarnaen, *Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik*, Bandung: Citra Aditya, 2006.

Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2001.

Soedirjo, *Mahkamah Agung Uraian Singkat tentang Kedudukan, Susunan dan Kekuasaaannya menurut Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985*. Edisi Pertama, Jakarta, Media Sarana Press, 1986.

Sunaryo, J.R., (ed), Montesquieu, *Membatasi Kekuasaan Telaah Mengenai Jiwa Undnang-Undang*, Jakarta: Gramedia Pustaka, 1993.

Tim Kerja dibawah pimpinan Mochammad Isnaeni Rahmadi, Laporan Akhir Kompendium, Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA), Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2007.

Tim Kerja dibawah pimpinan Mochammad Isnaeni Rahmadi, Laporan Akhir Kompendium, Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA), Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2007.

Voermans, Wim. *Komisi Yudisial di Beberapa Negara Uni Eropa*, terjemahan Adi Nugroho an M Zaki Husain, The Asia Foundation, Usaid, LeIP, Jakarta, 2002.

Jurnal, Majalah, dan Makalah

Abdul Wahid, Jurnal Konstitusi, *Politik Legislasi Menentukan Demokrasi*, Jakarta, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI.

Buletin Media Informasi Hukum dan Peradilan Komisi Yudisial, Seleksi Ideal Kandidat Wakil Tuhan, volume 7 Tahun 2012.

Ismail Rumadan, *Problematikan Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman (Dalam Konteks Pelaksanaan Fungsi Check and Balances System, (Jurnal Hukum dan Peradilan: Vol. 03 No. 3 November 2014),* Jakarta: MA.RI, BPPHP, 2014.

Jurnal Hukum yang diterbitkan oleh YLBHI tentang Pemantauan Analisa Proses Seleksi Hakim Agung, volume 13, 2007.

Laica Marzuki, *Konstitusionalisme dan Hak Asasi Manusia,* Jurnal MK Volume 8 No. 4 Agustus .

M. Ray Leonard, *Wakil Tuhan Itu Seharusnya Yudikatif Bukan Eksekutif,* Majalah Media Informasi Hukum dan Peradilan, Komisi Yudisial Edisi Mei-Juni 2015.

Maruar Siahaan, "Hak asasi Manusia dan Konstitusi", *Makalah Diskusi ELSAM (Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat),* Jakarta, 29 Juni 2010.

Moch. Kusnadi dan Harmili Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia,* Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta: FH UI, 1988.

Sulasi Rongiyati, *Menjaring Hakim Berintegritas Melalui Seleksi Calon Hakim Agung,* di terbitkan pada *Jurnal Info Singkat Hukum* DPR RI, 2013.

Susi Dwi Harijanti, *Pengisian Jabatan Hakim: Kebutuhan Reformasi dan pengekangan Diri, (Jurnal Hukum: Ius Quia Iustum Vol. 21 No. 4),* Yogyakarta: FH UII, 2014.

Teguh Satya Bhakti, *Rancangan Undang-Undang Mahkamah Agung (RUU MA): Pengkajian Filosofi, Sejarah, Asas, Norma Dalam Dinamika Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia, (Jurnal Hukum dan Peradilan: Vol. 03 No. 2 Juli 2014),* Jakarta: MA. RI, BPPHP, 2014.

Tri Cahaya Indra Pemana, *Pengkajian Kontesks Filosofi, Sejarah dan Tujuan Pembentukannya dalam Dinamika Ketetanegaraan Indonesia,* Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 03 Nomor 1 Maret 2001. ISSN 2303-3274.

Tri Cahya Indra Permana, *Eksistensi dan Peran KY: Pengkajian Konteks Filosofi, Sejarah dan Tujuan Pembentukannya Dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia, (Jurnal Hukum dan Peradilan: Vol. 03 Nomor 1 Maret 2014),* Jakarta: MA RI, BPPHP, 2014.

Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia,* Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat-Universitas Padjadjaran Bandung, 1960.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial.

Undang-Undang No. 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Mahkamah Agung, Cetak Biru Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2003.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 27/PUU-XI/2013.

Data Elektronik

http://masnurmarzuki.blogspot.co.id/2011/12/pemisahan-kekuasaan-dan-prinsip-checks.html

http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt519596e03b360/perekrutan-hakim-agung-salah-jalan, dikutip pada hari kamis 18 Feb 2016

http://iwanputrakaltim.blogspot.co.id/2012/09/teori-rekonstruksi-pemikiran.html

Wawancara

Wawancara dengan Prof. Dr. Mahfud MD, SH., S.U. Pada tanggal 15 Januari 2015 Jam 18.15 di Sekretariat Pasca Sarjana UII.

Wawancara dengan Dr. Suparman Marzuki, SH., MH. Pada tanggal 30 Desember 2015 Jam 10.45 di PUSHAM UII.

Wawancara dengan Dr. Salman Lhutan. SH., M.H. tgl 24 Januari 2016 jam 08.07 di Rumah

Wawancara dengan Zainal Arifin Mochtar pada 26 Januari 2016 jam 09.00 di Ruangan Pasca Sarjana UII. Jl. Cik Di Tiro No 1.

REKONSTRUKSI MEKANISME PEMILIHAN HAKIM AGUNG

(Studi Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 27/PUU-XI/2013

dan Perbandingan di Berbagai Negara)

Oleh :

NAMA MHS. : AHMAD ABRARI, S.Th.I
NO. POKOK MHS. : 14 912 011
BKU : HTN/HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan LULUS pada Jumat, 24 Juni 2016 Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing 1

Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag. Yogyakarta, 24/6-16

Anggota Penguji

Dr. Ridwan, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 30/6/2016

Anggota Penguji

Dr. Bambang Sutiyoso, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 30/6/2016

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

REKONSTRUKSI MEKANISME PEMILIHAN HAKIM AGUNG

(Studi Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 27/PUU-XI/2013

dan Perbandingan di Berbagai Negara)

Oleh :

NAMA MHS. : AHMAD ABRARI, S.Th.I
NO. POKOK MHS. : 14 912 011
BKU : HTN/HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan LULUS pada Jumat, 24 Juni 2016
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing 1

Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag. Yogyakarta, 24/6-16

Anggota Penguji

Dr. Ridwan, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 30/6/2016

Anggota Penguji

Dr. Bambang Sutiyoso, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 30/6/2016

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.