

Buku ini merupakan kumpulan karya ilmiah dari penulis baik yang pernah diterbitkan oleh Jurnal Nasional atau Jurnal Internasional maupun yang belum. Buku ini terdiri dari tiga bagian yaitu Negara Hukum, Demokrasi dan Kekuasaan Kehakiman.

Bagian Pertama Negara Hukum berisi antara lain tentang Penyelesaian Sengketa Batas Wilayah (Kepemilikan Pulau Berhala) Antara Provinsi Kepulauan Riau dan Provinsi Jambi, Proses Ratifikasi Perjanjian Internasional dan Prospek Dilakukan

Pengujian (*Judicial Review*) di Peradilan dan Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Perspektif Hukum Progresif.

Bagian Kedua Demokrasi berisi antara lain tentang Perbedaan Tafsir Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Perkara Pemilihan Umum Serentak, Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No.14/PUU-XII/2013 Terkait Dengan *Presidential Threshold* dan Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilu Serentak Terhadap Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Pada Pemilihan Umum Tahun 2019

Bagian Ketiga Kekuasaan Kehakiman berisi antara lain tentang Kedudukan dan Kewenangan Komisi Yudisial Republik Indonesia dan Perbandingannya Dengan Komisi Yudisial Di Beberapa Negara Eropa, Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi dan Menuju Pemilihan Calon Hakim Agung Yang Akuntabel, Profesional dan Independen.

ISBN :



NEGARA HUKUM, DEMOKRASI DAN
KEKUASAAN KEHAKIMAN DI INDONESIA

DR. IR. SUPARTO, S.H., S.I.P., M.M., M.SI., M.H.

DR. IR. H. SUPARTO, S.H., S.I.P., M.M., M.SI., M.H.

NEGARA HUKUM, DEMOKRASI DAN KEKUASAAN KEHAKIMAN DI INDONESIA

Kata Pengantar

Prof. DR. Hj. ELLYDAR CHAIDIR, S.H., M.Hum

Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Islam Riau

DR. IR. H. SUPARTO, S.H., S.IP, M.M., M.Si., M.H.

**NEGARA HUKUM,
DEMOKRASI DAN
KEKUASAAN KEHAKIMAN
DI INDONESIA**

Kata Pengantar

Prof. DR. Hj. ELLYDAR CHAIDIR, S.H., M.Hum

Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Islam Riau

NEGARA HUKUM, DEMOKRASI DAN KEKUASAAN KEHAKIMAN DI INDONESIA

DR. IR. H. SUPARTO, S.H., S.IP, M.M., M.Si., M.H.

Hak Cipta © DR. IR. H. SUPARTO, S.H., S.IP, M.M., M.Si., M.H., 2019

Sanksi Pidana Pasal 113 ayat (3) UUHC No. 28 Tahun 2014:

Setiap orang yang dengan tanpa hak dan atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g, untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/ atau pidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Editor:

Wira Atma Hajri, S.H., M.H.

Layout & Cover:

SoeDESIGN

Dicetak oleh:

Bina Karya (BIKA) - Jakarta

ISBN :

Penerbit:

Bina Karya (BIKA) - Jakarta



*Buku ini khusus
ku persembahkan untuk
Istriku Nellyta
dan Anak-anakku
Ivan, Dandy dan Raisya*



KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Saya menyambut baik dan sangat menghargai atas diterbitkannya buku karya saudara Dr. Suparto yang berjudul "Negara Hukum, Demokrasi dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia". Penerbitan buku ini semakin terasa penting karena masih minimnya minat dan semangat para intelektual dan cendekiawan negeri ini untuk menyebarkan pengetahuan, ide dan gagasan-gagasan secara ilmiah.

Buku yang ditulis oleh saudara Dr. Suparto, mencoba menyajikan kumpulan dari beberapa hasil karya ilmiahnya di bidang hukum khususnya hukum ketatanegaraan yang selama ini ia tulis dan diterbitkan di Jurnal Nasional maupun Jurnal Internasional.

Kehadiran buku saudara Dr. Suparto, Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Riau merupakan karya akademik yang perlu diberi apresiasi. Disatu pihak ia sebagai dosen yang memang mengajar dan menekuni bidang hukum tata negara, dan di pihak lain ia telah memiliki keberanian untuk menuangkan ide dan pemikirannya dalam bentuk buku. Saya berharap karya ilmiah berupa buku ini dapat menjadi motivasi bagi dosen-dosen yang lain dilingkup fakultas hukum untuk turut menghasilkan karya-karyanya.

Hasil karya saudara Dr. Suparto yang berjudul "Negara Hukum, Demokrasi dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia"

tidak saja memperlihatkan kepeduliannya terhadap permasalahan-permasalahan hukum ketatanegaraan di negeri ini, akan tetapi juga telah membangun tradisi akademik dalam dunia pendidikan yaitu menghasilkan buku dan karya ilmiah.

Akhirnya buku yang tersaji dihadapan pembaca ini tersusun dengan segala kelebihan sekaligus kekurangannya, tetapi yang pasti ada ialah buku ini bermanfaat bagi pembaca khususnya para pemerhati masalah Hukum Tata Negara. Kepada penulis saya berharap di masa yang akan datang lebih banyak lagi buku-buku yang dapat diterbitkan.

Semoga semua yang telah dilakukan menjadi amal ibadah dan bermanfaat untuk kita semua. Amin Ya Rabbal Alamin

Pekanbaru, September 2019

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H, M.Hum
Guru Besar Hukum Tata Negara UIR

P R A K A T A

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Bismillahirrohmanirrohim.

Alhamdulillah penulis panjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT, atas segala rahmat dan anugerah-Nya yang tiada terkira dengan memberikan jalan dan segala kemudahan bagi penulis, sehingga penyusunan dan pembuatan buku ini dapat diselesaikan.

Buku ini merupakan kumpulan karya ilmiah dari penulis baik yang pernah diterbitkan oleh Jurnal Nasional atau Jurnal Internasional maupun yang belum. Buku ini terdiri dari tiga bagian yaitu Negara Hukum, Demokrasi dan Kekuasaan Kehakiman.

Bagian Pertama Negara Hukum berisi antara lain tentang Penyelesaian Sengketa Batas Wilayah (Kepemilikan Pulau Berhala) Antara Provinsi Kepulauan Riau dan Provinsi Jambi, Proses Ratifikasi Perjanjian Internasional dan Prospek Dilakukan Pengujian (*Judicial Review*) di Peradilan dan Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Perspektif Hukum Progresif.

Bagian Kedua Demokrasi berisi antara lain tentang Perbedaan Tafsir Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Perkara Pemilihan Umum Serentak, Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No.14/PUU-XI/2013 Terkait Dengan *Presidential Threshold* dan Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilu Serentak Terhadap

Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Pada Pemilihan Umum Tahun 2019.

Bagian Ketiga Kekuasaan Kehakiman berisi antara lain tentang Kedudukan dan Kewenangan Komisi Yudisial Republik Indonesia dan Perbandingannya Dengan Komisi Yudisial Di Beberapa Negara Eropa, Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi dan Menuju Pemilihan Calon Hakim Agung Yang Akuntabel, Profesional dan Independen.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada Rektor Universitas Islam Riau (UIR) Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi, S.H, M.C.L, Dekan Fakultas Hukum UIR Bapak Dr. Admiral, S.H, M.H dan Guru Besar Hukum Tata Negara UIR Ibu Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H, M.Hum yang telah mendorong dan memberi semangat kepada penulis untuk menyelesaikan dan menerbitkan buku ini.

Buku ini saya persembahkan khusus buat istriku tercinta Nellyta Hasrimar (Bunda) dan anak-anakku tersayang Ivan Aryandi Widyananda (Abang), Dandy Bramantya Adinugraha (Mas) dan Raisya Aryandini Rachmadanti (Adik) yang selalu memberi dukungan dan menjadi penyemangat bagi penulis untuk segera menyelesaikan buku ini.

Sebagai penulis buku ini, saya berharap mudah-mudahan dengan segala kekurangan yang ada, buku ini tetap dapat memberikan manfaat bagi para pembaca yang budiman. Terima kasih.

Pekanbaru, September 2019.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

DR. IR. H. SUPARTO, S.H, S.IP, M.M, M.Si, M.H

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	v
Prakata	vii
Daftar Isi.....	ix

Bagian Pertama NEGARA HUKUM	1
I. Menelisik Sengketa Antara Provinsi Kepulauan Riau dan Provinsi Jambi Atas Kepemilikan Pulau Berhala.....	3
II. Proses Ratifikasi Perjanjian Internasional dan Prospek Dilakukan Pengujian Di Peradilan (<i>Judicial Review</i>)	18
III. Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Perspektif Hukum Progresif Di Indonesia	34
IV. Otonomi Daerah Di Indonesia : Pengertian, Tujuan, Prinsip dan Urgensinya.....	68
V. Memahami Penguasaan Hutan dan Kawasan Hutan Oleh Negara	94
VI. Penerapan Hukum Islam Di Pemerintah Daerah Nangroe Aceh Darussalam (NAD) Dalam Sistem Hukum Indonesia.....	108
VII. Pemisahan Kekuasaan, Konstitusi dan Kekuasaan Kehakiman Yang Independen Menurut Islam	129
VIII. Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 dan UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) Sebagai Upaya DPD Untuk Mengembalikan Kewenangan Konstitusionalnya	153
IX. Fungsi dan Kewenangan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) Dalam Menempatkan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Luar Negeri	177
X. Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Sebagai Lembaga Negara Pembawa Aspirasi Kepentingan Daerah	194

Bagian Kedua DEMOKRASI 213

- I. Perbedaan Tafsir Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Perkara Pemilihan Umum Serentak 215
- II. Analisis Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 Terkait Dengan *Presidential Threshold*..... 243
- III. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilu Serentak Terhadap Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Pada Pemilihan Umum Tahun 2019..... 261
- IV. *Presidential Threshold* Antara Ambang Batas Pencalonan dan Ambang Batas Keterpilihan..... 286
- V. Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilu Serentak Antara Apresiasi dan Pelanggaran Kode Etik 302

Bagian Ketiga KEKUASAAN KEHAKIMAN 315

- I. Fungsi dan Kewenangan Komisi Yudisial Sebagai Lembaga Negara Pelaku Pengawasan Eksternal Terhadap Hakim Di Indonesia 317
- II. Kedudukan dan Kewenangan Komisi Yudisial Republik Indonesia dan Perbandingannya Dengan Komisi Yudisial Di Beberapa Negara Eropa 337
- III. Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi Di Indonesia 364
- IV. Menuju Pemilihan Calon Hakim Agung Yang Akuntabel, Profesional dan Independen 381
- V. Mengkritisi Putusan Mahkamah Agung No. 36 P/HUM/2011 Tentang Hak Uji Materiil Terhadap Surat Keputusan Bersama (SKB) Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Komisi Yudisial 397
- VI. Kedudukan dan Kewenangan Komisi Yudisial Di Beberapa Negara Eropa (Irlandia, Perancis, Italia) 415

BIODATA PENULIS 430

Bagian Pertama



NEGARA HUKUM

I. MENELISIK SENGKETA ANTARA PROVINSI KEPULAUAN RIAU DENGAN PROVINSI JAMBI ATAS KEPEMILIKAN PULAU BERHALA

A. PENDAHULUAN

Konflik batas wilayah dan rebutan wilayah merupakan fenomena baru yang terjadi seiring dengan maraknya pemekaran wilayah pasca berlakunya kebijakan otonomi daerah pada tahun 1999. Pasal 5 UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah membuka peluang bagi daerah untuk membentuk atau memekarkan daerah. Peluang tersebut dibuka sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Namun dalam implementasinya, persoalan-persoalan baru bermunculan, baik persoalan politik, sosial, budaya, termasuk batas wilayah.¹ Dalam perkembangannya, konflik batas wilayah mengemuka menjadi persoalan serius karena terkait dengan integrasi Negara.

Banyak faktor yang menyebabkan konflik batas wilayah terjadi, sebagian diantaranya terjadi lebih dikarenakan oleh ketidakjelasan batas-batas daerah yang dibiarkan begitu saja dalam kurun waktu yang relatif lama dan tidak pernah menimbulkan persoalan. Namun seiring dengan otonomi daerah, batas wilayah mulai dipersoalkan. Apalagi sejak berlakunya UU Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Pembagian Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang mengamanatkan adanya

¹ Fajar Laksono Soeroso, *Memaknai Kecenderungan Penyelesaian Konflik Batas Wilayah ke Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 9 Nomor 3, September 2012, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 432.

dana bagi hasil sumber daya alam², maka adanya batas wilayah yang jelas dan pasti menjadi sangat penting. Dengan batas wilayah yang jelas, sumber daya alam dapat dipastikan masuk kewilayah administrasi daerah yang mana. Untuk itulah kemudian, penegasan batas daerah sangat penting dan krusial karena akan memberikan kejelasan batas-batas kewenangan suatu pemerintahan daerah secara pasti dalam menjalankan pemerintahan.

Menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada, penetapan batas antar daerah merupakan kewenangan pemerintah pusat dalam hal ini adalah Mendagri.³ Penegasan batas daerah selama ini berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah. Proses untuk menetapkan batas daerah tidak selalu dapat dilakukan dengan mudah. Di beberapa daerah dengan kondisi topografi yang sulit penegasan batas daerah secara ideal sulit untuk dilakukan. Hal ini tidak terlepas dari kepentingan pemerintah daerah masing-masing yang cenderung mempertahankan wilayahnya. Kondisi ini terkait dengan prestise pimpinan atau pemimpin dari suatu daerah yang tidak mau kalau dimasa kepengimpinannya ada wilayahnya yang lepas ke daerah lain, karena kalau hal ini sampai terjadi sangat tidak menguntungkan bagi kepala daerah yang bersangkutan di mata masyarakatnya.

Terjadinya sengketa kepemilikan pulau antara daerah tidak saja hanya persoalan hukum semata, tetapi juga dapat menjalar ke persoalan sosial. Masyarakat dari 2 wilayah yang bersengketa adakalanya sampai bersitegang untuk membela wilayahnya masing-masing. Sebagai contoh dalam sengketa kepemilikan Pulau Berhala antara pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dengan Provinsi Jambi. Untuk itu diperlukan adanya langkah-langkah penyelesaian yang menjamin berakhirnya sengketa atas

² Dibanyak sektor antara lain sektor kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, dan pertambangan panas bumi.

³ Diatur dengan Permendagri No.1 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah.

kepemilikan pulau tersebut, disinilah peran pemerintah pusat sangat penting dan diperlukan.⁴

Untuk mengatasi perselisihan atas kepemilikan Pulau Berhala antara Provinsi Kepulauan Riau dengan Provinsi Jambi, Menteri Dalam Negeri menerbitkan peraturan No. 44 Tahun 2011 Tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala yang menyatakan bahwa Pulau Berhala adalah masuk wilayah Jambi. Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau keberatan dengan terbitnya peraturan tersebut, oleh karena itu Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau melalui gubernur Muhammad Sani mengajukan uji materiil ke Mahkamah Agung dan berdasarkan putusan No. 49 P/HUM/2011 tanggal 9 Februari 2011 Mahkamah Agung membatalkan Permendagri No. 44 Tahun 2011 tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala. Namun persoalan tidak selesai sampai disitu, karena Mahkamah Agung hanya membatalkan Permendagri, tetapi tidak menetapkan masuk wilayah mana Pulau Berhala tersebut dan ini memang sesuai dengan kewenangan Mahkamah Agung dalam memutus perkara Uji Materiil.⁵ Sedangkan di pihak lain dalam Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang No.25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau disebutkan bahwa wilayah Provinsi Kepulauan Riau tidak termasuk Pulau Berhala. Hal ini menyebabkan seolah-olah ada 2 ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertolak belakang.

Atas putusan Mahkamah Agung yang membatalkan Pulau Berhala masuk ke wilayah Jambi, Pemerintah Provinsi Jambi tidak menerima begitu saja dan sebagai langkah hukum berikutnya Pemerintah Provinsi Jambi mengajukan pengujian Undang-Undang No.31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga ke Mahkamah Konstitusi karena dalam undang-undang tersebut Pulau Berhala masuk wilayah Kabupaten Lingga.

⁴ Muh. Risnain, *Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Sengketa Kepemilikan Pulau Berhala*, Jurnal Konstitusi, Vol. 11 No. 3, September 2014, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 455.

⁵ Sri Soemantri, *Hak Menguji Material di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1989, hlm. 6. Lihat Juga Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 27.

Berdasarkan putusan No.32/PUU-X/2012 Mahkamah Konstitusi menolak permohonan tersebut.

Dipihak lain Pemerintah Kabupaten Lingga sendiri juga mengajukan pengujian Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau. Permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi diajukan oleh Daria sebagai bupati Lingga. Pemohon menguji konstitusionalitas Pasal 3 Undang Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau. Alasan pemohon mengajukan *judicial review* karena mereka menilai berlakunya ketentuan penjelasan Pasal 3 yang menyatakan Pulau Berhala masuk wilayah Provinsi Jambi, mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan administrasi pemerintahan dan pembangunan infrastruktur di Pulau Berhala yang dibiayai APBD Kepulauan Riau atau APBD Lingga. Menurut pemohon ketentuan Pasal 3 Undang Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau tidak memberikan kepastian hukum terkait kewenangan konstitusionalnya dalam melaksanakan urusan pemerintahan daerah, khususnya di Pulau Berhala.⁶ Dalam putusan No. 62/PUU-X/2012 Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon.

B. HAL-HAL MENARIK DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PULAU BERHALA.

1. Penerapan Prinsip atau Azas Hukum Perundang-Undangan *Lex Posterior Derogat Lex Priori* dalam Putusan Mahkamah Agung

Sengketa kepemilikan Pulau Berhala sangat menarik untuk ditelisik. Kasus tersebut memunculkan 3 putusan pengadilan terkait dengan pengujian peraturan perundangan, yaitu 1 putusan Mahkamah Agung (putusan No. 49P/HUM/2011) dan 2 putusan Mahkamah Konstitusi (putusan No. 32/PUU-X/2012

⁶ Anonim, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/115126271fda210/mk-tegaskan-pulau-berhala-milik-kepri> diunduh pada 28 Oktober 2016.

dam No.62/PUU-X/2012). Pertama kali permohonan *judicial review* diajukan oleh Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau ke Mahkamah Agung atas diterbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 44 Tahun 2011 Tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala, dimana dalam surat tersebut disebutkan bahwa Pulau Berhala masuk wilayah Provinsi Jambi.⁷ Mahkamah Agung telah memutus perkara tersebut dengan putusan Nomor 49 P/HUM/2011 yang menyatakan bahwa permohonan *judicial review* oleh: Drs. Muhammad Sani sebagai Gubernur Kepulauan Riau terhadap Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2011 Tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala dikabulkan.

Beberapa pertimbangan hakim agung antara lain adalah dalam hukum perundang-undangan dikenal adanya azas yang bernama *lex posterior derogat lex priori* artinya ketentuan yang baru dapat mengabaikan ketentuan yang lama. Oleh karena Undang-Undang No. 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga lebih baru maka dapat mengabaikan 2 Undang-Undang terdahulu yaitu Undang-Undang No. 54 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur serta Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau.⁸

Walaupun penulis setuju dengan hasil putusan uji materi oleh Mahkamah Agung tetapi tidak setuju dengan pertimbangan hakim agung yang menggunakan atau menerapkan azas tersebut. Menurut penulis azas *lex posterior derogat lex priori* tidak dapat serta merta diterapkan pada kasus ini, apalagi peraturan ini berisi tentang pengaturan wilayah. Menurut penulis jika menyangkut wilayah justru yang harus dipedomani adalah peraturan dasar atau awal. Untuk kasus Pulau Berhala walaupun undang-undangnya

⁷ Pasal 1 Permendagri No. 44 Tahun 2014 Tahun 2011 Tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala.

⁸ Lihat putusan Mahkamah Agung No. 49 P/HUM/2011 Tentang Hak Uji Materiil Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 44 Tahun 2011 Tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala.

paling baru (UU No. 31 Tahun 2003) akan tetapi karena undang-undang itu adalah tentang pemekaran daerah (pemekaran dari Provinsi Kepulauan Riau) maka seharusnya tetap berpedoman kepada undang-undang asal atau induknya (UU No. 25 Tahun 2002). Menurut penulis penerapan azas ini dapat dilakukan apabila peraturan perundang-undangan tersebut mengatur tentang materi yang sama.

Hakim agung juga memberi pertimbangan bahwa berdasarkan fakta historis atau dari segi sejarah, sejak masa Kesultanan Lingga *Riouw* tahun 1957, Pulau Berhala merupakan wilayah taklukan Sultan Lingga, dan pada masa penjajahan Belanda tahun 1922-1944 Pulau Berhala masuk wilayah *Residentie Riouw* dan tercantum gambarnya dalam peta *Residentie Riouw en onderhoorigheden* tersebut tahun 1922, *overzichskaart van Sumatera blad 17* dan peta Singkep (*first edition*) Tahun 1743. Sejak awal zaman kemerdekaan RI Pulau Berhala masih merupakan bagian wilayah pemerintahan Kabupaten Kepulauan Riau, Provinsi Riau berdasarkan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958.⁹

Selain daripada itu pelayanan Administrasi Pemerintahan di Pulau Berhala dan pulau-pulau kecil di sekitarnya, serta adanya pembangunan fasilitas umum dikembangkan oleh Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau. Oleh karena ternyatalah menurut hukum bahwa berdasarkan fakta-fakta historis geografis dan penguasaan fisik atas Pulau Berhala sebagaimana yang diuraikan di atas, maka secara *defacto* juridis Pulau Berhala adalah masuk wilayah Administrasi Kabupaten Lingga. Disamping itu fakta lain telah membuktikan bahwa petugas penjaga “Mercu Suar” di Pulau Berhala adalah berasal dari Navigasi Tanjung Pinang Provinsi Kepulauan Riau, dan bukan berasal dari Dinas Navigasi Provinsi lainnya. Hal ini membuktikan itikad baik dari Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau (*in casu* Pemerintahan Kabupaten Lingga) yang telah begitu lama berkesinambungan menguasai secara fisik dan melaksanakan pemerintahan wilayah Pulau Berhala oleh Provinsi

⁹ *Ibid*, hlm. 57-58.

Kepulauan Riau¹⁰. Dari keterangan tersebut dapat dijelaskan bahwa bukti penguat sehingga hakim agung mengabulkan permohonan pemerintah Provinsi Kepulauan Riau adalah penguasaan secara fisik dan adanya pelayanan administrasi pemerintahan yang dilakukan selama ini oleh pemerintah Provinsi Kepulauan Riau terhadap Pulau Berhala.

2. Putusan Mahkamah Agung Dijadikan Pertimbangan Oleh Hakim Mahkamah Konstitusi Dalam Membuat Putusan No. 32/PUU-X/2012

Pada tahun 2012 Mahkamah Konstitusi memutuskan dua putusan terkait kepemilikan Pulau Berhala, yaitu putusan Nomor 32/PUU-X/2012 dan putusan Nomor 62/PUU-X/2012. Dalam putusan Nomor 32/PUU-X/2012 Mahkamah menolak permohonan pemohon, sebaliknya dalam putusan Nomor 62/PUU-X/2012 menerima permohonan pemohon.¹¹

Putusan Nomor 32/PUU-X/2012, permohonannya diajukan oleh H. Hasan Basri Agus sebagai Gubernur Jambi. Pemohon mengajukan permohonan *judicial review* terhadap Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga di Provinsi Kepulauan Riau terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Khususnya Pasal 5 ayat (1) huruf c UU 31 Tahun 2003 terhadap Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945.

Ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf c UU 31 Tahun 2003 menyatakan bahwa Kabupaten Lingga mempunyai batas:

- c. sebelah selatan berbatasan dengan Laut Bangka dan Selat Berhala". Menurut para pemohon ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf c UU 31 Tahun 2003 tidak memberi batasan dan menjelaskan apa yang disebut sebagai "Selat Berhala"

¹⁰ *Ibid*, hlm. 58-59.

¹¹ Lihat putusan Mahkamah Konstitusi No.32/PUU-X/2012 dan No.62/PUU-X/2012. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 53.

itu. Ketidakjelasan status hukum Pulau Berhala telah menghambat pelaksanaan hak dan/atau kewenangan konstitusional badan hukum publik Pemerintahan Provinsi Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur sebagai daerah otonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2), ayat (5), ayat (6) dan ayat (7) UUD 1945. Selain itu menurut pemohon pembentukan Undang-Undang No. 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga tidak sesuai dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang saat ini telah diganti dengan Undang-Undang No.12 Tahun 2011. Dalam menyusun suatu undang-undang seharusnya memperhatikan dasar hukum (“Mengingat”). Dalam Undang-Undang No.31 Tahun 2003 salah satu dasar hukumnya (“Mengingat”) adalah Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau¹², oleh karena itu sudah selayaknya isi dari Undang-Undang No. 31 Tahun 2003 tidak boleh bertentangan apalagi terkait dengan wilayah. Dalam putusan yang dibacakan oleh majelis hakim pada 21 Februari 2013 Mahkamah Konstitusi menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.¹³ Artinya Pulau Berhala masuk wilayah Kabupaten Lingga.

Adapun hakim Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya menyampaikan hal sebagai berikut :

...Pengujian Undang-Undang dilakukan antara Undang-Undang terhadap UUD 1945, bukannya diuji dengan Undang-Undang atau yang lain, dalam hal ini UU 10 Tahun 2004. Materi UU 10 Tahun 2004 diantaranya dimaksudkan untuk mengatur tata cara pembentukan Undang-Undang yang baik. Adanya kekurangan dalam suatu pembentukan Undang-Undang karena tidak sesuai

¹² Lihat Undang-Undang No. 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga.

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press dan Syaamil Cipta Media , Jakarta, 2006, hlm. 277.

dengan ketentuan yang terdapat dalam UU 10 Tahun 2004, tidak dengan serta merta menyebabkan Undang-Undang tersebut batal. Undang-Undang yang tidak baik proses pembentukannya mungkin dapat menyebabkan materi pengaturannya kurang sempurna atau dapat juga materinya bertentangan dengan UUD 1945, namun dapat pula menghasilkan suatu peraturan yang baik dari segi teori pembentukan Undang-Undang. Dengan pertimbangan diatas, Mahkamah tidak melakukan pengujian Undang-Undang secara formil langsung berdasarkan setiap ketentuan yang ada dalam UU 10 Tahun 2004, karena apabila hal demikian dilakukan berarti Mahkamah melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan hal tersebut bukan maksud UUD 1945. Apabila Mahkamah mempertimbangkan adanya pengaturan yang berbeda, yang dimuat dalam Undang-Undang yang berbeda, sebelum memberikan putusan pada suatu perkara, hal tersebut dimaksudkan untuk menjaga adanya konsistensi dalam pengaturan demi menjaga kepastian hukum dan bukan untuk menguji substansi Undang-Undang terhadap Undang-Undang lain. UU 10 Tahun 2004 adalah sebuah Undang-Undang pula, yang artinya sebagaimana Undang-Undang pada umumnya dapat menjadi obyek pengujian baik formil maupun materiil, oleh karena itu tidak dapat dijadikan sebagai dasar pengujian¹⁴.

Hal yang menarik dari putusan ini adalah pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam mengambil putusan yang didasarkan pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 49P/HUM/2011 Tentang Hak Uji Materiil Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2011 Tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala.

Dalam pertimbangannya Hakim Mahkamah Konstitusi menyampaikan sebagai berikut ;

¹⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga, hlm. 189.

“...Oleh karena persoalan hukumnya telah diputuskan oleh Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 49 P/HUM/2011, tanggal 9 Februari 2012 mengenai pengujian Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2011, tanggal 29 September 2011 tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala sebagaimana tersebut di atas adalah pelaksanaan Undang-Undang, maka menurut Mahkamah, dalam kerangka negara hukum dan demi untuk menjaga kepastian hukum, tanpa bermaksud menilai Putusan Mahkamah Agung tersebut, putusan demikian menjadi sinkron dengan pendapat Mahkamah tersebut di atas. Putusan Mahkamah Agung haruslah dihormati karena masih dalam kompetensinya. Oleh karenanya, Mahkamah dengan dasar menghargai produk hukum yang sudah benar itu maka batas wilayah yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 49 P/HUM/2011, tanggal 9 Februari 2012 adalah sebagai produk hukum yang sah dan karenanya harus dihormati. Selain itu, menurut Mahkamah pembagian wilayah oleh pembentuk Undang-Undang tidak bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 18A UUD 1945”.¹⁵

Dijadikannya putusan Mahkamah Agung sebagai pertimbangan oleh hakim Mahkamah Konstitusi menjadi hal yang menarik. Apakah hal ini hanya karena kebetulan saja sehingga antara putusan Mahkamah Agung dengan putusan Mahkamah Konstitusi hasilnya sama (putusan Mahkamah Konstitusi memperkuat putusan Mahkamah Agung). Apabila tidak artinya putusan Mahkamah Agung memang dijadikan sebagai dasar, ditolak atau dikabulkannya suatu permohonan maka hal ini nantinya akan menjadi preseden buruk. Masyarakat sudah bisa menebak bahwa jika ada pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi, maka dapat dipastikan hasilnya nanti akan sama dengan hasil pengujian peraturan perundang-undang

¹⁵ *Ibid*, hlm. 48.

terkait yang telah di uji di Mahkamah Agung. Padahal bisa saja undang-undang yang dijadikan batu uji oleh Mahkamah Agung bertentangan dengan UUD 1945.

Setelah terbitnya putusan No.32/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan Nomor 62/PUU-X/2012 untuk kasus yang sama. Permohonan *judicial review* diajukan oleh Daria sebagai Bupati Kabupaten Lingga. Pemohon menguji konstitusionalitas penjelasan Pasal 3 Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau yang menyebutkan bahwa wilayah Provinsi Kepulauan Riau tidak termasuk Pulau Berhala. Alasan pemohon mengajukan *judicial review* karena penjelasan Pasal 3 tersebut mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan administrasi pemerintahan, pembangunan infrastruktur di Pulau Berhala yang dibiayai APBD Kepulauan Riau atau APBD Lingga. Selain itu Penjelasan Pasal 3 UU No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau tidak memberikan kepastian hukum terkait kewenangan konstitusional pemohon dalam melaksanakan urusan pemerintahan daerah khususnya di Pulau Berhala.

Dalam amar putusannya Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon untuk seluruhnya dengan pertimbangan hukum yang sama dengan pertimbangan pada putusan sebelumnya karena obyeknya sama yaitu pada putusan No. 32/PUU-X/2002, dan menyatakan Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.¹⁶ Putusan ini memperkuat putusan sebelumnya yaitu putusan No. 32/PUU-X/2012. Hal ini menegaskan bahwa Pulau Berhala masuk Wilayah Provinsi Kepulauan Riau tepatnya di Kabupaten Lingga.

¹⁶ Lihat putusan Mahkamah Konstitusi No. 62/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Propinsi Kepulauan Riau.

3. Sumber Masalah Terjadinya Sengketa Adalah Tidak Sinkronnya Peraturan Perundang-Undangan Yang Terkait.

Sengketa kepemilikan atas Pulau Berhala yang berkepanjangan sebenarnya disebabkan oleh tidak sinkronnya undang-undang yang mengatur pemekaran wilayah. Setidaknya ada beberapa produk undang-undang yang mengatur pemekaran wilayah yang obyek pengaturannya meliputi Pulau Berhala yaitu: a) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga, b) Undang-Undang Nomor 54 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur, dan c) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau. Ketiga undang-undang ini tidak sinkron dalam mengatur tentang kedudukan dari Pulau Berhala.

Pasal 5 ayat (1) huruf c UU No. 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga tidak memberi batasan dan menjelaskan apa yang disebut sebagai "Selat Berhala" dan secara implisit memasukkan Pulau Berhala ke Kabupaten Lingga Provinsi Kepulauan Riau. Undang-Undang Nomor 54 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur, memasukkan Pulau Berhala dalam wilayah Kabupaten Tanjung Jabung Timur Provinsi Jambi. Sementara dalam penjelasan Pasal 3 Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau menjelaskan bahwa Provinsi Kepulauan Riau dalam undang-undang ini tidak termasuk Pulau Berhala, karena Pulau Berhala sudah masuk dalam wilayah administratif Provinsi Jambi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 54 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi, dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur, Provinsi Jambi.

Tidak seragamnya kedudukan administratif Pulau Berhala dalam tiga undang-undang tersebut menimbulkan sengketa

hukum yang serius bagi pemerintah daerah. Padahal jika dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi horizontal terhadap ketiga undang-undang tersebut maka sengketa hukum dapat dihindari sejak awal. Untuk itu menjadi tugas pembuat undang-undang dalam hal ini DPR dan Presiden untuk melakukan sinkronisasi terhadap setiap undang-undang yang dibuat khususnya terhadap undang-undang yang menyangkut tentang batas wilayah agar tidak muncul sengketa dikemudian hari.

C. PENUTUP

Dalam penyelesaian sengketa Pulau Berhala antara Provinsi Kepulauan Riau dengan Provinsi Jambi melalui pengujian peraturan perundangan baik di Mahkamah Agung maupun di Mahkamah Konstitusi, ada beberapa hal yang menjadi kesimpulan yaitu ;

1. Diterapkannya azas hukum perundang-undangan *lex posterior derogat lex priori* walaupun hal ini menyangkut tentang peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang wilayah sebagai akibat dari pemekaran daerah dalam putusan Mahkamah Agung No.49P/HUM/2011.
2. Putusan Mahkamah Agung menjadi salah satu pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi dalam membuat putusan No. 32/PUU-X/2012.
3. Munculnya sengketa antara Provinsi Kepulauan Riau dengan Provinsi Jambi terkait dengan kepemilikan Pulau Berhala disebabkan tidak sinkronnya undang-undang yang terkait yaitu Undang-Undang No. 54 Tahun 1999, Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 dan Undang-Undang No. 31 Tahun 2003.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press dan Syaamil Cipta Media, Jakarta, 2006.

-----, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.

-----, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.

Sri Soemantri, *Hak Menguji Material di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1989.

2. Jurnal, Makalah

Fajar Laksono Soeroso, *Memaknai Kecenderungan Penyelesaian Konflik Batas Wilayah Ke Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 9, No. 3, September 2012, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.

Muh. Risnain, *Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Sengketa Kepemilikan Pulau Berhala*, Jurnal Konstitusi, Vol. 11, No. 3, September 2014, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.

3. Peraturan Perundang-undangan dan Putusan

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Pembagian Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga.

Undang-Undang Nomor 54 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor. 44 Tahun 2011 Tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 49 P/HUM/2011 Tentang Hak Uji Materiil Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 44 Tahun 2011 Tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala.

Putusan Mahkamah Kosntitusi Nomor 32/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga.

Putusan Mahkamah Kosntitusi Nomor 62/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Propinsi Kepulauan Riau.

4. Internet

Anonim, http://www.hukumonline.com/beritabaca/115126271_fda210/mk-tegaskan-pulau-berhala-milik-kepri diunduh pada 28 Oktober 2016.

II. PROSES RATIFIKASI PERJANJIAN INTERNASIONAL DAN PROSPEK DILAKUKAN PENGUJIAN DI PERADILAN (*JUDICIAL REVIEW*)

A. PENDAHULUAN

Perjanjian Internasional memiliki peranan penting dalam mengatur hidup dan hubungan antar Negara dalam masyarakat Internasional. Dalam dunia yang ditandai saling ketergantungan pada era global ini, tidak ada satu Negara pun yang tidak mempunyai perjanjian dengan Negara lain dan tidak diatur dalam perjanjian internasional. Hal tersebut didorong oleh perkembangan pergaulan Internasional, baik yang bersifat Bilateral maupun Multilateral (global). Perkembangan tersebut antara lain disebabkan oleh karena semakin meningkatnya teknologi komunikasi dan informasi yang berdampak pada percepatan arus globalisasi masyarakat dunia. [Mauna, 2000:82]

Hukum Perjanjian Internasional dewasa ini telah mengalami perkembangan yang pesat seiring dengan perkembangan hukum internasional. Hubungan Internasional akibat globalisasi telah ditandai dengan perubahan-perubahan mendasar, antara lain munculnya subyek-subyek baru non-negara disertai dengan meningkatnya interaksi yang intensif antara subyek-subyek baru tersebut. Perubahan mendasar tersebut bersamaan dengan karakter pergaulan internasional yang semakin tidak mengenal batas Negara, sehingga hukum perjanjian internasional berperan penting menjadi instrumen utama pelaksanaan hubungan

internasional antar Negara. Pembuatan perjanjian internasional (*treaty*) yang mengatur berbagai aspek kehidupan manusia baik secara khusus maupun umum (universal) merupakan salah satu sarana yang efektif dan efisien dalam mengatasi persoalan yang timbul sekaligus guna menjamin kesejahteraan dan kedamaian untuk manusia.

Hukum Internasional telah mengatur ketentuan gratifikasi dalam sebuah konferensi yang diadakan dikota Wina pada tahun 1969. Konferensi tersebut menghasilkan sebuah konfensi yang dinamakan *Vienna Convention On The Law Of Treaties*, yang hingga saat ini menjadi pedoman hukum perjanjian internasional diberbagai negara. Mengingat betapa pentingnya ratifikasi perjanjian internasional, maka di Indonesia telah dibuat aturan tentang perjanjian internasional yang memuat pengesahan perjanjian internasional termasuk didalamnya ketentuan ratifikasi sebagai landasan hukum. Pemberian tempat perjanjian internasional dalam sistem hukum nasional merupakan salah satu pencerminan penegakan konstitusi yaitu Pasal 11 UUD 1945 sebagai dasar hukum pembuatan perjanjian internasional.

Landasan hukum ketentuan ratifikasi perjanjian internasional di Indonesia pada saat ini terdapat dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yang berbunyi “pengesahan perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan Undang-Undang atau Keputusan Presiden”. Terbitnya Undang-Undang ini merupakan lanjutan dari surat Presiden Republik Indonesia Nomor 2826/HK/1960 tanggal 22 Agustus 1960 tentang Pembuatan Perjanjian-Perjanjian dengan Negara Lain.

Salah satu permasalahan yang timbul mengenai tatacara ratifikasi terhadap berbagai perjanjian internasional dilihat dari pandangan yuridis selama ini karena ketentuan hukum nasional belum memadai. Dasar hukum mengenai tatacara meratifikasi yang selama ini ada, tidak memberikan prosedur yang jelas dan baku. Bahkan dalam UUD 1945 kata ratifikasi itu sendiri tidak terdapat. [Kusumaatmadja & Agus, 2003: 103]

Permasalahan lain yang dapat saja timbul adalah dilakukannya pengujian ke Lembaga Peradilan oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh adanya Undang-Undang atau Peraturan Presiden hasil ratifikasi tersebut. Dalam makalah ini akan diurai mengenai perkembangan hukum Nasional tentang perjanjian internasional, pengesahan perjanjian internasional menurut UU Nomor 24 Tahun 2000 dan prospek pengujian (*Judicial Review*) terhadap Undang-Undang atau Peraturan Presiden hasil ratifikasi perjanjian Internasional.

B. PROSES RATIFIKASI PERJANJIAN INTERNASIONAL DAN PROSPEK DILAKUKAN PENGUJIAN (*JUDICIAL REVIEW*)

1. Perkembangan Hukum Nasional Tentang Perjanjian Internasional

Sejak kemerdekaan, hukum Indonesia telah mengatur secara umum tentang perjanjian internasional. Ke 3 Undang-Undang Dasar (UUD) yang pernah berlaku di Indonesia, baik UUD 45, Konstitusi RIS 49 dan UUDS 1950 membuat pasal tentang perjanjian Internasional. Namun dinamika perkembangan ketatanegaraan Indonesia yang demikian pesat tampaknya tidak terlalu memberi dampak bagi perkembangan hukum nasional tentang perjanjian internasional. Hal ini mungkin disebabkan karena hukum internasional belum merupakan kebutuhan hukum dalam skala prioritas pembangunan hukum di Indonesia. Pada masa Orde Baru di tengah-tengah kekuasaan Eksekutif yang sangat dominan, nyaris tidak ada persoalan atau perdebatan tentang status perjanjian internasional di Indonesia. [Agusman, 2010:7]

Walaupun Indonesia telah terlibat membuat perjanjian internasional sejak awal kemerdekaan, perkembangan hukum Nasional Indonesia tentang perjanjian internasional masih mengacu hanya pada Pasal 11 UUD 1945 dan praktek kebiasaan ketatanegaraan sampai akhirnya dilahirkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

UUD 1945 memuat satu pasal (Pasal 11) tentang perjanjian internasional yang berbunyi sebagai berikut:

“Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain”

Pasal 11 ini memang secara khusus mengatur tentang perjanjian Internasional, namun menempatkannya setingkat dengan kekuasaan Presiden lainnya dalam bidang hubungan Luar Negeri, yaitu menyatakan Perang dan membuat Perdamaian. Pengaturan ini sangat singkat dan tidak dimaksudkan untuk mengatur tentang perjanjian internasional itu sendiri melainkan hanya mengidentifikasi kewenangan Presiden sebagai Kepala Negara dalam membuat Perjanjian Internasional serta peranan DPR. Itulah sebabnya banyak permasalahan yang belum terjawab tentang pasal ini yaitu antara lain tentang defenisi perjanjian, arti hukum dari persetujuan DPR, bentuk persetujuan DPR dan apakah DPR diberikan kewenangan untuk menggunakan hak inisiatifnya mengajukan Rancangan Undang-Undang terkait dengan perjanjian internasional karena selama ini datangnya selalu dari pihak pemerintah.

Pada tahun 1949, Indonesia menggunakan Konstitusi RIS sebagai hasil dari Konferensi Meja Bundar. Pada bagian 5 (Perhubungan Luar-Negeri) Konstitusi RIS, memuat satu pasal tentang perjanjian internasional yaitu Pasal 175 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Presiden mengadakan dan mensahkan segala perjanjian (Traktat) dan persetujuan lain dengan Negara-Negara lain. Kecuali jika ditentukan lain dengan Undang-Undang Federal, persetujuan atau perjanjian lain tidak di sahkan melainkan jika sudah disetujui dengan Undang-Undang.
- (2) Masuk dalam dan memutuskan perjanjian dan persetujuan lain hanya dilakukan oleh Presiden dengan kuasa Undang-Undang Federal.

Konstitusi RIS lebih merupakan desain dan keinginan Belanda, maka tidak dapat dipungkiri bahwa rumusan pasal ini sangat dipengaruhi oleh Konstitusi Belanda pada waktu itu khususnya sifatnya yang sangat parlementer. Sekalipun mengatur lebih rinci dibandingkan UUD 1945, Konstitusi RIS tetap tidak dimaksudkan untuk mengatur tentang bagaimana membuat dan mengesahkan perjanjian internasional melainkan hanya menguraikan tentang kekuasaan Presiden dibidang hubungan Luar Negeri. Selama berlakunya Konstitusi RIS (1949-1950) sekalipun periode ini sangat singkat serta situasi nasional Indonesia pada periode itu yang masih disibukkan oleh persoalan politik pasca penyerahan kedaulatan oleh Belanda melalui Konferensi Meja Bundar, tercatat setidaknya ada 1 (satu) perjanjian Internasional yang dibuat oleh RIS, yaitu "*Additional Protocol to the Trade Agreement among RIS, Netherlands and Italy*". Perjanjian ini tidak melalui mekanisme pengesahan/ratifikasi sesuai dengan Pasal 175 Konstitusi RIS, dan tidak ditemukan informasi tentang alasan yang mendasarinya. Pada tahun 1950, Indonesia memberlakukan UUDS 1950 yang juga memuat pasal tentang perjanjian internasional yaitu Pasal 120 yang rumusannya sama dengan Konstitusi RIS. Selama berlakunya UUDS ini, tercatat sekitar 150 perjanjian internasional yang di buat oleh Indonesia. Permasalahan terkait yang menonjol pada periode ini adalah tindakan Indonesia yang membatalkan perjanjian internasional pada tahun 1956 melalui UU Nomor 13 Tahun 1956 Indonesia untuk pertama kali melakukan pembatalan perjanjian (dalam hal ini perjanjian Konferensi Meja Bundar) melalui hukum perjanjian internasional yaitu antara lain dengan menggunakan Pasal 120 UUDS 1950 dan penarikan pendaftaran dari Sekretariat Jendral PBB.[Agusman, 2010: 8]

Pada tanggal 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit untuk kembali kepada UUD 1945, dengan demikian maka pengaturan tentang perjanjian internasional kembali mengacu pada Pasal 11 UUD 1945. Setahun setelah berlakunya UUD 1945 Presiden mengeluarkan Surat Nomor 2826/HK/ 1960 tertanggal 22 Agustus 1960 kepada ketua Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam surat tersebut Presiden Soekarno antara lain menafsirkan bahwa perjanjian Internasional yang membutuhkan persetujuan DPR berdasarkan Pasal 11 UUD 1945 tidak mencakup seluruh perjanjian internasional tetapi hanya perjanjian-perjanjian yang bersifat penting saja. Yakni yang materi muatannya mengandung hal-hal yang berkaitan dengan politik yang lazimnya dikehendaki berbentuk traktat (*treaty*). Untuk menjamin kelancaran hubungan antara Pemerintah dengan DPR berdasarkan Pasal 11 UUD 1945, maka pemerintah hanya akan menyampaikan “perjanjian-perjanjian yang bersifat penting saja, yakni materi yang muatannya mengandung hal-hal yang berkaitan dengan politik yang lazimnya dikehendaki berbentuk traktat (*treaty*). Sedangkan perjanjian-perjanjian lain (*agreement*) akan disampaikan kepada DPR sebagai semacam pemberitahuan saja.

Menurut surat Presiden tersebut maka perjanjian internasional yang harus disampaikan kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan adalah yang mengandung materi sebagai berikut:

- 1) Hal-hal politik yang dapat mempengaruhi haluan politik Luar Negeri seperti halnya perjanjian-perjanjian persahabatan, perjanjian-perjanjian persekutuan (*aliansi*) dan perjanjian-perjanjian tentang perubahan wilayah atau penetapan tapal batas.
- 2) Ikatan-ikatan yang sedemikian rupa sifatnya sehingga mempengaruhi haluan politik Luar Negeri.
- 3) Hal-hal yang menurut UUD atau berdasarkan sistem perundang-undangan kita harus diatur dengan Undang-Undang, seperti masalah Kewarganegaraan.

Pada tahun 2000 hukum nasional Indonesia terkait dengan perjanjian internasional mengalami perkembangan yang cukup berarti hal ini ditandai dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional. Undang-Undang ini membuka lembaran baru tentang status perjanjian Internasional dalam sistem hukum Nasional RI. Lahirnya Undang-

undang ini juga diwarnai oleh periode transisi dari pemerintahan Orde Baru ke Era Reformasi, sehingga dapat dipastikan bahwa suasana kebatinan yang mendasari pembuatan Undang-Undang ini adalah dalam rangka reformasi hukum pada umumnya serta untuk menciptakan kepastian hukum dalam proses pembuatan perjanjian internasional. [Agusman, 2010:9]

Menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 salah satu latar belakang diterbitkannya Undang-Undang tersebut adalah karena praktek selama ini telah terjadi berbagai penyimpangan dalam melaksanakan surat Presiden Nomor 2826/HK/1960 sehingga perlu diganti dengan Undang-Undang Perjanjian Internasional, namun tidak ada penjelasan lebih rinci apa saja hal-hal yang telah menyimpang tersebut. Dengan adanya Undang-Undang ini setidaknya-tidaknya telah menjadi modal penting yang mengklarifikasi ketidakjelasan Pasal 11 UUD 1945. Pengertian "membuat perjanjian" telah diartikan oleh Undang-Undang sebagai rangkaian keseluruhan proses pembuatan perjanjian, sedangkan peran DPR ditempatkan sebagai pemberi persetujuan hanya dalam rangka Indonesia melakukan Ratifikasi terhadap suatu perjanjian yang mensyaratkan prosedur Ratifikasi.

Dalam perkembangan selanjutnya, masalah perjanjian internasional juga menjadi agenda dalam perubahan (amandemen) ketiga UUD 1945 yang diputuskan pada tahun 2001 pada perubahan ketiga tersebut, Pasal 11 mendapat tambahan 2 ayat, yaitu ayat (2) dan ayat (3), sehingga pasal ini secara lengkap berbunyi sebagai berikut:

- (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan Perang, membuat Perdamaian dan Perjanjian dengan Negara lain.
- (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara dan atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan Undang-Undang.

2. Proses Ratifikasi Perjanjian Internasional Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional.

Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional pada hakikatnya adalah merupakan kristalisasi dan praktek kebiasaan ketatanegaraan. Sehingga proses yang terkait dengan pengesahan, khususnya kriteria perjanjian yang perlu mendapat persetujuan DPR, lebih banyak mengadopsi dari praktek yang sudah berjalan seperti yang diatur pada surat Presiden No. 2826/HK/1960. [Sefriani, 2009: 27]

Pasal 9 UU No. 24 Tahun 2000 menyatakan bahwa pengesahan dilakukan sepanjang dipersyaratkan oleh perjanjian internasional tersebut, pasal ini telah memberikan klarifikasi terhadap pasal 11 UUD 1945 tentang “persetujuan DPR”. Pasal 9 telah mengartikan istilah “persetujuan DPR” dalam arti serta kriteria yang semakin terbatas dalam kaitanya dengan perjanjian Internasional yang harus disetujui oleh DPR. Jika surat Presiden No. 2826/HK/1960 membuat kriteria hanya perjanjian yang penting saja yang mendapat persetujuan DPR, maka undang-undang ini menambah kriteria baru yaitu sepanjang disyaratkan oleh perjanjian tersebut untuk diratifikasi. Dengan demikian, undang-undang ini secara normatif telah membuat konstruksi hukum baru yang hanya memberi peran konstitusional kepada DPR untuk memberikan persetujuan terhadap perjanjian yang akan diratifikasi saja dan bukan terhadap perjanjian yang tidak mensyaratkan adanya ratifikasi. Atau dengan kata lain DPR tidak diberi kewenangan (tidak berwenang) untuk melakukan persetujuan awal. [Agusman, 2010: 9]

Pasal 9 secara normatif merupakan elemen baru karena sekalipun dalam praktek sudah dilakukan namun secara normatif undang-undang ini semakin menegaskan bahwa hanya perjanjian

yang mensyaratkan pengesahan/ratifikasi saja yang perlu mendapatkan persetujuan DPR. Selanjutnya pasal 10 mengatur bahwa “pengesahan” perjanjian Internasional dilakukan melalui undang-undang apabila berkenaan dengan:

- a. Masalah politik, Perdamaian, Pertahanan dan Keamanan Negara;
- b. Perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah Negara RI;
- c. Kedaulatan dan hak berdaulat Negara;
- d. Hak Asasi Manusia dan Lingkungan Hidup;
- e. Pembentukan kaidah hukum baru;
- f. Pinjaman dan/atau hibah Luar Negeri.

Selanjutnya pasal 11 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 mengatur sebagai berikut:

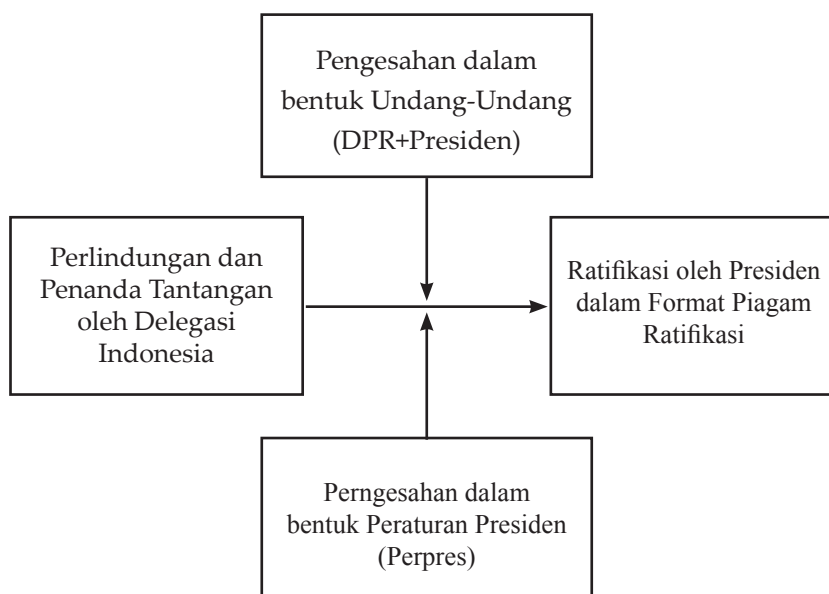
- a. Pengesahan perjanjian internasional yang materinya tidak termasuk materi sebagaimana dimaksud Pasal 10 dilakukan dengan Keputusan Presiden.
- b. Pemerintah RI menyampaikan salinan setiap Keputusan Presiden yang mengesahkan satu perjanjian Internasional kepada DPR untuk di evaluasi.

Jenis-jenis perjanjian Internasional yang disahkan dengan Peraturan Presiden (dulunya Keputusan Presiden) adalah perjanjian Induk yang menyangkut kerjasama dibidang Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Ekonomi, Perdagangan, Pelayaran, Niaga, Penghindaran Pajak Berganda, Kerjasama Perlindungan Penanaman Modal, Kebudayaan dan Pendidikan serta perjanjian-perjanjian yang bersifat teknis.

Meskipun sudah ada pembagian terkait dengan materi-materi mana yang perlu di ratifikasi oleh Presiden dalam bentuk Peraturan Presiden dan materi yang memerlukan pengesahan oleh DPR, namun tetap dimungkinkan adanya perbedaan pendapat antara pemerintah dengan DPR apakah suatu perjanjian harus di ratifikasi dengan Undang-Undang atau cukup dengan Peraturan Presiden, sampai saat ini memang belum ada catatan sengketa

antara instansi tentang kewenangan pengesahan ini dan biasanya perbedaan ini diselesaikan melalui kesepakatan Interkementerian dengan memperhatikan pandangan hukum dari Kementerian Luar Negeri. Namun demikian dikemudian hari tetap ada peluang terjadi perbedaan persepsi antara DPR dan Pemerintah terkait dengan kewenangan untuk melakukan ratifikasi dan apabila hal ini terjadi maka harus diselesaikan di Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan aturan Pasal 10 dan 11 Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, penentuan instrumen pengesahan (Undang-Undang atau Keputusan Presiden) suatu perjanjian Internasional tidak di dasarkan pada bentuk dan nama (*nomenclature*) perjanjian, namun didasarkan atas materi yang diatur didalam perjanjian tersebut. Skema pengesahan/ratifikasi perjanjian Internasional menurut Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 adalah sebagai berikut:



Konsekuensi dituangkannya pengesahan kedalam format undang-undang adalah adanya hak konstitusionalnya DPR sebagai hak Pembuat Undang-Undang, sehingga pertanyaannya adalah apakah DPR dapat menggunakan inisiatifnya untuk

membuat Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional. Kalau dilihat Pasal 11 UUD 1945, maka mekanisme pembuatan Undang-Undang untuk suatu pengesahan perjanjian Internasional harus melalui inisiatif pemerintah dan menjadi tidak logis jika dilakukan melalui inisiatif DPR. Hal ini juga memiliki dasar konstitusional yang kuat dari perspektif hukum ketatanegaraan yaitu bahwa berdasarkan sistem pembagian kekuasaan, hubungan Luar Negeri termasuk membuat perjanjian Internasional masuk dalam ranah kekuasaan eksekutif dan bahkan sebagai salah satu kekuasaan eksekutif yang eksklusif.

Setelah prosedur pengesahan internal diselesaikan maka selanjutnya dilakukan prosedur pengesahan perjanjian dalam arti yang sebenarnya yaitu perbuatan hukum Internasional untuk mengikat diri pada perjanjian itu. Perbuatan ini dilakukan dalam bentuk penyampaian instrumen ratifikasi kepada *depository*, mempertukarkannya dengan Negara mitra atau menyampaikan *notifikasi* kepada kepada pihak Negara mitra bahwa Indonesia telah memenuhi persyaratan internal bagi berlakunya perjanjian dimaksud. Instrumen ratifikasi adalah dokumen yang disegel yang ditandatangani oleh Menteri Luar Negeri.

Pemerintah Indonesia telah banyak melakukan ratifikasi perjanjian internasional baik yang berbentuk Undang-Undang maupun Keputusan Presiden. Sebagai contoh adalah ratifikasi perjanjian dibidang maritim dan lingkungan laut yang dapat dilihat pada Tabel berikut:

Table 1. Ratifikasi Indonesia Terhadap Perjanjian Internasional Bidang Lingkungan Laut/Maritim

NO	NAMA PERJANJIAN	RATIFIKASI	MASALAH YANG DIATUR
1	Convention On The Continental Shelf 1958, Convention On Fishing And Conservation Of The Living Resources Of The Hight Seas 1958, Convention On The High Seas 1958	Undang-undang No. 19/1961 6 September 1961	Pengaturan Landas Kontinen, Perikatan Dan Konvensi Sumberdaya Alam Di Laut Lepas Dan Konvensi Laut Lepas.

NEGARA HUKUM, DEMOKRASI DAN KEKUASAAN KEHAKIMAN DI INDONESIA

2	Convention on the International Regulation for Preventing Collision at Sea	KEPRES No. 07/1968 DI CABUT	Pengaturan mengenai pencegahan kecelakaan /tubrukan kapal di laut.
3	Internasional Convention on Load Lines 1966	KEPRES No. 47/1976 2 November 1976	Pengaturan mengenai Pelayaran
4	Internasional Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1969	KEPRES No. 18/1978 1 Juli 1978	Tanggungjawab Perdana Terhadap Pencemaran di Laut
5	International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage 1971	KEPRES No. 19/1978 1 Juli 1978 DICABUT	Pengaturan Mengenai Pembentukan Dana Internasional untuk Ganti Rugi Pencemaran Minyak di laut
6	Convention on the International Regulation for Preventing Collisions at Sea 1972	KEPRES No. 50/1979 11 Oktober 1979	Penyempurnaan Convention 1960 tentang pencegahan tubrukan kapal di laut
7	International Convention for Safe Containers 1972	KEPRES No. 33/1989 17 Juli 1989	Pengaturan Mengenai Keselamatan dan Sertifikasi Peti Kemas
8	International Convention for the Prevention of Pollution by Ship 1973, Protocol Relating to the Convention for the Prevention of Pollution from ship 1978	KEPRES No. 46/1986 9 September 1986	Pengaturan Mengenai Pencegahan Pencemaran Yang Berasal Dari Kapal-kapal
9	International Convention for the Safety of Life at Sea 1974	KEPRES No. 65/1980 9 Desember 1980	Pengaturan Mengenai Keselamatan di Laut
10	Protocol of 1978 Relation to the International Convention for the Safety of Life at Sea 1974	KEPRES No. 21/1988 29 Juni 1988	Protokol Mengenai Keselamatan di Laut
11	International Convention on Standards of Training, Certification & Watch Keeping for Seafarers, 1978	KEPRES No. 60/1986 4 Desember 1986	Pengaturan Mengenai Standar Pelatihan, Sertifikasi dan pengamatan bagi pelaut
12	International Convention on Standards of Training, Certification & watch Keeping for Seafarers, 1978	KEPRES No. 60/1986 4 Desember 1986	Pengaturan Mengenai Standar Pelatihan, Sertifikat dan Pengamatan Bagi Pelaut

13	United Nations Convention on Law Of The Sea (UNCLOS) 1982	Undang-undang No. 17/1985 31 Desember 1985	Pengaturan Mengenai Masalah Kelautan
14	Agreement on the Organization for Indian Ocean Marine Affairs Cooperation (IOMAC) 1990	KEPRES No. 86/1993 16 September 1993	Pengaturan mengenai kerjasama kelautan di Samudra Hindia

SUMBER: *Pramudianto, A.1998. Ratifikasi Perjanjian Internasional Bidang lingkungan Hidup (Belum diterbitkan)*

C. PROSPEK PENGUJIAN (*JUDICIAL REVIEW*) TERHADAP UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN PRESIDEN HASIL RATIFIKASI PERJANJIAN INTERNASIONAL

Setelah dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 maka pada saat ini ada 2 lembaga Negara Kekuasaan Kehakiman yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian atau *Judicial Review* terhadap peraturan perundangan di Indonesia yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Adapun landasan Konstitusionalnya adalah Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi:

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang”.

Selain itu juga pada Pasal 24C ayat (1) yang berbunyi:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran Partai Politik dan memutus Perse-lisihan tentang hasil Pemilihan Umum”.

Jadi peraturan Presiden (Perpres) termasuk peraturan Presiden hasil Ratifikasi perjanjian Internasional jika dianggap bertentangan dengan Undang-Undang dapat diajukan pengujian atau *Judicial Review* ke Mahkamah Agung. Demikian juga dengan Undang-Undang hasil Ratifikasi perjanjian internasional, kalau dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar (UUD 1945) maka dapat diajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi.

Permasalahannya adalah bagaimana jika ada Peraturan Presiden atau Undang-Undang hasil Ratifikasi Perjanjian Internasional yang telah berlaku dan mengikat para pihak dilakukan pengujian (*Judicial Review*) karena dianggap bertentangan dengan Undang-Undang atau Undang-Undang Dasar ke Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi dan kemudian dibatalkan. Ini akan menjadi dilema dan persoalan serius bagi pemerintah Indonesia, karena disatu sisi bagaimanapun putusan pengadilan harus ditaati karena bersifat mengikat. Disisi lain kalau hal ini dijalankan maka pemerintah Indonesia dianggap Negara yang tidak mematuhi perjanjian internasional yang telah disepakati dan disahkan bersama.

Untuk mengantisipasi hal tersebut maka kedepan perlu diatur bahwa untuk pengujian terhadap Peraturan Presiden atau Undang-Undang hasil Ratifikasi perjanjian internasional pengujiannya bersifat pra (sebelum disahkan) atau *Judicial Preview*, artinya Peraturan Presiden atau Undang-Undang hasil Ratifikasi perjanjian internasional sebelum dilakukan pengesahan harus dilakukan pengujian di Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi, jika kedua lembaga Negara Kekuasaan Kehakiman itu menganggap tidak ada masalah dengan kedua produk hukum tersebut maka dapat dilanjutkan untuk dilakukan pengesahan oleh Presiden (Peraturan Presiden), Presiden dengan DPR (Undang-Undang), sehingga tidak akan muncul persoalan terkait dengan pengujian dibelakang hari. Pola seperti ini atau *Judicial Preview* sudah banyak dianut oleh Negara-Negara di dunia salah satu contohnya adalah Perancis.

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

Dari beberapa Konstitusi yang pernah diterapkan di Indonesia mulai dari UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950 Sampai ke UUD 1945 hasil amandemen, semuanya memuat pasal tentang perjanjian internasional sedangkan untuk aturan pelaksanaannya diatur dengan surat Presiden No. 2826/HK/1960 dan Undang-undang No. 24 Tahun 2000 tentang perjanjian internasional. Perjanjian internasional yang telah disepakati bersama harus diratifikasi dalam bentuk Peraturan Presiden atau Undang-Undang. Oleh karena ke dua produk hukum tersebut merupakan bagian dari Peraturan Perundang-undangan maka dapat dilakukan pengujian ke lembaga Peradilan (*Judicial Review*). Dalam prakteknya perjanjian internasional baru berlaku ketika telah dilakukan tukar menukar dokumen atau piagam Ratifikasi kepada para pihak serta menyampaikannya kepada *depository*, jadi bukan pada saat Peraturan Presiden atau Undang-undang hasil Ratifikasi perjanjian internasional tersebut diundangkan.

2. Saran

Karena peluang dilakukannya pengujian atau *Judicial Review* terhadap Peraturan Presiden atau Undang-Undang Ratifikasi perjanjian internasional sangat terbuka, agar tidak menimbulkan permasalahan dikemudian hari akibat misalnya Undang-Undang atau Peraturan Presiden dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung, maka sebaiknya pengujian terhadap peraturan perundang-undangan hasil ratifikasi perjanjian internasional dilakukan sebelum ditetapkan atau disahkan (*Judicial Preview*).

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

Boer Mauna, *Hukum Internasional; Pengertian; Peranan dan fungsi dalam Era Dinamika Global*, Alumni Bandung, 2011.

Damos D. Agusman, *Hukum Perjanjian Internasional; Kajian Teori dan Praktek di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2010.

Mochtar Kusumaatmadja & Etty R. Agoes, *Pengantar Hukum Inrenasional*, Alumni, Bandung, 2003.

Sefriani, *Hukum Internasional Suatu Pengantar*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012.

2. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Konstitusi RIS 1949

Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Undang-Undang Dasar 1945 (Sesudah Amandemen)

Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional.

Surat Presiden Nomor 2816/HK/1960 Tentang Pembuatan Perjanjian-Perjanjian Dengan Negara Lain

Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

3. Internet

[https://blog.staff.Ui.edu/weblog/Perjanjian Internasional Dibidang Lingkungan Laut yang Telah Diratifikasi Indonesia](https://blog.staff.Ui.edu/weblog/Perjanjian%20Internasional%20Dibidang%20Lingkungan%20Laut%20yang%20Telah%20Diratifikasi%20Indonesia). (Andreas Pramudianto), diakses 7 September 2016.

[https://portalgaruda.ilkom.unsri.ac.id/Praktik Ratifikasi Perjanjian Internasional](https://portalgaruda.ilkom.unsri.ac.id/Praktik%20Ratifikasi%20Perjanjian%20Internasional) (Karmila Hippy) Jurnal Lex Administratum Vol. 1 No. 2, 2013 diakses 7 September 2016.

III. PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PERSPEKTIF HUKUM PROGRESIF DI INDONESIA

(Analisis Terhadap Putusan
Mahkamah Konstitusi Tentang
Pengujian Undang-Undang dan
Perselisihan Hasil Pemilu)

A. PENDAHULUAN

Paradigma susunan kelembagaan Negara mengalami perubahan drastis sejak reformasi konstitusi mulai 1999 sampai dengan 2002. Karena berbagai alasan dan kebutuhan, lembaga-lembaga negara baru dibentuk, meskipun ada juga lembaga yang dihapuskan. Salah satu lembaga yang dibentuk adalah Mahkamah Konstitusi (MK). MK didesain menjadi pengawal dan sekaligus penafsir terhadap Undang-Undang Dasar melalui putusan-putusannya. Dalam menjalankan tugas konstitusionalnya, MK berupaya mewujudkan visi kelembagaannya, yaitu tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat. Visi tersebut menjadi pedoman bagi MK dalam menjalankan kekuasaan kehakiman secara merdeka dan bertanggungjawab sesuai amanat konstitusi.

Kiprah MK sejak kehadirannya delapan tahun silam¹ banyak dinilai cukup signifikan terutama dalam kontribusi menjaga hukum dan mengembangkan demokrasi. Namun usianya yang masih belia, membuat MK belum begitu dikenal oleh khalayak luas. Berbagai hal, istilah dan konsep yang terkait dengan MK dan segenap kewenangannya belum begitu dipahami oleh masyarakat. Sejalan dengan misi MK untuk membangun konstitusionalitas Indonesia serta budaya sadar berkonstitusi maka upaya memberikan pemahaman MK terus menerus dilakukan.

Membicarakan MK di Indonesia berarti tidak dapat lepas dari jelajah historis konsep dan fakta mengenai *judicial review*, yang sejatinya merupakan kewenangan paling utama lembaga MK. Empat momen dari jelajah historis yang patut dicermati antara lain kasus Madison vs Marbury di AS, ide Hans Kelsen di Austria, gagasan Mohammad Yamin dalam sidang BPUPKI, dan perdebatan PAH I MPR pada sidang-sidang dalam rangka amandemen UUD 1945.

Sejarah *judicial review* muncul pertama kali di Amerika Serikat melalui putusan Supreme Court Amerika Serikat dalam perkara "Marbury vs Madison" pada tahun 1803. Meskipun Undang-Undang Dasar Amerika Serikat tidak mencantumkan *judicial review*, Supreme Court Amerika Serikat membuat putusan yang mengejutkan. Chief Justice John Marshall didukung empat hakim agung lainnya menyatakan bahwa pengadilan berwenang membatalkan undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi. Keberanian John Marshall dalam kasus itu menjadi preseden dalam sejarah Amerika yang kemudian berpengaruh luas terhadap pemikiran dan praktik hukum di banyak negara. Semenjak itulah, banyak undang-undang federal maupun undang-undang negara bagian yang dinyatakan bertentangan

¹ Kiprah Mahkamah Konstitusi dalam Ketatanegaraan Indonesia dimulai sejak 13 Agustus 2003, se usai Presiden menandatangani RUU Mahkamah Konstitusi yang kemudian menjadi UU No.24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Disusul kemudian pada 16 Agustus 2003, Presiden mengambil sumpah sembilan orang hakim konstitusi yang telah ditunjuk oleh DPR, Mahkamah Agung dan DPR

dengan konstitusi oleh Supreme Court.²

Di Indonesia Mahkamah Konstitusi telah menjalankan tugasnya dengan baik. Sebagai lembaga negara pengawal dan penafsir konstitusi dan keputusannya bersifat final dan mengikat, Mahkamah Konstitusi merupakan garda terakhir dalam menjaga konstitusionalitas suatu undang-undang. Banyak putusan Mahkamah Konstitusi yang mendapat acungan jempol dari masyarakat termasuk dari pakar hukum seperti Satjipto Rahardjo. Ia menyatakan kita sungguh bersalah manakala menyinggung putusan Mahkamah Konstitusi itu hanya disinggung secara sepiantas. Mungkin kita perlu mendirikan monumen agar orang selalu mengingat bahwa pada suatu hari dalam sejarahnya, Indonesia pernah memiliki pengadilan yang bekerja dengan penuh kehormatan, turut merasakan penderitaan bangsanya dan menyelamatkan bangsa dari situasi yang gawat.³

Banyak pihak yang menyatakan bahwa banyak putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat progresif tidak hanya keadilan prosedural yang dilakukan akan tetapi lebih mementingkan keadilan substansif. Contoh dalam hasil pembatalan pemilukada di Jatim banyak pihak yang menyebutkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut berlebihan atau diluar kewenangan, Mahkamah Konstitusi menurut undang-undang hanya memutus sengketa hasil pemilu, sedangkan penentuan pemilu ulang adalah wewenang KPU bukan Mahkamah Konstitusi. Ketua Mahkamah Konstitusi Mahfud MD menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak boleh terbelenggu atau terkungkung oleh undang-undang, sedangkan di depan mata kita ada ketidakadilan (kecurangan). Terobosan-terobosan hukum yang dilakukan Mahkamah

² Dalam perkara tersebut, ketentuan yang memberikan kewenangan *Supreme Court* untuk mengeluarkan *Writ of Mandamus* pada Pasal 13 *Judiciary Act* dianggap melebihi kewenangan yang diberikan konstitusi, sehingga *Supreme Court* menyatakan hal itu bertentangan dengan konstitusi sebagai *The supreme of the land*. Namun, disisi lain juga dinyatakan bahwa *William Marbury* sesuai hukum berhak atas surat-surat pengangkatannya.

³ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2010. Hlm 82-83

Konstitusi dalam membuat keputusan merupakan bentuk hukum yang progresif atau implementasi dari penegakan hukum progresif.

Gagasan hukum progresif bertolak dari dua komponen basis dalam hukum, yaitu peraturan dan perilaku (*rules and behavior*). Disini, hukum ditempatkan sebagai aspek perilaku namun juga sekaligus sebagai peraturan. Peraturan akan membangun suatu sistem hukum positif, sedangkan perilaku atau manusia akan menggerakkan peraturan dan sistem yang telah (akan) terbangun itu.⁴

Apabila dicermati, pemikiran menuju produk hukum progresif ala Satjipto Rahardjo lebih menekankan pada aspek dehumanisasi terhadap produk-produk hukum yang seyogyanya akan disusun atau dibangun kelak kemudian hari. Hukum harus dikomposisikan untuk manusia bukan sebaliknya. Dengan demikian, manusia akan dikomposisikan pada sebuah titik sentral hukum, sehingga berarti ; kebahagiaannya, kesejahteraannya, rasa keadilannya dan sebagainya menjadi pusat dari kepedulian hukum. Hukum hanya sebagai sarana untuk menjamin dan menjaga berbagai kebutuhan manusia. Apabila hukum tidak mampu mencapai jaminan demikian, maka harus dilakukan dan harus ada suatu upaya konkrit terhadap hukum itu, termasuk dilakukan penataan dan penyusunan kembali.⁵

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, dalam makalah ini akan dipaparkan tentang sejarah, fungsi dan wewenang Mahkamah Konstitusi serta putusan-putusan Mahkamah Konstitusi dalam rangka penegakan hukum progresif. Adapun putusan-putusan Mahkamah Konstitusi tersebut adalah :

1. Putusan Mahkamah Konstitusi No.102/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
2. Putusan Mahkamah Konstitusi No.45/PHPU.D-VIII/2010 tentang Perselisihan hasil pemilukada Kotawaringin Barat.

⁴ Satjipto Rahardjo, *Ibid.* Hlm 265-266

⁵ Satjipto Rahardjo, *Ibid.* Hlm 266-267

3. Putusan Mahkamah Konstitusi No.47-81/PHPU.A-VIII/2009 tentang Perselisihan hasil pemilu anggota DPD Dapil kabupaten Yahukimo, Papua.

B. PEMBAHASAN

1. Sejarah, Fungsi dan Wewenang Mahkamah Konstitusi

MK sebagai lembaga, pertama kali diperkenalkan oleh Hans Kelsen (1881-1973), pakar konstitusi dan guru besar Hukum Publik dan Administrasi University of Vienna. Kelsen menyatakan bahwa pelaksanaan aturan konstitusional tentang legislasi dapat secara efektif dijamin hanya jika suatu organ selain badan legislatif diberikan tugas untuk menguji apakah suatu produk hukum itu konstitusional atau tidak, dan tidak memberlakukannya jika menurut organ ini produk badan legislatif tersebut tidak konstitusional. Untuk kepentingan itu kata Kelsen, perlu dibentuk organ pengadilan khusus berupa *constitutional court*, atau pengawal konstitusionalitas undang-undang yang dapat juga diberikan kepada pengadilan biasa. Pemikiran kelsen mendorong *Verfassungsgerichtshoft* di Austria berdiri sendiri di luar Mahkamah Agung. Inilah Mahkamah Konstitusi pertama di dunia.⁶

Momen yang patut dicatat berikutnya dijumpai dalam salah satu rapat BPUPKI. Mohammad Yamin menggagas lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa di bidang pelaksanaan konstitusi, lazim disebut *constitutioneelegeschil* atau *constitutional disputes*, Gagasan Yamin mengusulkan perlunya Mahkamah Agung diberi wewenang „membanding“ undang-undang. Namun usulan Yamin disanggah Soepomo dengan empat alasan bahwa (i) konsep dasar yang dianut dalam UUD yang tengah disusun bukan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*)

⁶ Model ini sering disebut sebagai *The Kelsenian Model*. Model ini menyangkut hubungan antara prinsip supremasi konstitusi (*the principle of the supremacy of the Constitution*) dan prinsip supremasi parlemen (*the principle of the Supremacy of the Parliament*). Lihat Jimly Asshidqqie, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Kompas MKRI, Jakarta, 2006. Hlm 50

melainkan konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*), selain itu, (ii) tugas hakim adalah menerapkan undang-undang, bukan menguji undang-undang, (iii) kewenangan hakim untuk melakukan pengujian undang-undang bertentangan dengan konsep supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan (iv) sebagai negara yang baru merdeka belum memiliki ahli-ahli mengenai hal tersebut serta pengalaman mengenai *judicial review*. Akhirnya, ide itu urung diadopsi dalam UUD 1945.⁷

Gagasan Yamin muncul kembali pada proses amandemen UUD 1945. Gagasan membentuk Mahkamah Konstitusi mengemuka pada sidang kedua Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR RI (PAH I BP MPR), pada Maret-April tahun 2000. Mulanya, MK akan ditempatkan dalam lingkungan MA, dengan kewenangan melakukan uji materil atas undang-undang, memberikan putusan atas pertentangan antar undang-undang serta kewenangan lain yang diberikan undang-undang. Usulan lainnya, MK diberi kewenangan memberikan putusan atas persengketaan kewenangan antar lembaga negara, antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah. Setelah melewati perdebatan panjang, pembahasan yang mendalam, dan mengkaji dengan lembaga pengujian konstitusional undang-undang di berbagai negara serta mendengarkan masukan berbagai pihak, terutama para pakar hukum tata negara, rumusan mengenai pembentukan Mahkamah Konstitusi diakomodir dalam Perubahan Ketiga UUD 1945. Hasil Perubahan Ketiga UUD 1945 itu merumuskan ketentuan mengenai lembaga yang diberi nama Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 2 Ayat (2) dan Pasal 24C UUD 1945. Akhirnya sejarah Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dimulai, tepatnya setelah disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945 dalam Pasal 24 ayat (2), dan Pasal 7B pada tanggal 9 November 2001.⁸

⁷ Laica Marzuki berpendapat bahwa pernyataan Soepomo hendaknya ditafsirkan sebagai penangguhan pembentukan pengadilan konstitusi dan bukan penolakan, *Merambah Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, diterbitkan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta, 2010. Hlm 25

⁸ Setelah disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945 maka dalam rangka menunggu pembentukan MK, MPR menetapkan Mahkamah Agung menjalankan

Fungsi dan peran utama MK adalah menjaga konstitusi guna tegaknya prinsip konstitusionalitas hukum. Demikian halnya yang melandasi negara-negara yang mengakomodir pembentukan MK dalam sistem ketatanegaraannya. Dalam rangka menjaga konstitusi, fungsi pengujian undang-undang itu tidak dapat lagi dihindari penerapannya dalam ketatanegaraan Indonesia sebab UUD 1945 menegaskan bahwa anutan sistem bukan lagi supremasi parlemen melainkan supremasi konstitusi. Bahkan, ini juga terjadi di negara-negara lain yang sebelumnya menganut sistem supremasi parlemen dan kemudian berubah menjadi negara demokrasi. MK dibentuk dengan fungsi untuk menjamin tidak akan ada lagi produk hukum yang keluar dari koridor konstitusi sehingga hak-hak konstitusional warga terjaga dan konstitusi itu sendiri terkawal konstitusionalitasnya.

Untuk menguji apakah suatu undang-undang bertentangan atau tidak dengan konstitusi, mekanisme yang disepakati adalah *judicial review* yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Jika suatu undang-undang atau salah satu bagian dari padanya dinyatakan terbukti tidak selaras dengan konstitusi, maka produk hukum itu akan dibatalkan MK. Sehingga semua produk hukum harus mengacu dan tak boleh bertentangan dengan konstitusi. Melalui kewenangan *judicial review* ini, MK menjalankan fungsinya mengawal agar tidak lagi terdapat ketentuan hukum yang keluar dari koridor konstitusi.

fungsi MK untuk sementara sebagaimana diatur dalam Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 hasil Perubahan Keempat. DPR dan Pemerintah kemudian membuat Rancangan Undang-Undang mengenai Mahkamah Konstitusi. Setelah melalui pembahasan mendalam, DPR dan pemerintah menyetujui secara bersama UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi pada 13 Agustus 2003 dan disahkan oleh Presiden pada hari itu (Lembaran Negara Nomor 98 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316). Dua hari kemudian, pada tanggal 15 Agustus 2003, Presiden melalui Keputusan Presiden Nomor 147/M Tahun 2003 menetapkan hakim konstitusi untuk pertama kalinya yang dilanjutkan dengan pengucapan sumpah jabatan para hakim konstitusi di Istana Negara pada tanggal 16 Agustus 2003. Lembaran perjalanan MK selanjutnya adalah pelimpahan perkara dari MA ke MK, pada tanggal 15 Oktober 2003 yang menandai mulai beroperasinya kegiatan MK sebagai salah satu cabang kekuasaan kehakiman menurut ketentuan UUD 1945.

Fungsi lanjutan selain *judicial review*, adalah (1) memutus sengketa antar lembaga negara, (2) memutus pembubaran partai politik, dan (3) memutus sengketa hasil pemilu. Fungsi lanjutan semacam itu memungkinkan tersedianya mekanisme untuk memutuskan berbagai persengketaan (antar lembaga negara) yang tidak dapat diselesaikan melalui proses peradilan biasa, seperti sengketa hasil pemilu, dan tuntutan pembubaran sebuah partai politik. Perkara-perkara semacam itu erat dengan hak dan kebebasan para warga negara dalam dinamika sistem politik demokratis yang dijamin oleh UUD. Karena itu, fungsi-fungsi penyelesaian atas hasil pemilihan umum dan pembubaran partai politik dikaitkan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Fungsi dan peran MK di Indonesia telah dilembagakan dan secara Yuridis terdapat dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang menentukan bahwa MK mempunyai empat kewenangan konstitusional (*constitutionally entrusted powers*) dan satu kewajiban konstitusional (*constitutional obligation*). Ketentuan itu dipertegas dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a sampai dengan d) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Empat kewenangan MK adalah :

1. Menguji undang-undang terhadap UUD 1945
2. Memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.
3. Memutus pembubaran partai politik.
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

Sementara, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) sampai dengan (5) dan Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 yang ditegaskan dalam Pasal 10 ayat (2) UU Nomor 24 Tahun 2003, kewajiban MK adalah memberi keputusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, atau tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

2. Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Rangka Penegakan Hukum Progresif

a. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 102/PUU-VII/2009 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Sejumlah Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai Pengujian Undang-Undang (PUU) dianggap diluar kewenangannya. Karena itu, tidak heran jika muncul pertanyaan, bagian mana dari putusan MK yang wajib diikuti pembuat UU ketika melakukan perubahan kedua UU. Pertanyaan ini muncul karena ada kecenderungan pada sejumlah putusan MK dalam merespon permohonan uji materi terhadap suatu UU, yang dapat dikategorikan sebagai mengambil alih tugas pembuat UU (DPR dan Presiden) serta mengambil alih tugas institusi yang menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU (Mahkamah Agung). Kewenangan MK dalam merespon permohonan uji materi suatu UU berdasarkan UUD lebih berupa *negative legislator*, yaitu menyatakan satu atau lebih pasal suatu UU tidak lagi berlaku karena bertentangan dengan UUD.⁹

Pandangan ini disimpulkan dari rumusan Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 yang memberikan kewenangan MK "mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD". Rumusan ini secara tegas menyatakan kewenangan MK dalam merespon permohonan uji materi suatu UU adalah menguji apakah pasal tertentu suatu UU sesuai atau bertentangan dengan UUD. UUD sama sekali tak memberikan kewenangan MK mengajukan rumusan ketentuan sebagai pengganti rumusan ketentuan pasal yang dinyatakan tidak lagi berlaku.¹⁰

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang yang seharusnya terbatas sebagai legislator

⁹ Ramlan Surbakti, *Mahkamah Konstitusi Pembuat Undang-Undang*, Artikel Koran-Digital, www.17-08-1945.blogspot.com diakses tanggal 11 Januari 2011

¹⁰ *Ibid*

negatif tidak hanya karena perintah Pasal 24C Ayat (1), tetapi juga karena hakim konstitusi bukan wakil rakyat yang dipilih rakyat untuk membuat UU. Kecendrungan MK mengambil keputusan berupa *positive legislation* sangat berbahaya karena dua alasan. Pertama, MK yang seharusnya jadi pengawal konstitusi justru akan jadi perusak konstitusi karena mengambil alih tugas DPR. Kedua, MK akan jadi saluran kepentingan politik golongan atau kelompok yang gagal memasukkan kepentingannya menjadi bagian UU.¹¹

UU tidak memberi kewenangan membuat *positive legislation* kepada MK karena kewenangan membentuk UU sudah diberikan kepada DPR yang dipilih langsung oleh rakyat untuk membuat UU. Seorang presiden juga dipilih langsung oleh rakyat, karena itu DPR (dan presiden) adalah legislator positif. Sejumlah putusan MK mengenai PUU tidak saja menyatakan pasal tertentu tidak lagi berlaku karena bertentangan dengan UUD alias *negative legislation*, tetapi juga berisi rumusan ketentuan pengganti pasal yang dibatalkan Mahkamah Konstitusi (*positive legislation*). Sebagai contoh adalah dalam kasus pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun 2008, Mahkamah Konstitusi tidak hanya membuat keputusan yang membatalkan isi dari Undang-Undang karena bertentangan dengan UUD 1945 akan tetapi Mahkamah Konstitusi membuat norma baru dengan membolehkan KTP dan Paspor digunakan sebagai alat untuk ikut pemilu presiden dan wakil presiden. Pada sejumlah putusan MK, rumusan pengganti ketentuan yang dinyatakan tak lagi berlaku dinyatakan dalam amar putusan, tetapi pada sejumlah putusan MK lainnya rumusan pengganti itu dikemukakan dalam pertimbangan hukum seperti amar putusan MK terhadap Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008.¹²

Namun demikian meskipun keputusannya dianggap kontroversial karena melampaui kewenangannya, Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya terkait dengan Pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 mempunyai

¹¹ *Ibid*

¹² *Ibid*

argumentasi antara lain sebagai berikut :

- 1) Hak-hak warga negara untuk memilih sebagaimana diuraikan di atas telah ditetapkan sebagai hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara (*constitutional rights of citizen*), sehingga oleh karenanya hak konstitusional tersebut di atas tidak boleh dihambat atau dihalangi oleh berbagai ketentuan dan prosedur administratif apapun yang mempersulit warga negara untuk menggunakan hak pilihnya.
- 2) Ketentuan yang mengharuskan seseorang warga Negara terdaftar sebagai pemilih dalam Daftar Pemilihan Tetap (DPT) lebih merupakan prosedur administratif dan tidak boleh menegasikan hal-hal yang bersifat substansial yaitu hak warga negara untuk memilih (*right to vote*) dalam pemilihan umum. Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat diperlukan adanya solusi untuk melengkapi DPT yang sudah ada sehingga penggunaan hak pilih warga negara tidak terhalangi.
- 3) Pembetulan DPT melalui pemutakhiran data akan sangat sulit dilakukan oleh KPU mengingat waktunya yang sudah sempit, sedangkan penggunaan KTP atau Paspor yang masih berlaku untuk menggunakan hak pilih bagi Warga Negara Indonesia yang tidak terdaftar dalam DPT merupakan alternatif yang paling aman untuk melindungi hak pilih setiap warga negara. Terkait dengan hal tersebut, Mahkamah memandang bahwa penggunaan KTP atau Paspor yang masih berlaku untuk memilih tidak dapat diberlakukan melalui Keputusan atau Peraturan KPU, sedangkan bentuk hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) juga beresiko menimbulkan masalah jika ternyata nantinya dibatalkan melalui *legislative review* pada saat pembahasan dalam masa sidang DPR berikutnya.
- 4) Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka demi keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum, Mahkamah memutuskan dalam Putusan yang bersifat *self executing* yang langsung dapat diterapkan oleh KPU tanpa memerlukan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) guna melindungi, menjamin, dan memenuhi hak konstitusional warga Negara untuk menggunakan hak pilihnya. Selain itu berdasarkan Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan kehakiman (Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4358). Mahkamah diwajibkan menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar putusan hakim sesuai dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat.¹³

Keputusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat progresif tersebut dapat disebut sebagai “usaha untuk menyelamatkan bangsa”. Saya berharap fakultas-fakultas hukum mengangkat kasus putusan Mahkamah Konstitusi itu sebagai topik kajian penting dalam sejarah negeri ini. Alasan-alasannya adalah sebagai berikut ;¹⁴

Pertama, Mahkamah Konstitusi sudah memberi pelajaran yang amat berharga kepada bangsa ini tentang liku-liku penegakan hukum, atau lebih khusus tentang pengambilan putusan oleh pengadilan. Para hakim Mahkamah konstitusi tidak mengikuti prosedur hukum formal atau *business as usual*. Mereka tergugah nasionalismenya dan mempraktekkan cara berhukum yang progresif.

Kedua, pembelajaran, bahwa hukum tidak berdiri secara otonom penuh, tetapi merupakan bagian integral dengan kehidupan bangsa dan sekaligus suka-duka bangsanya. Hakim Agung Amerika Serikat, Oliver Wendell Holmes yang legendaris itu mengatakan, hukum suatu bangsa *embodies the story of a nation's development through man centuries*. Hakim tidak berdiri di luar,

¹³ Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No.102/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

¹⁴ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2010. Hlm 82-83

tetapi benar-benar menjadi bagian bangsanya, ikut merasakan sekalian suka dan dukanya. Pengadilan itu bukan institusi yang steril.

Ketiga, menurut Mahkamah Konstitusi, hakim atau pengadilan tidak hanya memutus berdasar teks undang-undang dan hanya menggunakan akal pikiran atau logika hukum, tetapi dengan seluruh kapasitas nuraninya, seperti empati, kejujuran, dan keberanian. Dengan bekal itu maka sesekali, jika keadaan memaksa, ia akan melakukan *rule breaking*.

Ketua Mahkamah Konstitusi yang melihat keadaan sudah gawat, kemudian berani mengambil putusan untuk menyelamatkan keadaan, sungguh amat pantas untuk diacungi jempol. Sekaligus Mahfud MD sedikit banyak sudah mengangkat kembali citra pengadilan yang selama ini kian morosot. Ia membuktikan secara konkret bahwa pengadilan Indonesia masih memiliki rasa-perasaan (*conscience of the Court*). Kita sungguh bersalah manakala menyinggung putusan Mahkamah Konstitusi itu hanya disinggung secara sepintas. Mungkin kita perlu mendirikan monumen agar orang selalu mengingat bahwa pada suatu hari dalam sejarahnya, Indonesia pernah memiliki pengadilan yang bekerja dengan penuh kehormatan, turut merasakan penderitaan bangsanya dan menyelamatkan bangsa dari situasi yang gawat.¹⁵

Keputusan dari Mahkamah Konstitusi, merupakan langkah terobosan dalam rangka menegakkan hukum progresif. Hukum progresif bertujuan untuk tercapainya keadilan substansif bukan hanya keadilan prosedural atau kepastian hukum. Sudah saatnya kultur penyelenggaraan hukum yang terlalu berkonsentrasi pada sistem hukum sebagai satu-satunya bangunan peraturan tanpa memasukkan dan memformulasikan unsur perilaku atau manusia di dalamnya harus ditinggalkan. Hukum tidak dapat lagi ditempatkan sebagai sebuah dokumen absolut dan otonom. Kreatifitas manusia penegak hukumnya harus diberikan

¹⁵ *Ibid.* Hlm 83

kesempatan dan berolah improvisasi pada penegakan hukum dan pembangunan hukum.

Hukum progresif mengandalkan pada paradigma "hukum untuk manusia". Manusia merupakan simbol bagi kenyataan dan dinamika kehidupan. Hukum itu memandu dan melayani masyarakat. Hukum akan dicari oleh manusia, hukum akan dirasakan keberadaannya oleh manusia, manakala ia mampu berperan dalam tugasnya memandu serta melayani masyarakat.¹⁶

Dalam penerapan dan penegakan hukum progresif salah satu hal penting yang menjadi perhatian adalah penafsiran (penafsiran terhadap peraturan-peraturan hukum). Dilema antara 'kepastian' dan 'kemerdekaan' juga melatarbelakangi wacana penafsiran. Kendati menerima penafsiran, aliran yang mengunggulkan kepastian menghendaki agar lingkaran peraturan itu tidak diterobos keluar. Metode-metode penafsiran yang kemudian diciptakan seperti tata bahasa, sejarah dan sistematis, tetap harus berlangsung dalam batas lingkaran peraturan. Aliran tersebut menerima konsekuensi disebut mengabadikan ketidakadilan apabila suatu peraturan dinilai tidak adil. Maka demi kepastian, 'kepastian dari ketidakadilan' atau kepastian yang tidak adil pun diterima sebagai resiko atau ongkos yang harus dibayar.

Disisi lain, kemerdekaan tidak bisa menerima peraturan yang dirasa tidak adil dan karena itu memilih melakukan pembebasan dan keluar dari lingkaran peraturan yang ada. Inilah esensi dari aliran realisme.¹⁷

Penafsiran progresif mencakup semua aspek sebagaimana diuraikan diatas. Penafsiran adalah pemberian makna terhadap teks peraturan dan karena itu tidak boleh berhenti pada pembacaan harfiah saja. Dengan cara seperti tersebut hukum menjadi progresif karena bisa melayani masyarakatnya. Melayani masyarakat berarti melayani kehidupan masa kini dan oleh sebab itu progresif.

¹⁶ *Ibid.* Hlm 266-267

¹⁷ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009. Hlm 126.

Penafsiran progresif memahami proses hukum sebagai proses pembebasan terhadap suatu konsep yang kuno yang tidak dapat lagi dipakai untuk melayani kehidupan masa kini.¹⁸

Rule of Law merupakan respon paling tegas negara liberal terhadap masalah kekuasaan dan kebebasan, tetapi kita sudah melihat, apapun keefektifannya dalam mencegah penindasan pemerintah secara langsung atas individu, strategi legalisme itu gagal menghadapi isu-isu yang terkait dengan hubungan-hubungan dasar pekerjaan dan kehidupan sehari-hari.¹⁹

b. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 45/PHPU.D-VIII/2010 tentang Perselisihan Hasil Pemilukada Kabupaten Kotawaringin Barat.

Sebelum membahas telaah Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Perselisihan Hasil Pemilukada khususnya terhadap kasus pemilukada Kotawaringin Barat, ada baiknya dikemukakan pandangan menyangkut posisi MK dalam penanganan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah (PHPU Kada). Secara yuridis, setelah keluarnya UU Nomor 22 Tahun 2007 dan UU Nomor 12 Tahun 2008, maka legitimasi MK dalam menyelesaikan PHPU Kada adalah sah dan legal. Kebutuhan MK untuk secara langsung menyelesaikan PHPU Kada, amat strategis. Citra dan wibawa MK yang selama ini masih relatif terpelihara baik, turut menumbuhkan kepercayaan publik, terutama pihak yang bersengketa, bahwa MK akan mampu memutus perkara secara objektif dan adil. Kendatipun, tidak atau belum bisa dibuktikan asumsi ini, namun penyelesaian perkara PHPU Kada di jajaran pengadilan di tingkat bawah relatif rentan dengan tekanan politik, terutama ketika kekuatan politik di pusat ikut bermain memasuki ruang-ruang pengambilan keputusan pengadilan. Terlebih pula, acapkali hakim di pengadilan umum kurang memiliki kompetensi dan kecakapan untuk memahami dan menguasai dengan cepat

¹⁸ *Ibid.* Hlm 128

¹⁹ Roberto M. Unger, *Posisi Hukum Dalam Masyarakat Modern (Terjemahan)* Cetakan Kedua, Nusa Media, Bandung, 2008. Hlm 313

sejumlah persoalan dan regulasi menyangkut PemiluKada. Hal ini berbeda dengan MK yang memang sejak awal ikut mengawal proses PHPU sehingga minimal memiliki perspektif visi dan wawasan yang lebih luas. Selain itu, dengan penyelesaian PHPU Kada di MK, maka kita memindahkan dan mengubah konflik horizontal yang berpotensi anarkis dan penuh tekanan massa di daerah menjadi konflik elit dan sengketa hukum dilembaga peradilan.²⁰

Oleh karena itu, ketika wacana mengembalikan penyelesaian PHPU Kada kembali ke Pengadilan Negeri dan Tinggi bergulir, banyak pihak yang tidak setuju terhadap gagasan tersebut. Kita memang mengakui ada problem penyiapan bahan-bahan dalam berperkara yang relatif memerlukan biaya oleh pemohon maupun termohon, namun ini adalah masalah administratif yang masih bisa dicarikan jalan keluarnya. Bahwa memberikan kepercayaan dan legitimasi kepada MK dalam penyelesaian PHPU Kada adalah sebuah kebutuhan di tengah krisis kepercayaan terhadap lembaga peradilan. Namun demikian sejumlah putusan MK pun patut dikritisi dalam rangka tugas kenegaraan kita bersama untuk mengawal MK tetap ada dalam roh dan wibawanya.

Sebagaimana telah dipaparkan di atas, wewenang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur UU Nomor 24 Tahun 2003, Pasal 10 ayat (1) huruf d, yang putusannya final dan mengikat untuk memutus perselisihan hasil pemilihan umum. Sebagai tindak lanjut perubahan paradigma Pilkada menjadi PemiluKada, maka UU Nomor 12 Tahun 2008 Pasal 236 C telah memindahkan kewenangan penyelesaian PHPU Kada dari Pengadilan Negeri dan Tinggi ke Mahkamah Konstitusi.²¹

Dalam konteks wewenang MK dalam penyelesaian PHPU Kada, terdapat dua pandangan yang selama ini berkembang. Pandangan pertama, salah satunya yang dianut mantan hakim MK

²⁰ I Gusti Putu Artha, *Perselisihan Hasil PemiluKada ; Putusan Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Penyelenggaraan PemiluKada*, Artikel dalam www.kpu-d-pacitan.go.id diakses tanggal 11 Januari 2011

²¹ *Ibid*

H.A.S Natabaya, bahwa MK hanya berwenang memutus perkara dengan objek hukum “hasil penghitungan suara” sebagaimana dimaksud MK benar-benar mempengaruhi penentuan pasangan calon untuk masuk putaran kedua atau menjadi calon terpilih. Jika tidak berpengaruh signifikan, maka MK tidak berwenang mengadili.

Pandangan pertama ini, juga menafikkan sikap MK yang dinilai sebagai “terobosan hukum” untuk menjadikan sejumlah alasan kualitatif seperti politik uang, mobilisasi PNS, pelanggaran DPT sebagai pintu masuk untuk disebut mempengaruhi penghitungan suara. Pendeknya, pemohon wajib membuktikan melalui penghitungan yang benar menurut pemohon bahwa penghitungan termohon salah. Tak ada urusan dengan hal-hal di luar itu. Barangkali itulah yang menjelaskan kenapa MK pada kepemimpinan sebelumnya tidak pernah merekomendasikan pembatalan pasangan calon atau pemilu ulang karena alasan-alasan non pemungutan suara.

Pandangan kedua, menyatakan bahwa MK dapat mempertimbangkan dan menilai apakah proses penyelenggaraan PemiluKada tersebut telah berlangsung sesuai dengan asas *luber dan jurdil*. Hal ini dapat dilihat apakah penyelenggaraan PemiluKada terdapat pelanggaran yang serius baik pelanggaran administrasi dan pidana yang bersifat terstruktur, sistematis dan masif sehingga mempengaruhi hasil penghitungan suara.²²

Pandangan kedua inilah yang kini dianut oleh Mahkamah Konstitusi. Sikap MK itu tercermin dalam pendapat hukum MK dalam Putusan Nomor : 45/PHPU.D-VIII/2010 ketika mengadili PemiluKada Kotawaringin Barat. Di dalam pertimbangan hukumnya, MK menegaskan :

Mahkamah tidak boleh membiarkan aturan-aturan prosedural (*procedural justice*) memasung dan mengesampingkan keadilan substantif (*substantive justice*) karena fakta-fakta hukum sebagaimana telah diuraikan telah

²² *Ibid*

nyata merupakan pelanggaran konstitusi, khususnya Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mengharuskan Pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara demokratis, dan tidak melanggar asas-asas pemilihan umum yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945.²³

Di dalam pertimbangannya MK juga menyatakan, satu prinsip hukum dan keadilan yang dianut secara universal menyatakan bahwa “tidak seorang pun boleh diuntungkan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukannya sendiri dan tidak seorang pun boleh dirugikan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain “ (*nullus/nemo commodum capere potest de injuria sua propria*). Dengan demikian tidak satu pun Pasangan Calon pemilihan umum yang boleh diuntungkan dalam perolehan suara akibat terjadinya pelanggaran konstitusi dan prinsip keadilan dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Terlepas dari penanganan penegak hukum yang akan memproses semua tindak pidana dalam PemiluKada secara cepat dan fair untuk menjadi alat bukti dalam sengketa pemiluKada di hadapan Mahkamah yang dalam pengalaman empiris PemiluKada tampaknya kurang efektif, maka Mahkamah memandang perlu menciptakan terobosan guna memajukan demokrasi dan melepaskan diri dari kebiasaan praktek pelanggaran sistematis, yang terstruktur, dan masif seperti perkara *a quo*.²⁴

Selanjutnya, memperkuat argumentasi MK di halaman 29 putusan MK No. 42/PHPU.D-VIII/2010 menegaskan; bahwa dalam memutuskan perselisihan hasil PemiluKada, Mahkamah tidak hanya menghitung kembali hasil penghitungan suara yang sebenarnya dari pemungutan suara tetapi juga harus menggali keadilan dengan menilai dan mengadili hasil penghitungan yang

²³ Lihat Pertimbangan Hukum Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 45/PHPU.D-VIII/2010 Tentang Perselisihan Hasil PemiluKada Kabupaten Kotawaringin Barat

²⁴ *Ibid*

diperselisihkan, sebab kalau hanya menghitung dalam arti teknis-matematis sebenarnya bisa dilakukan penghitungan kembali oleh KPUD sendiri di bawah pengawasan Panwaslu dan/atau aparat kepolisian, atau cukup oleh pengadilan biasa. Kendati demikian, MK menyadari bahwa yang dapat diadili MK adalah hasil penghitungan suara. Ini ditegaskan di halaman 29.²⁵

Oleh sebab itu, Mahkamah memahami bahwa meskipun menurut undang-undang, yang dapat diadili oleh Mahkamah adalah hasil penghitungan suara, namun pelanggaran-pelanggaran yang menyebabkan terjadinya hasil penghitungan suara yang kemudian dipersengketakan itu harus pula dinilai untuk menegakkan keadilan. Hal ini, menurut MK, sesuai dengan ketentuan Pasal 24 ayat(1) UUD 1945 yang berbunyi “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan” dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Kemudian kedua ketentuan UUD 1945 tersebut dituangkan lagi ke dalam Pasal 45 ayat (1) UU MK yang berbunyi, “ Mahkamah Konstitusi memutus perkara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim”.²⁶

Menggali keadilan dengan memeriksa dan mengadili pelanggaran-pelanggaran yang terjadi sebelum berlangsungnya pemungutan suara pada Pemilu pada di Kabupaten Kotawaringin Barat. Selain itu Pemilu harus sesuai dengan “*asas luber dan jurdil*” pelaksanaan Pemilu juga tidak boleh ada tekanan atau intimidasi dari pihak manapun yang dapat mencederai demokrasi. Masyarakat sebagai warga Negara mempunyai hak pilih yang merupakan hak asasi harus terhindar dari rasa takut, tertekan dan terancam dalam mengikuti proses demokratisasi,

²⁵ *Ibid*

²⁶ Lihat Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28 D ayat (1) UU No.24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

karena hal tersebut sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28G ayat (1) UUD 45 yang menyatakan, “Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”, dan bersesuaian dengan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan, “Setiap orang berhak atas rasa aman dan tentram serta perlindungan terhadap ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu”.²⁷

Bahwa demi tegaknya hukum dan keadilan dan meniadakan ketidakadilan yang dialami oleh masyarakat Kabupaten Kotawaringin Barat perlu pemulihan keadilan. Keadilan bukanlah hasil akhir dari proses awal jika sejak semula mengabaikan proses yang semestinya. Hasil akhir dari proses yang tidak adil bukanlah keadilan yang sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan prinsip keadilan umum (*general justice principle*). Tidak boleh seorangpun diuntungkan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukannya sendiri dan tidak seorangpun boleh dirugikan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukan orang lain (*nullus/nemo commedum copera poenst de injuria sua propria*), oleh karena itu Mahkamah berpendapat suara yang diperoleh Pasangan Calon Nomor Urut 1 dalam Pemilu pada Kabupaten Kotawaringin Barat harus dinyatakan tidak sah, karena perolehannya didapat dengan cara tidak sah. Oleh karena itu kemenangan Pasangan Calon Nomor urut 1 juga harus dibatalkan.²⁸

Dari pertimbangan hukum yang telah dibuatnya, Mahkamah Konstitusi menyadari bahwa, Mahkamah Konstitusi tidak berwenang membatalkan hasil pemilu karena sesuai UU No. 24 Tahun 2003 Mahkamah Konstitusi hanya berwenang menyelesaikan sengketa hasil pemilu (penghitungan suara) namun dalam rangka menegakkan keadilan yang substansif,

²⁷ Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No.45/PHPU,D-VIII/2010 tentang Perselisihan Hasil Pemilu pada Kabupaten Kotawaringin Barat.

²⁸ *Ibid*

Mahkamah Konstitusi melakukan terobosan hukum. Hal ini menurut penulis merupakan implementasi dari penegakan hukum progresif.

Hukum yang progresif tidak menerima hukum sebagai institusi yang mutlak dan final, melainkan sangat ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia. Dalam konteks pemikiran itulah, hukum selalu ada dalam proses untuk terus menjadi. Hukum adalah institusi yang secara terus-menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan ini bisa diverifikasi ke dalam faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain sebagainya. Inilah hakikat hukum yang selalu dalam proses menjadi (*law as a process, law in the making*). Hukum itu tidak ada untuk diri sendiri, tetapi hukum itu untuk mengabdikan kepada manusia.²⁹

Hukum yang progresif mengajarkan bahwa hukum bukanlah raja, tetapi alat untuk menjabarkan dasar kemanusiaan yang berfungsi memberikan rahmat kepada dunia dan manusia. Hukum yang progresif tidak ingin menjadikan hukum sebagai teknologi yang tidak bernurani, melainkan suatu institusi yang bermoral kemanusiaan.³⁰

Dari hal-hal tersebut dapatlah ditarik suatu asumsi bahwa yang mendasari hukum yang progresif itu adalah sebagai berikut:³¹

- 1) Hukum ada adalah untuk manusia, dan tidak untuk dirinya sendiri.
- 2) Hukum selalu berada pada status *law in the making* dan tidak bersifat final.
- 3) Hukum adalah institusi yang bermoral kemanusiaan, dan bukan teknologi yang tidak berhati nurani.

²⁹ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif ; Penjelajahan Suatu Gagasan* dikutip oleh Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010. Hlm 39

³⁰ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum.....Op.Cit.* Hlm 228

³¹ *Ibid.* Hlm 228-229

Hukum progresif sejatinya sejalan dengan modela hokum progresif. Teori Pound mengenai kepentingan-kepentingan sosial merupakan sebuah usaha yang lebih eksplisit untuk mengembangkan suatu model hukum responsif. Dalam perspektif ini hukum yang baik seharusnya menawarkan sesuatu yang lebih daripada sekedar keadilan prosedural. Hukum yang baik harus berkompeten dan juga adil, hukum semacam ini seharusnya mampu mengenali keinginan publik dan punya komitmen bagi tercapainya keadilan substansif.³²

Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi. Dengan mengutip pendapat Roscoe Pound, maka LaFavre menyatakan, bahwa pada hakikatnya diskresi berada diantara hukum dan moral (etika dalam arti sempit).³³

Oleh karena itu dapatlah dikatakan, bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, walaupun di dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian, sehingga pengertian *law enforcement* begitu populer. Selain itu, ada kecenderungan yang kuat untuk mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim. Perlu dicatat, bahwa pendapat-pendapat yang agak sempit tersebut mempunyai kelemahan-kelemahan, apabila pelaksanaan perundang-undangan atau keputusan-keputusan hakim tersebut malahan mengganggu perdamaian di dalam pergaulan hidup.³⁴

³² Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif (terjemahan)*, Nusa Media, Bandung, 2008. Hlm 83-84

³³ Soerjono Seokanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010. Hlm 7

³⁴ *Ibid*

c. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 47-81/PHPU.A/VIII/2009 tentang Perselisihan Hasil Pemilu Anggota DPD Dapil Kabupaten Yahukimo, Papua.

Apa jadinya bila mekanisme pemilihan yang dipakai pada Negara-negara demokrasi modern diterapkan pada masyarakat adat? Kita menemukan jawabannya di Kabupaten Yahukimo, Provinsi Papua. Pada pemilu tahun 2009, masyarakat di Kabupaten Yahukimo terlibat dalam pemilu, namun dalam pelaksanaannya disesuaikan dengan mekanisme adat. Pencontrengan kertas suara diwakilkan kepada kepala-kepala suku. Pencontrengan tidak dilakukan di dalam bilik suara dan kertas suara yang dicontreng tersebut tidak dimasukkan ke dalam kotak suara, tapi dimasukkan ke dalam tas khas orang Papua yang disebut "Noken", Gubernur Papua, Barnabas Suebu dalam satu kesempatan menyebutkan penggunaan noken sebagai pengganti kotak suara itu sendiri sudah berlangsung sejak pemilu 1971.

Sebagai suatu model pemilihan, model noken mempertegas peranan adat dalam membangun demokrasi. Pemilihan model noken dilakukan terlebih dahulu dengan musyawarah antara kepala-kepala suku dengan masyarakat. Masyarakat melakukan musyawarah untuk menentukan partai apa dan siapa yang akan dipilih menjadi wakil mereka di parlemen. Setelah dilakukan musyawarah, kepala suku ditugaskan untuk mewakili pemilih melakukan pencontrengan. Kertas yang sudah dicontreng tersebut dimasukkan ke dalam noken berdasarkan pilihan yang sudah disepakati secara alami.

Pemilihan model noken ini terungkap dalam sidang perkara Nomor 47-81/PHPU.A/VII/2009 di Mahkamah Konstitusi yang diajukan oleh dua orang pemohon, yaitu Pdt. Elion Numberi dan Hasbi Suaib, ST. Sebenarnya yang dipersoalkan oleh dua pemohon ini adalah tentang perselisihan hasil pemilu untuk anggota DPD, jadi bukan konstitusionalitas noken sebagai model pemilihan. Namun, mau tidak mau, pemilihan model noken ini terkait langsung dengan sahnya pemilihan dan jumlah suara yang

diperselisihkan. Jadi, ketika suara yang didapat dari pemilihan model noken dinyatakan sah, maka secara implisit pemilihan model noken diakui sebagai salah satu tata cara pemilihan yang konstitusional.³⁵

Beberapa kalangan mempersoalkan pemilihan model noken ini karena model ini tidak lazim dan bertentangan dengan tata cara pemilu yang diatur oleh UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU Pemilu). Hasbi Suaib calon anggota DPD Papua mempersoalkan model noken ini karena kemudian membuat dia tidak mendapat suara pada satu wilayah yang disana ada banyak pendukungnya.

Setidaknya ada dua hal yang perlu dicermati dalam mengaitkan pemilihan model noken dengan sistem pemilu di Indonesia sebagaimana diatur di dalam UU Pemilu, yaitu : (1) terkait dengan asas pemilu yang dilakukan dengan efektif dan efisien secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil; dan (2) dengan ketentuan-ketentuan tentang tata cara pemungutan suara di dalam UU Pemilu. Dua hal tersebut perlu dicermati sebab dalam pemilihan model noken, individu warga Negara tidak melakukan penyontrengan langsung, melainkan diwakilkan kepada kepala suku. Lalu peralatan dalam pemilu serta kotak suara diganti dengan noken sebagai tempat untuk mengumpulkan kertas suara. Noken yang dijadikan tempat mengumpulkan suara itu jumlahnya tergantung kepada beberapa calon yang mendapat suara dari satu tempat pemungutan suara.³⁶

Di dalam putusan terhadap permohonan yang diajukan oleh dua pemohon tersebut, MK tidak menyatakan secara eksplisit penilaiannya tentang konstitusionalitas model noken sebagai bagian dari tata cara pemungutan suara di dalam pemilu. Hal ini karena yang dipersoalkan oleh pemohon adalah

³⁵ Lihat Duduk Perkara Kasus No. 47-81/PHPU.A/VII/2009 tentang Perselisihan Hasil Pemilu Anggota DPD Dapil Kabupaten Yahukimo, Papua.

³⁶ Yance Arizona, *Konstitusionalitas Noken ; Pengakuan Model Pemilihan Masyarakat Adat dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Jurnal Konstitusi Pusako, Universitas Andalas, Padang, Volume III Nomor 1, Juni 2010

tentang PPHU, bukan pengujian undang-undang (PUU). Namun putusan MK dalam perkara PPHU ini punya implikasi terhadap konstitusionalitas ketentuan yang terdapat di dalam UU Pemilu.³⁷

Diakuinya secara implisit pemilihan model noken ini menjadi tata cara yang sah dalam penyelenggaraan pemilu oleh Mahkamah Konstitusi membuat kita berpikir ulang tentang struktur sosial di dalam masyarakat yang harus direspon oleh setiap perbuahan hukum. Hal ini merupakan objek kajian yang sering ditelaah dengan optik sosiologi hukum dan antropologi hukum. Dengan pendekatan ini, konstitusi sebagai norma hukum tertinggi dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara mendapatkan kontekstualisasi pada lapangan sosial yang beragam. Selain melihatnya sebagai suatu pengakuan, putusan demikian ini juga mencerminkan komitmen dalam membangun demokrasi di Negara yang pluralistik seperti Indonesia. Demokrasi selalu menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat.³⁸

Seperti diketahui ada 3 pendekatan dalam sistematika penyusunan rumusan konstitusi yaitu pendekatan Tata Pemerintahan, pendekatan Hak Asasi Manusia dan pendekatan Kebudayaan. Dikaitkan dengan tiga pendekatan tersebut, maka putusan MK yang secara implisit mengakui pemilihan model noken adalah pendekatan baru dalam pengakuan hak-hak masyarakat adat. Pendekatan baru ini adalah pendekatan politik kepada masyarakat adat untuk terlibat dalam pemilu menggunakan mekanisme yang berkembang di dalam komunitasnya.³⁹

³⁷ Lihat Pertimbangan Hukum Putusan No. 47-81/PPHU.A/VII/2009 tentang Perselisihan Hasil Pemilu Anggota DPD Dapil Kabupaten Yahukimo

³⁸ Jimly Asshidiqqie dalam *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia* dikutip oleh Yance Arizona, *Op.Cit.* Hlm 5-6

³⁹ Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, PSHSTN Universitas Indonesia, Jakarta, 2008. Hlm 28

Mahkamah perpendangan, pemilihan umum di Kabupaten Yahuimo tidak diselenggarakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU 10/2008 yang telah diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) karena tidak dengan cara pencontrengan surat suara, melainkan dengan “kesepakatan warga” atau “aklamasi” dan hasilnya tetap dimasukkan ke dalam rekapitulasi hasil penghitungan suara yang dilaksanakan pada tanggal 6 Mei 2009 di KPU Provinsi Papua.

Mahkamah dapat memahami dan menghargai nilai budaya yang hidup di kalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan pemilihan umum dengan cara atau sistem “kesepakatan warga” atau “aklamasi”. Mahkamah menerima cara pemilihan kolektif (“kesepakatan warga” atau “aklamasi”) yang telah diterima masyarakat Kabupaten Yahukimo tersebut, karena jika dipaksakan pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikhawatirkan akan timbul konflik di antara kelompok-kelompok masyarakat setempat. Mahkamah berpendapat, agar sebaiknya mereka tidak dilibatkan/dibawa ke sistem persaingan/perpecahan di dalam dan antar kelompok yang dapat mengganggu harmoni yang telah mereka hayati. Penerimaan atas cara yang realistik ini tentunya harus dilaksanakan dengan baik oleh penyelenggara atau panitia pemilihan umum, dalam hal ini KPU Kabupaten Yahukimo.⁴⁰

Demi keadilan dan kepentingan pemeriksaan, Mahkamah memandang perlu menetapkan putusan sela untuk mendapatkan hasil penghitungan suara dalam penyelenggaraan pemilihan umum yang diselenggarakan secara demokratis melalui partisipasi rakyat seluas-luasnya pada distrik-distrik sebagaimana tersebut di atas

⁴⁰ Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 47-81/PHPU-A/VII/2009 tentang Perselisihan Hasil Pemilu Anggota DPD Dapil Kabupaten Yahukimo

dalam wilayah Kabupaten Yahukimo yang penyelenggaraannya dapat disesuaikan dengan budaya dan adat setempat yang harus dihormati dan dihargai.⁴¹

Sebenarnya, selain pengakuan pada mekanisme pemilihan yang digunakan masyarakat adat, ada aspek lain yang juga muncul terkait dengan upaya memajukan hak-hak masyarakat adat sejak reformasi tahun 1998. Salah satunya adalah dengan adanya ketentuan tentang *legal standing* masyarakat adat untuk menjadi pemohon dalam pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Ketentuan tentang *legal standing* ini terdapat di dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.⁴²

Sampai saat ini sudah beberapa pengujian undang-undang yang dilakukan atas nama masyarakat adat kepada Mahkamah Konstitusi. Pengujian undang-undang tersebut kebanyakan terkait dengan pemekaran daerah dan penentuan ibu kota kabupaten. Belum ada satupun dari permohonan pengujian undang-undang tersebut dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi, bahkan belum ada *legal standing* masyarakat adat yang dinyatakan memiliki kompetensi untuk menjadi pemohon oleh mahkamah konstitusi. Salah satu faktor yang menyebabkan adalah belum adanya ketentuan perundang-undangan yang implementatif mengidentifikasi siapa yang disebut dengan masyarakat adat.

Terlepas dari persoalan dalam mengimplementasikannya, setidaknya sudah ada dua aspek baru pengakuan terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat di Indonesia, pertama adalah pendekatan hukum untuk menjadi pemohon dalam pengujian undang-undang yang merugikan hak konstitusional masyarakat adat. Dan yang kedua adalah pendekatan politik yang mengakui model pemilihan masyarakat adat sebagaimana dalam pengalaman masyarakat adat di kabupaten Yahukimo. Keduanya merupakan pendekatan formal dalam membangun

⁴¹ *Ibid*

⁴² Lihat Pasal 51 Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

hubungan antara Negara dengan masyarakat adat.⁴³

Putusan MK juga dikatakan progresif karena putusan ini merupakan putusan pertama yang dikeluarkan oleh MK dalam pengakuan terhadap masyarakat adat. Dalam hal ini dilakukan secara implicit lewat kewenangannya dalam menyelesaikan sengketa hasil pemilihan umum. Dalam analisisnya terhadap putusan MK yang mengakui model pemilihan oleh masyarakat adat di Yahukimo ini, Ahmad Sodiki salah seorang hakim konstitusi mengembangkannya lebih luas dengan gagasan konstitusi pluralis. Menurutnya, karakter konstitusi Indonesia adalah konstitusi pluralis yang seharusnya bisa dikembangkan lebih jauh untuk mengakui keberagaman yang ada di dalam republik. Dengan pengakuan atau "*rule of recognition*" konstitusi Indonesia dapat menjadi konstitusi yang hidup dan responsive terhadap keberagaman (*responsive constitution*).⁴⁴ Hal ini sejalan dengan pandangan Jimly Asshiddiqie bahwa konstitusi memiliki akar dan benar-benar menjadi bagian dari sistem hidup masyarakat, dipraktikkan dan berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat (*the living constitution*).⁴⁵

Berbicara masalah masyarakat adat tidak akan terlepas dari asas-asas hukum adat. Asas-asas hukum adat sudah jelas mengandung sari pati Pancasila sebagai falsafah hidup bangsa, jadi tidak mungkin hukum adat itu bertolak belakang dengan moralitas masyarakat. Rumusan demikian memang menempatkan posisi yang luhur terhadap hukum adat dalam kerangka pembentukan dan pembangunan hukum nasional yang disari ataupun tidak cenderung mengarah kepada proses unifikasi hukum. Menoleh kepada sejarah efektifitas hukum dalam tata

⁴³ Yance Arizona, *Op.Cit.* Hlm 16

⁴⁴ Ahmad Sodiki, *Konstitusionalitas Pemilihan Umum Model Masyarakat Yahukimo*, Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi, Volume 6, Nomor 2, Juli 2009, Jakarta

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Hukum Tata Negara Adat*, Makalah disampaikan sebagai bahan Keynote Speech pada Seminar Nasional tentang Konstitusi Kesultanan-Kesultanan Islam di Jawa Barat dan Banten, UIN Gunung Djati, Bandung, 5 April 2008

pergaulan masyarakat. Jauh-jauh hari telah dikemukakan oleh tokoh aliran *Sociological Jurisprudence* yaitu Eugene Ehrlich dengan konsep *Living Law*-nya. Menurutnya hukum positif yang baik, (dan karenanya ia pasti akan efektif) apabila hukum itu sesuai dengan *living law* masyarakatnya karena ia akan mencerminkan sejumlah nilai-nilai yang benar-benar hidup pada masyarakat bersangkutan.⁴⁶

Secara universal, jika ingin keluar dari situasi keterpurukan hukum, maka harus membebaskan diri dari belenggu formalisme-positivisme, karena jika hanya mengandalkan pada teori dan pemahaman hukum secara legalistik-positivistis yang hanya berbasis pada peraturan tertulis belaka, maka tidak akan pernah mampu untuk menangkap hakikat akan kebenaran, keadilan dan kemanusiaan. Usaha pembebasan dan pencerahan tersebut dapat dilakukan dengan mengubah cara kerja yang konvensional yang selama ini diwariskan oleh mazhab hukum positif dengan segala doktrin dan prosedurnya yang serba formal prosedural tersebut, dan untuk melakukan pembebasan dan pencerahan itulah dibutuhkan kerja keras untuk keluar dari kondisi hukum yang serba formal prosedural itu.⁴⁷

Hukum itu bukan merupakan suatu institusi yang absolut dan final melainkan sangat bergantung pada bagaimana manusia melihat dan menggunakannya. Manusia lah yang merupakan penentu dan bukan hukum. Menghadapkan manusia kepada hukum mendorong kita pada pilihan yang rumit, tetapi pada hakikatnya teori-teori hukum yang ada berakar pada kedua faktor tersebut. Semakin kuat suatu teori bergeser ke faktor hukum, semakin menganggap hukum sesuatu yang mutlak, otonom dan final. Semakin bergeser ke manusia, semakin besar teori itu ingin memberikan ruang kepada faktor manusia.⁴⁸

⁴⁶ Eugene Ehrlich, dikutip oleh Satjipto Rahardjo dalam bukunya *Membedah HukumOp.Cit.* Hlm 264

⁴⁷ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif (Penjelajahan Suatu Gagasan)* dikutip oleh Ahmad Rifai dalam, *Penemuan Hukum....., Ibid.* Hlm 39

⁴⁸ *Ibid.*, hlm 1

Memang di dunia ada tradisi yang berbeda-beda, seperti *civil law*, hukum adalah tertulis, maka semua penalaran hukum akan dikembalikan kepada '*a finite closed scheme of permissible justification*', yang tidak lain adalah teks tertulis. Apa yang merupakan hukum ditentukan oleh legislatif dalam bentuk rumusan yang abstrak untuk kemudian melalui proses *stufenweise konkretisierung* (konkretisasi secara bertingkat ke bawah). Akhirnya hukum yang semula abstrak menjadi konkret. Disini sebetulnya kita melihat suatu proses yang tidak lain adalah penafsiran juga. Pembuat peraturan yang lebih rendah dari undang-undang dasar (di Indonesia) harus membuat ketentuan-ketentuan organik untuk mengkonkritkan kaidah-kaidah dalam UUD. Badan-badan dibawah konstituante sesungguhnya telah membuat penafsiran tentang apa yang dikehendaki oleh UUD. Teks-teks tersebut harus ditafsirkan. Oleh karena ia merupakan '*a finite closed scheme of permissible justification*'. Sedangkan alam dan kehidupan sosial bukan suatu '*scheme*' dan '*finite closed*', melainkan terus berubah, bergerak secara dinamis. Bagaimana sesuatu yang bergerak seperti itu bisa ditangkap dan kemudian diwadahi secara sempurna ke dalam rumusan atau kalimat-kalimat hukum.⁴⁹

C. PENUTUP

Mahkamah Konstitusi sebagai Lembaga Negara baru hasil Amandemen UUD 1945 telah menerapkan dan menegakkan hukum yang progresif walaupun oleh sebagian pihak dianggap kontroversial dan melanggar undang-undang. Hal ini merupakan sesuatu yang luar biasa dalam perkembangan sistem hukum di Indonesia mengingat selama ini hakim hanyalah dianggap sebagai corong undang-undang. Menurut Satjipto Rahardjo putusan MK yang progresif ini ada 3 hal penting yang dapat ditarik kesimpulan dari putusan MK yang progresif tersebut ;

Pertama, Mahkamah Konstitusi sudah memberi pelajaran yang amat berharga kepada bangsa ini tentang liku-liku

⁴⁹ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif*Op.Cit. Hlm 118-119

penegakan hukum, atau lebih khusus tentang pengambilan putusan oleh pengadilan. Para hakim Mahkamah konstitusi tidak mengikuti prosedur hukum formal atau *business as usual*. Mereka tergugah nasionalismenya dan mempraktekkan cara berhukum yang progresif.

Kedua, pembelajaran, bahwa hukum tidak berdiri secara otonom penuh, tetapi merupakan bagian integral dengan kehidupan bangsa dan sekaligus suka-duka bangsanya. Hakim Agung Amerika Serikat, Oliver Wendell Holmes, yang legendaris itu mengatakan, hukum suatu bangsa *embodies the story of a nation's development through man centuries*. Hakim tidak berdiri di luar, tetapi benar-benar menjadi bagian bangsanya, ikut merasakan sekalian suka dan dukanya. Pengadilan itu bukan institusi yang steril.

Ketiga, menurut Mahkamah Konstitusi, hakim atau pengadilan tidak hanya memutus berdasar teks undang-undang dan hanya menggunakan akal pikiran atau logika hukum, tetapi dengan seluruh kapasitas nuraninya, seperti empati, kejujuran, dan keberanian. Dengan bekal itu, maka sesekali, jika keadaan memaksa, ia akan melakukan *rule breaking* dengan mengabaikan apa yang secara eksplisit diatur dalam undang-undang.

Keputusan dari Mahkamah Konstitusi, merupakan langkah terobosan dalam rangka menegakkan hukum progresif. Hukum progresif bertujuan untuk tercapainya keadilan substansif bukan hanya keadilan prosedural atau kepastian hukum.

Sudah saatnya kultur penyelenggaraan hukum yang terlalu berkonsentrasi pada sistem hukum sebagai satu-satunya bangunan peraturan tanpa memasukkan dan memformulasikan unsur perilaku atau manusia di dalamnya harus ditinggalkan. Hukum tidak dapat lagi ditempatkan sebagai sebuah dokumen absolut dan otonom. Kreatifitas manusia penegak hukumnya harus diberikan kesempatan dan berolah improvisasi pada penegakan hukum dan pembangunan hukum.

Hukum progresif mengandalkan pada paradigma “hukum untuk manusia”. Manusia merupakan simbol bagi kenyataan dan dinamika kehidupan. Hukum itu memandu dan melayani masyarakat. Hukum akan dicari oleh manusia, hukum akan dirasakan keberadaannya oleh manusia, manakala ia mampu berperan dalam tugasnya memandu serta melayani masyarakat.

Bila karakter putusan MK dapat dibedakan secara diametral antara putusan yang konservatif di satu sudut dan putusan yang progresif pada sudut yang lain, maka Putusan MK Nomor perkara Nomor 47-18/PHPU.A/VII/2009 yang mengakui mekanisme pemilihan model noken di Yahukimo dapat dikategorikan sebagai putusan yang progresif. Dikatakan progresif karena melalui putusan ini MK mengembangkan suatu instrumen baru yang belum banyak dibicarakan sebagai instrumen pengakuan hukum terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat.

Karena selama ini pengadilan umum acap kali tidak bisa diandalkan mengembangkan suatu terobosan hukum bagi pengakuan terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat karena masih sangat didominasi oleh paradigma legal-positivistik. Pandangan yang legal-positivistik ini beranjak dari asumsi bahwa undang-undang yang bersifat umum selalu dapat diterapkan pada setiap kondisi sosial di dalam masyarakat, bahkan masyarakat yang memiliki keunikan ataupun masyarakat adat. Selain soal paradigmatik ini, pengadilan di Indonesia masih banyak mengalami persoalan “ketidakjujuran” dengan masih maraknya mafia peradilan.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku-buku

Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010

Jimly Asshidqie, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konpres MKRI, Jakarta, 2006.

- Laica Marzuki, *Merambah Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, diterbitkan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta, 2010.
- Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif (Terjemahan)*, Nusa Media, Bandung, 2008
- Roberto M. Unger, *Posisi Hukum Dalam Masyarakat Modern (Terjemahan) Cetakan Kedua*, Nusa Media, Bandung, 2008
- Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2010
- , *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009
- , *Membedah Hukum Progresif*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2006
- Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, PSHTN Universitas Indonesia, Jakarta, 2008.
- Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010

2. Jurnal, Makalah & Artikel

- Ahmad Sodiki, *Konstitusionalitas Pemilihan Umum Model Masyarakat Yahukimo*, Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi, Volume 6, Nomor 2, Juli 2009, Jakarta
- I Gusti Putu Artha, *Perselisihan Hasil Pemilukada ; Putusan Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Penyelenggaraan Pemilukada*, Artikel dalam www.kpu.go.id diakses tanggal 11 Januari 2011
- Jimly Asshidiqqie, *Konstitusi dan Hukum Tata Negara Adat*, Makalah disampaikan sebagai bahan Keynote Speech pada Seminar Nasional tentang Konstitusi Kesultanan-Kesultanan Islam di Jawa Barat dan Banten, UIN Gunung Djati, Bandung, 5 April 2008
- Ramlan Surbakti, *Mahkamah Konstitusi Pembuat Undang-Undang*, Artikel Koran-Digital, www.17-08-1945.blogspot.com diakses tanggal 11 Januari 2011
- Yance Arizona, *Konstitusionalitas Noken ; Pengakuan Model Pemilihan Masyarakat Adat dalam Sistem Pemilihan Umum*

di Indonesia, Jurnal Konstitusi Pusako, Universitas
Andalas, Padang, Volume III Nomor 1, Juni 2010

3. Peraturan Perundang-undangan dan Keputusan

Undang Undang Dasar 1945

Undang Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah
Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 102/PUU-VII/2009
Tentang Pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun
2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil
Presiden

Putusan Mahkamah Konstitusi No.47-81/PHPU.A/VIII/2009
tentang Perselisihan Hasil Pemilu Anggota DPD Dapil
Kabupaten Yahukimo, Papua.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 45/PHPU.D-VIII/2010
tentang Perselisihan Hasil Pemilukada Kabupaten
Kotawaringin Barat.

VI. OTONOMI DAERAH DI INDONESIA : PENGERTIAN, KONSEP, TUJUAN, PRINSIP DAN URGENSINYA

A. PENDAHULUAN

Selama berlangsung pemerintahan Orde Baru, daerah tidak dapat berkembang secara optimal karena sistem politik dan ekonomi yang dibangun pemerintah Orde Baru sangat sentralistis. Segala kebijakan tentang daerah selalu diputuskan oleh pusat. Daerah tidak memiliki kekuasaan untuk mengembangkan potensi daerahnya, bahkan akhirnya menjadi sangat "tergantung" dengan pusat. Kepentingan pusat untuk terus mendominasi daerah berjalan beriringan dengan sistem politik yang cenderung represif dan tidak demokratis. Rezim orde baru mengatur pemerintahan lokal secara detail dan diseragamkan secara nasional. Organ-organ suprastruktur politik lokal diatur secara terpusat dan seragam tanpa mengindahkan heterogenitas sistem politik lokal yang telah eksis jauh sebelum terbentuk konsep kebangsaan Indonesia. Elite pemerintahan lokal hanyalah sekedar kepanjangan tangan Pemerintah Pusat di Daerah yang diberi kekuasaan besar untuk melakukan manuver politik untuk menunjukkan pengabdianya ke Pusat. Kepala Daerah dipersatukan dengan figur Kepala Wilayah, yang proses pemilihannya banyak dikendalikan pusat.

Ketidakadilan distribusi sumber daya politik dan ekonomi yang dilakukan Rezim Orde Baru berakhir menjadi masalah besar dalam hubungan antara Pusat dan Daerah yang harus dihadapi Pemerintahan B.J. Habibie. Pemerintahan B.J. Habibie bukan

tampil dari proses politik yang demokratis, tetapi kelanjutan dari penguasa otoritarianisme Orde Baru H.M. Soeharto. Bahkan kabinet B.J. Habibie sebagian besar dianggap sebagai petualang politik produk otoritarianisme yang mencoba hidup di era demokratisasi (Huda, 2009)

Kelangkaan legitimasi politik Pemerintah Pusat ini menjadi momentum yang sangat baik bagi masyarakat di daerah untuk menuntut perubahan menyangkut hubungan Pusat-Daerah. Ada yang menuntut akses daerah yang lebih besar untuk menikmati sumber daya alam daerah melalui kebijakan otonomi daerah yang seluas-luasnya, ada yang menuntut perubahan bentuk negara, dari kesatuan ke federal, bahkan ada yang menuntut untuk memisahkan diri menjadi negara merdeka. Penelitian telah membuktikan, Pemerintah Orde Baru enggan menyerahkan beberapa urusan, kekuasaan, dan tanggung jawab kepada daerah yang lebih rendah. Dalam hal ini Pemerintah Daerah diberi kekuasaan luas untuk menjalankan fungsi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, tetapi mereka tidak pernah memperoleh sumber finansial yang cukup dan sumber daya manusia yang berkualitas.

Pendapatan asli daerah (PAD) yang kecil membuat Pemerintah Daerah tetap mengandalkan sumber-sumber keuangan Pemerintah Pusat, sehingga mereka tetap dibawah kontrol birokrasi Pusat. Kekurangan sumber finansial ini disebabkan antara lain kekurangan prakarsa kebijakan dari Pemerintah Pusat untuk menambah jumlah urusan dan wewenang Daerah Kabupaten/Kota dalam mengolah sumber-sumber pendapatan yang lebih besar. Dengan sumber finansial yang kecil ini Pemerintah Daerah menghadapi kesulitan dalam menutup biaya operasional mereka, dalam melatih personel, membeli peralatan, melakukan penyempurnaan organisasi, memperoleh bantuan teknik, dan memperluas jangkauan dan pelayanan kepada masyarakat. Dana yang terbatas tidak memungkinkan mereka untuk meningkatkan kapasitas administrasi mereka, dan tidak mendorong penetapan fungsi-fungsi baru karena mereka

khawatir tidak dapat menjalankan fungsi-fungsi itu secara efektif. Pada gilirannya, kapasitas administrasi dapat mengurangi kemampuan mereka dalam menarik pajak dan mengerahkan sumber-sumber pendapatan mereka. Situasi yang demikian sama sekali tidak menguntungkan bagi upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan usaha memperlancar gerakan pembangunan (Huda, 2009)

Berdasarkan catatan kritis perjalanan otonomi daerah, khususnya selama pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1974 yang dianggap sentralistik, maka MPR melalui Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 mengamanatkan kepada Presiden untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelesaikan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Disamping itu, kekuasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari pelaksanaan sampai dengan evaluasi.

Adapun yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada, diperlukan, tumbuh, dan berkembang di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Wijaya, 2005)

Sehubungan dengan pelimpahan kewenangan dari Tap MPR diatas, sejarah ketatanegaraan Indonesia telah memasuki babak baru dalam pelaksanaan otonomi daerah dibawah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UUPD) dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (UU PKPD). Melalui kedua UU tersebut daerah diberi kesempatan luas untuk mengatur daerahnya dengan ditopang pendanaan yang lebih memadai. Sejak kelahiran Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang menggantikan Undang-undang No. 5 Tahun 1974, masyarakat di daerah menyambut kehadiran Undang-Undang tersebut dengan penuh harapan, apalagi setelah disusul dengan kelahiran Undang-Undang No. 25 tahun 1999. Kehadiran dua undang-undang tersebut seperti saudara kembar yang akan saling melengkapi dan menyempurnakan pelaksanaan otonomi daerah, khususnya untuk mempersiapkan daerah di masa depan agar lebih otonom dan demokratis. Ketika suasana hiruk pikuk terjadinya korupsi menjangkiti parlemen dan eksekutif di daerah, dari Sabang sampai Merauke, lahirlah undang-undang baru yakni UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mencabut pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999 dan kemudian UU No.32 Tahun 2004 diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014.

Tantangan yang dihadapi negara dewasa ini adalah, bagaimana menemukan keseimbangan yang tepat hubungan antara Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan dan menghubungkan keduanya dengan cara yang dapat mendukung pembangunan secara efektif. Dengan penerapan Otonomi Daerah banyak peluang yang dapat dimanfaatkan oleh daerah dengan cara menggali potensi-potensi daerah secara maksimal untuk kepentingan daerah. Akan tetapi di pihak lain ada hambatan dan kendala dalam pelaksanaan otonomi daerah ini yang salah satunya adalah masalah kesiapan daerah dalam hal ketersediaan sumber daya manusia yang mampu mengimplementasikan otonomi daerah dengan baik dan maksimal.

B. PEMBAHASAN

1. Pengertian dan Konsep Dasar Otonomi Daerah

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Jadi ada 2 ciri hakikat dari otonomi yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *the condition of living under one's own laws*.

Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*. Karena itu, otonomi lebih menitik-beratkan aspirasi daripada kondisi (Nyoman, 2005).

Koesoemahatmadja sebagaimana dikutip I Nyoman S berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan (*regeling*), juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*). Namun demikian, walaupun otonomi ini sebagai *self government*, *self sufficiency* dan *actual independence*, keotonomian tersebut tetap berada pada batas yang tidak melampaui wewenang pemerintah pusat yang menyerahkan urusan kepada daerah (Nyoman, 2005). Otonomi, menurut Manan sebagaimana yang dikutip Sondang P. Siagian mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangganya) sendiri (Siagian, 2007). Kemandirian, menurut Syafrudin, sebagaimana yang dikutip I Nyoman S bukan berarti kesendirian, bukan pula sendiri-sendiri karena tetap bhinneka tunggal ika, melainkan untuk memecahkan masalah-masalah daerahnya sendiri tidak selalu dan terlalu menggantungkan diri kepada pemerintah pusat (Nyoman, 2007).

Otonomi daerah, menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974, adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan

yang berlaku. Sedangkan menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999, otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. UU. No. 32 Tahun 2004 dan UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan otonomi daerah sebagai wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, dapat dikemukakan bahwa otonomi daerah pada hakikatnya adalah :

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah; penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, serta pembiayaan dan pertanggungjawaban daerah sendiri, maka hak itu dikembalikan kepada pihak yang memberi, dan berubah kembali menjadi urusan pemerintah (pusat);
2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya;
3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya (Wijaya, 2005).

Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Dengan demikian suatu daerah otonom adalah daerah yang *self government, self sufficiency, self authority, dan self regulation*

maupun horisontal karena daerah otonom memiliki *actual independence*. Indikator suatu daerah menjadi otonom setelah melaksanakan kebijakan otonomi daerah meliputi makna daerah itu telah secara nyata menjadi satuan masyarakat hukum, satuan unit ekonomi publik, satuan unit sosial budaya, satuan unit lingkungan hidup (*lebensraum*) dan menjadi satuan subsistem politik nasional (Ndraha, 2003).

Dimasa lalu, banyak masalah terjadi di daerah yang tidak tertangani secara baik karena keterbatasan kewenangan pemerintah daerah di bidang itu. Ini berkenaan antara lain dengan konflik pertanahan, kebakaran hutan, pengelolaan pertambangan, perizinan investasi, kerusakan lingkungan, alokasi anggaran dari dana subsidi pemerintah pusat, penetapan prioritas pembangunan, penyusunan organisasi pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, pengangkatan dalam jabatan struktural, perubahan batas administrasi, pembentukan kecamatan, kelurahan dan desa, serta pemilihan kepala daerah.

Dengan pernah berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan itu didesentralisasikan ke daerah. Artinya, pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggungjawab. Pemerintah pusat tidak lagi mempatronasi, apalagi mendominasi mereka. Peran pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah (Ndraha, 2003). Peran ini tidak ringan, tetapi juga tidak membebani daerah secara berlebihan. Karena itu, dalam rangka otonomi daerah diperlukan kombinasi yang efektif antara visi yang jelas serta kepemimpinan yang kuat dari pemerintah pusat, dengan keleluasaan berprakarsa dan berkreasi dari pemerintah daerah.

Visi otonomi daerah itu sendiri dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup interaksinya yang utama yakni politik, ekonomi serta sosial dan budaya (Ndraha, 2003). Selanjutnya Supian Hamim

dan Indra M. Adnan menjelaskan bahwa visi otonomi daerah merupakan rumusan dari ruang lingkup politik, sosial-budaya dan ekonomi dari suatu daerah yang saling berinteraksi satu sama lainnya dalam rangka efektivitas program pembangunan (Hamim & Adnan, 2005).

Dibidang politik, karena otonomi daerah adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratis, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggung-jawaban publik. Demokratis pemerintah juga berarti transparansi kebijakan. Artinya, untuk setiap kebijakan yang diambil, harus jelas siapa yang memprakarsai kebijakan itu, apa tujuannya, berapa ongkos yang harus dibayar, siapa yang akan diuntungkan, apa resiko yang harus ditanggung, dan siapa yang bertanggung jawab jika kebijakan itu gagal. Otonomi daerah juga berarti kesempatan membangun struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun sistem dan pola karir politik dan administrasi yang kompetitif, serta mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif.

Di bidang ekonomi, otonomi daerah di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan dilain pihak terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Dalam konteks ini, otonomi daerah akan memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa pemerintah daerah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perijinan usaha, dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi didaerahnya. Dengan demikian, otonomi daerah akan membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu.

Di bidang sosial dan budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmonisasi sosial diantara kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat. Pada saat yang sama ia juga wajib memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan di sekitarnya. Untuk menjamin suksesnya pelaksanaan otonomi daerah diperlukan komitmen yang kuat dari kepemimpinan yang konsisten dari pemerintah pusat. Dari pemerintah daerah juga di harapkan lahirnya pemimpin-pemimpin pemerintahan yang demokratis, DPRD yang mampu menjembatani antara tuntutan rakyat dengan kemampuan pemerintah, organisasi masyarakat yang mampu memobilisasi dukungan terhadap kebijakan yang menguntungkan masyarakat luas, kebijakan ekonomi yang berpihak pada pembukaan lapangan kerja dan kemudahan berusaha, serta berbagai pendekatan sosial budaya yang secara terus menerus menyuburkan keharmonisan dan solidaritas antar warga.

Pengertian otonomi daerah adalah keleluasaan dalam bentuk hak dan wewenang serta kewajiban dan tanggung jawab badan pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga daerahnya sebagai manifestasi dari desentralisasi (Hamim & Adnan, 2005). Sebagai konsekuensi pemberian otonomi kepada daerah dalam wujud hak dan wewenang, mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya, pemerintah daerah berkewajiban untuk mempertanggungjawabkannya baik kepada negara dan bangsa, maupun kepada masyarakat dan lingkungannya. Jadi otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan aturan yang ada (Ndraha, 2009). Perwujudan konsep desentralisasi pada tingkat daerah adalah otonomi daerah sehingga dengan demikian, otonomi daerah merupakan implikasi dari diterapkannya kebijakan desentralisasi dalam suatu negara.

Bayu Surianingrat sebagaimana dikutip I Nyoman S merumuskan otonomi daerah sebagai wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah (Nyoman, 2005). Hoessien sebagaimana dikutip Supian Hamim dan Indra M. Adnan merumuskan otonomi daerah sebagai pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan yang secara formal berada di luar pemerintahan pusat (Hamim & Adnan, 2005). Sedangkan Amrah Muslimin dalam I Nyoman S berpendapat bahwa otonomi berarti berpemerintahan sendiri sesuai paham catur praja yang meliputi fungsi membentuk perundangan (*wetgeving*), pelaksanaan undang-undang (*uitvoering*), kepolisian (*politie*) dan peradilan (*rechtspraak*). Keempat fungsi ini dijalankan oleh daerah otonom dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat secara terbatas dalam bidang yang tidak dilaksanakan pemerintah pusat (Nyoman, 2005).

Besaran otonomi yang diberikan kepada pemerintah daerah menurut Vieira dalam Koswara dapat ditentukan dari 3 instrumen analisis. Dikemukakannya bahwa :

Among all possible indicators of the concepts, three seem to be more accurate and reliable than others at the present stage of political inquiry: 1) measurement of the relative proportion of local to national public servant, 2) measurement of the relative proportion of local to central public expenditure; and 3) measurement of the relative proportion of local to central public revenues."

Uraian Vieira itu berarti ada 3 ukuran penentu besaran otonomi daerah yakni: 1) antara jumlah pegawai daerah dan pegawai pusat, 2) antara jumlah pengeluaran daerah dan pengeluaran pusat, 3) antara jumlah pendapatan daerah dan pendapatan pusat. Sedangkan Alderfer dalam Koswara mengajukan dua ukuran besaran otonomi yaitu alokasi kekuasaan kepada daerah otonom dan pengawasan pusat kepada daerah otonom (Koswara, 2001).

Hart juga mengemukakan ukuran besaran otonomi yakni: *the reality of decentralization can be measured by the amount of authority delegate to the subnational units to initiate policy independently and the willingness of the delegating authority to support the decentralized units in those independent decision.* Ukuran yang lebih luas dalam menentukan besaran otonomi daerah dikembangkan oleh Smith dalam Jones et al, yakni ada 7 ukuran. *Pertama*, ukuran fungsi pemerintah, yang terkategori dalam fungsi yang utuh, bagian fungsi dan aktivitas dari bagian fungsi. Derajat desentralisasi dapat diukur dari anggaran untuk ketiga kategori fungsi tersebut. *Kedua*, ukuran perpajakan pendapatan. *Ketiga*, ukuran dasar hukum pembentukan daerah otonom dan penyerahan wewenang kepadanya. *Keempat*, ukuran rasio antara jumlah pendapatan daerah dan jumlah pendapatan pemerintah daerah secara keseluruhan. *Kelima*, ukuran tingkat pengeluaran daerah secara keseluruhan sebagai bagian dari jumlah pengeluaran negara. *Keenam*, ukuran wewenang pemerintah daerah. *Ketujuh*, ukuran pegawai dan pejabat dengan cara mengklasifikasikannya dalam kategori pegawai daerah pusat, pejabat yang diangkat dan yang dipilih pegawai dan pejabat yang diseleksi di daerah dan di pusat (Jones, 1996).

Berdasarkan berbagai pemikiran teoritik tentang otonomi daerah, desentralisasi dan ukuran besaran pemberian otonomi daerah kepada daerah otonomi di atas, telah menjadi jelas bahwa formulasi maupun implementasi kebijakan otonomi daerah seyogyanya sudah mempertimbangkan berbagai input teoritik ini sehingga dapat dieliminir pedangkalan-pedangkalan makna otonomi daerah demi tercapainya tujuan desentralisasi itu sendiri.

Inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintah sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan peranserta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya (Koswara, 2001).

Memberikan otonomi daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi di lapisan bawah tetapi juga mendorong otonomitas untuk melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri. Dengan berkembangnya demokrasi dari bawah maka rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan yang utama adalah berupaya memperbaiki nasibnya sendiri. Hal itu dapat diwujudkan dengan memberikan kewenangan yang cukup luas kepada pemerintah daerah guna mengurus dan mengatur serta mengembangkan daerahnya sesuai kepentingan dan potensi daerahnya. Kewenangannya artinya keleluasaan untuk menggunakan dana baik yang berasal dari daerah sendiri maupun dari pusat sesuai dengan keperluan daerahnya tanpa campur tangan pusat, keleluasaan berprakarsa, memilih alternatif, menentukan prioritas dan mengambil keputusan untuk kepentingan daerahnya, keleluasaan untuk memanfaatkan dana pertimbangan keuangan pusat dan daerah yang memadai, yang didasarkan kriteria obyektif dan adil. Berdasarkan pokok-pokok pergeseran prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah dalam kerangka reformasi pemerintah ini, diformulasikanlah berbagai kebijakan implementasi otonomi daerah melalui UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang telah diganti dengan UU. No.32 dan 33 Tahun 2004 dan yang terakhir UU No. 23 Tahun 2014.

Pada hakekatnya kebijakan otonomi daerah di Indonesia dalam era reformasi merupakan pokok-pokok reformasi manajemen "pemerintah daerah" (Koswara, 2001). Secara substansial, reformasi pemerintah ditingkat sub nasional merupakan *planned change*, perubahan yang direncanakan atau *intended change*, perubahan yang dikehendaki pada elemen-elemen utama pemerintah daerah. Perubahan itu dilakukan dengan sengaja dan secara sadar atau bersifat *artificialman made* dan tidak terjadi secara otomatis. Sekalipun tersedia jumlah pilihan pendekatan mengenai rentang dan lingkup perubahan yang dituju, namun pilihan lebih pada *drastic change* dari pada *gradual*

change (Koswara, 2001). Penentuan waktu implementasi kebijakan tergolong cepat lebih merupakan keinginan sepihak para politisi DPR, pemerintah memperkuat dianutnya pendekatan *drastic change* tersebut. Oleh karena itu ada banyak konflik krisis dan *turbulence* yang terjadi mengiringi implementasi kebijakan terasa lebih besar.

Otonomi daerah sebagai suatu konsep desentralisasi pemerintahan pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, serta suatu masyarakat yang lebih adil dan makmur.

Konsep-konsep di atas menunjukkan bahwa betapa pentingnya pelaksanaan otonomi daerah. Terkait dengan itu, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus saling bersinergi dan bekerjasama dalam mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan tujuan dan makna yang tertuang di dalam peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. Efektivitas pelaksanaan otonomi daerah serta peluang dan kendala merupakan suatu hal yang perlu dipertimbangkan dan yang dapat dijadikan sebagai ukuran dari tingkat keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah tersebut.

2. Tujuan, Prinsip dan Urgensi Pemberian Otonomi Daerah

Berdasarkan ide yang hakiki dalam konsep otonomi daerah, tujuan otonomi daerah setidaknya-tidaknya meliputi empat kewenangan utama yakni dari aspek politik, manajemen pemerintahan, kemasyarakatan dan aspek ekonomi pembangunan (Koswara, 2001). Pemberian kewenangan ini seharusnya di berikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam suatu hubungan kewenangan sebagai konsekwensi logis untuk tercapainya maksud dan tujuan pemberian otonomi daerah kepada daerah serta untuk imbalan terhadap kewajiban tanggung jawab pemerintahan daerah dalam melaksanakan kebijakan otonomi

daerahnya. Dengan demikian, maksud dan tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antara daerah dalam kerangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.

Dengan mengacu pada ide yang hakiki dalam konsep otonomi daerah, tujuan pemberian otonomi kepada daerah setidak-tidaknya meliputi 4 aspek sebagai berikut:

1. Dari Segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.
2. Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
3. Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak terlalu banyak bergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya.
4. Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat dengan demikian, inti pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya

keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintah sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan peranserta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerah. Memberikan otonomi daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi di lapisan bawah, tetapi juga mendorong otoaktivitas untuk melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri (Nyoman, 2005).

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi adalah, di satu pihak, membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari padanya. Pada saat yang sama, pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi kewenangan pemerintah ke daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreativitas mereka akan terpacu, sehingga kapabilitas dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat. Desentralisasi merupakan simbol dari adanya '*trust*' dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Ini akan dengan sendirinya mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Kalau dalam sistem yang sentralistik mereka tidak bisa berbuat banyak dalam mengatasi berbagai masalah, akibat dari tiada atau kurangnya kewenangan yang mereka miliki, dalam sistem otonomi ini mereka ditantang untuk secara kreatif menemukan solusi-solusi atas berbagai masalah yang dihadapi (Nurcholis *et al*, 2008).

Prinsip pemberian otonomi kepada daerah adalah prinsip demokrasi, pemberdayaan masyarakat dan aparat serta pelayanan umum, pemerataan dan keadilan dengan memperhatikan keanekaragaman daerah. Pemerintah daerah memiliki keleluasaan dalam pengambilan keputusan yang terbaik dalam batas-batas kewenangannya untuk mengembangkan

seluruh potensi yang dimilikinya guna mendukung kualitas pelayanan kepada masyarakat. Hal yang mendasar dalam UU otonomi daerah adalah mendorong dan memberdayakan masyarakat, menumbuhkan kembangkan prakarsa dan kreativitas dengan menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama dalam pelaksanaan pembangunan, mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Dengan paradigma baru, pemerintah daerah diharapkan lebih siap menyongsong setiap perubahan yang terjadi di masa datang. Nilai demokrasi akan memberi ruang yang lebih leluasa bagi masyarakat dalam menentukan pilihan dan mengekspreskan diri secara rasional sehingga dominasi kekuatan negara akan dikurangi. Dalam penyelenggaraan negara, aparat hendaknya tidak harus selalu melaksanakan sendiri tetapi justru lebih banyak bersifat mengarahkan, *steering reather than rowing* atau memilih kombinasi paling optimal antara melaksanakan atau mengarahkan. Sesuatu yang telah dilakukan masyarakat hendaknya tidak lagi dilaksanakan pemerintah (Huda, 2009).

Pemerintah cukup melakukan upaya *empowering* dengan spirit mencapai kualitas pelayanan terbaik bagi masyarakat. Artinya keputusan atas pilihan itu mesti didasari kepentingan yang lebih besar yakni kepentingan dan kualitas pelayanan masyarakat. Dengan ditetapkannya UU Otonomi Daerah, telah terjadi perubahan manajemen pemerintahan yang sentralistik menjadi desentralistik, dari semula bersifat penyeragaman menjadi keaneka ragaman dalam kesatuan. Dimasa UU No. 5 Tahun 1974, pemerintah pusat ternyata mendominasi pelaksanaan pembangunan termasuk dalam perencanaannya. *Top down planning* lebih dominan dari pada *bottom up planning*. Masyarakat tidak banyak terlibat dalam proses pembuatan rencana tetapi lebih banyak dilibatkan dalam tahap pelaksanaan.

Perubahan manajemen pemerintahan juga merupakan konsekuensi logis adanya paradigma pemerintahan sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah yakni demokratisasi dalam proses pengambilan keputusan, pemberdayaan aparat dan masyarakat

serta pelayanan umum. Tujuan utama penyelenggaraan pemerintahan adalah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat. Perubahan mendasar lainnya adalah ada hubungan kewenangan fungsional dan struktural antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota sebagai daerah otonom, sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, gubernur memiliki kewenangan dalam membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota dan pemerintahan daerah.

Pemberian otonomi yang luas kepada daerah tidak terlepas dari tuntutan pemerintahan yang baik (*good governance*). Asosiasi pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota dapat berperan dalam mewujudkan tuntutan tersebut. Sebagaimana dipahami bersama, pemerintahan yang baik merupakan bentuk tatanan hubungan dan keterkaitan yang seimbang dan berkeadilan antar sektor-sektor negara, masyarakat bisnis dan masyarakat madani. Dalam mewujudkan tatanan itu paling tidak menurut Bank Dunia seharusnya meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Penitikberatan manajemen sektor publik pada perlunya memanfaatkan keuangan yang efisien dan manajemen SDM melalui perbaikan dan peningkatan anggaran, akuntansi dan pelaporan serta menghilangkan ketidakefisienan pada BUMN/D.
2. Akuntabilitas pada pelayanan publik, termasuk akuntansi yang efektif, *auditing* dan desentralisasi serta menyadarkan pegawai pemerintah dalam mempertanggungjawabkan tindakan dan tanggapan mereka terhadap konsumen.
3. Adanya peraturan di muka mengenai kerangka kerja hukum, adanya tatanan *judiciary* yang independen dan dapat dipercaya dan mekanisme penegakan hukum.
4. Tersedianya informasi dan transparansi dalam rangka meningkatkan analisis kebijakan, mengemukakan debat publik dan mengurangi resiko atas korupsi (Huda, 2009).

Prinsip pemberian otonomi kepada daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 yakni 1) kewenangan

otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab bagi daerah kota/kabupaten serta 2) otonomi yang terbatas untuk daerah propinsi. Untuk daerah kabupaten/kota yang dimaksudkan dengan kewenangan yang luas dimaknakan sebagai keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintah kecuali beberapa bidang pemerintah yang diurus pusat. Kewenangan itu dimiliki kabupaten/kota secara utuh dan bulat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Otonomi yang nyata artinya keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah tersebut. Artinya kewenangan akan suatu urusan harus datang dari inspirasi dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, sehingga dapat dimungkinkan dengan otonomi yang luas dan nyata ini, otonomi di setiap daerah otonomi bervariasi, tergantung kebutuhan dan kondisi masyarakat dan lingkungannya.

Otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan tanggung jawab sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam bentuk tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan, demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam kerangka menjaga keutuhan NKRI (Koswara, 2001).

Berbicara tentang otonomi berarti berbicara tentang suatu spektrum yang luas, dimana hampir semua bangsa di dunia ini menghendaki adanya otonomi, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa adanya campur tangan dan intervensi pihak lain, yang mengakibatkan ketergantungan.

Keperluan adanya otonomi daerah, menurut Djohan sebagaimana dikutip I Nyoman S adalah karena beberapa alasan:

1. Menurut konstitusi untuk mengisi sifat negara kesatuan, menjamin terselenggaranya tertib pemerintahan, mencapai terselenggaranya urusan pemerintahan berhasil guna dan berdaya guna, melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara, membina kestabilan politik dan kesatuan bangsa.
2. Menurut para ahli otonomi berguna bagi pengalokasian dan pendistribusian kekuasaan, pendelegasian, wewenang dan tanggung jawab, pengambilan keputusan yang berkualitas, dan pengakomodasi partisipasi. Sementara menurut para praktis, otonomi bermanfaat buat pengurangan beban pemerintah tingkat atas, penumbuhan kemandirian dan kekuasaan daerah, dan sebagainya.
3. Keperluan otonomi daerah dalam pemerintahan lokal, yaitu untuk memperbesar kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Karena itu keperluan otonomi pada tingkat lokal pada hakikatnya adalah untuk memperkecil intervensi pemerintah pusat dalam urusan rumah tangga daerah (Nyoman, 2005).

Uraian tersebut menunjukkan bahwa otonomi daerah, baik dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan negara maupun penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan adalah guna kepentingan pengembangan pemerintah dan masyarakat. Walaupun otonomi daerah memiliki makna yang penting dan strategis, namun dalam prakteknya kekuasaan kewenangan otonomi daerah dipengaruhi oleh bentuk negara. Dalam suatu negara kesatuan (*unitarisme*) otonomi daerah diberikan oleh pemerintah pusat (*central government*), sedangkan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari pemerintah pusat. Berbeda halnya dengan otonomi daerah di negara federal, dimana otonomi daerah telah melekat pada negara-negara bagian, sehingga urusan yang dimiliki oleh pemerintah federal pada hakikatnya adalah urusan yang diserahkan oleh negara bagian (Hendratno, 2009).

Konstelasi tersebut menunjukkan bahwa dalam negara kesatuan kecendrungan kewenangan yang besar berada di *central government*, sedangkan dalam negara federal kecendrungan kewenangan yang besar berada pada *local government*. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah (*Local Government*) dalam negara kesatuan seperti Indonesia, lebih banyak menggantungkan otonominya pada *political will* pemerintah pusat, yaitu sampai sejauh mana pemerintah pusat mempunyai niat baik untuk memberdayakan *local government* melalui pemberian wewenang yang lebih besar (Hendratno, 2009).

Walaupun pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah secara formal diterima sebagai prinsip penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, dalam prakteknya ada saja kecendrungan pelaksanaan sentralisasi. Penyebabnya adalah anggapan dan keyakinan pembuat kebijakan bahwa usaha pembangunan akan efektif dan efisien bila dilaksanakan secara terpusat. Ide ini pula yang memberikan kesempatan kepada negara untuk mengambil inisiatif, mempercepat dan mengendalikan pembangunan ekonomi. Upaya sentralisasi perencanaan akan memberikan arah dan kontrol yang tepat. Strategi sentralisasi pemerintahan dan pembangunan ternyata lebih menguntungkan kepentingan lembaga-lembaga pemerintah, yang seharusnya didirikan untuk berfungsi sebagai generator pembangunan. Bahkan mereka selalu mendominasi dan membebankan berbagai aturan secara berlebihan kepada masyarakat lokal atau daerah yang seharusnya mereka layani. Karena itu lahirlah berbagai kritikan terhadap sentralisasi sehingga melahirkan penerapan desentralisasi pemerintahan dan pembangunan.

Dalam konteks pembangunan, desentralisasi ditujukan untuk meningkatkan pembangunan masyarakat dan pembangunan sosial demi percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Desentralisasi dan otonomi diyakini dapat menjawab tuntutan pemerataan pembangunan sosial ekonomi, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan politik yang efektif. Desentralisasi pada akhirnya diyakini dapat menjamin

penanganan variasi tuntutan masyarakat secara tepat dan cepat (Syaukani *et al*, 2007)

Berbagai pemikiran tentang desentralisasi dan otonomi ini menjelaskan bahwa persoalan desentralisasi dan otonomi daerah berkaitan serta dengan *empowerment* dalam arti memberi keleluasaan dan kewenangan kepada masyarakat daerah untuk berprakarsa dan mengambil keputusan. *Empowerment* menjamin hak dan kewajiban serta wewenang dan tanggung jawab dari organisasi di tingkat daerah untuk dapat menyusun program, memilih alternatif dan mengambil keputusan dalam mengurus kepentingan masyarakat. Dengan *empowerment*, institusi pemerintah daerah dan masyarakat akan mampu memberi akses bukan hanya terhadap pengambilan keputusan di tingkat daerah tetapi juga mampu memberikan akses terhadap pengambilan keputusan di tingkat pusat yang berkaitan dengan kepentingan penduduk dan daerahnya (Nurcholis *et al*, 2008).

Selain tujuan pemberdayaan, desentralisasi dan otonomi daerah ditujukan untuk percepatan pembangunan manusia seluruhnya. UNCRD (1985) mengemukakan ada tiga *style of development* yang lebih desentralistik:

Pertama, pembangunan masyarakat sebagai pengadaan pelayanan masyarakat. Pembangunan masyarakat identik dengan peningkatan pelayanan masyarakat dan pemberian fasilitas sosial seperti kesehatan, gizi, pendidikan dan sanitasi yang secara keseluruhan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Kedua, pembangunan masyarakat sebagai upaya terencana mencapai tujuan sosial yang kompleks dan bervariasi. Pembangunan masyarakat diartikan sebagai upaya mencapai tujuan sosial yang lebih subim dan sukar diukur seperti keadilan, pemerataan, peningkatan budaya, kedamaian dan sebagainya. Di sini pembangunan ditekankan pada makna *community self-reliance* dan *family self-reliance*.

Ketiga, pembangunan sosial sebagai upaya terencana untuk meningkatkan kemampuan manusia berbuat. Pembangunan disini merupakan derivasi dari paradigma pembangunan yang

berpusat pada manusia atau *people centered development* (Nurcholis *et al*, 2008)

Koswara mengemukakan ada empat pertimbangan tentang perlunya memberikan otonomi kepada daerah.

Pertama, dari segi politik, pemberian otonomi dipandang untuk mencegah penumpukan kekuasaan di satu tangan yang akhirnya menimbulkan pemerintahan tirani dan totaliter serta anti-demokrasi.

Kedua, dari segi demokrasi, otonomi diyakini dapat mengikutsertakan rakyat dalam proses pemerintahan sekaligus mendidik rakyat menggunakan hak dan kewajibannya dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari.

Ketiga, dari segi teknis organisatoris pemerintahan, otonomi dipandang sebagai cara untuk mencapai pemerintahan yang efektif dan efisien serta lebih responsibel. Apa yang dianggap lebih doelmating untuk diurus pemerintah dan masyarakat setempat diserahkan saja ke daerah dan apa yang lebih tepat berada di tangan pusat tetap diurus oleh pusat.

Keempat, dari segi manajemen sebagai salah satu unsur administrasi, suatu pelimpahan wewenang dan kewajiban memberikan pertanggungjawaban bagi penunaian suatu tugas sebagai hal yang wajar (Koswara, 2001).

Dari berbagai pemikiran di atas dapat dirumuskan bahwa motivasi dan urgensi pemberian otonomi daerah adalah; *Pertama*, karena kebhinnekaan kehidupan masyarakat. *Kedua*, pengakuan dan penghormatan atas sendi-sendi kehidupan berbangsa, bernegara, berpemerintahan dan bermasyarakat. *Ketiga*, pendayagunaan pengelolaan potensi daerah kehidupan. *Keempat*, pemerataan kemampuan daerah dengan memperhatikan kondisi daerah yang berbeda dan tetap berada dalam satu wawasan nusantara. Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa urgensi dan motivasi pemberian otonomi kepada daerah meliputi : pertama, upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Kedua, upaya melancarkan

pelaksanaan pembangunan. Ketiga, meningkatkan peran masyarakat dalam proses demokratisasi pemerintahan.

C. PENUTUP

Salah satu kebijakan penting pada pemerintahan orde reformasi adalah diterapkannya otonomi daerah yang diharapkan dapat mengangkat harkat daerah dalam wujud pemberian wewenang dengan porsi besar dalam mengelola potensi dan pemasukan keuangan daerah. Pada hakikatnya pemberian wewenang dengan porsi yang lebih besar diarahkan pada sasaran penggalian segala potensi yang tersedia baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia untuk meningkatkan perekonomian daerah. Pengertian otonomi daerah adalah keleluasaan dalam bentuk hak dan wewenang serta kewajiban dan tanggung jawab pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga daerahnya sebagai manifestasi dari desentralisasi. Sebagai konsekuensi pemberian otonomi kepada daerah dalam wujud hak dan wewenang, mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya, pemerintah daerah berkewajiban untuk mempertanggungjawabkannya baik kepada negara, maupun kepada masyarakat dan lingkungannya. Jadi otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan aturan yang ada. Perwujudan konsep desentralisasi pada tingkat daerah adalah otonomi daerah sehingga dengan demikian, otonomi daerah merupakan implikasi dari diterapkannya kebijakan desentralisasi dalam suatu negara.

Inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya. Memberikan otonomi daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi

di lapisan bawah tetapi juga mendorong otonomitas untuk melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungannya sendiri. Dengan berkembangnya demokrasi dari bawah maka rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan yang utama adalah berupaya memperbaiki nasibnya sendiri. Hal itu dapat diwujudkan dengan memberikan kewenangan yang cukup luas kepada pemerintah daerah guna mengurus dan mengatur serta mengembangkan daerahnya sesuai kepentingan dan potensi daerahnya. Otonomi daerah sebagai salah satu konsep desentralisasi pemerintahan pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, serta suatu masyarakat yang lebih adil dan makmur.

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah daerah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Prinsip pemberian otonomi kepada daerah adalah prinsip demokrasi, pemberdayaan masyarakat dan aparat serta pelayanan umum, pemerataan dan keadilan dengan memperhatikan keanekaragaman daerah. Hal yang mendasar dalam UU otonomi daerah adalah mendorong dan memberdayakan masyarakat, menumbuhkan kembangkan prakarsa dan kreativitas dengan menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama dalam pelaksanaan pembangunan di daerah. Dengan paradigma baru tersebut, pemerintah daerah diharapkan lebih siap menyongsong setiap perubahan yang terjadi di masa mendatang. Urgensi dan motivasi pemberian otonomi kepada daerah meliputi : pertama, upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Kedua, upaya melancarkan pelaksanaan pembangunan. Ketiga, meningkatkan peran masyarakat dalam proses demokratisasi pemerintahan.

Kebijakan otonomi daerah, yang dimulai dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 sampai dengan Undang-Undang No. 23 tahun 2014 merupakan upaya optimal pemerintah untuk menghasilkan suatu rumusan terbaik tentang pemerintahan daerah yang sesuai dengan harapan dari seluruh masyarakat, namun dalam implementasinya banyak faktor yang ikut mempengaruhinya. Dan untuk mendapatkan hasil yang optimal masih membutuhkan waktu dan kerja keras. Namun kita mesti optimis bahwa paling tidak proses perubahan manajemen pemerintahan daerah yang modern sudah dimulai.

DAFTAR PUSTAKA

- Charles Jones, 1996. *Pengantar Kebijakan Publik (terjemahan)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Edie Toet Hendratno, 2009. *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*, Graha Ilmu, Jakarta,
- Ekom Koswara K., 2001. *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Pemberdayaan*, Yayasan Pariba, Jakarta.
- Hanif Nurcholis, et al, 2008. *Perencanaan Partisipatif Pemerintah Daerah*, PT. Grasindo, Jakarta.
- HAW. Widjaja, 2005. *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- I. Nyoman S., 2005. *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta.
- Ni'matul Huda, 2009. *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Jakarta.
- , 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung.
- Sondang P. Siagian, 2007. *Administrasi Pembangunan, Konsep, Dimensi dan Strateginya*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Supian Hamim & Indra M. Adnan, 2005. *Manajemen Strategis Dalam Pembangunan*, Multi Grafindo, Pekanbaru.
- Syaukani, Affan Gafar & Ryaas Rasyid, 2007. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Cetakan VII , Yogyakarta.

- Taliziduhu Ndraha, 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Rineka Cipta, Jakarta.
- , 2009. *Kybernologi Politik & Kybernologi Administrasi*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok Pokok Pemerintahan Di Daerah
- Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang No. 33 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

V. MEMAHAMI PENGUASAAN HUTAN DAN KAWASAN HUTAN OLEH NEGARA

A. PENDAHULUAN

Hutan sebagai modal pembangunan nasional memiliki manfaat yang nyata bagi kehidupan dan penghidupan bangsa Indonesia, baik manfaat ekologi, sosial budaya maupun ekonomi, secara seimbang dan dinamis. Untuk itu hutan harus dikelola dan dilindungi keberadaannya serta dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya agar dapat dinikmati oleh anak cucu kita kelak secara berkesinambungan. Dalam kedudukannya sebagai salah satu penentu penyangga kehidupan, hutan telah memberikan manfaat yang besar bagi umat manusia, oleh karena itu harus dijaga kelestariannya. Hutan juga mempunyai peranan penting sebagai paru-paru dunia sehingga berpengaruh terhadap lingkungan dan iklim global.

Merujuk kepada Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 sebagai landasan konstitusional maka diamanatkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak menguasai negara terhadap tanah/lahan, hutan dan kawasan hutan kemudian dituangkan lebih lanjut dalam bentuk undang-undang, yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria dan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.

Dalam implementasinya, hak menguasai negara atas sumber daya alam khususnya terhadap tanah/lahan dan kawasan hutan

yang dijabarkan dalam dua undang-undang selama ini banyak menimbulkan permasalahan dalam hubungan antara pemerintah (sebagai penyelenggara Negara) dengan masyarakat yang tinggal didalam dan sekitar hutan ataupun antara perusahaan yang mendapat izin dari pemerintah dengan masyarakat. Permasalahan tentang penguasaan tanah dan lahan antara pemerintah atau perusahaan yang memegang izin dari pemerintah dengan masyarakat semakin tahun kecenderungannya semakin meningkat, bahkan Undang-Undang No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sudah pernah diajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka yang jadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana konsepsi dari hak menguasai Negara terhadap hutan dan kawasan hutan di Indonesia.

B. KAJIAN PUSTAKA

Secara yuridis normatif, menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, hutan diartikan sebagai suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Sedangkan, kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.

Dalam Undang-Undang 5 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, definisi hutan ialah suatu lapangan bertumbuhan pohon-pohon yang secara keseluruhan merupakan persekutuan hidup alam hayati beserta alam lingkungannya dan yang ditetapkan oleh Pemerintah sebagai hutan. Sedangkan kawasan hutan diartikan sebagai wilayah-wilayah tertentu yang oleh Menteri ditetapkan untuk dipertahankan sebagai Hutan Tetap. Yang dimaksud dengan Menteri disini adalah Menteri yang diserahi urusan kehutanan.

Selanjutnya dalam penjelasan umum UU No. 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan diuraikan bahwa hutan dalam undang-undang ini diartikan sebagai suatu lapangan yang cukup luas, bertumbuhan kayu, bambu dan/atau palem yang bersama-sama dengan tanahnya, beserta segala isinya baik berupa alam nabati maupun alam hewani, secara keseluruhan merupakan persekutuan hidup yang mempunyai kemampuan untuk memberikan manfaat-manfaat produksi, perlindungan dan/atau manfaat-manfaat lainnya secara lestari. Luas minimum lapangan yang bertumbuhan itu adalah seperempat hektare, sebab hutan seluas itu sudah dapat mencapai suatu keseimbangan persekutuan hidup yang diperlukan, sehingga mampu memberikan manfaat-manfaat produksi, perlindungan, pengaturan tata air, pengaruh terhadap iklim, dan lain sebagainya. Menteri memberi putusan dalam hal terhadap keragu-raguan apakah lapangan itu adalah hutan yang dimaksud dalam undang-undang ini.

Menurut Bambang Pamulardi,¹ dengan merujuk kepada pengertian dalam UU No. 5 Tahun 1967 Tentang Kehutanan tersebut, pengertian hutan tidak dianut pemisahan secara horizontal antara suatu lapangan (tanah) dengan apa yang di atasnya. Antara satu lapangan (tanah), tumbuh-tumbuhan/alam hayati dan lingkungannya merupakan suatu kesatuan yang utuh, hutan yang dimaksud disini adalah dilihat dari sudut *de facto* yaitu kenyataan dan kebenarannya dilapangan. Di samping itu adanya suatu lapangan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai hutan, dimaksud untuk menetapkan suatu lapangan (tanah) baik yang bertumbuhan pohon atau tidak sebagai hutan tetap. Dalam ketentuan ini dimungkinkan suatu lapangan yang tidak bertumbuhan pohon-pohon di luar kawasan hutan yang ditetapkan sebagai kawasan hutan. Keberadaan hutan disini adalah *de jure* (penetapan pemerintah).

Dari beberapa pengertian tentang hutan dan kawasan hutan sebagaimana tercantum dalam UU Kehutanan diatas, dapat disimpulkan pengertian "Hutan" adalah pengertian fisik

¹ Bambang Pamulardi, *Hukum Kehutanan dan Pembangunan Bidang Kehutanan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1992, hlm. 34-235.

atau pengertian ekologi, yaitu suatu hamparan lahan atau tanah yang didominasi pepohonan sebagai suatu kesatuan ekosistem. Sedangkan pengertian “Kawasan Hutan” adalah pengertian yuridis atau status hukum, yaitu wilayah atau daerah tertentu yang ditunjuk dan/atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 045/PUU-XI/2011 tentang Pengujian Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan (Uji Materi Pasal 1 angka 3) Mahkamah Konstitusi menghapus frasa “ditunjuk dan/atau” dalam Pasal 1 angka 3, sehingga berbunyi: “Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap”. Implikasinya, penentuan kawasan hutan tidak hanya sekedar pada penunjukan kawasan hutan, tetapi juga dilakukan proses penataan batas, pemetaan dan penetapan kawasan hutan.

Konsep penguasaan negara atas sumber daya alam kemudian di implementasikan kedalam beberapa undang-undang antara lain yaitu undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dimana pada Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan hubungan yang bersifat abadi dan pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Pasal 4 ayat (1) UU No. 4 tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan : “Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya di kuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Dalam ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, menyatakan: “Penguasaan hutan oleh negara tersebut memberikan wewenang kepada pemerintah untuk: (a) mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan; (b) menetapkan wilayah

tertentu sebagai kawasan hutan dan kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; (c) mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Kewenangan untuk menetapkan status hutan berada di tangan Pemerintah. Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari: (1) hutan negara, dan (2) hutan hak. Hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah, sedangkan hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah.

Hutan negara dapat berupa hutan adat, yaitu hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*). Hutan adat ditetapkan oleh pemerintah sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya. Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka pengelolaan hutan adat kembali kepada pemerintah.² Hutan mempunyai tiga fungsi, yaitu: fungsi konservasi, fungsi lindung; dan fungsi produksi.

Kewenangan (*authority*) diartikan sebagai “. . . . a right to command or to act; the right and power of public officier to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties”. (sebuah hak untuk memerintah atau melakukan; hak dan kekuasaan dari pejabat publik untuk memaksa kepatuhan terhadap aturan-aturan yang mereka tetapkan secara sah dalam lingkungan tugas publik). Harold S. Laswell dan Abraham Caplan mengemukakan bahwa kewenangan adalah kekuasaan formal (*formal power*). Dianggap

² Menurut penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, hutan adat tersebut sebelumnya disebut hutan rakyat, hutan marga, hutan pertuannan, atau sebutan lainnya. Hutan yang dikelola masyarakat hukum adat dimasukkan di dalam pengertian hutan negara sebagai konsekuensi adanya hak menguasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat pada tingkatan yang tertinggi dari prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan dimasukkannya hutan adat dalam pengertian hutan negara, tidak meniadakan hak-hak masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, untuk melakukan kegiatan mengelola hutan. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi No.35/PUU-X/2012, Hutan adat bukan lagi bagian hutan Negara tetapi termasuk hutan hak.

mempunyai wewenang (*authority*) sehingga berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturannya.³

Kewenangan dapatlah disimpulkan sebagai kekuasaan formal yang lahir dari hukum publik, yang memberikan dasar bagi perbuatan hukum publik. Menurut Philipus M. Hadjon, bagi pemerintah dasar untuk melakukan perbuatan hukum publik adalah kewenangan yang berkaitan dengan jabatan (*ambt*). Jabatan melalui tiga sumber yakni, atribusi, delegasi, dan manfaat akan melahirkannya kewenangan (*bevoegdheid, legal power, competence*). Dari sudut pandang hukum administrasi negara, menurut H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt⁴, setidaknya terdapat 3 (tiga) sumber kewenangan pemerintahan, yaitu: atribusi, delegasi dan mandat.

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada suatu organ pemerintahan. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan lainnya. Dalam delegasi wewenang berarti ada pelimpahan kewenangan dari pemberi delegasi atau pemilik asal kewenangan (*delegans*) terhadap penerima delegasi (*delegataris*). Tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada delegatoris. Dengan adanya pelimpahan kewenangan ini maka delegans tidak dapat menggunakan lagi wewenang yang telah dilimpahkan, kecuali dengan menariknya kembali secara tegas (dengan peraturan perundang-undangan). Secara teoritis, kewenangan yang diberikan ini dapat diperbesar. Mandat adalah jika satu organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun. Yang ada hanya hubungan internal antara atasan dan bawahan.

³ Kotan Y. Stefanus., "*Deregulasi Pembinaan dan Pengawasan Pemerintah Terhadap BUMN*", disunting oleh S.F. Marbun, dalam *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 427-429.

⁴ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 104-105.

C. METODE PENELITIAN

Jenis dari penelitian ini tergolong kedalam penelitian hukum normatif dengan cara studi dokumen dan kepustakaan, yaitu menganalisis tentang pengertian dan konsep terkait dengan penguasaan hutan dan kawasan hutan oleh Negara. Sedangkan dilihat dari sifatnya penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif dalam artian memberikan suatu gambaran disertai penjelasan secara sistematis tentang hal-hal yang berkaitan dengan hak menguasai Negara terhadap hutan dan kawasan hutan di Indonesia.

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang dapat dibedakan antara lain sebagai berikut a). Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, Undang-Undang No. 19 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. b) Bahan hukum sekunder adalah hasil penelitian, jurnal, literatur-literatur, buku-buku, dan Putusan Mahkamah Konstitusi yang terkait yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi No. 45/PUU-IX/2011 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, Putusan Mahkamah Konstitusi No.35/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan dan Putusan Mahkamah Konstitusi No.001-021-022/PUU-I/2002 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan c). Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder dalam bentuk kamus dan tulisan-tulisan yang berkaitan dengan rumusan masalah yang diteliti.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumen dan studi kepustakaan. Studi dokumen merupakan alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan menggunakan *content analysis*. Studi kepustakaan adalah

pengujian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber hukum dan dipublikasikan secara luas.

Teknik analisis data dilakukan secara kualitatif merupakan analisis dengan cara mendeskripsikan/menggambarkan kemudian membandingkan data yang penulis teliti. Tahap analisis dimulai dari pengumpulan data dari bahan hukum primer. Data ini selanjutnya disajikan dengan cara menyeleksi, mengklasifikasi secara sistematis, logis dan yuridis dengan target untuk mengetahui gambaran secara spesifik terkait dengan permasalahan dalam penelitian, setelah itu penulis melakukan interpretasi atau menafsirkan. Kemudian penulis rangkum kedalam rangkaian-rangkaian kalimat yang sistematis serta membandingkan dengan teori dan konsep dari data sekunder yang terdiri dari buku buku ilmiah, jurnal, peraturan perundang-undangan dan putusan Mahkamah Konstitusi yang terkait serta pendapat hukum dari ahli hukum khususnya ahli hukum tatanegara dan administrasi negara.

Tehnik penarikan kesimpulan dalam penelitian dilakukan secara deduktif. Deduktif merupakan penarikan kesimpulan dari data yang sifatnya umum kepada data yang sifatnya khusus.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

Dasar konstitusional penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam di Indonesia terdapat dalam rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan: "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

Dalam perkembangannya terdapat pendapat dari beberapa ahli mengenai konsep penguasaan negara atas sumber daya alam yang dianut dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Bagir Manan merumuskan suatu pengertian mengenai hak penguasaan negara yang memiliki ruang lingkup 1). Penguasaan semacam pemilikan oleh negara, artinya negara melalui pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk disini bumi, air dan kekayaan

alam yang terkandung didalamnya 2). Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan dan 3). Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu. Sementara menurut Moh. Mahfud MD, frase dikuasai bukan diartikan dimiliki seperti yang terjadi dinegara-negara komunis yang tidak mengakui hak milik pribadi. Hak menguasai negara diartikan sebagai hak mengatur agar sumber daya alam dapat dimanfaatkan sesuai amanat konstitusi untuk mencapai tujuan negara.

Kajian mengenai konsep penguasaan negara atas sumber daya alam memberikan pengertian bahwa Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menekankan kepada tanggung jawab negara atas kesejahteraan rakyat melalui pengaturan dan pengelolaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya agar dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Kemudian konsep penguasaan negara terhadap sumber daya alam dijabarkan lebih lanjut pada UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dalam pasal 2 ayat (1) yang menegaskan mengenai Hak Menguasai dari Negara (HMN), sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat untuk mengatur hubungan-hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan hukum warga negara yang menyangkut bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Oleh karena itu, hak menguasai negara memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut ;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi,air dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.

Terkait dengan hak menguasai negara dalam penguasaan sumber daya alam, Mahkamah Konstitusi dalam putusan No. 001-021-022/PUU-I/2003, menafsirkan bahwa frasa dikuasai oleh

negara dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik dibidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi).....pengertian dikuasai oleh negara juga tidak dapat diartikan hanya sebatas sebagai hak untuk mengatur, karena hal dimaksud sudah dengan sendirinya melekat dalam fungsi-fungsi negara tanpa harus disebut secara khusus dalam Undang-Undang Dasar.....perkataan dikuasai negara haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, termasuk pula didalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektifitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan yang dimaksud.

Berdasarkan pendapat dan penafsiran tersebut, Mahkamah Konstitusi memberikan perluasan makna dikuasai oleh negara, bukan hanya sebagai hak untuk mengatur. Menurut Mahkamah, rakyat secara kolektif memberikan kekuasaan kepada negara untuk melakukan serangkaian tindakan pengelolaan sumber daya alam untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang meliputi 5 (lima) fungsi penguasaan negara. Pertama, kebijakan (*beleid*) oleh negara melalui pemerintah dalam merumuskan perencanaan penguasaan negara atas sumber daya alam yang dituangkan dalam kebijakan-kebijakan dibidang sumber daya alam. Kedua, fungsi pengurusan (*bestuurdaad*) oleh negara dilakukan melalui pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*consessie*). Ketiga, fungsi pengaturan (*regelendaad*) oleh negara dilakukan melalui kewenangan pembentukan undang-undang dan peraturan pelaksanaannya. Keempat, fungsi pengawasan (*beheerdaad*) yang dilakukan oleh pemerintah melalui mekanisme kepemilikan saham (*share-holding*) dan atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen BUMN atau BHMN

dalam mendayagunakan penguasaan sumber daya alam. Kelima, fungsi pengawasan (*toezichthoudendaad*) oleh negara melalui pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan penguasaan negara atas sumberdaya alam agar benar-benar ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Untuk memahami fenomena penguasaan dan pemanfaatan sumber daya hutan dengan berbagai permasalahannya maka perlu dipahami konteks persoalan terkait dengan konsep penguasaan sumber daya hutan yang dianut Indonesia, dan paradigma pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya hutan dengan mengacu pada konstitusi UUD 1945. Dalam konteks penguasaan dan pengelolaan sumber daya hutan maka Pasal 4 ayat (1) UU No. 4 tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan : “Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya di kuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Intinya adalah hutan sebagai sumber kekayaan alam Indonesia pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, dan digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara Indonesia. Dalam pengertian ini, hutan “dikuasai” oleh negara, tetapi bukanlah berarti “dimiliki” oleh negara, melainkan sebagai pengertian yang mengandung kewajiban-kewajiban dan wewenang-wewenang dalam bidang hukum publik sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang menyatakan: “Penguasaan hutan oleh negara tersebut memberikan wewenang kepada pemerintah untuk: (a) mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan; (b) menetapkan wilayah tertentu sebagai kawasan hutan dan kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; (c) mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan”.

Selanjutnya pemerintah mempunyai wewenang untuk memberikan izin dan hak kepada pihak lain untuk melakukan kegiatan di bidang kehutanan. Namun demikian, untuk hal-hal tertentu yang sangat penting, berskala dan berdampak luas serta bernilai strategis, pemerintah harus memperhatikan aspirasi rakyat melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Konsepsi tentang penguasaan negara terhadap hutan dan kawasan hutan seperti dimaksud dalam konstitusi dan yang dijabarkan dalam perundang-undangan merupakan cerminan dari artikulasi nilai dan norma serta konfigurasi hukum negara yang mengatur penguasaan dan pemanfaatan sumber daya hutan, atau merupakan ekspresi dari ideologi negara sebagaimana dalam konstitusi yang memberi otoritas dan letigimasi kepada negara untuk menguasai dan mengelola sumber daya hutan dalam wilayah negara.

Jika memperhatikan bunyi Pasal 4 ayat (1) UU No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan maka dapat disimpulkan bahwa rumusan pengertian hak menguasai Negara atas hutan artinya negara melalui Pemerintah memiliki kewenangan untuk menentukan penggunaan, pemanfaatan dan hak atas sumber daya alam yang berupa hutan tersebut dalam lingkup mengatur (*regelen*), mengurus, mengelola (*besturen, beheeren*) dan mengawasi (*toezichthouden*) pengelolaan dan pemanfaatan hutan. Jika merujuk pada ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU No. 41 Tahun 1999 dan dihubungkan dengan teori tentang kewenangan maka pemerintah mendapat kewenangan untuk menguasai, mengatur dan mengurus hutan berdasarkan wewenang atribusi yaitu pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada suatu organ pemerintahan.

Pemerintah atau eksekutif yang direpresentasikan oleh Presiden dalam menjalankan tugas pemerintahannya dibantu oleh para Menteri. Khusus untuk urusan bidang kehutanan diserahkan kepada Menteri atau Kementerian Kehutanan (saat ini Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan) .

E. PENUTUP

Landasan konstitusional penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam di Indonesia terdapat dalam rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan: "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Kemudian konsep penguasaan negara terhadap sumber daya alam dijabarkan lebih lanjut antara lain pada UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Terkait dengan hak menguasai negara dalam penguasaan sumber daya alam, Mahkamah Konstitusi dalam putusan No. 001-021-022/PUU-I/2003, menafsirkan bahwa frasa dikuasai oleh negara dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945.

Penguasaan hutan dan kawasan hutan oleh Negara bukan merupakan pemilikan, tetapi sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (2) UU No. 41 Tahun 1999, bahwa Negara memberi wewenang kepada Pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan; menetapkan wilayah tertentu sebagai kawasan hutan dan kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan ; mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan. Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU No. 41 Tahun 1999 dan dihubungkan dengan teori tentang kewenangan maka Pemerintah mendapat kewenangan untuk menguasai, mengatur dan mengurus hutan berdasarkan wewenang atribusi yang diberikan oleh pembentuk Undang-Undang Kehutanan.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Bambang Pamulardi, *Hukum Kehutanan dan Pembangunan Bidang Kehutanan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1992.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. Ke-4, Prenada Media, Jakarta, 2008.
- Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Soerjono Soekanto & Mamudji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009
- Kotan Y. Stefanus, "*Deregulasi Pembinaan dan Pengawasan Pemerintah Terhadap BUMN*", disunting oleh S.F. Marbun, dalam *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001

2. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Putusan Mahkamah Konstitusi 045/PUU-IX/2011 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.
- Putusan Mahkamah Konstitusi 001-021-022/PUU-I/2003 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan.
- Putusan Mahkamah Konstitusi 35/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.

VI. PENERAPAN HUKUM ISLAM DI PEMERINTAH DAERAH PROVINSI NANGROE ACEH DARUSSALAM (NAD) DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA

A. PENDAHULUAN

Sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Salah satu agenda nasional yang sejak masa sebelum reformasi hingga saat ini banyak didengungkan adalah pembangunan hukum nasional, yang pada era reformasi banyak disebut dengan istilah reformasi hukum nasional. Sebelum reformasi, pembangunan hukum nasional ditujukan terutama untuk melakukan perubahan berbagai aturan hukum produk kolonial yang dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan jaman dan kebutuhan pembangunan.

Sedangkan pada era reformasi, kebutuhan untuk melakukan reformasi hukum semakin kuat dengan adanya perubahan UUD 1945 yang cukup mendasar dan mencakup berbagai aspek sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman, terutama demokratisasi dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Kebutuhan tersebut semakin mendesak demi terwujudnya konsolidasi hukum sebagai suatu sistem yang banyak dilupakan karena euforia reformasi nasional.

Berdasarkan perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Aceh merupakan satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang mempunyai budaya Islam yang kuat.

Konflik sosial dan pergolakan masyarakat Aceh untuk menentang pemerintah pusat dengan tujuan untuk merdeka melalui Gerakan Aceh Merdeka (GAM) berlangsung cukup lama. Di era orde baru pemerintah pusat menerapkan langkah represif dengan memperlakukan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer, akan tetapi meskipun telah berlangsung puluhan tahun dan banyak menimbulkan korban nyawa dan harta, ternyata juga tidak mampu menyelesaikan konflik sosial di Aceh.

Salah satu tuntutan rakyat Aceh kepada pemerintah pusat adalah diterapkannya Syari'at Islam atau hukum Islam, tetapi pemerintah tidak mengakomodir keinginan itu, karena pemerintah Indonesia pada era atau zaman orde baru masih menganut politik hukum kodifikasi dan unifikasi, sehingga tidak mungkin ada sebagian daerah di Indonesia menerapkan sistem hukum yang berbeda karena hal itu bertentangan dengan konsep negara kesatuan dan akan melahirkan bibit-bibit disintegrasi bangsa.

B. LATAR BELAKANG DITERBITKANNYA UU NO. 18 TAHUN 2001 DAN UU NO. 11 TAHUN 2006.

Berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan pada masa lalu yang menitikberatkan pada sistem yang terpusat dipandang sebagai sumber bagi munculnya ketidakadilan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kondisi yang demikian ini memunculkan pergolakan masyarakat di Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang dimanifestasikan dalam berbagai bentuk reaksi. Apabila hal tersebut tidak segera direspons dengan arif dan bijaksana, maka akan dapat mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tanggapan terhadap hal tersebut

berupa perubahan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagaimana ditetapkan dalam:

- a. Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1999 telah mengamanatkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1999, antara lain memberikan Otonomi Khusus kepada Provinsi Daerah Istimewa Aceh;
- b. Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2000 telah dilakukan perubahan kedua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia, antara lain dalam Pasal 18B ayat (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang; dan
- c. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 telah merekomendasikan agar Undang-undang tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dapat dikeluarkan selambat-lambatnya bulan Mei 2001.

Sejarah panjang keberadaan masyarakat Aceh di bumi Nusantara, memperlihatkan bahwa kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara di daerah tersebut telah mampu menata kehidupan kemasyarakatan yang unik, egaliter, dan berkeeseimbangan dalam menyiapkan kehidupan duniawi dan ukhrawi. Sebuah semboyan kehidupan bermasyarakat telah menjadi pegangan umum yakni “Adat bak Po Teumeureuhom; hukom bak Syiah Kuala; Qanun bak Putro Phang; Reusam bak Laksamana” (adat dari Sultan, hukum dari Ulama, Qanun dari Putri Pahang, reusam dari Laksamana). Semboyan ini masih dapat diartikulasikan dalam perspektif modern dalam bernegara dan mengatur pemerintahan yang demokratis dan bertanggung jawab. Tatanan kehidupan yang demikian itu, sangat memungkinkan untuk dilestarikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, di

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menganut semboyan Bhinneka Tunggal Ika.

Dengan berlandaskan kepada dasar hukum dan nilai sejarah di atas, maka untuk Provinsi Daerah Istimewa Aceh dipandang perlu untuk mendapatkan kesempatan menyelenggarakan pemerintahan daerah dalam bentuk otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hal mendasar dari undang-undang No. 18 Tahun 2001 adalah pemberian kesempatan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri termasuk sumber-sumber ekonomi, menggali dan memberdayakan sumber daya alam dan sumber daya manusia, menumbuhkembangkan prakarsa, kreativitas dan demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat, menggali dan mengimplementasikan tata bermasyarakat yang sesuai dengan nilai luhur kehidupan masyarakat Aceh, memfungsikan secara optimal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam memajukan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan mengaplikasikan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat.

Undang-undang No. 18 Tahun 2001 menempatkan titik berat otonomi khusus pada Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang pelaksanaannya diletakkan pada daerah Kabupaten dan Kota atau nama lain secara proporsional. Kekhususan ini merupakan peluang yang berharga untuk melakukan penyesuaian struktur, susunan, pembentukan dan penamaan pemerintahan di tingkat lebih bawah yang sesuai dengan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara yang hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Aceh, diatur dalam Peraturan Daerah yang disebut dengan Qanun.

Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Peraturan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, yang dapat mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lain dengan mengikuti asas *lex specialis derogat lex generalis* dan

Mahkamah Agung berwenang melakukan uji materiil terhadap Qanun.

Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia menempatkan Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus, terkait dengan karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi.

Kehidupan masyarakat Aceh yang demikian terartikulasi dalam perspektif modern dalam bernegara dan berpemerintahan yang demokratis serta bertanggung jawab. Tatanan kehidupan yang demikian merupakan perwujudan di dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi salah satu daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Kehidupan demikian, menghendaki adanya implementasi formal penegakan syari'at Islam. Itulah yang menjadi bagian dari latar belakang terbentuknya Mahkamah Syar'iyah yang menjadi salah satu bagian dari anatomi keistimewaan Aceh. Penegakan syari'at Islam dilakukan dengan asas personalitas ke-Islaman terhadap setiap orang yang berada di Aceh tanpa membedakan kewarganegaraan, kedudukan, dan status dalam wilayah sesuai dengan batas-batas daerah Provinsi Aceh.

Aspirasi yang dinamis masyarakat Aceh bukan saja dalam kehidupan adat, budaya, sosial, dan politik mengadopsi keistimewaan Aceh, melainkan juga memberikan jaminan kepastian hukum dalam segala urusan karena dasar kehidupan masyarakat Aceh yang religius telah membentuk sikap, daya juang yang tinggi, dan budaya Islam yang kuat. Hal demikian

menjadi pertimbangan utama penyelenggaraan otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

Pembentukan Kawasan Sabang dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2000 adalah rangkaian dari upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Aceh, dan menjadi pendorong pertumbuhan ekonomi dan pembangunan di kawasan Aceh serta modal bagi percepatan pembangunan daerah lain. Dalam perjalanan penyelenggaraan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dipandang kurang memberikan kehidupan di dalam keadilan atau keadilan di dalam kehidupan. Kondisi demikian belum dapat mengakhiri pergolakan masyarakat di Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang dimanifestasikan dalam berbagai bentuk reaksi. Respon Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat melahirkan salah satu solusi politik bagi penyelesaian persoalan Aceh berupa Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Dalam pelaksanaannya undang-undang tersebut juga belum cukup memadai dalam menampung aspirasi dan kepentingan pembangunan ekonomi dan keadilan politik. Demikian juga dari pihak Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang terus memberontak untuk menuntut kemerdekaan dari pemerintah Republik Indonesia.

Bencana alam, gempa bumi, dan tsunami yang terjadi di Aceh telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh. Begitu pula telah tumbuh kesadaran yang kuat dari Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka untuk menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, serta bermartabat yang permanen dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal demikian adalah sebuah kemutlakan. Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) antara Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005 menandakan kilas baru sejarah perjalanan Provinsi Aceh

dan kehidupan masyarakatnya menuju keadaan yang damai, adil, makmur, sejahtera, dan bermartabat. Hal yang patut dipahami bahwa Nota Kesepahaman adalah suatu bentuk rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi, dan politik di Aceh secara berkelanjutan, sehingga pemerintah mengakomodirnya dalam bentuk Undang-Undang yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 mengatur dengan tegas bahwa Pemerintahan Aceh merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tatanan otonomi seluas-luasnya yang diterapkan di Aceh berdasarkan Undang-Undang ini merupakan subsistem dalam sistem pemerintahan secara nasional. Dengan demikian, otonomi seluas-luasnya pada dasarnya bukanlah sekadar hak, tetapi lebih dari itu yaitu merupakan kewajiban konstitusional untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan di Aceh. Oleh karena itu, pengaturan dalam *qanun* yang banyak diamanatkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh merupakan wujud konkret bagi terselenggaranya kewajiban konstitusional tersebut dalam pelaksanaan pemerintahan Aceh di propinsi dan kabupaten/kota, dan merupakan acuan yang bermartabat untuk mengelola urusan pemerintahan secara mandiri sebagai bagian dari wilayah kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengaturan kewenangan luas yang diberikan kepada Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota yang tertuang dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh merupakan wujud kepercayaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan yang berkeadilan dan keadilan yang berkesejahteraan di Aceh. Adanya ketentuan di dalam Undang-Undang ini mengenai perlunya norma, standar, prosedur, dan urusan yang bersifat strategis nasional yang menjadi kewenangan Pemerintah, bukan dimaksudkan untuk mengurangi kewenangan yang dimiliki Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota, melainkan merupakan bentuk pembinaan, fasilitasi, penetapan dan pelaksanaan urusan pemerintahan yang bersifat nasional.

Pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah tercermin melalui pemberian kewenangan untuk pemanfaatan sumber pendanaan yang ada. Kerja sama pengelolaan sumber daya alam di wilayah Aceh diikuti dengan pengelolaan sumber keuangan secara transparan dan akuntabel dalam rangka perencanaan, pelaksanaan, serta pengawasan. Selanjutnya, dalam rangka mendukung pertumbuhan ekonomi masyarakat Aceh dilakukan pembangunan infrastruktur, penciptaan lapangan kerja, dan pengentasan kemiskinan, dan kemajuan kualitas pendidikan, pemanfaatan dana otonomi khusus yang merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pertumbuhan ekonomi nasional.

Pengakuan dari pemerintah pusat atau formalisasi dari penggunaan Syari'at Islam kalau kita tinjau dalam konteks historis dan kekinian agama dalam perspektif pascakolonial, Aceh memang merupakan wilayah dalam artian teritorial dan waktu dimana agama telah menjadi prototipe ideal instrumen kolonialisasi. Meskipun hal ini sering berada di luar kesadaran sosiologis orang Aceh. Bahkan ulama Aceh itu sendiri, serta cendekiawan muslim nusantara serta komunitasnya tidak sadar jika mereka telah berubah dari aktor teologis menjadi aktor ideologis yang mana mereka telah menggunakan agama sebagai instrumen kolonialisasi istimewa dalam periode bernegara pascakolonial.¹

Sepanjang telaah tentang sejarah hukum di Indonesia, maka nampak jelas, bahwa sejak berabad-abad yang lalu, hukum Islam itu telah menjadi hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat Islam di Indonesia. Betapa hidupnya hukum Islam itu, dapat dilihat dari banyaknya pertanyaan yang disampaikan masyarakat melalui berbagai media, untuk dijawab oleh seorang ulama atau mereka yang mengerti tentang hukum Islam.

Di negara kita, bukan saja hukum Islam dalam pengertian syariat yang dijadikan sebagai sumber hukum, tetapi juga hukum adat, hukum eks kolonial Belanda yang sejalan dengan

¹ M. Daud Ali, *Hukum Islam Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Islam Di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 74.

asas keadilan dan sudah diterima masyarakat, tetapi kita juga menjadikan berbagai konvensi internasional sebagai sumber dalam merumuskan kaidah hukum positif kita. Ketika hukum positif itu telah disahkan, maka yang berlaku itu adalah hukum nasional kita, tanpa menyebut lagi sumber hukumnya.²

Penerapan Syari'at Islam di Aceh secara sosiologi hukum merupakan pengejawantahan dari hukum yang tumbuh dan berkembang dimasyarakat. Aktualisasi Islam di aceh sering dikaitkan secara keliru dengan pelaksanaan Syari'at Islam. Syari'at Islam itu memang harus dan wajib diberlakukan, dan bahkan sesungguhnya ia memang berlaku sampai kapanpun di kalangan umat Islam.

Syariat Islam tidak perlu dan tidak boleh direduksi maknanya sekedar menjadi persoalan internal institusi negara. Bahwa hukum negara harus mencerminkan esensi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, memang sudah seharusnya melalui prinsip hirarki norma dan elaborasi norma. Sumber norma yang mencerminkan keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa itu dapat datang dari mana saja, termasuk dari sistem syari'at Islam. Tetapi sekali nilai-nilai yang terkandung di dalamnya telah diadopsikan, maka sumber norma syari'at itu tidak perlu disebut lagi, karena namanya sudah menjadi hukum negara yang berlaku umum secara nasional. Namanya adalah hukum nasional berdasarkan Pancasila, meskipun isi dan esensinya adalah norma "*Syari'at Islam*".³

C. KEDUDUKAN MAHKAMAH SYAR'YAH DALAM SISTEM PERADILAN DI INDONESIA

Jika Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Aceh dan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh ditinjau dalam kerangka

² Artidjo Alkotsar, *Identitas Hukum Nasional*, Yogyakarta, FH UII, 1997, hlm. 25.

³ M. Daud Ali, *Op Cit*, hlm. 75.

UUD 1945 hasil amandemen keempat yang disahkan pada sidang tahunan MPR tahun 2002 lalu, maka Mahkamah Syar'iyah yang berada di Provinsi Aceh berada dalam kerangka kekuasaan kehakiman sebagaimana yang disebutkan di dalam UUD 1945.

Bab IX mengenai kekuasaan kehakiman menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Dengan kata lain apabila dihubungkan dengan keberadaan Mahkamah Syar'iyah harus berada di dalam salah satu lingkungan peradilan tersebut.

Hal tersebut diatas merupakan upaya dari pembuat amandemen UUD 1945 untuk tetap mempertahankan keempat lingkungan peradilan seperti yang telah lama diatur di dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang pada tahun 1999 telah diubah lagi dengan adanya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman yang baru yakni UU No. 4 Tahun 2004.

Perubahan Undang-Undang tersebut tidak membuat suatu perubahan jumlah lingkungan peradilan. Keempat lingkungan peradilan seperti lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara tetap dipertahankan. Kebutuhan yang cukup berkembang pada waktu itu mengenai perlunya suatu pengadilan yang relatif sederhana dalam memproses perkara dan juga relatif cepat menangani perkara atau dengan kata lain kebutuhan adanya peradilan khusus, dipandang sudah terpenuhi dengan adanya *Pasal 15* Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Dalam *Pasal* 15 ayat (1) dan (2) disebutkan bahwa :

- (1) Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan Peradilan sebagaimana dimaksud dalam *Pasal* 10 yang diatur dengan Undang-Undang.
- (2) Peradilan Syariah Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan agama sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan agama dan merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan umum.

Pembentukan Mahkamah Syar'iyah yang merupakan implementasi dari otonomi khusus bagi masyarakat Aceh adalah peradilan Syari'at Islam. Mahkamah Syar'iyah sebagai badan peradilan khusus sama seperti layaknya pengadilan umum yang memiliki wewenang yurisdiksi untuk subyek tertentu. Peradilan Syariah Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan agama sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan Peradilan Agama dan merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan Peradilan Umum.

Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh mengatur kewenangan Mahkamah Syar'iyah yang pengaturan lebih lanjut didelegasikan kepada *qanun* (peraturan daerah). Kewenangan yang terdapat di dalam Undang-undang ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kewenangan absolute yang terdapat di dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Sebagai lembaga yang menyelenggarakan Peradilan Syari'at Islam, di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagai bagian dari sistem peradilan nasional dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pengaruh pihak manapun. Hal ini merupakan prinsip yang sama dengan prinsip kekuasaan kehakiman

sebagaimana yang terdapat di dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Sebagai lembaga yang menyelenggarakan Peradilan Syari'at Islam, kewenangan tersebut didasarkan atas Syari'at Islam dalam hukum nasional, yang diatur lebih lanjut dengan *Qanun* Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. *Qanun* Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Peraturan Daerah sebagai pelaksanaan undang-undang di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus. Penyebutan peraturan daerah dengan nama "*qanun*" ini merupakan hal yang khusus di Aceh dan tidak dijumpai penyebutan serupa di daerah-daerah lainnya. *Qanun* yang mengatur mengenai peradilan Syari'at Islam hanya diberlakukan di Aceh dan hanya di berlakukan bagi pemeluk agama Islam. Hal ini secara tegas ditentukan dalam *Pasal* 128 ayat (2) Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006. Ini berarti bahwa asas yang dianut adalah personalitas keislaman di samping asas teritorial. Seperti dijelaskan sebelumnya bahwa karakter khas dalam sejarah perjuangan rakyat Aceh adalah adanya ketahanan dan daya juang yang tinggi yang bersumber pada pandangan hidup, karakter sosial dan kemasyarakatan dengan budaya Islam yang kuat sehingga daerah Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Karakter khas tersebut merupakan latar belakang yang berpengaruh secara kuat dalam pemberian kewenangan yang luas dalam menjalankan pemerintahan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh, dalam bentuk otonomi khusus. Salah satu akibat adanya otonomi khusus tersebut ialah letak kedudukan dari *Qanun* Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam berada langsung di bawah Undang-undang. Dalam hal ini Undang-undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Letak *Qanun* Provinsi yang berada langsung di bawah Undang-undang tersebut, mempunyai konsekuensi yang sangat luas apabila meninjau kewenangan Mahkamah Syar'iyah. Hukum acara perdata dan pidana perlu ditinjau lagi atau bahkan

bisa berubah sama sekali bila tidak sesuai dengan syari'at Islam. Pengaturan tersebut dapat dibuat dalam bentuk Qanun Provinsi.

Mahkamah Syar'iyah Provinsi juga bertugas dan berwenang mengadili dalam tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan antar Mahkamah Syar'iyah di Nanggroe Aceh Darussalam. Sementara sengketa-wewenang antara Mahkamah Syar'iyah dan Pengadilan dalam lingkungan peradilan lain menjadi wewenang Mahkamah Agung Republik Indonesia untuk tingkat pertama dan tingkat terakhir. Mahkamah Syar'iyah untuk pengadilan tingkat kasasi dilakukan pada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Kewenangan Mahkamah Syar'iyah sebagaimana termaksud di atas, diberlakukan bagi pemeluk agama Islam. Semua kewenangan Badan Peradilan Agama menurut Undang-undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang telah ada di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dinyatakan menjadi kewenangan Mahkamah Syar'iyah menurut Qanun No. 10 Tahun 2002 ini. Sepanjang Qanun mengenai hukum materiil dan formil sebagaimana dimaksud dengan *Pasal 49*, *Pasal 53* dan *Pasal 54* maka perkara perdata, pidana dan sengketa tata usaha Negara (TUN) diselesaikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴

Pengaturan kewenangan Mahkamah Syar'iyah yang mencakup ketiga bidang tersebut diatas adalah sesuai dengan kehendak *Pasal 28* ayat (3) Undang-undang Nomor 11 tahun 2006, yang mengharuskan kewenangan Mahkamah Syar'iyah didasarkan atas Syari'at Islam. Oleh karena Syari'at Islam dalam tatanan hukumnya mencakup semua aspek hukum, baik hukum publik maupun hukum privat, maka kewenangan Mahkamah Syar'iyah yang ditetapkan dalam Qanun Nomor 10 Tahun 2002 tentang Peradilan Syari'at Islam mencakup pula seluruh aspek hukum yang memerlukan penyelesaiannya melalui lembaga peradilan.

Qanun Nomor 10 Tahun 2002 tentang Peradilan Syariat Islam itu lebih menegaskan mengenai kewenangan Mahkamah

⁴ Qanun No. 10 Tahun 2002 Tentang Peradilan Syari'at Islam

Syar'iyah yang ada di dalam Keppres Nomor 11 Tahun 2003 tentang Mahkamah Syar'iyah. Dalam *Pasal 3* ayat (1) dan (2) disebutkan bahwa :

1. Kekuasaan dan kewenangan Mahkamah Syar'iyah dan Mahkamah Syar'iyah Provinsi adalah kekuasaan dan kewenangan Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama, ditambah dengan kekuasaan dan kewenangan lain yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat dalam ibadah dan Syiar Islam yang ditetapkan dalam *Qanun*.
2. Kekuasaan dan kewenangan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara bertahap sesuai dengan kemampuan kompetensi dan ketersediaan sumberdaya manusia dalam kerangka sistem peradilan nasional.

Dari uraian di atas dapat ditegaskan bahwa isi *Pasal 3* ayat (1) Keppres Nomor 11 tahun 2003 tentang Mahkamah Syar'iyah Provinsi di Nanggroe Aceh Darussalam yang membatasi kewenangan Mahkamah Syari'iyah hanya pada kewenangan Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama ditambah dengan kewenangan lain yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat dalam bidang aqidah, ibadah dan Syiar Islam saja, belum selaras bahkan tidak sejalan dengan ketentuan dan semangat yang terkandung dalam *Pasal 25* ayat (2) Undang-undang Nomor 18 tahun 2001 yakni semangat untuk menerapkan Syari'at Islam secara kaffah (menyeluruh) di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Apalagi Keppres tidak mempunyai kapasitas untuk mengatur kekuasaan dan kewenangan lembaga peradilan khususnya Peradilan Syari'at Islam di Nanggroe Aceh Darussalam. Hal ini karena Undang-undang tersebut secara tegas telah mendelegasikan Kepada *Qanun*.

Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam untuk mengatur kewenangan Mahkamah Syar'iyah berdasarkan patokan yang ditetapkan sendiri oleh Undang-undang tersebut yakni didasarkan atas Syar'iat Islam. Akan tetapi bila kita memperhatikan tentang kemajuan langkah-langkah persiapan yang dilakukan guna

mengambil alih kewenangan Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri oleh Mahkamah Syar'iyah sampai saat ini masih belum maksimal, sehingga untuk saat ini mengingat belum lengkapnya perangkat baik perundang-undangan, kepaniteraan dan administrasi Mahkamah Syar'iyah sehingga masih membutuhkan waktu lagi bagi Mahkamah Syar'iyah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam agar dapat mengambil alih secara penuh kewenangan Peradilan Umum.

D. PENERAPAN SYARIAT ISLAM DI ACEH DALAM PERSPEKTIF POLITIK HUKUM.

Pergantian rezim dari orde baru ke orde reformasi menyebabkan terjadinya amandemen UUD 1945, yaitu semenjak tahun 1999 sampai 2002. Kondisi itu menyebabkan adanya perubahan/pergeseran dalam politik hukum menyangkut prinsip-prinsip dari kodifikasi dan unifikasi ke kodifikasi, unifikasi dan pluralisme. Sehingga menyebabkan adanya perubahan dalam sistem hukum di Indonesia seperti yang terjadi di Provinsi NAD. Apa yang berlaku di Aceh merupakan ujian bagi pemerintah apakah pluralisme hukum akan menyebabkan disintegrasi bangsa (paradigma orde baru) atau malah memperkuat integrasi.

Pada zaman orde baru, pluralisme hukum sangat ditentang karena dianggap bertentangan dengan konsep negara kesatuan dan bisa menimbulkan bibit disintegrasi bangsa. Bila kita cermati apa yang terjadi di Aceh menunjukkan fenomena yang menarik, terutama bila dilihat dari perspektif politik hukum nasional. Tampaknya, disadari atau tidak, keberadaan Undang-Undang No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa dan Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam serta Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh telah membuka jalan bagi proses pluralisme hukum di Indonesia. Sesuatu yang sejak era Orde Baru sangat dihindari karena dikhawatirkan dapat memecah belah

Negara Kesatuan Republik Indonesia. Wawasan politik hukum nasional yang dikembangkan saat itu adalah bahwa seluruh kepulauan nusantara merupakan satu kesatuan hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan nasional. Politik hukum nasional yang dikembangkan adalah politik hukum unifikasi. Dengan pemberlakuan Syari'at Islam dan dibentuknya lembaga Mahkamah Syar'iyah tampaknya ide tentang satu kesatuan hukum (unifikasi) itu lama-kelamaan akan kehilangan relevansinya atau runtuh dengan sendirinya.⁵

Bukti nyata dari adanya pluralisme dalam politik hukum nasional adalah pernyataan pada butir ke-2 TAP MPR No.IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara tentang Arah Kebijakan Bidang Hukum yaitu :

Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.

Pada kutipan di atas tampak kalimat unifikasi sudah tidak begitu ditonjolkan. Ini berbeda dengan redaksi pada TAP MPR No.IV/MPR/1978 butir (c) yang berbunyi :

Peningkatan dan penyempurnaan pembinaan hukum nasional, dengan antara lain mengadakan pembaharuan kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat

Redaksi yang serupa dapat pula dijumpai pada TAP MPR No.II/MPR/1983 butir (c) yang berbunyi :

Meningkatkan dan menyempurnakan pembinaan hukum nasional dalam rangka pembaharuan hukum, dengan antara lain mengadakan kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-

⁵ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Raja-wali Press, Jakarta, 2004, hlm. 128.

bidang tertentu dengan memperhatikan kesadaran hukum yang berkembang dalam masyarakat.

Tidak jauh berbeda redaksi yang terdapat pada TAP MPR No.II/MPR/1988 butir (c), yang berbunyi :

Dalam rangka pembangunan hukum perlu lebih ditingkatkan upaya pembinaan hukum secara terarah dan terpadu, antara lain kodifikasi dan unifikasi bidang-bidang hukum tertentu serta penyusunan perundang-undangan baru yang sangat dibutuhkan untuk dapat mendukung pembangunan di berbagai bidang sesuai dengan tuntutan pembangunan, serta tingkat kesadaran masyarakat.

Tentang politik hukum nasional yang terdapat dalam redaksi TAP MPR No.IV/MPR/1988 butir (c) dan TAP MPR No.II/MPR/1983 butir (c) dan TAP MPR No.II/MPR/1988 butir (c) tersebut, memang ada isyarat bahwa politik hukum unifikasi itu tidak bersifat mutlak atau berlaku untuk semua materi hukum. Unifikasi hanya berlaku terhadap materi hukum yang mungkin di unifikasikan atau meminjam istilah Mochtar Kusumaatmaja hukum yang bersifat netral seperti hukum pidana. Adapun berkaitan dengan materi hukum tidak netral seperti hukum keluarga (perkawinan; perceraian; pewarisan) tetap diatur sesuai dengan ketentuan agama masing-masing.⁶

Argumen tersebut mengisyaratkan bahwa akar-akar politik hukum pluralisme itu sudah tampak pada TAP-TAP MPR sebelum TAP MPR No.IV/MPR/1999, hanya diterapkan dalam konteks terbatas. Namun, sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa, Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh penerapan unifikasi hukum terbatas dengan sendirinya terhapus. Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

⁶ *Ibid.* hlm. 127.

melalui Mahkamah Syar'iyah berhak untuk mengadili perkara-perkara pidana yang melibatkan umat Islam. Materi hukum yang digunakan adalah materi hukum pidana Islam (fiqh al-jinayah). Hal serupa tampaknya akan terjadi di Provinsi Papua dengan hukum adatnya.⁷

Dengan demikian, redaksi "*menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat*" dalam TAP MPR No.IV/MPR/1999 tidak bisa lagi dipahami seperti pemahaman-pemahaman sebelumnya bahwa hukum agama dan hukum adat merupakan bahan baku pembentukan hukum nasional. Namun, lebih dari sekedar itu, kedua sistem hukum itu diakui keberadaannya dan dapat saja diberlakukan secara positif bila masyarakat menghendaknya. Sehingga pemahaman kita terhadap pengertian unifikasi pun dengan sendirinya mengalami pergeseran pula. Apalagi bila fenomena itu dikaitkan dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah.⁸

Sebagaimana diketahui, undang-undang tersebut secara konseptual telah memberikan suasana yang dalam beberapa hal berbeda dengan era sebelumnya. Hal itu dikarenakan dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah itu mengamanatkan untuk memberikan kesempatan yang luas kepada daerah untuk mengembangkan berbagai potensinya dan mengubah paradigma pemerintahan yang sangat sentralistik dan serba terpusat. Dijelaskan dalam kedua UU tentang Otonomi Daerah tersebut, hanya bidang-bidang yang berkaitan dengan politik luar negeri, hankam, moneter, fiskal, peradilan, dan agama menjadi wewenang pusat, sisanya dikelola di daerah.⁹

Namun, apa yang terjadi? Kendati bidang peradilan dan agama menjadi kewenangan pusat, tetapi realitas berbicara

⁷ *Ibid.* hlm. 128.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.* hlm. 129.

sebaliknya. Pemahaman tentang peradilan hanyalah sebatas hierarki proses peradilan semata-mata bukan materi hukumnya. Artinya, konsep otonomi daerah mengisyaratkan dan memberi wewenang kepada daerah untuk mencari penyelesaian-penyelesaian sengketa hukum alternatif yang diharapkan lebih sesuai dengan rasa keadilan masyarakat. Inilah yang secara nyata tergambarkan dalam kasus Mahkamah Syar'iyah di Nanggroe Aceh Darussalam. Artinya, pemberlakuan syariah Islam di Aceh melalui pemberian status otonomi khusus, terlepas adanya unsur-unsur politis di dalamnya, adalah gambaran nyata bahwa era pluralisme hukum akan bergulir terus dan merupakan keniscayaan dari diberlakukannya otonomi daerah.

Dengan demikian, bila unifikasi selama ini diasumsikan sebagai adanya satu kesatuan hukum di seluruh wilayah Nusantara, maka setelah berlakunya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah itu, unifikasi lebih dipahami sebagai satu kesatuan wilayah hukum nasional, terutama dikaitkan dengan aspek pembinaan aparatur dan hierarki kekuasaannya. Artinya, kendati Mahkamah Syar'iyah berhak untuk mengadakan sistem peradilan tersendiri tetapi muaranya tetap ke Mahkamah Agung Republik Indonesia di Jakarta.¹⁰

D. KESIMPULAN

Konflik sosial dan pergolakan masyarakat Aceh untuk menentang pemerintah pusat dengan tujuan untuk merdeka melalui Gerakan Aceh Merdeka (GAM) berlangsung cukup lama. Di era orde baru pemerintah pusat menerapkan langkah represif dengan memperlakukan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer, akan tetapi meskipun telah berlangsung puluhan tahun dan banyak menimbulkan korban nyawa dan harta, ternyata juga tidak mampu menyelesaikan konflik sosial di Aceh. Di era reformasi untuk mengatasi permasalahan tersebut pemerintahan pusat mengeluarkan Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 Tentang

¹⁰ *Ibid.* hlm. 130.

otonomi khusus sebagai solusi politik

Terjadinya bencana alam gempa bumi dan tsunami telah menumbuhkan solidaritas dan kebersamaan untuk bersama-sama membangun Aceh, termasuk penyelesaian konflik secara menyeluruh dengan GAM dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ditandai dengan penandatanganan kesepakatan antara pemerintah Indonesia dan GAM di Helsinki Finlandia.

Tindak lanjut dari kesepakatan damai tersebut adalah dikeluarkannya UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh dan salah satu isi dari UU tersebut adalah diterapkannya Syari'at Islam dan dibentuknya Mahkamah Syar'iyah di NAD, walaupun di UU sebelumnya hal tersebut juga diakomodir (UU No. 4 Tahun 1999 dan UU No. 18 Tahun 2001).

Kedudukan Mahkamah Syar'iyah sebagai bagian dari sistem peradilan nasional sudah ditegaskan dalam UU No. 4 Tahun 2004 (Penyempurnaan No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman) dan Keputusan Presiden RI No. 11 Tahun 2003 tentang Mahkamah Syar'iyah dan Mahkamah Syar'iyah propinsi. Dengan lahirnya Mahkamah Syar'iyah maka lembaga peradilan agama yang ada sebelumnya melebur ke dalam lembaga peradilan Mahkamah Syar'iyah sehingga tidak ada dualisme peradilan Agama di Aceh.

Di era reformasi ada perubahan politik hukum dari yang sebelumnya bersifat kodifikasi dan unifikasi (zaman orde baru) menjadi bersifat kodifikasi, unifikasi dan pluralisme. Ini akan menjadi ujian bagi pemerintah apakah pluralisme hukum dapat menyebabkan disintegrasi atau memperkuat integrasi. UUD 1945 pasca amandemen mengakui dan menghormati adanya satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang tentunya akan menimbulkan konsekwensi adanya sistem hukum yang berbeda pada daerah yang bersangkutan.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

Artidjo Alkotsar, *Identitas Hukum Nasional*, Yogyakarta, FH UII, 1997.

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2004.

M. Daud Ali, *Hukum Islam Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Islam Di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.

2. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 Tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang No. 35 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang No. 44 Tahun 1999 tentang pelaksanaan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi NAD.

Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh.

Keppres No. 11 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Sar'iyah dan Mahkamah Sar'iyah Provinsi.

Qanun No. 10 Tahun 2002 Tentang Peradilan Syari'at Islam

VII. PEMISAHAN KEKUASAAN, KONSTITUSI DAN KEKUASAAN KEHAKIMAN YANG INDEPENDEN MENURUT ISLAM

A. PENDAHULUAN

Prinsip pemisahan kekuasaan dikembangkan oleh dua pemikir besar dari Inggris dan Perancis, John Locke dan Montesquieu. Konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh dua pemikir besar tersebut kemudian dikenal dengan teori *Trias Politica*. Menurut John Locke kekuasaan itu dibagi dalam tiga kekuasaan, yaitu :¹

- a. Kekuasaan legislatif, bertugas untuk membuat peraturan dan undang-undang.
- b. Kekuasaan eksekutif, bertugas untuk melaksanakan undang-undang yang ada di dalamnya termasuk kekuasaan untuk mengadili.
- c. Kekuasaan federatif, tugasnya meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat aliansi dan sebagainya (dewasa ini disebut hubungan luar negeri).

Sementara itu Montesquieu dalam masalah pemisahan kekuasaan membedakannya dalam tiga bagian pula meskipun ada perbedaan dengan konsep yang disampaikan John Locke, yaitu :

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2002. Hlm .150.

- a. Kekuasaan legislatif, bertugas untuk membuat undang-undang.
- b. Kekuasaan eksekutif, bertugas untuk menyelenggarakan undang-undang (tetapi oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri).
- c. Kekuasaan yudikatif, bertugas untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang.

Dari dua pendapat ini ada perbedaan pemikiran antara John Locke dengan Montesquieu. John Locke memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif, sementara Montesquieu memandang kekuasaan pengadilan (yudikatif) itu sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri.² Menurut Montesquieu dalam setiap pemerintahan tiga jenis kekuasaan itu mesti terpisah satu sama lainnya, baik mengenai tugas (*functie*) maupun mengenai alat perlengkapan (*organ*) yang melakukannya. Menurut ajaran ini tidak dibenarkan adanya campur tangan atau pengaruh-mempengaruhi, antara yang satu dengan yang lainnya. Oleh karena itu ajaran Montesquieu disebut pemisahan kekuasaan artinya ketiga kekuasaan itu masing-masing harus terpisah baik lembaganya maupun orang yang menanganinya.³

Terkait dengan teori pemisahan, Montesquieu membuat analisis atas pemerintahan Inggris dan ia menyatakan ; ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang yang sama, atau pada lembaga tinggi yang sama, maka tidak ada kebebasan. Sekali lagi tidak akan ada kebebasan, jika kekuasaan kehakiman tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Dan pada akhirnya akan menjadi hal yang sangat menyedihkan bila orang yang sama atau lembaga yang sama ...menjalankan ketiga kekuasaan itu, yaitu menetapkan hukum, menjalankan keputusan-keputusan publik dan mengadili kejahatan atau perselisihan para

² *Ibid*

³ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1983. Hlm. 141.

individu.⁴

Adanya pemisahan kekuasaan dalam negara diatur dalam hukum dasar dari suatu negara yaitu Undang-Undang Dasar atau Konstitusi. Konstitusi atau UUD merupakan dokumen negara yang memuat hal-hal pokok penyelenggaraan negara. Moh. Mahfud MD berpendapat bahwa pada dasarnya konstitusi mengandung hal-hal sebagai berikut ; *Pertama, public authority* hanya dapat dilegitimasi menurut ketentuan konstitusi; *Kedua, pelaksanaan kedaulatan rakyat (melalui perwakilan) harus dilakukan dengan menggunakan prinsip universal and equal suffrage* dan pengangkatan eksekutif harus melalui pemilihan yang demokratis; *Ketiga, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan serta pembatasan wewenang; Keempat, adanya kekuasaan kehakiman yang mandiri yang dapat menegakkan hukum dan keadilan baik terhadap rakyat maupun terhadap penguasa; Kelima, adanya sistem kontrol terhadap militer dan kepolisian untuk menegakkan hukum dan menghormati hak-hak rakyat; Keenam, adanya jaminan perlindungan atas HAM.*⁵

Terkait dengan kekuasaan kehakiman ada beberapa prinsip yang harus dijalankan, salah satunya adalah prinsip imparisial atau tidak memihak. Prinsip imparisial atau tidak memihak merupakan suatu bentuk pengertian dasar dari independensi kekuasaan kehakiman. Hakim haruslah tidak memihak dan bebas dalam menentukan fakta serta menerapkan hukum berdasarkan fakta-fakta tanpa dipengaruhi oleh pihak manapun juga, sehingga dengan demikian prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka akan terwujud.

Independensi kekuasaan kehakiman mempunyai dua aspek, yaitu eksternal dan internal. Independensi eksternal mensyaratkan agar lembaga kekuasaan kehakiman harus independen terhadap

⁴ Baron de Montesquieu, *The Spirit of Laws ; Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Politik* (diterjemahkan oleh M. Khoiril Anam), Nusa Media, Bandung, tt. Hlm. 62.

⁵ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia : Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000. Hlm. 421.

semua institusi dari luar, termasuk legislatif, eksekutif, partai politik, profesi hukum lain, pers, masyarakat sipil, pihak yang berperkara, dan lain-lain kekuatan dari luar kekuasaan kehakiman yang dapat melanggar otonomi kekuasaan kehakiman secara kolektif maupun individu hakim tersebut. Independensi internal bermakna bahwa hakim haruslah independen dari rekan sejawatnya, secara horizontal maupun vertikal (atasannya), dan bahkan dari keinginan atau kepentingan pribadinya. Hakim semestinya hanya membicarakan fakta dan ketentuan hukum yang relevan dengan koleganya, termasuk kepada hakim senior, tetapi pembicaraan atau diskusi tersebut harus dianggap sebagai konsultasi dan bukan instruksi atasan. Imparsial mensyaratkan bahwa dalam menjalankan tugas peradilannya, seorang hakim hanya bertanggung jawab kepada hukum dan hati nuraninya. Dalam tulisan ini, penulis akan mengulas tentang Teori Pemisahan Kekuasaan, Konstitusi dan Kekuasaan Kehakiman yang independen menurut Islam, karena selama ini yang banyak dibahas hanya dari versi dunia Barat (Eropa).

B. PEMISAHAN KEKUASAAN, KONSTITUSI DAN KEKUSAAN KEHAKIMAN

1. Teori Pemisahan Kekuasaan

Teori pemisahan kekuasaan pertama kali dipopulerkan secara ilmiah oleh John Locke seorang filosof berkebangsaan Inggris (1632-1704) dalam bukunya *Two Treatises of Government*, yang terbit tahun 1690. John Locke membagi kekuasaan dalam Negara menjadi tiga yaitu : *pertama*, kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif); *kedua*, kekuasaan melaksanakan undang-undang (eksekutif); dan *ketiga*, kekuasaan mengenai perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri (federatif).⁶

⁶ Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1982. Hlm. 1-2.

Pemikiran ini lahir sebagai bentuk reaksi terhadap absolutisme dengan mendukung pembatasan kekuasaan politik raja. John Locke, berpendapat bahwa alasan mengapa manusia memasuki suatu "*social contract*" adalah untuk mempertahankan kehidupan, kebebasan dan hak untuk memiliki. Ketiga model dasar itu dipandang sebagai "milik" (*property*). Milik inilah yang memberikan kepada manusia status politik.⁷

Berkaitandenganfungsi negara, John Locke membedakannya ke dalam empat fungsi. Keempat fungsi negara tersebut adalah pembentukan undang-undang (*legislating*), membuat keputusan (*judging*), menggunakan kekuatan secara internal dalam melaksanakan undang-undang (*employing forces internally in the execution of the laws*) dan menggunakan kekuatan-kekuatan tersebut di luar negeri, dalam membela masyarakat. Locke menamakan fungsi pertama "*legislative powers*", fungsi ketiga dinamakan dengan "*executive powers*". Fungsi keempat disebutnya dengan "*federative powers*", yang meliputi kekuasaan perang dan damai serta kekuasaan luar negeri. Sedangkan fungsi kedua yaitu membuat keputusan (*the function of judging*) dianggapnya bukan sebagai kekuasaan. Oleh karena itu menurutnya tidak perlu mengindividualisir kekuasaan membuat keputusan (*the powers of judging*) secara tersendiri dalam bagian terpisah karena fungsi ini merupakan fungsi negara tradisional. Lebih lanjut John Locke beranggapan bahwa bila kekuasaan diletakkan pada tangan yang berbeda dapat dicapai suatu keseimbangan.⁸

Pemikiran John Locke, ternyata mempengaruhi ahli hukum Perancis bernama Montesquieu (1689-1755) untuk lebih menyempurnakan konsep pemisahan kekuasaan. Montesquieu dalam bukunya berjudul *De L'Esprit des Lois* terbit tahun 1748, mengemukakan teori pemisahan kekuasaan negara. Montesquieu menyatakan bahwa kekuasaan dalam negara harus dipisahkan

⁷ Brewer Carias dalam Efik Yusdiansyah, *Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pembentukan Hukum Nasional Dalam Kerangka Negara Hukum*, Lubuk Agung, Bandung, 2010. Hlm. 24.

⁸ Brewer-Carias dalam Efik Yusdiansyah, *Idem*. Hlm. 24-25.

dalam tiga kekuasaan, yaitu : pertama, kekuasaan legislatif (*la puissance legislative*) yang membentuk undang-undang; kedua, kekuasaan eksekutif (*la puissance executive*) yang melaksanakan undang-undang; dan ketiga, kekuasaan yudikatif (*la puissance de juger*), yang menjalankan kekuasaan kehakiman.⁹

Islampun juga mempunyai pemikiran tentang pentingnya pemisahan kekuasaan tersebut jauh sebelum dunia Barat (Eropa) menggagasnya, karena biasanya golongan yang memerintah sebagai pemegang kekuasaan, cenderung menyalahgunakan kekuasaannya, apalagi bila kekuasaan itu terkumpul dalam satu tangan atau badan sehingga diperlukan adanya pemisahan kekuasaan.

Pada masa Rasulullah SAW sudah berada di Madinah, Allah SWT memberi isyarat tentang adanya fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif di dalam suatu negara. Hal itu diisyaratkan oleh Allah SWT di dalam salah satu surah Madaniyyah yang berbunyi sebagai berikut:

لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ
 لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ وَأَنْزَلْنَا الْحَدِيدَ فِيهِ بَأْسٌ شَدِيدٌ وَمَنْفَعٌ لِلنَّاسِ
 وَلِيَعْلَمَ اللَّهُ مَنْ يَنْصُرُهُ وَرُسُلَهُ بِالْغَيْبِ إِنَّ اللَّهَ قَوِيٌّ عَزِيزٌ ﴿٢٥﴾

Sesungguhnya Kami telah mengutus rasul-rasul Kami dengan membawa bukti-bukti yang nyata dan telah Kami turunkan bersama mereka Al Kitab dan neraca (keadilan) supaya manusia dapat melaksanakan keadilan. Dan Kami ciptakan besi yang padanya terdapat kekuatan yang hebat dan berbagai manfaat bagi manusia, (supaya mereka mempergunakan besi itu) dan supaya Allah mengetahui siapa yang menolong (agama)Nya dan rasul-rasul-Nya padahal Allah tidak melihatnya. Sesungguhnya Allah Maha Kuat lagi Maha Perkasa. (QS. Al-Hadiid 57:25).

⁹ E. Utrecht dalam Efik Yusdiansyah, *Idem*. Hlm. 25.

Menurut Muhammad Alim bahwa makna ayat diatas adalah, Rasulullah SAW yang tugasnya menyampaikan hukum-hukum Allah SWT melambangkan eksekutif, Al Kitab melambangkan perundang-undangan (legislatif), dan neraca melambangkan peradilan (yudikatif).¹⁰

Dalam piagam Madinah Nabi Muhammad SAW diakui sebagai pemimpin tertinggi yang berarti pemegang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Tapi walaupun pada masa itu orang belum mengenal teori pemisahan atau pembagian kekuasaan, namun dalam prakteknya beliau mendelegasikan tugas-tugas eksekutif dan yudikatif kepada para sahabat yang dianggap cakap dan mampu.

Untuk pemerintahan di Madinah, Nabi menunjuk beberapa sahabat sebagai pembantu beliau, sebagai *katib* (sekretaris), sebagai *amil* (pengelola zakat) dan sebagai *qadhi* (hakim). Untuk pemerintahan di daerah, Nabi mengangkat seorang wali, seorang *qadhi* dan seorang *amil* untuk setiap daerah atau propinsi. Pada masa Rasulullah Negara Madinah terdiri dari sejumlah propinsi, yaitu Madinah, Tayma, al-Janad, daerah Banu Kindah, Mekkah, Naj-ran, Yaman, Hadramaut, Oman dan Bahrain. Masing-masing pejabat memiliki kewenangan sendiri dalam melaksanakan tugasnya. Seorang *qadhi* diberi beberapa kebebasan penuh dalam memutuskan setiap perkara, karena secara struktural ia tidak berada di bawah wali. Ali bin Abi Thalib dan Muaz bin Jabal adalah dua orang *qadhi* yang diangkat Nabi, yang bertugas di dua propinsi berbeda.¹¹

Terkait dengan pemisahan kekuasaan menurut Islam dalam arti secara horizontal, hal tersebut sudah dilaksanakan yaitu ketika Negara Madinah dipimpin oleh Umar bin Khattab. Dalam rangka pemencaran kekuasaan ia menyerahkan kekuasaan

¹⁰ Muhammad Alim, *Trias Politica Dalam Negara Madinah*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2008. Hlm. 62-63.

¹¹ Muhammad A. Al-Burey, *Islam Landasan Alternatif Administrasi Pembangunan*, Rajawali, Jakarta, 1986. Hlm. 254-255. Dikutip J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999*. Hlm. 97-98.

Yudikatif kepada pejabat lain. Untuk itu diangkatlah para hakim yang diberi gelar *Qadi*. Untuk hakim di Madinah diangkat Abu ad Darba, untuk Kufah diangkat Syuraih, di Basrah bertugas Abu Musa al Asy'ari dan setelah Mesir dibebaskan oleh tentara Islam Madinah maka diangkatlah Qais bin al As Sahmi sebagai hakim di sana. Para hakim yang diangkat oleh Umar bin Khattab bebas memutuskan perkara dalam batas-batas Kitabullah dan Sunah Rasulullah SAW atau syariah. Dengan pengangkatan para hakim untuk mengadili perkara berarti kekuasaan yudikatif tidak lagi seluruhnya menyatu dengan kekuasaan eksekutif.¹²

Sementara itu, dalam Negara Madinah telah ada institusi yang disebut *Majelis Syura* atau *Majelis Sahabat* atau *Majelis Syuyukh* yang anggota-anggotanya terdiri dari para pemuka sahabat, para pemuka rakyat di ibukota Madinah dan para kepala kabilah atau kepala suku. Majelis inilah yang menjadi semacam dewan perwakilan rakyat atau parlemen dalam Negara Madinah. Namun demikian Majelis ini belum berfungsi sebagaimana lazimnya parlemen yaitu membuat undang-undang.¹³ Berdasarkan uraian-uraian diatas maka dalam praktik, bukan lagi dalam tataran teori, Negara Madinah pada masa pemerintahan Umar bin Khattab (634-644) telah melakukan pembagian kekuasaan secara horizontal. Telah ada lembaga eksekutif yaitu Khalifah dan stafnya, ada lembaga legislatif yakni yang disebut Majelis Syura sebagai Dewan Perwakilan Rakyat yang dikemudian hari untuk otoritas menetapkan hukum dilakukan oleh *ahl al hall wa al aqd*, bersama-sama dengan Khalifah dan juga sudah ada lembaga yudikatif yang dilakukan oleh para hakim atau *Qadi*. Adapun pembagian kekuasaan secara vertikal pada zaman Rasulullah SAW masih hidup beliau telah membagi kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah, yakni dengan para Gubernur.¹⁴

¹² J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasaah...*, *Op.Cit.* Hlm. 91.

¹³ Abdul Qadim Zallum, *Sistem Pemerintahan Islam*, Diterjemahkan oleh M. Maghfur W., Al-Izzah, Bangil, 2002. Hlm. 280-281.

¹⁴ Muhammad Alim, *Konstitusi Negara ...*, *Op.Cit.* Hlm. 85-88.

2. Konstitusi

Dalam Ilmu Negara dan Hukum Tata Negara, konstitusi diberi arti yang berubah-ubah sejalan dengan perkembangan kedua ilmu tersebut. *Pertama*, pengertian konstitusi pada masa pemerintahan-pemerintahan kuno (*ancient regime*). *Kedua*, pengertian konstitusi menurut tafsiran modern yakni sejak kelahiran dokumen konstitusi pertama di dunia yang dikenal dengan nama *Virginia Bill of Rights* (1776).¹⁵

K.C. Wheare mengartikan konstitusi sebagai keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah dalam pemerintahan suatu negara. Peraturan disini merupakan gabungan antara ketentuan-ketentuan yang memiliki sifat hukum (*legal*) dan yang tidak memiliki sifat hukum (*non legal*).¹⁶

Sementara itu istilah UUD merupakan terjemahan dari perkataan Belanda *Grondwet*. Dalam kepustakaan Belanda, selain *Grondwet* juga digunakan istilah *Constitutie*. Kedua istilah tersebut mempunyai pengertian yang sama.¹⁷

Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis beserta nilai-nilai dan norma hukum dasar tidak tertulis yang hidup sebagai konvensi ketatanegaraan dalam praktek penyelenggaraan negara sehari-hari, termasuk ke dalam pengertian konstitusi atau hukum dasar (*droit constitutionnel*) suatu negara.¹⁸

Pada umumnya para pakar hukum tata negara di Indonesia berpendapat bahwa konstitusi sama dengan Undang-Undang

¹⁵ Ubaidillah A dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan Demokrasi, HAM, & Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000. Hlm. 82.

¹⁶ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006. Hlm. 13.

¹⁷ Sri Soemantri, *UUD 1945 Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara*, Jurnal Demokrasi & HAM, Vol.1 No.4, September-Nopember 2001. Hlm. 47.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konpress, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2005. Hlm. 35. Lihat juga Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995. Hlm 5-6.

Dasar, seperti Sri Soemantri, G.L. Wolhoff, Usep Ranawidjaja, dll. Konstitusi dapat digunakan dalam dua arti. *Pertama*, untuk menunjuk seluruh ketentuan yang mengatur organisasi negara. *Kedua*, untuk menunjuk satu atau beberapa dokumen yang memuat ketentuan-ketentuan pokok tentang organisasi negara.¹⁹

Menurut Sri Soemantri Istilah konstitusi berasal dari perkataan *constitution*.²⁰ Dalam bahasa Indonesia dijumpai istilah hukum yang lain, yaitu undang-undang dasar dan/atau hukum dasar. Dalam perkembangannya istilah konstitusi mempunyai dua pengertian, yaitu pengertian yang luas dan pengertian yang sempit.²¹ Konstitusi (atau UUD) merupakan hukum dasar yang menjadi pegangan para warga (*the citizen*) dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Konstitusi tidak hanya memuat norma tertinggi (*een hoogste normen*) tetapi merupakan pula pedoman konstitusional (*een constitutionale richtsnoer*) bagi para

¹⁹ Iriyanto A. Baso Ence, *Negara Hukum dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi (Telaah Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi)*, Alumni, Bandung, 2008. Hlm. 20.

²⁰ Menurut Rukmana Amanwinata dalam Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007. Hlm. 20-21. Istilah "konstitusi" dalam bahasa Indonesia antara lain berpadanan dengan kata "*constitution*" (bahasa Inggris), "*constitutie*" (bahasa Belanda), "*constitutionel*" (bahasa Perancis), "*Verfassung*" (bahasa Jerman), "*constitutio*" (bahasa Latin) dan *Fundamental Laws* (Amerika Serikat). Istilah konstitusi menurut Wirjono Prodjodikoro dalam Bukunya *Asas-Asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989. Hlm. 10. Berasal dari kata kerja "*constituer*" (Perancis) yang berarti membentuk, jadi konstitusi berarti pembentukan. Dalam hal ini yang dibentuk adalah suatu negara, maka konstitusi mengandung permulaan dari segala peraturan mengenai suatu negara.

²¹ Sri Soemantri dalam Sumbodo Tikok, *Hukum Tata Negara*, Eresco, Bandung, 1992. Hlm. 115-116. Lihat juga dalam Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara RI Pasca Perubahan UUD 1945*, Total Media, Yogyakarta, 2008. Hlm. 102. Perhatikan juga dalam Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit.* Hlm.64. Disebutkan bahwa Konstitusi berasal dari istilah *constitution* (Bhs. Inggris), *constitutio* (Bahasa Latin) atau *Verfassung* (Bahasa Belanda) memiliki perbedaan dari undang-undang dasar *Grundgesetz*. Jika ada kesamaan itu merupakan kekhilafan pandangan di Negara-negara modern. Kekhilafan tersebut disebabkan oleh pengaruh paham kodifikasi yang menghendaki setiap peraturan harus tertulis, demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum dan kepastian hukum.

warga negara.²²

Sri Soemantri menyebutkan bahwa pada umumnya konstitusi sebagai hukum dasar berisi 3 hal pokok :

- (1) Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara
- (2) Ditetapkannya susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental
- (3) Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.²³

Jauh sebelum pemikir-pemikir Barat mengemukakan kemauan mereka atas berbagai konstitusi di Yunani, sejarah Islam telah mencatat bahwa sejak zaman Rasulullah, telah lahir konstitusi tertulis yang pertama, yang kemudian dikenal dengan Konstitusi Madinah atau ada juga yang menyebut sebagai Piagam Madinah. Sejarah menunjukkan bahwa Nabi Muhammad SAW. dan umat Islam selama kurang lebih 13 tahun di Mekah terhitung sejak pengangkatan Muhammad SAW. sebagai Rosul, belum mempunyai kekuatan dan kesatuan politik yang menguasai suatu wilayah. Umat Islam menjadi komunitas yang bebas dan merdeka setelah pada tahun 622 M hijrah ke Madinah, kota yang sebelumnya disebut Yasrib.²⁴

Tidak lama sesudah hijrah ke Madinah, Muhammad SAW. membuat suatu piagam politik untuk mengatur kehidupan bersama di Madinah yang dihuni oleh berbagai macam golongan.²⁵

²² H. M. Laica Marzuki, *Kesadaran Berkonstitusi dalam Kaitan Konstitusionalisme*, Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi R I, Volume 6, Nomor 3, September 2009

²³ Sri Soemantri dalam Astim Riyanto, *Hukum Konstitusi Sebagai Suatu Ilmu*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke 39 No.1 Januari – Maret 2009, Jakarta.

²⁴ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007. Hlm. 1. Lihat juga dalam Munawir Sjazzali, *Islam dan Tata Negara; Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Edisi Kelima, UI Press, Jakarta, 2003. Hlm. 9.

²⁵ Muhammad Jamal al-Din Surur, *Qiyam al - Dawlah al Arabiyah al Islamiyah fi Hayati Muhammad SAW*, Al Qahirah : Dar al Fikr al Araby, 1997. Hlm. 95. Dikutip kembali oleh Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945*, UI Press, Jakarta, 1995. Hlm. 2. Sebagaimana diketahui bahwa penduduk

Ia memandang perlu meletakkan aturan pokok tata kehidupan bersama di Madinah, agar terbentuk kesatuan hidup diantara seluruh penghuninya. Di tengah kemajemukan penghuni kota Madinah itu, Muhammad SAW. berusaha membangun tatanan hidup bersama, mencakup semua golongan yang ada di kota Madinah. Sebagai langkah awal ia 'mempersaudarkan' antara para Muslim pendatang dan Muslim Madinah. Persaudaraan itu bukan hanya tolong menolong dalam kehidupan sehari-hari, tetapi demikian mendalam sampai ke tingkat mewarisi. Kemudian diadakan perjanjian hidup bersama secara damai diantara berbagai golongan yang ada di Madinah, baik diantara golongan-golongan Islam, maupun dengan golongan-golongan Yahudi itu, secara formal ditulis dalam suatu naskah yang disebut *Shahifah*. Kesatuan hidup yang baru dibentuk itu dipimpin oleh Muhammad SAW. sendiri dan menjadi Negara berdaulat. Dengan demikian, di Madinah Nabi Muhammad SAW. bukan hanya mempunyai sifat Rosul Allah, tetapi juga mempunyai sifat Kepala Negara.²⁶

Ditetapkannya piagam tersebut merupakan salah satu siasat Rosul sesudah hijrah ke Madinah, yang dimaksudkan untuk membina kesatuan hidup berbagai golongan warga Madinah. Dalam piagam tersebut dirumuskan kebebasan beragama, hubungan antar kelompok, kewajiban mempertahankan kesatuan hidup, dan lain-lain. Berdasarkan isi Piagam Madinah itulah warga Madinah yang majemuk, secara politis dibina dibawah pimpinan

Madinah terdiri dari tiga golongan besar, yaitu Muslimin, Musyrikin dan Yahudi. Muslimin terdiri dari golongan Muhajirin dan Anshar. Golongan Muhajirin adalah pendatang yang hijrah dari Mekah. Mereka adalah orang-orang Qurayshi yang telah masuk Islam yang terdiri dari beberapa kelompok, diantaranya Banu Hasyim dan Banu Muthalib. Kabilah 'Aws dan Khazraj merupakan unsur utama golongan Anshar yang masing-masing terdiri dari kelompok-kelompok suku yang banyak. Golongan Musyrikin adalah orang-orang Arab yang masih menyembah berhala (paganisme). Golongan Yahudi terdiri dari keturunan Yahudi, pendatang dan keturunan Arab yang masuk agama Yahudi atau kawin dengan orang Yahudi pendatang. Tiga kelompok besar keturunan Yahudi pendatang adalah Banu Nadir, Banu Qaynuqa dan Banu Qurayshah.

²⁶ Harun Nasution, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya*, Penerbit Universitas Indonesia, Cetakan kelima, Jakarta, 1985. Hlm. 92.

Muhammad SAW. Dalam berbagai tulisan yang disusun oleh para ilmuwan muslim dan non muslim, adanya Piagam Madinah itu tampaknya telah diakui W. Montgomery Watt menyatakan bahwa “dokumen ini secara umum diakui autentik”. Ia menambahkan dokumen tersebut merupakan sumber ide yang mendasari negara Islam pada awal pembentukannya.²⁷

Apakah *Shahifah* atau Piagam Madinah telah memenuhi syarat untuk disebut konstitusi, Marduke Pickthal, H.A.R. Gibb, Wensinck, dan Watt menyebut *Shahifah* sebagai konstitusi.²⁸ Namun, masih perlu dikaji lebih jauh apakah *Shahifah* memenuhi syarat untuk sebuah konstitusi.

Pada umumnya konstitusi suatu negara adalah hukum tertinggi dalam negara tersebut. Mengacu kepada konstitusi sebagai hukum tertinggi, maka Al Quran sebagai hukum tertinggi dalam tata urutan Hukum Islam, adalah konstitusi. Sebelum tahun 1992, Undang-Undang Dasar Arab Saudi adalah Al Quran dan Sunnah Rasulullah SAW (syariah). Tahun 1992 Arab Saudi melakukan reformasi sekaligus mengumumkan Undang-Undang Dasar (*Basic Law*). Seperti halnya di Arab Saudi, Ahmad Azhar Basyir dan Moh Mahfud MD berpendapat bahwa Konstitusi Islam itu adalah Al Quran dan Sunnah, maka Piagam Madinah yang dibuat oleh Rasulullah SAW pada Tahun 1 H (622 M) merupakan pula bagian dari konstitusi Islam.²⁹

Kalau dibandingkan dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam suatu negara misalnya di Indonesia dan Amerika serikat yang menetapkan konstitusinya sebagai konstitusi derajat tinggi (*supreme constitution*), maka dalam Negara Madinah sebagai negara Islam, sumber-sumber hukumnya, termasuk sumber hukum konstitusinya berurut dari yang tertinggi adalah

²⁷ Ahmad Sukardja, *Op. Cit.* Hlm. 35.

²⁸ J. Suyuti Pulungan, *Prinsip-prinsip Pemerintahan Dalam Piagam Madinah Ditinjau dari Pandangan Al Quran*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994. Hlm. 115.

²⁹ Muhammad Alim, *Konstitusi Negara Dalam Perspektif Islam*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2009. Hlm. 25.

(1) Al Quran, (2) Al Sunnah, (3) Konvensi-konvensi *Khulafa' ur Rasyidin* dan (4) Ketentuan para ahli hukum (*fukaha*) ternama. Khalid Ibrahim Jindan sebagaimana dikutip Muhammad Alim juga menulis bahwa Al Quran, Al Sunnah dan praktek kehidupan *Al Khulafa' ar Rasyidin* adalah sumber konstitusi Islam. Sejalan dengan hal tersebut Abdul Wahab Khallaf sebagaimana dikutip Muhammad Alim berpendapat bahwa konstitusi dalam Negara Islam adalah Al Quran dan Hadist Sahih.³⁰

Berdasarkan uraian tersebut, penulis berpendapat bahwa konstitusi Madinah adalah bagian dari konstitusi Islam, karena kalau dilihat dari segi substansinya telah memenuhi syarat-syarat dari sebuah konstitusi akan tetapi masih ada konstitusi Islam yang merupakan hukum tertinggi yaitu Al-Qur'an.

C. KEKUASAAN KEHAKIMAN

Pelaksanaan kekuasaan kehakiman dalam sebuah negara hukum yang demokratis haruslah mandiri dan terlepas dari campur tangan siapapun dan dari manapun. Ada beberapa alasan kenapa kekuasaan kehakiman harus mandiri, antara lain :

- 1) Kekuasaan kehakiman yang mandiri merupakan sendi bagi kehidupan demokrasi dan terjaminnya perlindungan dan penghormatan atas hak asasi manusia.
- 2) Kekuasaan kehakiman yang mandiri merupakan sendi tegaknya paham negara berdasarkan konstitusi yang menghendaki agar kekuasaan negara dibatasi.
- 3) Kekuasaan kehakiman yang mandiri diperlukan untuk menjamin netralitas terutama apabila sengketa terjadi antara warga negara dengan negara/pemerintah.
- 4) Penyelesaian sengketa hukum oleh kekuasaan kehakiman yang mandiri merupakan dasar bagi berfungsinya sistem hukum dengan baik.³¹

³⁰ *Idem.* Hlm. 28-29.

³¹ Bagir Manan dalam Sirajuddin dan Zulkarnain ; *Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006. Hlm. 30-31. Lihat juga Sudikno Mertokusumo dalam Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti, *Aspek-Aspek*

Peradilan bebas dan tidak memihak (imparsial) mutlak harus ada dalam setiap negara hukum, dalam menjalankan tugas yudisialnya hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Untuk menjamin keadilan dan kebenaran, tidak diperkenankan adanya intervensi dari lingkungan kekuasaan eksekutif maupun legislatif ataupun dari kalangan masyarakat dan media masa. Dalam menjalankan tugasnya, hakim tidak boleh memihak kepada siapapun juga kecuali hanya kepada kebenaran dan keadilan. Dengan demikian, dalam menjalankan tugasnya, proses pemeriksaan perkara oleh hakim juga harus bersifat terbuka, dan dalam menentukan pilihan serta menjatuhkan putusan, hakim harus menghayati nilai-nilai keadilan yang hidup ditengah-tengah masyarakat. Hakim tidak hanya bertindak sebagai mulut undang-undang atau peraturan perundang-undangan, melainkan juga mulut keadilan yang menyuarakan perasaan keadilan yang hidup ditengah-tengah masyarakat.³²

Prinsip keadilan dan peradilan bebas menurut Islam seorang hakim memiliki kewenangan yang bebas dalam makna setiap putusan yang ia buat harus bebas dari pengaruh siapapun dan harus bersikap adil. Hal ini terdapat dalam Al-Quran Surat An-Nisa :

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ

النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا

بَصِيرًا ﴿٥٨﴾

Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu

Perkembangan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia, UII Press, Yogyakarta, 2005. Hlm. 51-52.

³² Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008. Hlm. 157.

menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat. (Q.S. An Nisa (4): 58.)

Prinsip keadilan bebas dalam nomokrasi Islam tidak boleh bertentangan dengan tujuan hukum Islam. Dalam melaksanakan prinsip peradilan yang bebas hakim wajib memperhatikan pula prinsip amanah, karena kekuasaan hakim yang berada di tangannya adalah pula suatu amanah dari rakyat kepadanya yang wajib ia pelihara dengan sebaik-baiknya.³³

Putusan hakim harus mencerminkan rasa keadilan hukum terhadap siapapun. Seorang yuris Islam terkenal Abu Hanifah berpendapat bahwa kekuasaan kehakiman harus memiliki kebebasan dari segala macam bentuk tekanan dan campur tangan kekuasaan eksekutif, bahkan kekuasaan tersebut mencakup pula wewenang hakim untuk menjatuhkan putusannya pada seorang penguasa apabila ia melanggar hak-hak rakyat.³⁴ Prinsip peradilan bebas dalam peradilan Islam bukan hanya sekedar ciri bagi suatu negara hukum, tetapi ia juga merupakan persyaratan bagi tegaknya prinsip keadilan dan persamaan hukum. Dalam Islam, hakim mempunyai kedudukan yang bebas dari pengaruh siapapun. Hakim bebas pula menentukan dan menetapkan putusannya. Bahkan ia memiliki suatu kewenangan untuk melakukan ijtihad dalam menegakkan hukum.

Berbicara masalah peradilan (yudikatif) di dunia Islam, sudah ada sejak negara Madinah. Pada masa-masa awal Islam, kekuasaan institusi peradilan dengan kompetensi masing-masing dapat dibagi atas tiga macam, yaitu : *Pertama*, pengadilan yang dipimpin oleh *Qadi* yang kompetensinya meyelesaikan perkara-perkara perdata. *Kedua*, pengadilan yang dipimpin *Muhtasib* (pengawas) yang berwenang mengadili urusan-urusan umum,

³³ Abu Ishaq al-Syatibi merumuskan lima tujuan hukum Islam, yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan harta benda. Lihat dalam M. Daud Ali, *Asas-Asas Hukum Islam (Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia)*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990. Hlm. 19.

³⁴ *Idem*. Hlm. 202.

urusan pidana (*jinayat*) diubah, dan sebagainya. Dalam urusan perkara pidana, biasanya perkara yang kecil-kecil seperti penganiayaan dan sebagainya. *Ketiga*, Pengadilan yang dipimpin oleh Khalifah atau Gubernur yaitu mengadili perkara pidana yang berat, apalagi yang dilakukan oleh keluarga pejabat atau pejabat pemerintahan, majelisnya dipimpin oleh Khalifah atau Gubernur³⁵. Untuk kebebasan para hakim dari campur tangan kekuasaan lainnya, Haekal menyampaikan : "*Para hakim memutuskan perkara bebas menurut pendapat mereka sendiri dalam batas-batas Kitabullah dan Sunnah Rasulullah*".³⁶

Hakim merupakan manusia pilihan yang harus dijaga kehormatan dan martabatnya. Oleh karena itu segala perilakunya baik sikap, ucapan maupun tingkah lakunya harus diatur dengan kode etik.

Pembentukan kode etik hakim (*judicial conduct*) dimaksudkan untuk menjadi arah tingkah laku dan etika para hakim dan sebagai dasar bagi lahirnya disiplin di lembaga kekuasaan kehakiman. Kode etik tersebut juga merupakan wujud dari seluruh sikap yang diinginkan dari peradilan : independensi, imparsial, akuntabilitas dan integritas.

Dalam Islam para pemikir Islam melakukan kajian tentang etika hakim dalam kehidupan pribadinya, seperti dalam jual beli, menghadiri walimah, penyambutan orang-orang yang berperkar, menerima hadiah, menjenguk orang sakit, melayat jenazah, rumah tinggal, pakaian, kendaraan, cara berjalan dan lain-lain. Berikut ini penjelasan hal tersebut :³⁷

1) Jual-Beli oleh Hakim.

Untuk menjaga kewibawaan hakim, sebagian ulama menyatakan bahwa seorang hakim makruh melakukan jual beli secara langsung.

³⁵ Muhammad Alim, *Asas – Asas Negara Hukum Modern Dalam Islam ; Kajian Komprehensif Islam dan Ketatanegaraan*, LkiS, Yogyakarta, 2010. Hlm. 309-311.

³⁶ Muhammad Husain Haekal, *Umar Bin Khattab ; Sebuah Telaah Mendalam Tentang Pertumbuhan Islam dan Kedaulatannya Masa itu*, diterjemahkan Ali Audah, Litera Antar Nusa, Bogor, 2011. Hlm. 85.

³⁷ Samir Aliyah, *Sistem Pemerintahan, Peradilan dan Adat dalam Islam*, Terjemahan Asmuni Solihin Zamakhsyari, Khalifa, Jakarta, 2004. Hlm. 368-382

2) Kedatangan Hakim ke Walimah.

Sebagian ulama menyebutkan bahwa Imam Asy-Syafi'i berkata, "Kami lebih suka jika hakim tidak menghadiri walimah".³⁸

Sebagian ulama berbeda pendapat tentang orang-orang yang memiliki keterkaitan dengan perkara kaum muslimin, seperti para imam dan para hakim, apakah mereka disunnahkan menghadiri walimah sebagaimana yang disunnahkan kepada selain mereka, terdapat tiga pendapat mengenai hal ini ; *Pertama*, mereka disunnahkan menghadiri walimah sebagaimana halnya selain mereka. *Kedua*, mengingat keterkaitan mereka secara khusus dengan kemaslahatan kaum muslimin, maka gugurlah dari mereka kewajiban memenuhi undangan tersebut. *Ketiga*, jika hakim mendapat gaji, maka ia tidak boleh menghadiri walimah, karena dia bekerja bagi kaum muslimin sehingga dia tidak boleh sedikitpun mengabaikan hak mereka. Tapi, jika dia menjabat hakim secara sukarela dan tidak diberi gaji, maka dia diperbolehkan menghadiri walimah, karena dalam kondisi ini posisinya sama seperti halnya orang yang lain.

3) Hakim Tidak Boleh Bertamu kepada Salah Satu dari Kedua Orang yang Sedang Berperkara.

4) Hakim Tidak Boleh Memasukkan Salah Satu Dua Orang yang berperkara ke Rumahnya.

5) Menjenguk Orang Sakit dan Melayat Jenazah.

Imam Asy-Syafi'i berkata,³⁹ "Hakim boleh menjenguk orang sakit, melayat jenazah, mengunjungi orang yang baru datang dari jauh. Semua ini adalah bentuk *taqarrub* yang disunnahkan bagi semua manusia. Maka, para pejabat publik dalam semua ini adalah seperti halnya yang lain. Sebab yang dimaksudkan dari semua itu adalah mematuhi Allah, mengikuti sunnah

³⁸ Al-Mawardi, *Adab Al-Qadhi*, Juz 1 No. 374-378. Hlm. 241-243. Dikutip Samir Aliyah, *Sistem Pemerintahan...*, *Idem*. Hlm. 368

³⁹ Al-Mawardi, *Adab Al-Qadhi*, Juz 1 No. 379. Hlm. 245. Dikutip Samir Aliyah, *Sistem Pemerintahan...*, *Idem*. Hlm. 374

Rasul-Nya dan mencari pahala disisi-Nya.

- 6) Hakim Dilarang Menerima Hadiah.
- 7) Hakim Tidak Menampakkan Pendapatnya Terhadap Apa yang Dilihat di Depan.
- 8) Rumah Hakim.

Dianjurkan bagi para hakim untuk bertempat tinggal di daerah yang mudah dijangkau dan tidak jauh dari tempat bertugas.

- 9) Pakaian Hakim dan Kendaraannya.

Pakaian seorang hakim haruslah ada perbedaan dengan yang lain. Adapun kendaraan para hakim adalah keledai yang terkadang dipercantik dengan emas dan perak. Hakim memiliki pegawai khusus yang mengurus keledainya, maksudnya petugas yang membantu hakim dalam mengendarai keledai dan menyertai dalam perjalanannya atau sopir mobil pada masa sekarang ini.

- 10) Cara Berjalan Seorang Hakim.

Seorang hakim demi menjaga wibawa dan ketenangannya dianjurkan agar berjalan dengan pelan-pelan.⁴⁰

Menurut penulis, status merdeka dan bebas bagi lembaga peradilan dan terutama hakimnya bukan berarti bahwa seorang hakim boleh memberi keputusan sesuka hatinya, melainkan hakim dalam menjalankan tugasnya harus benar-benar berkiblat hanya kepada kebenaran, baik kebenaran faktual berdasarkan bukti-bukti yang meyakinkan maupun suara moral dari dalam nuraninya sendiri. Jika seorang hakim perlu minta pertimbangan, hanya suara nuraninya yang layak didengarkan. Terkait dengan hal tersebut, ayat berikut layak untuk direnungkan:

يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلّٰهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ عَلَىٰ ءَلَّا تَعْدِلُوْا اَعْدِلُوْا هُوَ اَقْرَبُ لِلتَّقْوٰى وَاتَّقُوا اللّٰهَ اِنَّ اللّٰهَ خَبِيْرٌۢ بِمَا تَعْمَلُوْنَ ﴿٨﴾

⁴⁰ Samir Aliyah, *Idem*. Hlm 370

Wahai orang-orang beriman, jadilah kalian orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil; dan janganlah sekali-kali kebencian kalian terhadap suatu kaum mendorong kalian berlaku tidak adil. Bertindak adillah, karena adil itu lebih dekat kepada taqwa; dan bertaqwalah kepada Allah, sungguh Allah Maha Mengetahui apa yang kalian perbuat (QS Al-Maidah (5) :8)

D. PENUTUP

Teori pemisahan kekuasaan pertama kali dipopulerkan secara ilmiah oleh John Locke seorang filosof berkebangsaan Inggris (1632-1704) dalam bukunya *Two Treatises of Government*, yang terbit tahun 1690. John Locke membagi kekuasaan dalam Negara menjadi tiga yaitu : *pertama*, kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif); *kedua*, kekuasaan melaksanakan undang-undang (eksekutif); dan *ketiga*, kekuasaan mengenai perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negari (federatif).

Pemikiran John Locke, ternyata mempengaruhi ahli hukum Perancis bernama Montesquieu (1689-1755) untuk lebih menyempurnakan konsep pemisahan kekuasaan. Montesquieu dalam bukunya berjudul *De L'Esprit des Lois* terbit tahun 1748, mengemukakan teori pemisahan kekuasaan negara. Montesquieu menyatakan bahwa kekuasaan dalam negara harus dipisahkan dalam tiga kekuasaan, yaitu : *pertama*, kekuasaan legislatif (*la puissance legislative*) yang membentuk undang-undang; *kedua*, kekuasaan eksekutif (*la puissance executive*) yang melaksanakan undang-undang; dan *ketiga*, kekuasaan yudikatif (*la puissance de juger*), yang menjalankan kekuasaan kehakiman.

Dalam piagam Madinah Nabi Muhammad SAW diakui sebagai pemimpin tertinggi yang berarti pemegang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Tapi walaupun pada masa itu orang belum mengenal teori pemisahan atau pembagian kekuasaan,

namun dalam prakteknya beliau telah menjalankannya yaitu dengan cara mendelegasikan tugas-tugas eksekutif dan yudikatif kepada para sahabat yang dianggap cakap dan mampu.

Berbicara masalah peradilan (yudikatif) di dunia Islam, sudah ada sejak negara Madinah. Pada masa-masa awal Islam, kekuasaan institusi peradilan dengan kompetensi masing-masing dapat dibagi atas tiga macam, yaitu : *Pertama*, pengadilan yang dipimpin oleh *Qadi* yang kompetensinya meyelesaikan perkara-perkara perdata. *Kedua*, pengadilan yang dipimpin *Muhtasib* (pengawas) yang berwenang mengadili urusan-urusan umum, urusan pidana (*jinayat*) uqubah, dan sebagainya. Dalam urusan perkara pidana, biasanya perkara yang kecil-kecil seperti penganiayaan dan sebagainya. *Ketiga*, Pengadilan yang dipimpin oleh Khalifah atau Gubernur yaitu mengadili perkara pidana yang berat, apalagi yang dilakukan oleh keluarga pejabat atau pejabat pemerintahan, majelisnya dipimpin oleh Khalifah atau Gubernur. Untuk kebebasan para hakim dari campur tangan kekuasaan lainnya, Haekal menulis : "*Para hakim memutuskan perkara bebas menurut pendapat mereka sendiri dalam batas-batas Kitabullah dan Sunnah Rasulullah*".

Teori Pemisahan Kekuasaan yang dikembangkan oleh John Locke dan Montesquieu baru muncul sekitar abad ke 17 dan 18 yaitu dengan diterbitkannya buku *Two Treatises of Government* tahun 1690 (John Locke) dan buku *De L' Esprit des Lois* yang terbit tahun 1748 (Montesquieu), dan pada intinya menyebutkan bahwa kekuasaan dalam negara harus dipisahkan dalam tiga kekuasaan, agar kekuasaan itu tidak menumpuk dalam satu pemegang kekuasaan saja karena dapat menimbulkan kesewenang-wenangan.

Selain dipisah, kekuasaan negara itu harus dibatasi, pemisahan dan pembatasan kekuasaan negara biasanya diatur dalam hukum dasar dari suatu negara yaitu Undang-Undang Dasar atau Konstitusi. Konstitusi atau Undang-Undang Dasar merupakan dokumen negara yang memuat hal-hal pokok

penyelenggaraan negara. Konstitusi tertulis didunia baru berkembang sekitar abad ke 18, walaupun sebelumnya pada masa Yunani Kuno, konstitusi telah banyak dibicarakan.

Sedangkan Islam sendiri telah mengenal adanya Pemisahan Kekuasaan dan Konstitusi jauh sebelum dunia barat (eropa) mempopulerkannya, yaitu pada awal abad ke 7 ketika masa pemerintahan Rosulullah Muhammad SAW di Negara Madinah. Islampun juga telah menerapkan adanya peradilan yang independen, bebas dan tidak memihak.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

AbdulQadimZallum, *Sistem Pemerintahan Islam*, Diterjemahkan oleh M. Maghfur W., Al-Izzah, Bangil, 2002.

Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945*, UI Press, Jakarta, 1995.

Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995.

Bambang Sutiyo dan Sri Hastuti, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2005.

Baron de Montesquieu, *The Spirit of Laws ; Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Politik* (diterjemahkan oleh M. Khoiril Anam), Nusa Media, Bandung, tt.

Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.

Efik Yusdiansyah, *Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pembentukan Hukum Nasional Dalam Kerangka Negara Hukum*, Lubuk Agung, Bandung, 2010.

Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007.

-----, *Sistem Pemerintahan Negara RI Pasca Perubahan UUD 1945*, Total Media, Yogyakarta, 2008.

Harun Nasution, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya*, Penerbit Universitas Indonesia, Cetakan kelima, Jakarta, 1985.

- Iriyanto A. Baso Ence, *Negara Hukum dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi (Telaah Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi)*, Alumni, Bandung, 2008.
- Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1982.
- J. Suyuti Pulungan, *Prinsip-prinsip Pemerintahan Dalam Piagam Madinah Ditinjau dari Pandangan Al Quran*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.
- , *Fiqh Siyasah, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konpress, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2005.
- , *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008.
- M. Daud Ali, *Asas-Asas Hukum Islam (Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia)*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2002.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1983.
- Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia : Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000.
- Muhammad Alim, *Trias Politica Dalam Negara Madinah, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI*, Jakarta, 2008.
- Muhammad A. Al-Burey, *Islam Landasan Alternatif Administrasi Pembangunan*, Rajawali, Jakarta, 1986. Hlm. 254-255. Dikutip J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.
- Muhammad Alim, *Konstitusi Negara Dalam Perspektif Islam*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2009.

- Munawir Sjazali, *Islam dan Tata Negara; Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Edisi Kelima, UI Press, Jakarta, 2003.
- Muhammad Alim, *Asas – Asas Negara Hukum Modern Dalam Islam ; Kajian Komprehensif Islam dan Ketatanegaraan*, LkiS, Yogyakarta, 2010.
- Muhammad Husain Haekal, *Umar Bin Khattab ; Sebuah Telaah Mendalam Tentang Pertumbuhan Islam dan Kedaulatannya Masa itu*, diterjemahkan Ali Audah, Litera Antar Nusa, Bogor, 2011.
- Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Samir Aliyah, *Sistem Pemerintahan, Peradilan dan Adat dalam Islam*, Terjemahan Asmuni Solihin Zamakhsyari, Khalifa, Jakarta, 2004.
- Sirajuddin dan Zulkarnain ; *Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.
- Sumbodo Tikok, *Hukum Tata Negara*, Eresco, Bandung, 1992.
- Ubaidillah A dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan Demokrasi, HAM, & Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000.
- Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989.

2. Jurnal, Makalah

- H. M. Laica Marzuki, *Kesadaran Berkonstitusi dalam Kaitan Konstitusionalisme*, Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi R I, Volume 6, Nomor 3, September 2009
- Sri Soemantri dalam Astim Riyanto, *Hukum Konstitusi Sebagai Suatu Ilmu*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke 39 No.1 Januari – Maret 2009, Jakarta.
- Sri Soemantri, *UU 1945 Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara*, Jurnal Demokrasi & HAM, Vol.1 No.4, September-Nopember 2001.

VIII. PENGUJIAN UU NO. 27 TAHUN 2009 DAN UU NO. 17 TAHUN 2014 TENTANG MPR, DPR, DPD & DPRD (MD3) SEBAGAI UPAYA DPD UNTUK MENGEMBALIKAN KEWENANGAN KONSTITUSIONALNYA

A. PENDAHULUAN

Lahirnya era reformasi, salah satunya ditandai dengan adanya tuntutan untuk mengamandemen UUD 1945. Sebagai tindak lanjut dari tuntutan tersebut, dilakukanlah perubahan terhadap UUD 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) selaku lembaga tinggi Negara yang mempunyai wewenang sebagaimana di maksud dalam Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 37 UUD 1945.

Salah satu perubahan yang dilakukan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 ialah dibentuknya badan baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dalam ketentuan lama (sebelum diubah), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), ditambah utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Dalam undang-undang yang kemudian ditetapkan yang dimaksud dengan utusan-utusan dari daerah-daerah ialah wakil dari provinsi-provinsi yang jumlah antara 4 (empat) sampai dengan 8 (delapan) orang, tergantung dari jumlah penduduk warga negara

di masing-masing provinsi.¹

Sebagai suatu lembaga legislative yang lahir setelah perubahan UUD 1945. Dasar pembentukannya ialah perubahan ketiga UUD 1945, yaitu dalam pasal 22C, 22D dan 22E UUD 1945. Dalam perubahan keempat UUD 1945, posisi DPD ini diatur lebih lanjut dalam konteksnya sebagai bagian dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dalam pasal 2 ayat 1 dikatakan bahwa MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Sebelum terjadinya perubahan terhadap UUD 1945 salah satu persoalan yang muncul dalam penyelenggaraan Negara yaitu bagaimana menjembatani antara kepentingan pemerintah pusat dan daerah karena itu kehadiran DPD sebagai parlemen sangat diharapkan dapat memecahkan persoalan tersebut. Dalam sistem demokrasi, parlemen adalah lembaga yang mewakili kepentingan rakyat. Parlemen memiliki kewenangan rakyat, Parlemen memiliki kewenangan dalam menentukan setiap aturan hukum dan kebijakan pada sebuah Negara.

Di sejumlah Negara yang wilayahnya luas serta memiliki masyarakat yang sangat majemuk, seperti Amerika Serikat, Australia, Cina, Argentina, Brazil, Jepang dan Filipina, adanya lembaga-lembaga politik yang memperjuangkan kepentingan lokal/daerah adalah suatu prasyarat yang tak terhindarkan. Oleh sebab itulah kemudian parlemennya dibagi menjadi 2 bentuk, yaitu disamping representasi kepentingan nasional secara umum melalui partai politik juga ada sebuah institusi yang mewakili aspirasi masyarakat lokal secara langsung. Bentuk parlemen seperti ini populer disebut dengan istilah bikameralisme. Setiap Negara yang menganut sistem bikameral tentunya mempunyai karakter dan pendekatan yang berbeda dalam hal rekrutmen keanggotaan, kewenangan atau kewajibannya.

¹ Sri Soemantri, *Kedudukan dan Peranan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan R.I.*, Makalah untuk "Focus Group Discussion", Jakarta, 2003, hlm. 17.

Bergulirnya reformasi yang di tandai amandemen UUD 1945, berdampak besar terhadap sistem ketatanegaraan di Republik ini. Salah satu hal substantif dari beberapa perubahan yang dihasilkan yakni terbentuknya lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dibentuknya DPD pada awalnya dimaksudkan untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah.²

Keberadaan DPD sebagai lembaga yang berporos dalam bidang legislatif, maka dapat ditafsirkan lembaga *representative* di Indonesia mengadopsi sistem bikameral atau dua kamar.³ Keberadaan dua kamar dalam lembaga *representative* dapat dicermati dari hasil perubahan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”.

Walaupun pada dasarnya, sistem bikameral selalu identik dengan Negara Federal, namun dalam perkembangan ilmu ketatanegaraan sistem bikameral dapat dipraktekkan di Negara Kesatuan.⁴ Lembaga Negara baru ini akan mendampingi dan memperkuat lembaga legislatif yang telah ada, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat. Pembentukan DPD merupakan upaya Konstitusional yang dimaksudkan untuk lebih mengakomodasi suara daerah yang memberi saluran, sekaligus peran kepada daerah-daerah.

DPD sebagai lembaga negara yang lahir dari hasil amandemen UUD 1945 diharapkan dapat membawa misi reformasi untuk

² Majelis Permusyawaratan Rakyat Reoublik Indonesia, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretaris Jenderal MPR RI, Jakarta, 2010, *op.cit.*, hlm. 142.

³ Sulardi, *Reformasi Hukum; Rekontruksi Kedaulatan Rakyat Dalam Membangun Demokrasi*, Intrans Publishing, Malang: 2009, hlm. 128.

⁴ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Pres, Yogyakarta, 2007, hlm. 75.

kesejahteraan masyarakat, terlebih pada Negara. Namun dalam perjalanannya sulit bagi DPD untuk mewujudkan misi tersebut serta maksud awal dibentuknya lembaga ini. Pasalnya, sebagai lembaga legislatif DPD tidak mempunyai kewenangan legislasi dan pengawasan seperti halnya kewenangan lembaga legislatif pada umumnya. Akan tetapi, dari beberapa kewenangan DPD yang diatribusikan oleh UUD 1945 sangat terbatas. Terbatasnya kewenangan tersebut dapat di lihat dalam Pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD 1945 yaitu: ayat (1) menyebutkan "Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah".⁵ Selanjutnya ayat (2) menegaskan "Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama".⁶

Kedudukan dan kewenangan DPD dari awal dibentuknya diatur dalam beberapa Undang-Undang yaitu dalam Undang-Undang No.22 Tahun 2003, Undang-Undang No.27 Tahun 2009 dan yang terakhir Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3). Dalam dua Undang-Undang yang terakhir kewenangan-kewenangan konstitusional DPD yang telah di tegaskan di dalam konstitusi sangat dirugikan dengan berlakunya UU MD3, kerugian tersebut bersifat aktual sebagai

⁵ Lihat pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

⁶ Lihat Pasal 22D ayat (2) UUD 1945.

akibat langsung karena berlakunya undang-undang tersebut.⁷ Demikian sulit bagi DPD untuk mempertanggungjawabkan secara moral dan politik kepada pemilih dan daerah pemilihannya akibat keterbatasan kewenangan lembaga ini. Atas dasar tersebut DPD melakukan pengujian Formil dan Materiil atas Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 ke Mahkamah Konstitusi dengan harapan untuk mengembalikan kewenangan DPD dalam hal legislasi sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945. Pada tanggal 21 Desember 2013 Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 92/PUU-X/2012 dan mengabulkan permohonan untuk sebagian yaitu menegaskan kembali kewenangan konstitusi DPD dalam hal legislasi.⁸

Namun demikian dalam UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MD3 yang dibentuk Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan merupakan pengganti dari Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 Tentang MD3 yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah, DPD tidak dilibatkan, sedangkan didalam RUU MD3 tersebut mengatur mengenai kedudukan dan kewenangan konstitusional DPD. Seharusnya dalam membahas RUU MD3 tersebut DPD diikutsertakan. Dari segi isi UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3 tersebut, tetap saja memuat ketentuan pasal-pasal yang mereduksi kewenangan konstitusional DPD sebagaimana yang telah ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi.⁹

Banyak kalangan ahli tata Negara berpendapat bahwa putusan Mahkamah Konstitusi tersebut telah mereposisi (mengembalikan) kewenangan konstitusional DPD serta mempertegas fungsi legislasinya. Akan tetapi sekali lagi DPR tidak mematuhi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 79/PUU-XII/2014, karena DPR dinilai belum memasukkan kewenangan-

⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi No.92/PUU-X/2012 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD, hlm. 7.

⁸ *Ibid*, hlm. 266.

⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD, hlm. 4.

kewenangan DPD didalam Tatib DPR dalam mengusulkan dan membahas RUU yang terbatas pada aspek tertentu. ¹⁰

B. PEMBAHASAN

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 salah satu pendapat Mahkamah Konstitusi adalah bahwa salah satu perubahan UUD 1945 yang mendasar adalah perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yaitu perubahan dari “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Perubahan tersebut membawa implikasi konstitusional yang mendalam yang tercermin pada sistem penyelenggaraan kekuasaan negara setelah perubahan. Jika kedaulatan rakyat sebelum perubahan dilakukan sepenuhnya oleh MPR maka setelah perubahan, kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD, yang di dalamnya diatur mekanisme penyelenggaraan kedaulatan rakyat sesuai dengan fungsi dan kewenangannya. Dalam hal ini, DPR, DPD, dan Presiden menyelenggarakan kedaulatan rakyat di bidang legislasi sesuai dengan ketentuan UUD 1945. Oleh karena seluruh aspek penyelenggaraan negara dalam bidang legislasi berdasarkan kedaulatan rakyat harus merujuk ketentuan UUD, maka sistem yang hendak dibangun adalah sistem konstitusional, yaitu sistem penyelenggaraan negara yang berdasarkan kepada ketentuan konstitusi. Dalam konstitusi, kewenangan dan kekuasaan masing-masing lembaga negara diatur dan dirinci sedemikian rupa dan saling mengimbangi dan membatasi antara satu dengan yang lainnya berdasarkan ketentuan UUD. Sistem demikian membawa konsekuensi konstitusional pada tingkat penerapan dan penyelenggaraan kekuasaan negara, antara lain terhadap struktur, mekanisme, dan hubungan tata kerja antar

¹⁰ <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/16/02/09/o29v36359-irman-gusman-lemahnya-dpd-karena-dpr-tak-patuhi-putusan-mk> diakses tanggal 29 Maret 2017 Jam 21:01 Wib.

lembaga-lembaga negara.¹¹

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 memberikan perubahan pola legislasi DPD. Dalam putusannya, dapat dilihat kedudukan DPD di bidang legislasi tidak lagi sebagai subordinat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), melainkan setara dengan DPR dan presiden sebagaimana yang diatur UUD 1945. Selanjutnya, DPD berhak dan/atau berwenang untuk mengusulkan dan membahas RUU tertentu sejak awal hingga akhir tahapan, namun kewenangan DPD tetap berhenti pada persetujuan atau pengesahan RUU menjadi undang-undang (UU). Hal ini dikarenakan secara eksplisit UUD 1945 telah membatasi ketentuan mengenai hal tersebut. Sehingga ketentuan limitatif tersebut pada dasarnya adalah kehendak konstitusi. Mahkamah Konstitusi juga memutuskan bahwa DPD ikut menyusun program legislasi nasional (prolegnas).¹²

Kewenangan DPD dalam mengusulkan RUU sebagaimana diatur di dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, harus diperlakukan setara dengan RUU dari Presiden dan DPR. Proses selama ini sebelum putusan Mahkamah Konstitusi, menempatkan RUU dari DPD sebagai RUU usul DPD, kemudian dibahas oleh Badan Legislasi DPR, dan menjadi RUU dari DPR. Hal ini dianggap mereduksi kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945. DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sehingga, kedudukan DPD di bidang legislasi tidak lagi sebagai subordinat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), melainkan setara dengan DPR dan Presiden.

¹¹ Putusan Mahkamah Konstitusi No.92/PUU-X/2012 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD, hlm. 3.

¹² <http://bnwnations.blogspot.co.id/2016/02/kewenangan-dpd-dalam-melaksanakan.html> terakhir diakses tanggal 29 Maret 2017 Jam 21:22 Wib.

Namun lahirnya UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 yang di bentuk pasca Putusan Mahkamah Kostitusi yang merupakan pengganti dari UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MD3, tetap saja memuat ketentuan pasal-pasal yang mereduksi, menegasikan, bahkan mengikis kewenangan konstitusional sebagaimana telah ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi. Hal ini menunjukkan bahwa pembentuk UU MD3 nyata-nyata tidak menghargai dan menghormati putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. Artinya Mahkamah Konstitusi yang diberi mandat UUD 1945 sebagai lembaga penafsir konstitusi (*interprete of constitution*) dan menjaga konstitusi (*guardian of constitution*), hakekat putusannya adalah berisi jiwa konstitusi (*the soul of contitution*). Tidak menghormati, memenuhi, dan melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *orga omnes* berarti menunjukkan pembangkangan terhadap konstitusi itu sendiri. Seharusnya pembentuk UU (DPR dan Presiden) memegang teguh asas *self respect* atau *self obidence*. Makna yang terkandung dalam asas tersebut adalah penyelenggara negara harus menghormati putusan Mahkamah Konstitusi, karena tidak dikenal adanya upaya pemaksa yang langsung melalui juru sita seperti halnya dalam prosedur hukum perdata.¹³

Secara umum subtansi UU MD3 baik No. 27 Tahun 2009 maupun No. 17 Tahun 2014 yang mengatur aspek kelembagaan antara DPR dan DPD memang sangat timpang, padahal dalam sistematika UUD 1945 kedua lembaga ini adalah lembaga Negara yang dipergunakan untuk mengimplementasikan *Checks and balance* dalam paradigma demokrasi-desentralistik. Demokrasi desentralistik adalah teritorial partisipasi atau keikutsertaan daerah ditingkat nasional.¹⁴

UU MD3 pasca putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 dinilai memiliki problematika substantif/materil

¹³ *Ibid*, hlm. 5.

¹⁴ Abdurrachman Satrio, *Politik Hukum Kewenangan Konstitusi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Proses Legislasi Pasca Putusan Mahkamah Kostitusi Nomor 92/PUU-X/2012*, Jurnal, Vol. 4 No. 3 Tahun 2015, hlm. 375.

akibat materi muatannya bertentangan dengan UUD 1945 yang mengakibatkan kerugian konstitusional terhadap DPD, meliputi dikurangnya kewenangan DPD untuk dapat mengajukan RUU, dikurangnya kewenangan DPD untuk membahas RUU dan dikurangnya kewenangan DPD dalam kedudukannya sebagai lembaga perwakilan daerah.

Adapun Fungsi, Tugas Dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah pada UU No. 17 Tahun 2014 yaitu:

1. Fungsi DPD Secara Kelembagaan¹⁵

- a. Pengajuan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
- b. Ikut dalam pembahasan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- c. Pemberian pertimbangan kepada DPR atas RUU tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; serta
- d. Pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

¹⁵ Periksa ketentuan Pasal 248 UU. No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

2. Tugas Dan Wewenang DPD¹⁶

- a. Mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
- b. Ikut membahas RUU yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c. Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah RUU yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU tentang APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan UU APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- f. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan UU APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- g. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang RUU yang berkaitan dengan APBN;
- h. Memberi pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan

¹⁶ *Ibid*, Pasal 249.

- i. Menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dalam UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MD3, kewenangan konstitusional DPD untuk ikut serta dalam proses pembentukan UU tersebut ditiadakan. Padahal seharusnya mengikutsertakan DPD dalam mengajukan RUU dan membahas RUU MD3 karena isinya menyangkut kedudukan, susunan dan kewenangan DPD. Hal ini sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 yang telah menafsirkan Pasal 22D ayat(1) dan (2) UUD 1945. Memberikan kedudukan DPD setara dengan Presiden dan DPR.¹⁷ Maka pengesampingan DPD dalam proses pengajuan dan pembahasan UU MD3 merupakan pelanggaran terhadap UUD 1945.

Dalam UU No. 17 Tahun 2014 selain tidak mengikutsertakan DPD dalam pembentukannya, juga banyak mereduksi kewenangan konstitusional dari DPD. Keterbatasan kewenangan DPD tersebut secara rinci dapat dilihat dalam pasal dibawah ini:

Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MD3 yang bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang memberikan kewenangan konstitusional kepada DPD untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang yaitu:

1. Pasal 166 ayat (2) dan Pasal 167 ayat (1) UU MD3 telah menempatkan DPD tidak setara dengan DPR dalam menyampaikan RUU.

Pasal 166 ayat (2) berbunyi: Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR.

¹⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 79/PUU-XII/2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD, hlm.16.

Pasal 167 ayat (1) berbunyi: Rancangan undang-undang beserta naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR.

2. Pasal 276 ayat (1) UU MD3 telah membatasi kewenangan DPD dalam mengajukan RUU.

Pasal 276 ayat (1) UU MD3 berbunyi: DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang berdasarkan program legislasi nasional.

3. Pasal 277 ayat (1) UU MD3 telah menempatkan DPD tidak setara dengan DPR dalam penyampaian RUU.

Pasal 277 ayat (1) UU MD3 berbunyi: Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 248 ayat (3) beserta naskah akademik disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden.

Undang-undang MD3 bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kewenangan konstitusional kepada DPD untuk ikut membahas rancangan undang-undang:

- 1. Pasal 165 dan Pasal 166 UU MD3 telah mereduksi kewenangan legislasi DPD dalam pembahasan RUU bersama DPR dan Presiden:**

Pasal 165 berbunyi:

- (1) Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR.
- (2) Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah diajukan kepada DPR dan pimpinan DPR menyampaikan kepada pimpinan DPD.

Pasal 166 berbunyi:

- (1) Rancangan undang-undang dapat diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
 - (2) Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR.
 - (3) Pimpinan DPR paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak menerima rancangan undang-undang dari DPD sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) menerima surat kepada Presiden untuk menunjuk menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam pembahasan rancangan undang-undang bersama DPR dengan mengikutsertakan DPD.
 - (4) Pimpinan DPR setelah menerima rancangan undang-undang dari DPD sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) mengirim surat kepada pimpinan DPD untuk menunjuk alat kelengkapan DPD yang ditugasi mewakili DPD ikut serta dalam pembahasan rancangan undang-undang oleh DPR bersama Presiden.
 - (5) DPR dan Presiden mulai membahas rancangan undang-undang dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima Presiden.
- 2. Pasal 71 huruf c UU MD3 bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena tidak ada Tugas membahas RUU dari DPD.**

Pasal 71 huruf c berbunyi: DPR berwenang membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat

dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.

3. Pasal 170 ayat (5) UU MD3 bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena mendelegitimasi kewenangan konstitusional DPD dalam Pembahasan RUU.

Pasal 170 ayat (5) berbunyi: Dalam hal DPD tidak menyampaikan pandangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dan huruf d dan/atau tidak menyampaikan pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan.

4. Pasal 171 ayat (1) bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena DPD hanya diberikan kesempatan menyampaikan pendapat sebelum diambil persetujuan RUU.

Pasal 171 ayat (1) berbunyi: Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan oleh DPR dan Pemerintah dalam rapat paripurna DPR dengan kegiatan:

- a. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;
- b. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota DPR secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
- c. Pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang ditugasi.

5. Pasal 249 huruf b UU MD3 bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena mengaburkan Pihak-Pihak yang berwenang dalam Pembahasan RUU.

Pasal 249 huruf b berbunyi: DPD mempunyai wewenang dan tugas ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana yang dimaksud dalam huruf a;

Pasal-Pasal tersebut merupakan Pasal yang mereduksi kewenangan DPD sebagai legislator, sehingga lembaga ini seolah-olah menjadi sub-bordinasi dari DPR, padahal DPD sebagai lembaga Negara memiliki legitimasi yang sangat kuat karena anggotanya di pilih secara langsung oleh rakyat. Atmosfer partai politik (Parpol) yang tidak menghendaki DPD sebagai lembaga legislatif yang mempunyai kewenangan seimbang dengan DPR mengakibatkan DPD semakin sulit untuk mempertahankan kedudukan dan kewenangannya sebagai lembaga representasi wilayah/daerah. Menyikapi kondisi tersebut, DPD melakukan upaya hukum dengan melakukan uji materi (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi dengan semangat mengembalikan kewenangan konstitusionalnya yang telah direduksi di dalam UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MD3 terhadap UUD 1945. Kemudian pada tanggal 17 Desember 2014 Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan pemohon dengan putusan Nomor 79/PUU-XII/2014, yang pada intinya adalah:¹⁸

1. DPD mempunyai wewenang dalam mengusulkan RUU yang berkaitan dengan daerah.
2. DPD mempunyai wewenang ikut membahas RUU yang berkaitan dengan daerah.
3. DPD memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang di tuangkan ke dalam program dan kegiatan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Lemahnya kewenangan DPD dalam pelaksanaan fungsi legislasi sudah menjadi polemik yang menahun. Semangat awal dibentuknya DPD adalah untuk mengembangkan sistem *check and balances* di tubuh parlemen, tetapi yang terjadi kemudian adalah ketidak berdayaan DPD sebagai salah satu kamar di parlemen untuk mengimbangi kamar lain, yaitu DPR.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 196,197,198.

Akibatnya, relasi antar cabang kekuasaan belum menghasilkan kemandirian, penghormatan, dan pertanggungjawaban terhadap kedudukan dan tugas masing-masing lembaga negara. Dalam konteks penguatan sistem representasi, keberadaan DPD kurang maksimal dan akuntabel mewakili aspirasi kepentingan sebagian masyarakat terutama daerah. Penelusuran terhadap persoalan tersebut pada akhirnya bermuara kepada terbatasnya wewenang DPD sebagaimana yang dapat kita identifikasi di UUD 1945.¹⁹

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014, Mahkamah Konstitusi mengabulkan untuk sebagian permohonan DPD tentang Pengujian UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menegaskan bahwa kedudukan DPD di bidang legislasi setara dengan DPR dan Presiden, atas dasar itu DPD berhak dan/atau berwenang mengusulkan RUU tertentu, yaitu menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas) di lingkungan DPD dan membahas RUU tertentu, sejak awal hingga akhir tahapan, namun DPD tidak memberi persetujuan atau pengesahan RUU menjadi undang-undang. DPD juga memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang di tuangkan ke dalam program dan kegiatan, disampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama DPR sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan. Oleh karena itu seluruh ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD dalam UU MD3 baik yang dimohonkan atau yang tidak dimohonkan tetapi berkaitan dengan kewenangan DPD harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 atau dinyatakan bertentangan secara bersyarat dengan UUD 1945, apabila ketentuan tersebut tidak sesuai dengan pemahaman atau penafsiran yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi.

¹⁹ <http://www.pshk.or.id/id/blog-id/aktualisasi-kewenangan-dpd-pasca-putusan-mk-dalam-penyusunan-prolegnas-2015-2019-dan-prioritas-2015-butuh-konsistensi-dan-tindak-lanjut-pelembagaan/> terakhir diakses tanggal 29 Maret 2017 Jam 21:43 Wib.

Berdasarkan hal-hal tersebut maka pasal-pasal yang diidentifikasi oleh Mahkamah Konstitusi tidak sesuai dengan UUD 1945 serta pasal-pasal lain yang berkaitan dengan proses pembahasan legislasi perlu dilakukan perubahan agar sesuai dengan amanat UUD 1945 dan diharapkan juga memuat pengaturan kewenangan yang jelas terhadap bidang-bidang rancangan undang-undang mana saja yang termasuk dalam lingkup tugas konstitusional DPD.

Menurut penulis putusan tersebut berimplikasi pada model legislasi *tripartit* yang melibatkan tiga lembaga Negara dalam pembahasan Peraturan Perundang-undangan tertentu yaitu DPR, Presiden, dan DPD. Dengan demikian maka secara normatif, tata tertib DPD dan/atau DPR yang diterapkan sebelum adanya putusan tersebut, harus diubah atau disesuaikan.

Mantan Ketua DPD Irman Gusman menyatakan, lemahnya peran DPD saat ini, karena DPR tidak mematuhi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 79/PUU-XII/2014. DPR dinilai belum memasukkan peran DPD di Tatib DPR dalam mengusulkan dan membahas RUU yang terbatas pada aspek tertentu. "Kami melihat, DPD yang telah dikembalikan lagi kewenangannya dalam putusan MK, belum masuk dalam Tatib DPR. (Putusan itu) Hanya *ad-hoc* saja. Masih banyak anggota DPR yang belum paham pasca putusan MK," kata Irman, saat bertemu dengan dewan pengurus pusat Muhammadiyah, di Kompleks Parlemen Senayan, Jakarta. Mahkamah Konstitusi (MK) menegaskan posisi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) setara dalam proses pembahasan RUU bersama DPR dan Presiden.²⁰

Selama ini keberadaan DPD oleh Pemerintah dan DPR sering diabaikan. Sebelumnya DPR juga mengabaikan peran aktif DPD dalam proses penggantian UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MD3 menjadi UU No. 17 tahun 2014. Padahal keberadaan DPD sebagai perwakilan daerah memiliki peran penting dalam mengakomodasi

²⁰ <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/16/02/09/o29v36359-irman-gusman-lemahnya-dpd-karena-dpr-tak-patuhi-putusan-mk> terakhir diakses tanggal 29 Maret 2017 Jam 22:30 Wib.

aspirasi daerah, sebagai bentuk bagian dari desentralisasi daerah, dan sebagai penyeimbang dari ketimpangan daerah-daerah di Indonesia.

Menurut Ni'matul Huda, pasca ditetapkannya keputusan Mahkamah Konstitusi tentang pengujian UU No 27 Tahun 2009 Tentang MD3, seharusnya semua upaya yang mereduksi peran dan wewenang DPD RI sesuai UUD 1945 merupakan tindakan inkonstitusional. Ni'matul Huda juga mengatakan bahwa tidak diikutsertakannya DPD RI dalam penyusunan UU No. 17 Tahun 2014 membuat UU tersebut cacat secara prosedur. "Tindakan DPR yang mereduksi peran dan wewenang DPD sangat mengecewakan masyarakat. Dalam hal pengajuan RUU, RUU usul DPD juga tidak diperlakukan setara dengan RUU usul Pemerintah dan DPR. Karena dalam prosesnya RUU DPD menjadi RUU usul DPR dalam sistem prolegnas. Padahal peran DPD juga sangat penting dalam menjaga marwah NKRI, dimana DPD dapat mencegah pihak-pihak yang menghendaki NKRI menjadi negara federal". Hal senada disampaikan oleh anggota DPR dari Fraksi PPP, Achmad Dimiyati Natakusuma, Ia berpandangan DPD mesti dilibatkan dalam pembahasan RUU MD3. Menurutnya, dengan tidak melibatkan DPD, sama halnya DPR mengesampingkan putusan Mahkamah Konstitusi. "Meski DPD tak ikut memutuskan sebuah RUU, tetapi dalam pembahasan mesti dilibatkan".²¹

Pendapat berbeda disampaikan oleh Wakil Ketua DPR Agus Hermanto, ia mengatakan pembahasan RUU MD3 memang tidak melibatkan DPD. Ia beralasan revisi terhadap UU No.17 Tahun 2014 itu terbatas pada kewenangan DPR. Ia berpandangan jika melibatkan DPD dikhawatirkan pembahasan bakal berlangsung panjang, padahal target penyelesaian Revisi UU MD3 adalah 5 Desember 2014. Sedangkan per tanggal 6 Desember 2014, DPR sudah memasuki masa reses. "Kalau melibatkan DPD, revisinya tidak akan selesai-selesai, karena akan merembet

²¹ <http://ahmad-zam-11.blogspot.co.id/2015/06/judicial-review-dan-revisi-uu-nomor-17.html> terakhir diakses tanggal 29 Maret 2017 Jam 22:57 Wib.

meluas ke masalah terkait isu-isu DPD dan pembahasannya akan berlarut-larut”, ujarnya. Sebagaimana diketahui, KIH dan KMP menyepakati penghapusan sejumlah ayat dalam Pasal 74 dan Pasal 98 UU MD3, yang menyangkut hak interpelasi di tingkat komisi. Soalnya, aturan penggunaan hak interpelasi dalam UU MD3 bersifat mengulang lantaran telah diatur dalam pasal lain. “Sehingga belum saatnya kalau kita harus membahas keterlibatan dengan DPD”.²²

Menurut penulis hal-hal yang bersifat teknis atau alasan-alasan yang bersifat teknis sebagaimana yang disampaikan oleh Agus Hermanto (Wakil Ketua DPR) tersebut tidak dapat dibenarkan. Karena dengan alasan teknis tidak lantas dapat mengabaikan ketentuan-ketentuan yang diatur oleh perundang-undangan. Apabila hal itu terjadi maka UU MD3 tersebut akan cacat secara prosedural dan DPR jelas-jelas telah mengabaikan putusan Mahkamah Konstitusi.

Namun Ahli Hukum Tata Negara Irman Putra Sidin menilai putusan Mahkamah Konstitusi agar Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengikutsertakan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan daerah, memunculkan kesan lemahnya DPD ketika bertarung menghadapi DPR dan Presiden dalam proses legislasi. “Terkesan dia kalah debat dalam proses legislasi. Ini memberikan legitimasi ke lembaga negara bernama DPD bahwa ia kerjanya hanya menguji undang-undang saja. Saya juga bisa, masyarakat juga bisa sebenarnya seperti itu, menguji undang-undang,” ujar Irman dalam sebuah diskusi di Gedung DPR, Jakarta. Menurut Irman, *judicial review* UU MD3 kali ini merupakan langkah yang tidak diperlukan. Hal tersebut disebabkan, Mahkamah Konstitusi sudah mengabulkan *judicial review* UU MD3 yang diajukan oleh DPD pada tahun 2012 lalu. “Jadi sayang kalau lembaga negara sebesar DPD, empat wakil setiap provinsi, kemudian kerjanya cuma menguji undang-undang saja terus,” kata dia. Irman menjelaskan, seharusnya DPD sudah

²² *Ibid.*

bisa memanfaatkan kekuasaan legislasi yang telah diperoleh dari putusan Mahkamah Konstitusi terkait *judicial review* UU MD3 yang dikabulkan pada tahun 2012 lalu. “Cobalah ‘lawan’ itu DPR dan Presiden dalam proses legislasi dengan argumen-argumen konstitusional yang kuat untuk memperjuangkan nasib DPD,” ujar Irman. Kesan lemah yang dimunculkan oleh DPD ini, kata Irman, membuat masyarakat daerah meragukan kemampuan DPD dalam memperjuangkan kepentingan dan aspirasi masyarakat daerah. “Kalau DPD tidak mampu memperjuangkan dirinya padahal memiliki otoritas setara dengan DPR dan Presiden bagaimana kita bisa berharap DPD mampu memperjuangkan rakyat daerah” kata dia. Ia meminta agar para anggota DPD untuk fokus dalam meningkatkan kemampuan individual dalam bidang legislasi agar mampu mengimbangi kekuatan legislasi yang ada di DPR. Menurut dia, kemampuan tersebut penting untuk ditingkatkan agar anggota DPD bisa memperjuangkan kepentingan masyarakat daerah di lingkup pemerintahan pusat.²³

Menurut penulis dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi ini maka secara normatif, tata tertib Dewan Perwakilan Daerah dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat yang diterapkan sebelum jatuhnya putusan tersebut, harus diubah atau disesuaikan dengan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut khususnya yang terkait dengan tugas legislasi, pertimbangan, dan pengawasan dari Dewan Perwakilan Daerah. Karena jika tidak, hal ini tentu akan menyulitkan Dewan Perwakilan Daerah dalam mempertanggungjawabkan akuntabilitasnya terhadap masyarakat daerah dan menjadikan usaha meningkatkan representasi politik pelebagaan Dewan Perwakilan Daerah menjadi sia-sia belaka. Kedepan diharapkan tidak ada lagi pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional Dewan Perwakilan Daerah, dalam hal ini kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam bidang legislasi. Hal ini guna menjamin pelaksanaan aspirasi masyarakat dan

²³ <http://nasional.kompas.com/read/2015/09/23/22395381/Putusan.MK.soal.DPD.Ikut.Pembahasan.RUU.Dianggap.Bentuk.Lemahnya.DPD>
terakhir diakses tanggal 30 Maret 2017 Jam 22:21 Wib.

daerah dalam kerangka pemenuhan hak Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga perwakilan. Selain itu antar lembaga agar saling menghormati tanpa mengedepankan ego masing-masing, mengingat pada dasarnya baik Dewan Perwakilan Rakyat ataupun Dewan Perwakilan Daerah keduanya memiliki peran yang sangat penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dimana Dewan Perwakilan Rakyat sebagai wujud representasi berbasis rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga representasi berbasis daerah atau wilayah.

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

Sebelum putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 tentang pengujian UU No.17 Tahun 2004, Mahkamah Konstitusi juga pernah memutus perkara yang sama yaitu putusan Nomor 92/PUU-X/2012 Tentang Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MD3. Dalam putusannya, kedudukan Dewan Perwakilan Daerah di bidang legislasi tidak lagi sebagai subordinat Dewan Perwakilan Rakyat, melainkan setara dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Dewan Perwakilan Daerah berhak dan/atau berwenang untuk mengusulkan dan membahas Rancangan Undang-Undang tertentu sejak awal hingga akhir tarhapan, namun kewenangan Dewan Perwakilan Daerah tetap berhenti pada persetujuan Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang. Hal ini dikarenakan secara eksplisit Undang-Undang Dasar telah membatasi ketentuan mengenai hal tersebut. Sehingga ketentuan limitatif tersebut pada dasarnya adalah kehendak konstitusi. Mahkamah juga memutuskan bahwa Dewan Perwakilan Daerah berhak ikut menyusun program legislasi nasional.

Namun demikian walaupun sudah ada putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MD3 yang mengembalikan kewenangan DPD akan tetapi dalam UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MD3

yang merupakan hasil revisi dari UU sebelumnya, DPR kembali melanggarnya sehingga DPD akhirnya kembali mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 Tentang Pengujian UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MD3 ditegaskan bahwa kedudukan Dewan Perwakilan Daerah di bidang legislasi setara dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, atas dasar itu Dewan Perwakilan Daerah berhak dan/atau berwenang mengusulkan Rancangan Undang-Undang tertentu, dan berhak menyusun Program Legislasi Nasional di lingkungan Dewan Perwakilan Daerah dan membahas Rancangan Undang-Undang tertentu, sejak awal hingga akhir tahapan, namun Dewan Perwakilan Daerah tidak memberi persetujuan Rancangan Undang-Undang menjadi undang-undang. Dewan Perwakilan Daerah juga memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang di tuangkan ke dalam program dan kegiatan, disampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Implikasi dari putusan Mahkamah Konstitusi tersebut adalah terciptanya proses legislasi model *tripartit* yang melibatkan tiga lembaga Negara dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tertentu yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah.

2. Saran

Kedepan diharapkan kepada DPR dan Presiden sebagai institusi negara yang mempunyai kewenangan untuk membentuk UU agar mematuhi dan menjalankan keputusan Mahkamah Konstitusi, karena bagaimanapun putusan Mahkamah Konstitusi itu adalah sama derajatnya dengan Undang-Undang. Selain itu DPR sebagai sesama lembaga negara legislatif dengan DPD agar menghormati dan menghargai kewenangan dari DPD.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku-buku

- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretaris Jendral MPR RI, Jakarta, 2010.
- Moh. Mahfud MD, *Konstitusi Dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pres, Jakarta, 2010.
- Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Pres, Yogyakarta, 2007.
- Sulardi, *Reformasi Hukum; Rekontruksi Kedaulatan Rakyat dalam Membangun Demokrasi*, Intrans Publishing, Malang, 2009.

2. Artikel atau Jurnal

- Abdurrahman Satrio, *Politik Hukum Kewenangan Konstitusi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Proses Legislasi Pasca Putusan Mahkamah Kostitusi Nomor 92/PUU-X/2012*, Jurnal Hukum, Vol. 4 No. 3 Tahun 2015.
- Sri Soemantri, *Kedudukan dan Peranan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan R.I.*,
Makalah untuk "Focus Group Discussion", Jakarta, 2003.

3. Peraturan Perundang-undangan dan Putusan

- Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah..

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

4. Kamus Dan Internet

<http://ahmad-zam-11.blogspot.co.id/2015/06/judicial-review-dan-revisi-uu-nomor-17.html> terakhir diakses tanggal 29 Maret 2017 Jam 22:57 Wib.

<http://bnwnations.blogspot.co.id/2016/02/kewenangan-dpd-dalam-melaksanakan.html> terakhir diakses tanggal 29 Maret 2017 Jam 21:22 Wib.

<http://nasional.kompas.com/read/2015/09/23/22395381/Putusan.MK.soal.DPD.Ikut.Pembahasan.RUU.Dianggap.Bentuk.Lemahnya.DPD> terakhir diakses tanggal 30 Maret 2017 Jam 22:21 Wib.

<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/16/02/09/o29v36359-irman-gusman-lemahnya-dpd-karena-dpr-tak-patuhi-putusan-mk> diakses tanggal 29 Maret 2017 Jam 22:30 Wib

<http://www.pshk.or.id/id/blog-id/aktualisasi-kewenangan-dpd-pasca-putusan-mk-dalam-penyusunan-prolegnas-2015-2019-dan-prioritas-2015-butuh-konsistensi-dan-tindak-lanjut-pelembagaan/> terakhir diakses tanggal 29 Maret 2017 Jam 22:30 Wib

IX. FUNGSI DAN KEWENANGAN BADAN NASIONAL PENEMPATAN DAN PERLINDUNGAN TENAGA KERJA INDONESIA (BNP2TKI) DALAM PENEMPATAN TENAGA KERJA INDONESIA (TKI) DI LUAR NEGERI

A. PENDAHULUAN

Pekerjaan mempunyai makna yang sangat penting dalam kehidupan manusia sehingga setiap orang membutuhkan pekerjaan. Pekerjaan dapat dimaknai sebagai sumber penghasilan seseorang untuk memenuhi kebutuhan bagi dirinya sendiri dan keluarganya. Dapat juga dimaknai sebagai sarana untuk mengaktualisasikan diri sehingga merasa hidupnya menjadi lebih berharga baik bagi dirinya, keluarganya maupun lingkungannya, oleh karena itu hak atas pekerjaan merupakan hak asasi yang melekat pada diri seseorang yang wajib dijunjung tinggi dan dihormati.

Makna dan arti pentingnya pekerjaan bagi setiap orang tercermin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 27 ayat (2) menyatakan bahwa setiap warga negara Republik Indonesia berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Namun pada kenyataannya, keterbatasan akan lowongan kerja di dalam negeri menyebabkan banyaknya warga negara Indonesia mencari pekerjaan ke luar negeri. Dan besarnya jumlah Tenaga Kerja

Indonesia (TKI) yang sedang bekerja di luar negeri di satu segi mempunyai nilai positif, yaitu mengatasi sebagian masalah pengangguran di dalam negeri namun mempunyai pula sisi negatif berupa resiko kemungkinan terjadinya perlakuan yang tidak manusiawi terhadap TKI. Resiko tersebut dapat dialami oleh TKI baik selama proses keberangkatan, selama bekerja di luar negeri maupun setelah pulang ke Indonesia. Dengan demikian perlu dilakukan pengaturan agar resiko perlakuan yang tidak manusiawi terhadap TKI sebagaimana disebutkan di atas dapat dihindari atau minimal dikurangi. Oleh karena itu pemerintah Indonesia membentuk lembaga negara yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden yaitu Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI). Selain masalah keberadaan lembaga yang mengelola TKI diluar negeri, juga diperlukan adanya regulasi atau ketentuan-ketentuan hukum yang mengaturnya.

Pada hakikatnya ketentuan-ketentuan hukum yang dibutuhkan dalam masalah ini adalah ketentuan-ketentuan yang mampu mengatur pemberian pelayanan penempatan bagi tenaga kerja secara baik. Pemberian pelayanan penempatan secara baik didalamnya mengandung prinsip murah, cepat, tidak berbelit-belit dan aman. Pengaturan yang bertentangan dengan prinsip tersebut memicu terjadinya penempatan tenaga kerja illegal yang tentunya berdampak kepada minimnya perlindungan kepada tenaga kerja yang bersangkutan.

B. PEMBAHASAN

Sejalan dengan semakin meningkatnya tenaga kerja yang ingin bekerja di luar negeri dan besarnya jumlah TKI yang sekarang ini bekerja di luar negeri, meningkat pula kasus perlakuan yang tidak manusiawi terhadap TKI baik di dalam maupun di luar negeri. Kasus yang berkaitan dengan nasib TKI semakin beragam dan bahkan berkembang kearah perdagangan manusia yang dapat dikategorikan sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan. Selama

ini, secara yuridis peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar acuan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri adalah *Ordonansi* tentang pengerahan orang Indonesia untuk melakukan pekerjaan di luar Indonesia (*Staatsblad* Tahun 1887 Nomor 8) dan keputusan Menteri serta peraturan pelaksanaannya. Ketentuan dalam *ordonansi* sangat sederhana/sumir sehingga secara praktis tidak memenuhi kebutuhan yang berkembang. Kelemahan *ordonansi* itu dan tidak adanya undang-undang yang mengatur penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri selama ini diatasi melalui pengaturan dalam bentuk Keputusan Menteri serta peraturan pelaksanaannya.

Baru pada tahun 2003 pemerintah Indonesia mempunyai undang-undang tentang ketenagakerjaan. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, *Ordonansi* tentang Pengerahan Orang Indonesia untuk Melakukan Pekerjaan di Luar Negeri dinyatakan tidak berlaku lagi dan diamanatkan penempatan tenaga kerja ke luar negeri diatur dalam undang-undang tersendiri. Pengaturan melalui undang-undang tersendiri, diharapkan mampu merumuskan norma-norma hukum yang melindungi TKI dari berbagai upaya dan perlakuan eksploitatif dari siapapun.¹⁾ Dengan mengacu kepada *Pasal 27* ayat (2) UUD 1945, maka pemerintah harus memberi perlindungan warga negara yang akan menggunakan haknya untuk mendapatkan pekerjaan, khususnya di luar negeri, agar mereka memperoleh pelayanan penempatan tenaga kerja secara cepat dan mudah dengan tetap mengutamakan keselamatan tenaga kerja baik fisik, moral maupun martabatnya.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia masalah penempatan dan perlindungan TKI ke luar negeri, menyangkut juga hubungan antar negara, maka sudah sewajarnya apabila kewenangan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri merupakan kewenangan pemerintah. Namun Pemerintah tidak bertindak sendiri, karena itu perlu melibatkan Pemerintah

¹ Soedarjadi, *Hukum Ketenakerjaan Di Indonesia*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2008, hal.54

Provinsi maupun Kabupaten/Kota serta institusi swasta. Dilain pihak karena masalah penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia langsung berhubungan dengan masalah nyawa dan kehormatan yang sangat asasi bagi manusia maka institusi swasta yang terkait tentunya haruslah mereka yang mampu baik dari aspek komitmen, profesionalisme maupun secara ekonomis, dapat menjamin hak-hak asasi warga negara yang bekerja di luar negeri agar tetap terlindungi.

Setiap tenaga kerja yang bekerja di luar wilayah negaranya merupakan orang pendatang atau orang asing di negara tempat ia bekerja. Mereka dapat dipekerjakan di wilayah manapun di negara tersebut, pada kondisi yang mungkin di luar dugaan atau harapan ketika mereka masih berada di tanah airnya. Berdasarkan pemahaman tersebut kita harus mengakui bahwa pada kesempatan pertama perlindungan yang terbaik harus muncul dari diri tenaga kerja itu sendiri, sehingga kita tidak dapat menghindari perlunya diberikan batasan-batasan tertentu bagi tenaga kerja yang akan bekerja diluar negeri. Pembatasan yang utama adalah keterampilan atau pendidikan dan usia minimum yang boleh bekerja di luar negeri. Dengan adanya pembatasan tersebut diharapkan dapat diminimalisasikan kemungkinan eksploitasi terhadap TKI.

Pemenuhan hak warga negara untuk memperoleh pekerjaan sebagaimana yang diamanatkan dalam UUD 1945, dapat dilakukan oleh setiap warga negara secara perorangan. Terlebih lagi dengan mudahnya memperoleh informasi yang berkaitan dengan kesempatan kerja yang ada di luar negeri. Kelompok masyarakat yang dapat memanfaatkan teknologi informasi tentunya mereka yang mempunyai pendidikan atau keterampilan yang relatif tinggi. Sementara bagi mereka yang mempunyai pendidikan dan keterampilan yang relatif rendah yang dampaknya mereka biasanya dipekerjakan pada jabatan atau pekerjaan-pekerjaan kasar tentunya memerlukan pengaturan berbeda dari pada mereka yang memiliki keterampilan dan pendidikan yang lebih tinggi. Bagi mereka lebih diperlukan campur tangan Pemerintah

untuk memberikan pelayanan dan perlindungan maksimal.

Perbedaan pelayanan atau perlakuan bukan untuk mendiskriminasikan suatu kelompok dengan kelompok masyarakat lainnya, namun justru untuk menegakkan hak-hak warga negara dalam memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Oleh karena itu perlu ditegaskan bahwa prinsip pelayanan penempatan dan perlindungan TKI adalah persamaan hak, berkeadilan, kesetaraan gender serta tanpa diskriminasi. Telah dikemukakan di atas bahwa pada umumnya masalah yang timbul dalam penempatan TKI adalah berkaitan dengan hak asasi manusia, maka diperlukan adanya peraturan-peraturan yang ketat dan tegas, hal ini tidak lain adalah dalam rangka untuk melindungi TKI itu sendiri.

Untuk keperluan itu maka pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri. Sebagai tindak lanjut dari terbitnya Undang-Undang tersebut dan sebagai amanat dari *Pasal* 94 (2) UU Nomor 39 Tahun 2004, maka terbitlah Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2006 tentang Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia atau disingkat BNP2TKI yang kemudian diikuti dengan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2006 tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia. Undang-undang Penempatan dan Perlindungan TKI Luar Negeri dirumuskan dengan semangat untuk menempatkan TKI pada jabatan yang tepat sesuai dengan bakat, minat dan kemampuannya dengan tetap melindungi hak-hak TKI. Dengan demikian Undang-Undang ini diharapkan disamping dapat menjadi instrumen perlindungan bagi TKI baik selama masa pra penempatan, selama masa bekerja di luar negeri maupun selama kepulangan ke daerah asal di Indonesia juga dapat menjadi instrumen peningkatan kesejahteraan TKI beserta keluarganya.

1. Kedudukan, Fungsi dan Tugas BNP2TKI²⁾

Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia atau disebut BNP2TKI adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden. BNP2TKI juga mempunyai fungsi antara lain adalah :

- (1) BNP2TKI yang beranggotakan wakil-wakil instansi Pemerintah terkait mempunyai fungsi pelaksanaan kebijakan dibidang penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri secara terkoordinasi dan terintegrasi.
- (2) Bidang tugas masing-masing instansi terkait sebagaimana dimaksud pada *ayat* (1), meliputi bidang ketenagakerjaan, keimigrasian, hubungan luar negeri, administrasi kependudukan, kesehatan, kepolisian dan bidang lain yang dianggap perlu.
- (3) Wakil-wakil instansi pemerintah sebagaimana dimaksud pada *ayat* (1), mempunyai kewenangan dari dan selalu berkoordinasi dengan instansi induk masing-masing dalam pelaksanaan kebijakan dibidang penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri.
- (4) Status kepegawaian Pegawai Negeri Sipil yang berasal dari wakil Instansi Pemerintah terkait yang ditugaskan ke BNP2TKI adalah dipekerjakan.
- (5) Pengangkatan dan Pemberhentian Jabatan Pegawai Negeri Sipil, sebagaimana dimaksud pada *ayat* (4) ditetapkan oleh Kepala BNP2TKI.

Selain melaksanakan fungsi sebagaimana tersebut diatas, BNP2TKI juga mempunyai tugas :

- (1). Melakukan penempatan atas dasar perjanjian secara tertulis antara Pemerintah dengan Pemerintah negara, Pengguna Tenaga Kerja Indonesia atau Pengguna Berbadan Hukum di negara tujuan penempatan.

² Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2006 Tentang Badan Nasional Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia

- (2). Memberikan pelayanan, mengkoordinasikan, dan melakukan pengawasan mengenai :
- a. dokumen
 - b. pembekalan akhir pemberangkatan (PAP)
 - c. penyelesaian masalah
 - d. sumber-sumber pembiayaan
 - e. pemberangkatan sampai pemulangan
 - f. peningkatan kualitas calon Tenaga Kerja Indonesia
 - g. informasi
 - h. kualitas pelaksana penempatan Tenaga Kerja Indonesia dan
 - i. peningkatan kesejahteraan keluarganya. Tenaga Kerja Indonesia dan keluarganya

2. Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia atau BP3TKI³⁾

Untuk kelancaran tugas pelayanan di daerah maka BNP2TKI membentuk Unit Pelaksana Teknis yaitu Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan TKI (BP3TKI). Adapun kedudukannya adalah sebagai berikut :

1. Untuk kelancaran pelaksanaan pelayanan penempatan Tenaga Kerja Indonesia, dibentuk Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Ibukota Provinsi dan/atau tempat pemberangkatan Tenaga Kerja Indonesia yang dianggap perlu.
2. Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah unit Pelaksana Teknis di lingkungan BNP2TKI yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala BNP2TKI.
3. Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia dipimpin oleh Kepala Balai.

³ Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2006 Tentang Badan Nasional Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia

Sedangkan tugas dari BP₃TKI antara lain adalah :

- (1) Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia mempunyai tugas memberikan kemudahan pelayanan pemrosesan seluruh dokumen penempatan, perlindungan dan penyelesaian masalah TKI secara terkoordinasi dan terintegrasi di wilayah kerja masing-masing Balai P3TKI.
- (2) Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia dalam melaksanakan tugas pemberian kemudahan pelayanan pemrosesan dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan bersama-sama dengan instansi Pemerintah terkait baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah sesuai dengan bidang tugas masing-masing.
- (3) Bidang tugas masing-masing Instansi Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), meliputi ketenagakerjaan, keimigrasian, verifikasi dokumen kependudukan, kesehatan, kepolisian, dan bidang lain yang dianggap perlu.

Selain pembentukan BP3TKI di tiap-tiap daerah Propinsi, untuk kelancaran pemberangkatan dan pemulangan TKI, maka di tempat-tempat tertentu dibentuk pos Pelayanan TKI. Adapun tugasnya adalah :

- (1) Dalam rangka kelancaran pelaksanaan pemberangkatan dan pemulangan Tenaga Kerja Indonesia di pintu-pintu embarkasi dan debarkasi tertentu dibentuk pos-pos pelayanan.
- (2) Pos pelayanan mempunyai tugas melakukan pelayanan untuk memperlancar pemberangkatan dan pemulangan Tenaga Kerja Indonesia.
- (3) Pos pelayanan dalam melaksanakan tugasnya dikoordinasikan oleh Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia.
- (4) Pos Pelayanan Tenaga Kerja Indonesia dipimpin oleh seorang Koordinator.

3. Tata Cara Penempatan TKI

Pelaksana Penempatan TKI swasta yang akan menempatkan TKI ke luar negeri harus terlebih dahulu membuat perjanjian kerja sama penempatan yang dibuat secara tertulis dengan mitra usaha atau pengguna jasa yang membuat hak dan kewajiban para pihak. Pelaksana penempatan TKI juga harus membuat perjanjian tertulis dengan calon TKI yang memuat hak dan kewajiban para pihak dalam rangka penempatan TKI sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Disamping itu, TKI dan pengguna jasa juga harus membuat perjanjian kerja yang memuat syarat-syarat kerja, hak, dan kewajiban masing-masing pihak.

Pelaksanaan penempatan tenaga kerja Indonesia (TKI) menurut undang-undang Nomor 39 Tahun 2004 dilaksanakan dengan ketat tidak hanya menyangkut badan pelaksanaannya, tetapi juga persyaratan dan penyelenggaraannya. Hal ini dimaksudkan agar penempatan TKI tersebut berjalan dengan baik, selektif dan terhindar dari berita-berita yang kurang menguntungkan yang terkait dengan TKI ilegal sehingga dapat merusak nama baik bangsa dan negara Republik Indonesia. Penempatan TKI hanya dapat dilakukan jika pemerintah negara tujuan telah membuat perjanjian tertulis dengan pemerintah RI, atau negara tujuan memiliki peraturan perundang-undangan yang melindungi tenaga kerja asing. Ini dimaksudkan untuk menghindari perlakuan yang tidak manusiawi terhadap TKI.⁴⁾

Tata cara penempatan TKI ke luar negeri diatur dalam Pasal 31 UU No. 39 Tahun 2004 yang meliputi beberapa hal sebagai berikut :

1. Pengurusan Surat Ijin Pengerahan (SIP)

Pelaksana penempatan TKI swasta wajib memiliki SIP dari Menteri. Untuk mendapatkan SIP pelaksana penempatan terlebih dahulu harus memiliki :

⁴ Zaeni Asyhadie, *Hukum Kerja ; Hukum Ketenagakerjaan Bidang Hubungan Kerja*, Rajawali Pers, Jakarta, 2007, hal.209-211

- a. Perjanjian kerja sama penempatan dengan mitra usaha
- b. Surat permintaan TKI dari pengguna jasa
- c. Rancangan perjanjian kerja yang telah mendapat persetujuan dari Perwakilan Republik Indonesia di negara tujuan.

2. Perekrutan dan Seleksi

Perekrutan dan seleksi didahului dengan memberikan informasi kepada TKI tentang :

- a. Tata cara perekrutan
- b. Dokumen yang diperlukan, antara lain paspor, visa kerja, fotocopy ijasah terakhir sekurang-kurangnya SLTP, atau sederajat, fotocopy KTP yang menunjukkan umur TKI 18 tahun untuk yang dipekerjakan di perusahaan dan 21 tahun untuk yang dipekerjakan di pengguna jasa perorangan, surat keterangan status perkawinan, surat ijin suami/istri, surat ijin orang tua atau wali.
- c. Hak dan kewajiban calon TKI
- d. Situasi dan kondisi negara tujuan
- e. Perlindungan bagi TKI

3. Pendidikan dan Pelatihan

Calon TKI yang akan dipekerjakan harus memiliki kompetensi kerja. Jika belum memiliki sertifikasi tersebut calon TKI wajib diberikan pendidikan dan pelatihan yang sesuai dengan pekerjaan yang dilakukan oleh penempatan TKI. Disamping itu, kepada calon TKI pun perlu diberikan pemahaman tentang situasi, kondisi, adat istiadat, budaya, agama, resiko bekerja di luar negeri, bekal kemampuan berkomunikasi bahasa negara tujuan, dan pengetahuan serta pemahaman yang bersangkutan dengan hak dan kewajiban calon TKI.

4. Pemeriksaan kesehatan dan psikologi

Pemeriksaan ini dimaksudkan untuk mengetahui derajat kesehatan dan kesiapan psikis serta kesesuaian kepribadian calon TKI dengan pekerjaan yang dilakukan.

5. Pengurusan dokumen

Setelah memenuhi cara-cara di atas calon TKI harus melengkapi dokumen yang disebutkan di atas.

6. Pemberangkatan

Pemberangkatan hanya bisa dilakukan setelah calon TKI menandatangani perjanjian kerja dan telah memiliki Kartu Tanda Kerja Luar Negeri (KTKLN)

4. Perlindungan Tenaga Kerja di Luar Negeri.⁵⁾

Undang-undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri, menentukan ada tiga jenis perlindungan bagi TKI, yaitu :

1. Perlindungan TKI Pra Penempatan.

Perlindungan TKI Pra Penempatan meliputi beberapa hal berikut:

a. Pemberian informasi kepada calon TKI yang dilakukan oleh pelaksana penempatan TKI swasta dan sebelumnya wajib mendapatkan persetujuan dari instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan. Informasi tersebut meliputi :

- 1). tata cara perekrutan
- 2). dokumen yang diperlukan
- 3). hak dan kewajiban TKI
- 4). situasi, kondisi serta resiko di negara tujuan
- 5). tata cara perlindungan TKI

b. Kepada calon TKI yang belum memiliki sertifikasi dan kompetensi kerja, pelaksana penempatan TKI swasta wajib melakukan pendidikan dan pelatihan sesuai dengan pekerjaan yang dilakukan.

⁵ Agusmidah, *Dinamika dan Hukum Ketenagakerjaan Kajian Teori*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, hal. 75.

- c. Calon TKI harus mengerti dan memahami isi perjanjian kerja yang telah ditanda tangani sebelum TKI diberangkatkan ke luar negeri di hadapan pejabat instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan.
- d. PelaksanapenempatanTKIswastawajibmengikutsertakan TKI yang diberangkatkan ke luar negeri dalam program asuransi.
- e. PelaksanapenempatanTKIswastawajibmengikutsertakan TKIyangdiberangkatkanke luar negeri dalam pembekalan akhir penempatan.
- f. Pelaksana penempatan TKI swasta menampung calon TKI sebelum pemberangkatan.

5. Konflik Antara BNP2TKI dengan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi

Dalam perjalanannya pernah terjadi ketegangan antara BNP2TKI dengan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Perbedaan penafsiran institusi mana yang berhak mengelola dalam hal penempatan TKI sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI, menjadi pemicu utama ketidakharmonisan hubungan antara BNP2TKI dengan Kemenakertrans. Kisruh ini muncul akibat terbitnya Permenakertrans No. 22/MEN/XII/2008 tahun 2008 tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan TKI yang intinya mengambilalih peran BNP2TKI dalam hal penempatan dan perlindungan TKI. Kepala BNP2TKI Moh Jumhur Hidayat ketika memberi tanggapan kepada pertanyaan sejumlah anggota dewan dalam acara Rapat Dengan Pendapat (RDP) DPR-RI dengan BNP2TKI mengatakan bahwa sesuai amanat UU No. 39 Tahun 2004, BNP2TKI adalah lembaga yang diberi tugas untuk penempatan TKI di luar negeri, namun Kemenakertrans memberikan penafsiran lain dengan menempatkan BNP2TKI hanya mengurus tugas penempatan G to G. Sejak 1 Februari 2009 Permenakertrans

ini berlaku, BNP2TKI memperkirakan pemerintah daerah di 361 kabupaten/kota dan 33 propinsi tidak akan siap menjalankannya. Pemda akan mengeluarkan Perda-Perda yang pada akhirnya akan merugikan TKI. Dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) ini sikap Komisi IX adalah akan mempertanyakan alasan Menakertrans Erman Suparno pada waktu itu soal keluarnya Permenakertrans yang kontroversial tersebut.⁶⁾ Sebaliknya pada kesempatan yang berbeda Menakertrans Erman Suparno berpendapat bahwa sebagai seorang Menteri yang di tugasi oleh Negara untuk menangani ketenagakerjaan mempunyai hak dan wewenang untuk mengatur masalah penempatan TKI. Dan di era otonomi daerah seperti saat ini sudah sewajarnya masalah ketenagakerjaan diserahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintah daerah.⁷⁾

Ketua Komisi IX DPR RI dr Ribka Tjiptaning menilai Permenakertrans No. 22/MEN/XII/2008, yang mengalihkan kewenangan pengelolaan TKI kepada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnakertrans) dan menyerahkan urusan pemulangan TKI kepada Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS), masih belum bisa dilaksanakan karena adanya perbedaan penafsiran antara Kemenakertrans dan BNP2TKI. Komisi IX DPR mengingatkan, baik BNP2TKI maupun Kemenakertrans adalah lembaga eksekutif. Keduanya memiliki kewenangan yang sama untuk mengatur masalah TKI, karena itu seharusnya kontroversi masalah kehadiran Permenakertrans No. 22/MEN/XII/2008 yang membonsai habis kewenangan BNP2TKI bisa diselesaikan dengan cepat. DPR menyarankan agar kontroversi kehadiran Permenakertrans No. 22 tidak berlarut-larut, Kemenakertrans dan BNP2TKI sebaiknya duduk bersama menyamakan persepsi dalam memahami UU No. 39 Tahun 2004. Diakuinya, DPR khususnya komisi IX RI tidak mempunyai kewenangan untuk menentukan siapa yang paling berwenang dalam mengatur penempatan TKI. Karena itu DPR menyerahkan kasus perselisihan atau perbedaan persepsi antara

⁶ <http://www.bnp2tki.go.id/content/view/1252/231>

⁷ <http://www.depnakertrans.go.id/news.html,175,naker>

Kemenakertrans dan BNP2TKI kepada Presiden.⁸⁾

Menurut penulis keberadaan Permenakertrans No: 22/MEN/XII/2008 tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri jelas bertentangan dengan ketentuan hukum yang lebih tinggi di atasnya, sesuai UU No. 10 Tahun 2004 (saat ini UU No. 12 Tahun 2011), Peraturan Menteri itu dapat diterbitkan sejauh diamanatkan oleh Undang-Undang, namun demi kepastian hukum Permen tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, seperti Peraturan Presiden atau Undang-Undang yang lain. Yang terjadi dalam kasus ini, Permenakertrans No: 22/MEN/XII/2008 itu jelas bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri dan Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2006 tentang Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia.⁹⁾

Ketua Perhimpunan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (P3TKI) Munir Achmad menyesalkan surat Plt. Dirjen Bina Penta I Made Arka Nomor B 110/ PPTKI/II/2009 pada 6 Februari 2009 yang berisi permintaan kepada para ketua Asosiasi Pelaksana Penempatan TKI Swasta (PPTKIS) agar mengadukan anggota yang tidak mau memproses penempatan TKI di Ditjen Binapenta. Permintaan tersebut merupakan bentuk intimidasi dengan mencoba memecah belah sikap berbagai asosiasi PPTKIS.¹⁰⁾

Ia menyesalkan cara Plt Dirjen Bina Penta mengadu anggota asosiasi PPTKIS karena di lapangan sebagian memanfaatkan surat tersebut untuk menakut-nakuti anggotanya dan mengancam pencabutan Surat Izin Pelaksana Penempatan TKI (SIPPTKI) bila masih mengurus dokumen melalui Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (BNP2TKI). Ia mengingatkan sesuai ketentuan UU Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan

⁸⁾ <http://www.bnp2tki.go.id/content/view/1260/231>

⁹⁾ <http://www.bnp2tki.go.id/content/view/1262/231>

¹⁰⁾ <http://www.bnp2tki.go.id/content/view/1245/231>

dan Perlindungan TKI Di Luar Negeri, yang disebut PPTKIS adalah perusahaan swasta yang telah mendapat surat izin dari Mennakertrans sesuai prosedur yang telah ditentukan UU.

Sesuai Pasal 18 UU Nomor 39 Tahun 2004 dan Pasal 12 ayat (1) Peraturan Mennakertrans Nomor PER. 38/MEN/VII/2006 tentang Tata Cara Pemberian, Perpanjangan dan Pencabutan Surat Izin Pelaksana Penempatan TKI, menteri hanya dapat mencabut SIPPTKI apabila PPTKIS tidak lagi memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada Pasal 13 UU Nomor 39 Tahun 2004 dan tidak melaksanakan kewajiban dan tanggung jawabnya dan/ atau melanggar larangan dalam penempatan dan perlindungan TKI di Luar Negeri yang di atur dalam UU Nomor 39 Tahun 2004.

Menurut Kepala BNP2TKI Moh Jumhur Hidayat, Permenakertrans No. 22/ MEN/XII/2008 yang memangkas habis wewenang Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) jika benar-benar diterapkan, berpotensi merugikan TKI hingga Rp 1,5 trilyun. Kerugian TKI ini berasal dari eksploitasi, pungutan liar, dan penipuan asuransi TKI yang selama ini telah berhasil dibersihkan oleh BNP2TKI. ¹¹⁾

C. PENUTUP

Sebagai amanat dari UU Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, maka dibentuklah Badan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP₂TKI) berdasarkan Peraturan Presiden Nomor : 81 Tahun 2006. Untuk kelancaran tugas pelayanan maka di tiap propinsi dibentuk Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan TKI (BP₃TKI), dan dipintu-pintu embarkasi dan debarkasi tertentu dibentuk Pos Pelayanan TKI (P₂TKI).

Dalam perjalanannya BNP₂TKI dan Kemenakertrans pernah terjadi konflik hal ini disebabkan keluarnya Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor : 22/MEN/

¹¹ <http://www.bnp2tki.go.id/content/view/1249/231>

XII/2008 tentang Pelaksanaan Penempatan dan Perlindungan TKI. BNP₂TKI menganggap Kemenakertrans telah mengambil kewenangan dan fungsi dari BNP₂TKI, sedangkan Menakertrans berpendapat bahwa sebagai seorang menteri yang ditugasi oleh negara untuk menangani masalah ketenagakerjaan mempunyai hak dan wewenang untuk mengatur masalah TKI. Apalagi di era otonomi daerah ini sudah seharusnya masalah ketenagakerjaan juga melibatkan Pemerintah Daerah.

Sebetulnya tujuan dari Permenakertrans Nomor : 22/MEN/XII/2008 cukup baik karena telah melibatkan pemerintah daerah dalam penempatan TKI diluar negeri hal ini sejalan dengan undang-undang tentang otonomi daerah / pemerintah daerah yang menyerahkan sebagian kewenangan atau urusan dalam bidang ketenagakerjaan ke daerah. Namun secara formil Permenakertrans ini berpotensi bertentangan dengan Peraturan Perundangan yang lebih tinggi yaitu Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2006 dan Undang-Undang Nomor 39 tahun 2004. Untuk mengatasi permasalahan ini Presiden sebagai kepala pemerintahan/eksekutif harus turun tangan karena baik BNP₂TKI maupun Kemenakertrans sama sama bagian dari eksekutif atau bawahan langsung dari Presiden. Tetapi kalau hal tersebut tidak selesai maka dapat juga melalui peradilan yaitu dengan melakukan pengujian terhadap Permenakertrans Nomor : 22/MEN/XII/2008 ke Mahkamah Agung.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

Agusmidah, *Dinamika dan Hukum Ketenagakerjaan Kajian Teori*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010.

Soedarjadi, *Hukum Ketenagakerjaan Di Indonesia*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2008

Zaeni Asyhadie, *Hukum Kerja ; Hukum Ketenagakerjaan Bidang Hubungan Kerja*, Rajawali Pers, Jakarta, 2007

2. Perundang-undangan

Undang-undang No.39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan
Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri

Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2006 Tentang Badan Nasional
Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia

Instruksi Presiden No. 6 Tahun 2006 Tentang Kebijakan
Reformasi Sistem Penempatan Dan Perlindungan
Tenaga Kerja Indonesia

Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor :
22/MEN/XII/2008 Tentang Pelaksanaan Penempatan
dan Perlindungan TKI.

3. Internet

www.depnakertrans.go.id

www.bnp2tki.go.id

<http://www.bnp2tki.go.id/content/view/1252/231>

<http://www.depnakertrans.go.id/news.html,175,naker>

<http://www.bnp2tki.go.id/content/view/1260/231>

<http://www.bnp2tki.go.id/content/view/1262/231>

<http://www.bnp2tki.go.id/content/view/1245/231>

<http://www.bnp2tki.go.id/content/view/1249/231>

X. EKSISTENSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) SEBAGAI LEMBAGA NEGARA PEMBAWA ASPIRASI KEPENTINGAN DAERAH

A. PENDAHULUAN

Salah satu perubahan yang dilakukan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 ialah dibentuknya badan baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dalam ketentuan lama (sebelum diubah), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), ditambah utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Dalam undang-undang yang kemudian ditetapkan yang dimaksud dengan utusan-utusan dari daerah-daerah ialah wakil dari provinsi-provinsi yang jumlah antara 4 (empat) sampai dengan 8 (delapan) orang, tergantung dari jumlah penduduk warga negara di masing-masing provinsi.¹

Sebagai suatu lembaga legislative yang lahir setelah perubahan UUD 1945. Dasar pembentukannya ialah perubahan ketiga UUD 1945, yaitu dalam pasal 22C, 22D dan 22E UUD 1945. Dalam perubahan keempat UUD 1945, posisi DPD ini diatur lebih lanjut dalam konteksnya sebagai bagian dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dalam pasal 2 ayat 1 dikatakan bahwa MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan

¹ Sri Soemantri, *Kedudukan dan Peranan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan R.I.*, Makalah untuk "Focus Group Discussion", Jakarta, 2003, hal. 5

umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Sebelum terjadinya perubahan terhadap UUD 1945 salah satu persoalan yang muncul dalam penyelenggaraan Negara yaitu bagaimana menjembatani antara kepentingan pemerintah pusat dan daerah karena itu kehadiran DPD sebagai parlemen sangat diharapkan dapat memecahkan persoalan tersebut. Dalam sistem demokrasi, parlemen adalah lembaga yang mewakili kepentingan rakyat. Parlemen memiliki kewenangan rakyat, Parlemen memiliki kewenangan dalam menentukan setiap aturan hukum dan kebijakan pada sebuah Negara.

Di sejumlah Negara yang wilayahnya luas serta memiliki masyarakat yang sangat majemuk, seperti Amerika Serikat, Australia, Cina, Argentina, Brazil, Jepang dan Filipina, adanya lembaga-lembaga politik yang memperjuangkan kepentingan lokal/daerah adalah suatu prasyarat yang tak terhindarkan. Oleh sebab itulah kemudian parlemennya dibagi menjadi 2 bentuk, yaitu disamping representasi kepentingan nasional secara umum melalui partai politik juga ada sebuah institusi yang mewakili aspirasi masyarakat lokal secara langsung. Bentuk parlemen seperti ini populer disebut dengan istilah bikameralisme. Setiap Negara yang menganut sistem bikameral tentunya mempunyai karakter dan pendekatan yang berbeda dalam hal rekrutmen keanggotaan, kewenangan atau kewajibannya.

Dalam konteks Indonesia saat ini, kehendak untuk memperkuat sistem demokrasi melalui pembentukan lembaga politik dua kamar ini adalah sebuah keniscayaan. Sebagai sebuah bangsa yang majemuk, pluralitas politik dan budaya tentunya perlu mendapat wadah yang tepat. Disamping aliran politik, konstruksi perpolitikan juga harus pula mempertimbangkan kenyataan sosiologis-antropologis masyarakat yang hidup berdasarkan pada kebudayaan (lokalitas) yang beragam. Keberagaman itulah yang semestinya diakomodir sebagai sebuah kekuatan bangsa. Model demokrasi yang hendak dibangun dalam masyarakat yang multietnis-multibudaya seperti di Indonesia ini, pada akhirnya memang harus mencerminkan dua hal diatas, yaitu representasi

politik dan representasi kultural.²

Dengan dibentuknya DPD, sejalan dengan pemberlakuan kebijakan otonomi daerah, posisi tawar daerah terhadap pemerintah pusat semakin kuat. DPD tidak hanya berfungsi sebagai representasi masyarakat lokal saja tapi juga membawa misi untuk mengapresiasi kepentingan-kepentingan daerah. Sementara itu, peluang untuk mempererat hubungan pusat dengan daerah, termasuk dalam menjaga integrasi dan keutuhan bangsa dapat terjaga dengan baik.

Dari uraian diatas terlihat bahwa pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dimaksudkan untuk menjembatani dan mengakomodasi kepentingan daerah di dalam ikut serta membuat kebijakan yang dilakukan pemerintah pusat, jadi ide pembentukan DPD dirasakan sangatlah ideal dan rasional. Oleh karena Negara Indonesia yang berbinneka itu untuk lebih meningkatkan persatuan dan kesatuan dalam satu bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka menjadi keharusan adanya alat perekat dengan memberdayakan potensi daerah melalui perwakilannya. Untuk itu sangatlah beralasan bila setiap kebijakan Negara memperhatikan aspirasi rakyat daerah melalui Dewan Perwakilan Daerah aktif terlibat didalamnya. Karena bagaimanapun kebijakan Negara ini juga merupakan kebijakan yang harus dijalankan oleh rakyat di daerah. Meskipun juga daerah telah diwakili oleh mereka yang terpilih dari partai politik untuk duduk di DPR.³

Terbentuknya DPD merupakan bukti telah terjadinya perubahan secara konstitusional, yang semula perwakilan daerah hanya dalam bentuk Utusan Daerah (UUD 1945 asli) dengan mekanisme utusan daerah dipilih oleh DPRD provinsi, sebaliknya sekarang DPD dibentuk melalui proses pemilihan umum yang langsung oleh rakyat, hal ini merupakan wujud perkembangan

² Muslimah Hanim, *Eksistensi DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, UIR Press, Pekanbaru, 2007, hal. 112

³ Jimly Asshiddiqie, *Format kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Pres, Yogyakarta, 2004, hal. 17

dan sekaligus untuk peningkatan iklim demokrasi di Indonesia. DPD dibentuk bertujuan untuk mewakili daerah dan ditugasi oleh konstitusi untuk memperjuangkan kepentingan daerah. Namun permasalahannya adalah dalam realitasnya saat ini keberadaan DPD tidak seperti yang diharapkan, karena DPD tidak mempunyai peran, wewenang dan fungsi yang cukup menentukan terutama dalam hal fungsi legislasi. Oleh karena itu dalam makalah ini Penulis akan membahas masalah kedudukan, wewenang dan fungsi DPD dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia khususnya dalam memperjuangkan kepentingan daerah.

B. PEMBAHASAN

1. Dewan Perwakilan Daerah Sebagai Sebuah Lembaga Negara

Kelembagaan Negara atau alat-alat perlengkapan merupakan salah satu komponen yang harus diatur dalam sebuah ketentuan hukum yang disebut konstitusi, dengan kata lain kelembagaan Negara merupakan salah satu materi muatan konstitusi, sebagaimana pendapat Sri Soemantri bahwa :

1. Adanya pengaturan tentang perlindungan hak asasi manusia dan warga negara ;
2. Adanya pengaturan tentang susunan ketatanegaraan suatu Negara yang mendasar, dan;
3. Adanya pembatasan dan pembagian tugas-tugas ketatanegaraan yang mendasar.

Berkaitan dengan itu, yang dimaksud dengan susunan ketatanegaraan yang mendasar ialah ditetapkannya alat-alat perlengkapan Negara dalam konstitusi. Di Negara Republik Indonesia, hal itu terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah

Konstitusi (MK).⁴

Berdasarkan Perubahan Ketiga UUD 1945 telah diatur pasal-pasal yang terkait dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) antara lain :

1. Pasal 22C ayat (1) tentang tata cara pengisian anggota DPD melalui pemilihan umum.
2. Pasal 22C ayat (2) tentang ketentuan jumlah yang sama bagi tiap propinsi dengan batas tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR
3. Pasal 22C ayat (3) tentang ketentuan minimal DPD menyelenggarakan sidangnya
4. Pasal 22D ayat (1) tentang ketentuan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang hal-hal yang terkait dengan kepentingan daerah oleh DPD kepada DPR
5. Pasal 22D ayat (2) tentang pembahasan RUU dimaksud
6. Pasal 22D ayat (3) tentang pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dimaksud dengan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama.
7. Pasal 22D ayat (4) tentang syarat-syarat dan tata cara pemberhentian anggota DPD diatribusikan pada undang-undang
8. Pasal 22F ayat (1) tentang pertimbangan DPD bagi pemilihan anggota BPK oleh DPR

Dalam sistem parlemen dua kamar seperti di Amerika Serikat, setiap rancangan UU mengharuskan persetujuan bersama antara DPR dan Senat. Ketentuan semacam ini tentu tidak harus diadopsi secara persis dalam situasi di Indonesia. Jika suatu rancangan UU dipersyaratkan untuk disetujui oleh DPR dan DPD sekaligus seperti di Amerika Serikat, niscaya dapat timbul penilaian bahwa proses suatu UU dimasa yang akan datang

⁴ Sri Soemantri, *UUD 1945 dan Aspek-aspek perubahannya*, UNPAD Press, Bandung, 2002. hal. 3

menjadi lebih berat, yaitu disamping harus disetujui bersama oleh DPD dan DPR, juga harus disetujui bersama oleh Presiden.⁵

Setelah lahirnya Dewan Perwakilan Daerah memunculkan pertanyaan yakni apakah sistem parlemen Indonesia dapat dikatakan sebagai parlemen bikameral? Para ahli berbeda pendapat. Ada yang berargumen bahwa parlemen Indonesia adalah Bikameral yang lemah (*weak bicameralism*), namun ada pula yang menyatakan bahwa Indonesia bukanlah parlemen bikameral, melainkan trikameral. Saldi Isra misalnya berpandangan bahwa dengan adanya kewenangan yang masih dimiliki MPR, disamping kewenangan konstitusional yang dimiliki DPR dan DPD, maka sebenarnya Indonesia menganut system parlemen tiga kamar.⁶

Sementara Denny Indrayana berpendapat bahwa : pilihan sistem parlemen Indonesia, pasca Perubahan Ketiga UUD 1945, kembali meneguhkan pola “bukan-bukan” dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sistem yang “ daging bukan ikan juga bukan : *neither meat nor fish*”. Misalnya, sebelum amandemen UUD 1945 Indonesia menganut sistem pemerintahan yang bukan parlementer, tetapi bukan pula presidensial. Sri Soemantri menyebutkan sebagai sistem pemerintahan kuasi presidensial. Contoh lain, sistem pemilihan anggota DPR diakui menggunakan metode proporsional terbuka, namun pada prakteknya setengah tertutup ; atau sistem proporsional bukan terbuka, tetapi bukan pula tertutup. Konsep “bukan-bukan” itu pula yang dihasilkan pada sistem parlemen sekarang, bukan unikameral, tetapi bukan pula bikameral, tetapi cenderung trikameral. Lebih tepatnya, sistem Trikameral yang terbentuk lebih didominasi kekuatan DPR.

Sebetulnya ketidak jelasan model parlemen yang dianut Indonesia ini lahir sebagai akibat dari tarik menarik antara dua kutub di MPR ketika melakukan amandemen UUD 1945. Satu kutub bersemangat untuk membentuk *strong bicameralism*, sedang kubu yang lain sama sekali menolak pembentukan sistem

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Format kelembagaan Negara...Op.Cit.*, hal. 77

⁶ Saldi Isra dalam Muslimah Hamin, *Eksistensi DPD ...Op.,Cit.*, hal. 115

bikameral, atau berkehendak terus mempertahankan sistem unikameral. Bagi kubu *strong bicameralism*, model unikameral yang menempatkan MPR sebagai lembaga parlemen yang super menimbulkan pemusatan kekuasaan yang anti demokrasi, dan merupakan salah satu pendorong utama bagi hadirnya MPR yang mudah direkayasa Presiden Soeharto guna melanggengkan kekuasaannya. Sebaliknya, bagi kelompok anti parlemen bikameral, konsep tersebut akan mendorong Indonesia menuju bentuk Negara federal, salah satu konsep tabu yang wajib dihindari.

Kompromi diantara kedua kubu di MPR 1999-2004 inilah yang akhirnya melahirkan sistem bukan unikameral, tetapi bukan pula bikameral : *neither meat nor fish*. Kalaupun DPD pada akhirnya disetujui oleh kubu penolak bikameral, yang salah satunya dipelopori oleh fraksi PDI Perjuangan, itu karena kewenangan dan keberadaan DPD pada ujungnya sengaja dikompromikan dan didesain antara ada dan tiada.⁷

Semula ide pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dikaitkan dengan upaya untuk merestrukturisasikan bangunan parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameralism*). Oleh karena itu, perlu diatur dan ditentukan dengan tepat pembagian tugas dan kewenangan masing-masing lembaga perwakilan ini yang pada kakekatnya sama-sama merupakan lembaga legislative. Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sama-sama parlemen dengan fungsi utamanya pengawasan dan legislasi ataupun ditambah dengan fungsi anggaran sebagai instrumen yang penting dalam rangka fungsi pengawasan parlemen terhadap pemerintah. Sebagai sama-sama lembaga parlemen, keseluruhan fungsi parlemen itu ada di kedua lembaga ini, dan kerana itu pembagian tugas keduanya dapat diatur berkenaan dengan aspek-aspek tertentu yang terkait dengan fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran tersebut. Misalnya, pelaksanaan fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi

⁷ Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada : Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2008, hal. 304

anggaran yang berkenaan dengan kepentingan daerah-daerah, haruslah dilakukan oleh DPD bukan DPR.⁸

Dewan Perwakilan Daerah dibentuk untuk lebih mengembangkan demokratisasi di Indonesia. Dewan ini dibentuk untuk menampung aspirasi daerah agar mempunyai wadah dalam menyuarakan kepentingan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Mengenai cara pemilihan anggota dari lembaga ini dan bagaimana kekuasaan dan fungsinya yang diberikan konstitusi akan dibahas sesuai dengan yang tercantum di dalam konstitusi Indonesia saat ini dan juga menurut undang-undang yang terkait dengan Dewan Perwakilan Daerah.

2. Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Komposisi atau susunan DPD diatur dalam Pasal 22C ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 bahwa : “Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap propinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga anggota Dewan Perwakilan Rakyat”.

Kedudukan DPD sebagai salah satu lembaga Negara yang merepresentasikan kepentingan daerah, disamping itu DPR bersama-sama dengan DPD merupakan sidang gabungan (*joint session*) dalam MPR untuk membicarakan masalah yang sangat mendasar, seperti menetapkan dan mengubah UUD serta beberapa kewenangan lainnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1).

3. Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa keberadaan Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga negara yang mempresentasikan kepentingan daerah, maka keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah akan diwarnai oleh

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Loc. Cit.*

komponen masyarakat yang berjuang demi kesejahteraan daerah.

Tentang keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah ini secara lebih detil diatur dalam Undang-Undang No.7 Tahun 20017 tentang Pemilihan Umum dan juga Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Di dalam Undang-Undang No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum disebutkan bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.⁹

4. Tugas, Wewenang dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah

a. Tugas dan Wewenang

Sesuai dengan ketentuan Pasal 22D ayat (1) (2) dan (3) yang menyebutkan bahwa :

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

⁹ Pasal 181 UU. No. 7 Tahun 2017 *Tentang Pemilihan Umum* .

- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.

Selain wewenang yang diatur dalam ketentuan pasal 22D ayat (1) (2) dan (3) UUD 1945 tersebut diatas DPD juga mempunyai wewenang sebagaimana dimaksud dalam pasal 23E ayat (2) dan 23F UUD 1945 yang menyebutkan;

Pasal 23E ayat (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.

Pasal 23F ayat (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.

b. Fungsi Dewan Perwakilan Daerah

Gagasan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah tidak terlepas dari *Pertama*, adanya tuntutan demokrasi, bahwa pengisian anggota lembaga negara senantiasa dapat mengikutsertakan rakyat pemilih, sehingga keberadaan Utusan daerah dan Utusan Golongan dalam komposisi MPR yang semula ditunjuk oleh unsur pemerintah digantikan dengan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah. *Kedua*, Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah juga timbul akibat semakin maraknya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang jika tidak dikendalikan dengan baik berujung pada tuntutan separatisme sehingga Dewan Perwakilan Daerah dibentuk sebagai representasi kepentingan rakyat di daerah.

Dalam pada itu, Dewan Perwakilan Daerah mempunyai misi sebagai lembaga Negara yang memiliki fungsi integrasi sebagaimana diamanatkan sila ketiga Pancasila, yakni Persatuan Indonesia, sehingga setiap kepentingan daerah senantiasa berada dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dengan demikian, hakekat keberadaan Dewan Perwakilan Daerah juga harus mengalir dari pasal-pasal yang terkait dengan pemerintah daerah, antara lain: Pasal 18 ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945, bahwa; Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.¹⁰

Hal tersebut perlu ditegaskan, mengingat 34 provinsi masih terdapat perbedaan sumber daya alam dan sumber daya manusia bahkan sumber dana yang cukup signifikan bagi terselenggaranya otonomi daerah yang relatif sama. Dalam kondisi demikian dapat diasumsikan, tiap anggota DPD kelak dibebani dengan situasi, kondisi dan kepentingan masing-masing provinsi yang juga sangat beragam yang pada akhirnya mungkin akan mempengaruhi keutuhan NKRI sehingga dibutuhkan antisipasi bagi terselenggaranya fungsi integrasi.¹¹

5. Dewan Perwakilan Daerah menjadi Sub-Ordinasi DPR

Dengan mengenyampingkan kehadiran MPR, relasi DPR dan DPD adalah ibarat hubungan majelis rendah (*lower house*) dan majelis tinggi (*upper house*) dalam sistem parlemen dua kamar, dimana DPD merupakan majelis tinggi. Majelis rendah dibahasakan berbeda seperti *House of Commons* (Inggris); *House of Representatives* (Amerika Serikat) dan *Bundestag* (Jerman). Di sisi lain, majelis tinggi disebut *House of Lords* (Inggris), *Senate* (Amerika Serikat), *Bundesrat* (Jerman) dan *Councillors* (Jepang).

¹⁰ Sri Soemantri, *UUD 1945 dan Aspek-aspek...Op.Cit.*, hal 53

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Format kelembagaan Negara...Op.Cit.*, hal. 77

Dalam bikameral yang jauh tidak seimbang (*weak bicameralism*) yang posisinya lebih lemah adalah selalu majelis tinggi, dan belum pernah terjadi sebaliknya. Lebih kuatnya *lower house* diantaranya adalah karena ada anggota *upper house* yang tidak dipilih langsung. Meskipun hal itu tidak terjadi dalam kasus di Jepang, dimana *upper house*-nya yang dipilih langsung. Di negeri matahari terbit itu, tetap saja kewenangan legislasi majelis tinggi tetap lebih lemah, karena dapat diveto oleh majelis rendahnya. Meski demikian, posisi majelis tinggi di Jepang tersebut masih lebih lumayan dibandingkan nasib majelis tinggi di Indonesia. Disini, DPD meski juga sudah dipilih langsung tetapi tetap saja berposisi jauh lebih rendah dari DPR, dan jauh dari itu tidak punya kewenangan legislasi sekuat *House of Councillors* di Jepang.¹²

Dibandingkan dengan DPR, kewenangan DPD amat minimalis, baik dari sisi institusional maupun personal. Disisi institusional DPR adalah pemegang mandat legislasi bersama-sama dengan Presiden ; mempunyai fungsi pengawasan; dan mempunyai fungsi *budgeting*. Disisi lain DPD hanya merupakan “lembaga pemberi pertimbangan agung” kepada DPR ke dalam ketiga fungsi institusional DPR tersebut. Lebih jauh, berbeda dengan DPR yang diproteksi keberadaannya dari kemungkinan dibubarkan oleh Presiden, maka DPD tidak mempunyai proteksi kontitusional demikian. Tidak hanya rentan secara institusional, DPD juga lemah secara personal. Bila anggota-anggota DPR dilindungi dengan hak imunitas di dalam konstitusi, maka anggota DPD tidak mempunyai garansi konstitusi demikian. Hak imunitas bagi anggota DPD baru hadir dalam UU Susunan dan Kedudukan DPR, DPD dan DPRD. Lebih jauh, hak-hak lain yang dimiliki anggota DPR semuanya dijamin dalam UUD 45, sedangkan hak-hak anggota DPD hanya diatur dalam UU Susduk. Perbedaan hierarki peraturan tersebut secara nyata menggambarkan inferiornya DPD dihadapan DPR.¹³

¹² Denny Indrayana, *Op. Cit.*, hal. 305.

¹³ Denny Indrayana, *Op. Cit.*, hal. 306

Kewenangan yang sangat terbatas itu dapat dikatakan menyebabkan DPD hanya sebagai formalitas konstitusional belaka disebabkan oleh kompromi yang melatar belakangi pelaksanaan amandemen UUD 45. Seperti diketahui, ketika gagasan amandemen ini muncul secara kuat, muncul pula penentangan dari kelompok-kelompok tertentu sehingga ada dua arus ekstrem yang berhadapan ketika itu. Pertama, arus yang menghendaki perubahan UUD 1945 karena itu selalu menimbulkan sistem politik yang tidak demokratis. Kedua arus yang menghendaki agar UUD 1945 dipertahankan sebagaimana adanya karena merupakan hasil karya para pendiri negara yang sudah sangat baik. Tolak tarik antara kedua ekstrem itu akhirnya melahirkan kompromi berupa kesepakatan dasar yang menyebabkan amandemen tak dapat dilakukan secara leluasa untuk dapat disesuaikan dengan ilmu konstitusi.¹⁴

Kesepakatan dasar tersebut memuat lima hal. *Pertama*, Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945; *Kedua*, tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; *Ketiga*, mempertahankan sistem presidensial; *Keempat*, Penjelasan UUD 1945 yang berisi hal-hal yang bersifat normative akan dimasukkan di dalam pasal-pasal; dan *Kelima*, perubahan dilakukan dengan cara addendum.

Butir kesepakatan dasar yang kelima itulah yang kemudian secara langsung menyebabkan DPD dibentuk sebagai lembaga Negara tetapi dengan fungsi yang hampir tak berarti. Dengan perubahan secara addendum maka UUD 1945 yang asli tetap menjadi landasan utama sehingga perubahan-perubahannya dilakukan melalui penyisipan atas setiap pasal yang manakala ada pasal yang harus diubah atau diganti maka perubahannya dijadikan lampiran atas UUD yang asli. Dengan cara yang demikian, ketika mengamandemen pasal tentang MPR, ditetapkan bahwa MPR hanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang seolah-olah menampung gagasan bikameral (padahal MPR tidak diberi fungsi legislasi), tetapi ketika mengamandemen pasa-

¹⁴ Moh. Mahfud M.D, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007, hal 68.

pasal tentang DPR dikuatkanlah fungsi DPR sebagai lembaga negara yang memegang kekuasaan membentuk UU tanpa bersama DPD. Itulah sebabnya DPD kemudian hanya menjadi pelengkap penyerta diantara lembaga-lembaga negara yang ada.¹⁵

Kalaupun DPD dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Undang-Undang tersebut harus disampaikan kepada DPR dan apabila DPR setuju maka Rancangan Undang-Undang tersebut dianggap menjadi Rancangan Undang-Undang usul dari DPR. Hal ini dapat dilihat dalam UU No. 17 Tahun 2014 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Pasal 166 ayat (1) Rancangan undang-undang dapat diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kemudian Pasal 166 ayat (2) Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR.¹⁶

Dengan fungsi dan wewenang seperti itu maka sebenarnya DPD dapat dikatakan tidak mempunyai fungsi ketatanegaraan yang berarti. Peran-perannya yang sering dilakukan untuk menyampaikan aspirasi rakyat Daerah terhadap pusat sebenarnya dapat dilakukan oleh Ormas dan LSM atau oleh Media Massa. DPD hanya menjadi penting kalau terjadi sesuatu yang akan jarang terjadi dan sifatnya insidental berdasarkan UUD 1945, yakni terjadinya perubahan atas UUD dan terjadinya *impeachment* terhadap Presiden/Wapres yang prosesnya sampai ke MPR.

6. Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Hanya Menjadi Penting

¹⁵ *Ibid.*, hal. 70

¹⁶ Undang-Undang No.17 Tahun 2014 *Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.*

a. Terjadi Perubahan UUD

Seperti diketahui, usul mengubah UUD 1945 menurut pasal 37 harus diajukan oleh sekurangnya 1/3 dari anggota MPR, dengan menyebut pasal dan alasan yang akan diubah sekaligus dengan usul perubahannya. Jika ada upaya politik kearah itu, maka anggota-anggota DPD jika mereka kompak, akan menjadi penting dan turut menentukan apakah setuju tidak atas usul perubahan. Dalam praktik yang muncul akhir-akhir ini, semua anggota DPD malahan menjadi unsur utama dalam upaya pengusulan amandemen kelima. Selanjutnya jika syarat dukungan memenuhi syarat, maka kembali anggota DPD menjadi penting, baik untuk korum persidangan yang dihadiri oleh sekurangnya 2/3 dari seluruh dari anggota MPR maupun untuk syarat minimal jumlah suara guna mengambil putusan. Sebab, putusan untuk mengubah pasal-pasal UUD itu harus disetujui oleh sekurangnya 50 persen lebih satu dari seluruh anggota MPR, bukan hanya dari jumlah yang hadir dalam persidangan.¹⁷

b. Terjadi *Impeachment* terhadap Presiden/Wapres di Tingkat MPR

DPD juga akan menjadi sangat penting jika terjadi proses *impeachment* yang sampai ke MPR setelah DPR mengajukan (*impeachment I*) ke MK dan MK telah memutus (*forum privilegium*) bahwa “dakwaan” DPR benar adanya. Jika putusan MK ini ditindaklanjuti oleh DPR, dengan usul agar MPR bersidang untuk menentukan Presiden/Wakil Presiden akan diberhentikan atau tidak (*impeachment II*), maka suara anggota-anggota DPD akan sangat turut menentukan. Seperti diketahui, untuk menjatuhkan Presiden melalui *impeachment* di MPR, sidang MPR untuk itu harus dihadiri oleh ¾ dari seluruh anggota MPR dan putusan tentang *impeachment* (pemakzulan) hanya dapat dilakukan jika sekurangnya 2/3 dari yang hadir itu setuju Presiden

¹⁷ Moh. Mahfud M.D, *Op.Cit.*, hal. 71

diberhentikan.¹⁸

Hanya pada kedua peristiwa dan forum yang sangat insidental itulah anggota-anggota DPD menjadi penting mengingat perannya yang akan sangat mempengaruhi korum dan berbagai putusan.

7. Sistem Parlemen Indonesia ke Depan

Kejelasan sistem parlemen Indonesia ke depan harus lebih tegas. Pemilihan anggota DPD yang secara langsung melalui sistem distrik harus disinkronkan dengan kewenangan yang lebih kuat. Fungsi pertimbangan yang saat ini melekat kepada DPD, dalam hal-hal yang berkaitan dengan daerah, sebaiknya ditingkatkan. Misalnya, dalam proses legislasi, jika ke depan ada amandemen atas UU Pemerintahan Daerah, maka DPD tidak hanya terbatas memberikan pertimbangan, tetapi turut mempunyai hak suara untuk menentukan lolos tidaknya RUU perubahan tersebut.

Selain penguatan fungsional tersebut, perlu juga dilakukan penguatan proteksi institusional dan personal kepada DPD. Proteksi institusional adalah dengan menegaskan bahwa sebagaimana DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden maka demikian pula DPD. Sedangkan Proteksi personal adalah dengan mengangkat hak imunitas DPD yang saat ini ada dari tingkat UU ke tingkat konstitusi. Peningkatan status hukum serupa perlu juga dilakukan atas hak-hak DPD yang lain. Artinya sistem parlemen Indonesia ke depan sebaiknya mengarah pada sistem parlemen bikameral yang kuat, meski jangan juga ke arah paremen bikameral yang sama kuat (*perfect bicameralism*). Masih adanya kelompok politik yang antipati dengan sistem federal dan selalu mengaitkan dengan sistem parlemen bikameral merupakan kenyataan sosiologis bangsa Indonesia, yang tidak fair untuk diabaikan begitu saja keberadaannya. Maksudnya, menjadi tidak bijak untuk menghadirkan sistem bikameral yang sama kuat ke dalam sistem berbangsa Indonesia. Terlebih, *perfect bicameralism*

¹⁸ *Ibid.*, hal 72

juga berpotensi mengarah kepada kebuntuan proses politik. Salah satu contoh krisis politik pernah dialami Australia tahun 1975. Penolakan Senat atas rancangan APBN yang diusulkan pemerintah Partai Buruh, memaksa Governor General Australia memberhentikan pemerintah.¹⁹

Berkait dengan hubungan antara sistem negara federal dengan parlemen bikameral, penelitian yang dilakukan Lijphart di tahun 1996 menunjukkan bahwa dari 27 negara kesatuan demokratis yang di teliti masing-masing 13 merupakan parlemen unikameral, 13 bikameral dan 1 adalah sistem *one and a half parlemen*. Dari angka-angka tersebut tetap dapat disimpulkan bahwa sistem parlemen bikameral tidak selalu berkait dengan negara federal, namun bukti bahwa semua negara federal pasti bikameral tetap merupakan fakta yang tak terbantahkan. Lebih jelas tentang hubungan antara unikameral-bikameral dengan kesatuan federal, penelitian Lijphart menyatakan ketika derajat federalisme dan desentralisasi meningkat, biasanya perubahan dari sistem unikameral ke bikameral terjadi dan selanjutnya derajat kekuatan sistem parlemen bikameral juga meningkat. Tetapi itu bukan berarti negara kesatuan sebagaimana Indonesia tidak dapat membentuk sistem bikameral yang kuat karena tetap saja perkecualian. Negara-negara kesatuan yang berpenduduk besar sebagaimana halnya Indonesia, seperti Perancis, Kolombia dan Italia tetap menerapkan sistem parlemen bikameral yang kuat, terlepas ketiganya adalah negara kesatuan yang sentralistis.²⁰

Akhirnya langkah untuk melakukan amandemen lanjutan atas UUD 1945 untuk mewujudkan parlemen bikameral yang kuat adalah salah satu agenda politik yang harus terus diadvokasi dan didesakkan. Namun perubahan konstitusi tentu bukan pekerjaan mudah. Banyak prosedur dan persyaratan konstitusional yang sulit untuk dilewati, terlebih dengan jumlah anggota DPD yang kurang dari sepertiga anggota DPR. Akan tetapi para pihak yang berkepentingan tidak boleh putus asa dan harus tetap berupaya

¹⁹ Denny Indrayana, *Op. Cit.*, hal. 307

²⁰ Denny Indrayana, *Op. Cit.*, hal. 308

agar penguatan DPD khususnya bidang fungsi legislasi melalui amandemen UUD 45 dapat terlaksana. Sehingga keberadaan atau eksistensi DPD sebagai Lembaga Negara yang memperjuangkan kepentingan Daerah dapat terlaksana.

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

Di era reformasi terjadi Amandemen terhadap UUD 1945 yang berakibat pada terjadinya perubahan dalam struktur ketatanegaraan Indonesia yang salah satu diantaranya adalah pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dimaksudkan untuk menjembatani dan mengakomodasi kepentingan daerah dalam keikutsertaan membuat kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, jadi ide pembentukan DPD dirasakan sangatlah ideal dan rasional.

Kalau dilihat dari cara rekrutmen/pemilihan anggota DPD yang dilakukan melalui pemilu secara langsung sama dengan pemilihan anggota DPR maka sudah selayaknya DPD diberikan wewenang yang lebih luas. Untuk kondisi saat ini (Konstitusi dan perundang-undangan saat ini) pihak DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk UU harus mau menerima, mengakomodir dan menindaklanjuti terhadap usulan, rekomendasi, pertimbangan dan pengawasan terhadap pelaksanaan suatu UU yang terkait dengan pemerintahan daerah yang disampaikan oleh DPD.

Kalau dilihat fungsi dan wewenang DPD saat ini, maka sebenarnya DPD dapat dikatakan tidak mempunyai fungsi ketatanegaraan yang berarti hal ini bertolak belakang dengan tujuan awal dibentuknya DPD. DPD hanya menjadi penting kalau terjadi peristiwa politik yang akan jarang terjadi dan sifatnya insidental yaitu terjadinya perubahan atas UUD dan terjadinya *impeachment* (pemakzulan) terhadap Presiden/Wapres.

2. Saran

Kedepannya diharapkan adanya *political will* (kemauan politik) dari pihak MPR sebagai Lembaga Negara yang berwenang untuk merubah UUD dan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk UU, agar mengakomodir keinginan para anggota DPD untuk memperkuat fungsi dan kewenangannya khususnya di bidang legislasi melalui perubahan/amandemen konstitusi (UUD 45) dan perundang-undangan yang terkait dengan DPD. Sehingga eksistensi DPD sebagai lembaga yang memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah benar-benar terlaksana.

DAFTAR PUSTAKA

- Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada : Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2008
- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 45*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004
- Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007
- Hanim Muslimah, *Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, UIR Press, Pekanbaru, 2007
- Sri Soemantri, *Kedudukan dan Peranan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Makalah untuk Focus Group Discussion, Jakarta, 2003
- _____, *UUD 45 dan Aspek - Aspek Perubahannya*, UNPAD Press, Bandung, 2002
- Undang-Undang RI No. 7 Tahun 2017 Tentang *Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD*
- Undang-Undang RI No. 27 Tahun 2009 Tentang *Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD*
- Undang-Undang RI No. 17 Tahun 2014 Tentang *Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD*

Bagian Kedua

DEMOKRASI

The background of the page is a grayscale collage. On the left, there is a classical building with several columns. In the center, there is a map of Indonesia. On the right, there is a pair of scales of justice. The word 'DEMOKRASI' is written in large, white, serif capital letters across the middle of the collage.

I. PERBEDAAN TAFSIR MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MEMUTUS PERKARA PEMILIHAN UMUM SERENTAK KAJIAN PUTUSAN NOMOR : 14/PUU-XI/2013 DAN NOMOR : 51-52-59/PUU-VI/2008

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung dapat dikatakan lebih demokratis jika dibandingkan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) karena mekanisme pelaksanaannya yang melibatkan rakyat secara langsung, maka Presiden dan Wakil Presiden dalam hal ini mendapatkan mandat langsung serta dukungan yang nyata sebagai satu bentuk interaksi langsung antara pemilih dan yang dipilih. Mekanisme pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat sebenarnya telah memberikan gambaran bahwa terjadi kontrak sosial antara pemilih dan yang dipilih di dalamnya, Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih melalui pemilihan langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih nyata dari rakyat dan kemauan pemilih (*volente generale*) akan menjadi pegangan bagi Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan kekuasaannya untuk mengelola Negara (Mahfud MD, 2011, hal. 25).

UUD 1945 menganut sistem presidensial yang mempunyai kedudukan yang kuat, sehingga Presiden dalam menjalankan pemerintahannya mempunyai posisi yang kuat, meskipun tidak

didukung oleh mayoritas parlemen, karena Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen, tetapi bertanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya (Sodikin, 2014, hal.18). Skema penyelenggaraan Pemilu yang didahului Pileg sebelum Pilpres tidak sesuai dengan sistem presidensial. Skema yang anomali ini berdampak pada mekanisme pilpres yang terpenjara oleh hasil pileg. Dengan demikian pemilu belum dirancang untuk memperkuat skema demokrasi presidensial dan juga tidak didesain dalam rangka meningkatkan efektifitas dan sinergi pemerintahan hasil pemilu (Haris, 2014, hal.3).

Selama ini pemilu Presiden dan pemilu Legislatif dilakukan secara terpisah atau tidak serentak. Pemilihan umum yang dilakukan secara terpisah antara pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden dianggap banyak dampak negatifnya, antara lain dari segi biaya, waktu dan tenaga dalam menyelenggarakan pemilu tersebut. Selain itu pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden yang dilakukan secara terpisah (Pemilu legislatif dilakukan terlebih dahulu), secara politis merupakan kehendak dari partai-partai besar agar dapat mengusulkan calon-calonnya dan untuk menekan atau menyingkirkan partai-partai kecil dengan membuat ambang batas minimal untuk pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden.

Selain itu pemilu yang dilaksanakan secara terpisah dianggap oleh beberapa kalangan bertentangan dengan UUD 1945. Kemudian Koalisi masyarakat sipil untuk pemilu serentak yang diwakili oleh Effendy Ghazali mengajukan *Judicial Review* Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden ke Mahkamah Konstitusi. Adapun pasal yang dilakukan pengujian adalah pasal-pasal yang terkait dengan pemilu tidak serentak yaitu Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008. Setelah melalui persidangan Mahkamah Konstitusi melalui putusan No.14/PUU-XI/2013, mengabulkan

sebagian permohonan dan menyatakan Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tidak berlaku. Dengan putusan tersebut maka pemilu presiden dan pemilu legislatif dilakukan secara serentak untuk pemilu tahun 2019.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 tentang pengujian UU No. 42 Tahun 2008 yang mengabulkan permohonan pemohon dan memutuskan bahwa pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan serentak dengan pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD dianggap tidak konsisten dengan putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya yaitu putusan No. 51-52-59/PUU-VI/2008 tentang pengujian UU No. 42 Tahun 2008 dimana Mahkamah Konstitusi menolak permohonan yang meminta pemilu legislatif dengan pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara bersamaan dan memutuskan bahwa pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan setelah pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD (tidak bersamaan) tidak bertentangan dengan UUD 1945 atau konstitusional (Putusan No. 51-52-59/PUU-VI/2008).

2. Studi Pustaka

a. Pemilu Presiden dan Pemilu Legislatif Di Indonesia

1) Menurut UUD 1945

Pasal 6A ayat (1) & (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat; (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

Keterpilihan Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Pasal 6A ayat (3) dan (4) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya

dua puluh persen suara disetiap provinsi yang tersebar dilebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden; (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Terkait dengan pelaksanaan dan kepesertaan pemilu diatur dalam Pasal 22E ayat (1), (2), (3) & (4) yang menyebutkan bahwa (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali; (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah partai politik; (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.

2) Menurut UU Pemilu

Menurut UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menyatakan bahwa pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Menurut UU No. 8 Tahun 2012 tentang pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD menyatakan bahwa Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD adalah pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dalam negara Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Terkait dengan pelaksanaan pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan pemilu legislatif yang dilakukan tidak serentak (pemilu legislatif dilaksanakan terlebih dahulu), diatur dalam UU No. 42 Tahun 2008 Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112.

Pasal 3 ayat (5) menyebutkan bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD.

Pasal 9 berbunyi Pasangan calon diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah nasional pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Pasal 14 ayat (2) menyebutkan bahwa masa pendaftaran, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 paling lama 7 (tujuh) hari dihitung sejak penetapan secara nasional hasil pemilu anggota DPR.

Pasal 112 ditentukan ; Pemungutan suara pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan paling lama 3 (tiga) bulan setelah pengumuman hasil pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

b. Penafsiran Hukum dan Konstitusi oleh Hakim

1) Penafsiran Hukum dan Konstitusi

Interpretasi dalam pandangan ahli hukum memiliki kesamaan paralel dengan hermenetika. Hermenetika secara umum dapat didefinisikan sebagai disiplin yang berkenaan dengan teori tentang penafsiran. Pengertian teori disini tidak hanya menunjuk suatu eksposisi metodologis tentang aturan-aturan yang membimbing penafsiran-penafsiran teks, akan tetapi istilah teori juga menunjuk kepada filsafat dalam pengertian yang lebih luas karena tercakup didalamnya tugas tugas menganalisa segala fenomena dasariah dalam proses

penafsiran atau pemahaman manusia (Susanto, 2010, hal. 113).

Penafsiran hukum adalah mencari dan menetapkan pengertian atas dalil-dalil yang tercantum dalam Undang-Undang sesuai dengan yang dikehendaki serta yang dimaksud oleh Undang-Undang (Soeroso, 2002, hal. 97)

Dalam ilmu hukum dan konstitusi, interpretasi atau penafsiran adalah metode penemuan hukum (*rechtsvinding*) yang dalam peraturannya ada tetapi tidak jelas untuk dapat diterapkan pada peristiwanya (Sidharta, 2008, hal.11)

Istilah 'penafsiran konstitusi' merupakan terjemahan dari *constitutional interpretation*. Penggunaan istilah '*constitutional interpretation*' yang dibedakan dari '*interpretation of statutes*'. Penafsiran konstitusi atau *constitutional interpretation* merupakan penafsiran terhadap ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam konstitusi (UUD), atau *interpretation of the Basic Law*. Penafsiran konstitusi merupakan hal yang tidak terpisahkan dari aktivitas *judicial review* (Chen, 2000, hal. 1).

Penafsiran konstitusi yang dimaksud disini adalah penafsiran yang digunakan sebagai suatu metode dalam penemuan hukum (*rechtsvinding*) berdasarkan konstitusi atau UUD yang digunakan dalam praktik peradilan Mahkamah Konstitusi. Metode penafsiran diperlukan karena peraturan perundang-undangan tidak seluruhnya dapat disusun dalam bentuk yang jelas dan tidak membuka penafsiran lagi.

2) Macam-macam Penafsiran Hukum dan Konstitusi

Beberapa metode interpretasi yang lazim digunakan oleh hakim (pengadilan) sebagai berikut : (1) Interpretasi gramatikal atau penafsiran menurut bahasa; (2) Interpretasi teleologis; (3) Interpretasi sistematis atau logis; (4) Interpretasi historis; (5) Interpretasi komparatif atau perbandingan; (6) Interpretasi futuristis (Mertokusumo & Pitlo, 1993, hal 19-20).

a) Interpretasi Gramatikal

Interpretasi gramatikal atau interpretasi menurut bahasa ini memberikan penekanan pada pentingnya kedudukan bahasa dalam rangka memberikan makna terhadap sesuatu objek.

b) Interpretasi Teleologis atau Sosiologis

Interpretasi teleologis atau sosiologis adalah apabila makna undang-undang ditetapkan berdasarkan kondisi dan tujuan masyarakat. Dengan interpretasi teleologis ini undang-undang yang masih berlaku tetapi sudah usang atau tidak sesuai lagi, diterapkan pada peristiwa, hubungan, kebutuhan dan kepentingan masa kini.

c) Interpretasi Sistematis atau Logis

Terjadinya suatu Undang-Undang selalu berkaitan dengan peraturan perundang-undangan lain, dan tidak ada undang-undang yang berdiri sendiri lepas sama sekali dari keseluruhan sistem perundang-undangan. Setiap Undang-Undang merupakan bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan.

d) Interpretasi Historis

Makna ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan dapat juga ditafsirkan dengan cara meneliti sejarah pembentukan peraturan itu sendiri. Dengan penafsiran menurut sejarah Undang-Undang hendak dicari maksud ketentuan Undang-Undang yang dikehendaki oleh pembentuk Undang-Undang pada waktu pembentukannya.

e) Interpretasi Komparatif atau Perbandingan

Interpretasi komparatif atau perbandingan merupakan metode penafsiran yang dilakukan dengan jalan memperbandingkan antara beberapa aturan hukum. Tujuan hakim memperbandingkan adalah dimaksudkan untuk mencari kejelasan mengenai makna dari suatu ketentuan Undang-Undang.

f) Interpretasi Futuristis

Interpretasi futuristis atau metode penemuan hakim yang bersifat antisipasi adalah penjelasan ketentuan Undang-Undang yang belum mempunyai kekuatan hukum.

Bobbit mengidentifikasi 6 (enam) macam metode penafsiran konstitusi (*constitutional interpretation*), yaitu : (1) Penafsiran tekstual; (2) Penafsiran historis (atau penafsiran orisinal); (3) Penafsiran doktrinal; (4) Penafsiran prudensial; (5) Penafsiran struktural; (6) Penafsiran etikal.

a) Penafsiran Tekstual

Penafsiran tekstual atau penafsiran harfiah ini merupakan bentuk atau metode penafsiran konstitusi yang dilakukan dengan cara memberikan makna terhadap arti dari kata-kata didalam dokumen atau teks yang dibuat oleh lembaga legislatif. Dengan demikian, penafsiran ini menekankan pada pengertian atau pemahaman terhadap kata-kata yang tertera dalam konstitusi atau Undang-Undang sebagaimana yang pada umumnya dilakukan oleh kebanyakan orang.

b) Penafsiran Historis

Penafsiran historis ini disebut juga penafsiran orisinal, yaitu bentuk atau metode penafsiran konstitusi yang didasarkan pada sejarah konstitusi atau Undang-Undang itu dibahas, dibentuk, diadopsi atau diratifikasi oleh pembentuknya atau ditandatangani institusi yang berwenang. Pada umumnya metode penafsiran ini menggunakan pendekatan *original intent* terhadap norma-norma hukum konstitusi.

d) Penafsiran Doktrinal

Penafsiran doktrinal merupakan metode penafsiran yang dilakukan dengan cara memahami aturan Undang-Undang melalui sistem preseden atau melalui praktik peradilan.

e) Penafsiran Prudensial

Penafsiran prudensial merupakan metode penafsiran yang dilakukan dengan cara mencari keseimbangan antara biaya-biaya yang harus dikeluarkan dan keuntungan-keuntungan yang diperoleh dari penerapan suatu aturan atau Undang-Undang tertentu.

f) Penafsiran Struktural

Penafsiran struktural merupakan metode penafsiran yang dilakukan dengan cara mengaitkan aturan dalam Undang-Undang dengan konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang mengatur tentang struktur-struktur ketatanegaraan.

g) Penafsiran Etikal

Penafsiran etikal merupakan metode penafsiran yang dilakukan dengan cara menurunkan prinsip-prinsip moral dan etik sebagaimana terdapat dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Metode penafsiran ini dikonstruksi dari tipe berpikir konstitusional yang menggunakan pendekatan falsafati, aspirasi atau moral (Chen, 2000, hal. 5).

3. Hakim Bebas Memilih Metode Interpretasi

Dalam praktik peradilan, metode interpretasi konstitusi yang satu dapat digunakan oleh hakim bersama-sama dengan metode penafsiran konstitusi yang lainnya. Tidak ada keharusan bagi hakim hanya boleh memilih dan menggunakan satu metode interpretasi konstitusi tertentu saja. Hakim dapat menggunakan beberapa metode interpretasi konstitusi itu secara bersamaan. Hakim juga memiliki kebebasan untuk memilih dan menggunakan metode-metode penafsiran konstitusi mana yang diyakini benar. Dengan demikian hakim memiliki kebebasan yang otonom untuk memilih dan menggunakan metode-metode penafsiran atau interpretasi itu.

Sedapat mungkin semua metode penafsiran dapat dilakukan agar didapat makna yang tepat. Apabila semua metode tersebut tidak menghasilkan makna yang sama, maka wajib diambil metode penafsiran yang membawa keadilan yang setinggi-tingginya (Soeroso, 1983, hal. 99).

Menurut penulis walaupun Hakim memiliki kebebasan untuk menggunakan jenis atau metode penafsiran, akan tetapi seorang hakim tetap harus mempunyai dasar argumentasi yang kuat kenapa ia memilih jenis atau metode penafsiran tertentu,. Sehingga tidak ada kesan bahwa hakim dalam memilih jenis atau metode penafsiran dilakukan dengan asal-asalan.

B. METODE

1. Pendekatan Hukum

Pendekatan hukum yang digunakan adalah yuridis normatif yaitu melihat hukum sebagai norma dalam masyarakat (Soekanto & Mamudji, 2006, hal. 14) dengan melakukan kajian terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan dibandingkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 51-52-59/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun 2008.

2. Jenis Bahan Hukum

- a. Bahan hukum primer adalah bahan utama yang digunakan dalam sebuah penelitian hukum normatif. Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 dan No. 51-52-59/PUU-VI/2008 serta peraturan perundang-undangan yang terkait yaitu :
 - Undang-Undang Dasar 1945.
 - Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

- Undang-Undang No. 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang.
 - Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
 - Putusan Mahkamah Konstitusi No. 05/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial
 - Putusan Mahkamah Konstitusi No. 1,2/PUU-XII/2014 tentang Pengujian UU No. 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang Undang.
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer yang terdiri dari buku, jurnal dan artikel yang terkait dengan objek penelitian ini.

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan penulis untuk menyelesaikan penelitian ini adalah:

a. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan "*content analysis*". Dokumen yang digunakan penulis adalah Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 dan No. 51-52-59/PUU-VI/2008.

b. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan adalah pengujian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber hukum dan dipublikasikan secara luas.

4. Teknis Analisis

Analisis dilakukan secara deskriptif kualitatif yaitu suatu analisis dengan cara mendeskripsikan atau menggambarkan kemudian membandingkan antara data dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, teori hukum dan pendapat para ahli hukum.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Salah satu pasal yang diuji adalah pasal yang terkait dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan pemilu legislatif yang tidak serentak yaitu Pasal 3 ayat (5) yang berbunyi “Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD”. Mahkamah Konstitusi menolak permohonan tersebut atau dengan kata lain pemilu tidak serentak dianggap konstitusional dengan pertimbangan bahwa pemilu tidak serentak merupakan cara atau persoalan prosedural yang dalam pelaksanaannya acapkali menitikberatkan pada tata urutan yang tidak logis atas dasar pengalaman yang lazim dilakukan. Apa yang disebut dengan hukum tidak selalu sama dan sebangun dengan pengertian menurut logika hukum apalagi logika umum. Oleh sebab itu, pengalaman dan kebiasaan juga bisa menjadi hukum. Misalnya, Pasal 3 ayat (5) berbunyi “Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan Pemilu DPR, DPRD dan DPD”. Pengalaman yang telah berjalan ialah Pemilu Presiden dilaksanakan setelah Pemilu DPR, DPD dan DPRD, karena Presiden dan atau Wakil Presiden dilantik oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (Pasal 3 ayat (2) UUD 1945), sehingga pemilu DPR dan DPD didahulukan untuk

dapat dibentuk MPR. Lembaga inilah yang kemudian melantik Presiden dan Wakil Presiden, oleh karenanya harus dibentuk lebih dahulu. Sesungguhnya telah terjadi apa yang disebut *desuetudo* atau kebiasaan (konvensi ketatanegaraan) telah menggantikan ketentuan hukum, yaitu suatu hal yang seringkali terjadi baik praktik di Indonesia maupun di negara lain. Hal ini merupakan kebenaran bahwa “*the laife of law has not been logic it has been experience*”. Oleh karena kebiasaan demikian telah diterima dan dilaksanakan, sehingga dianggap tidak bertentangan dengan hukum. Dengan demikian maka kedudukan Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 adalah Konstitusional (Putusan Mahkamah Konstitusi No. 51-52-59/PUU-VI/2008).

Pada pengujian pasal yang sama yaitu Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan tersebut atau dengan kata lain pemilu tidak serentak inkonstitusional dengan pertimbangan bahwa dari sisi *original intent* dan penafsiran sistematis. Apabila diteliti lebih lanjut makna asli yang dikehendaki oleh para perumus perubahan UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan Pilpres adalah dilakukan serentak dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan. Hal itu secara tegas dikemukakan oleh Slamet Effendy Yusuf sebagai salah satu anggota Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR RI yang mempersiapkan draft perubahan UUD 1945 yang mengemukakan bahwa para anggota MPR yang bertugas membahas perubahan UUD 1945 ketika membicarakan mengenai permasalahan ini telah mencapai satu kesepakatan bahwa “... yang dimaksud pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD. Jadi, diletakkan dalam satu rezim pemilu”. Diterangkan lebih lanjut secara teknis bahwa gambaran pelaksanaan pemilu nantinya akan terdapat 5 (lima) kotak, yaitu “...Kotak 1 adalah kotak DPR, kotak 2 adalah kotak DPD, kotak 3 adalah kotak Presiden dan Wakil Presiden, dan kotak 4 adalah kotak DPRD Provinsi, kotak 5 adalah kotak DPDR Kabupaten/Kota”. (Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum (2010), hal. 602). Dengan demikian, dari sudut *original intent* dari penyusun perubahan UUD 1945 telah terdapat gambaran visioner mengenai mekanisme penyelenggaraan Pilpres, bahwa Pilpres diselenggarakan secara bersamaan dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan.

Selain itu, dengan mempergunakan penafsiran sistematis atas ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum", dikaitkan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah", adalah tidak mungkin yang dimaksud "sebelum pemilihan umum" dimaknai sebelum Pilpres, maka frasa "sebelum pemilihan umum" tersebut menjadi tidak diperlukan, karena calon Presiden dengan sendirinya memang harus diajukan sebelum pemilihan Presiden. Dengan demikian menurut Mahkamah, baik dari sisi metode penafsiran *original intent* maupun penafsiran sistematis dan penafsiran gramatikal secara komprehensif, Pilpres dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan (Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013).

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 tersebut, Penulis akan membahas dan menganalisis pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara tersebut. Salah satu Pasal yang diujikan dalam Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 yaitu Pasal 3 ayat (5) yang menyebutkan bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD. Pengujian pasal tersebut pernah dilakukan dan pernah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi dengan putusan No. 51-52-59/PUU-

VI/2008 tanggal 18 Pebruari 2009 yang pada dasarnya Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pasal 3 ayat (5) UU No. 42 Tahun 2008 tidak bertentangan dengan UUD 1945. Dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan sesudah atau bersamaan dengan pemilu legislatif hanya merupakan cara atau prosedural yang dalam pelaksanaannya acapkali menitikberatkan pada tata urut yang tidak logis atas dasar pengalaman yang lazim dilakukan. Apa yang disebut dengan hukum tidak selalu sama dan sebangun dengan pengertian logika hukum apalagi logika umum. Oleh karena itu pengalaman dan kebiasaan juga bisa menjadi hukum atau juga disebut *desuetudo* atau kebiasaan ketatanegaraan (konvensi ketatanegaraan). Pengalaman yang telah berjalan di Indonesia Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilu DPR, DPD dan DPRD. Karena Presiden dan Wakil Presiden dilantik oleh MPR, sehingga pemilu DPR dan DPD didahulukan agar dapat dibentuk MPR.

Tetapi dalam pengujian pasal yang sama yaitu Pasal 3 ayat (5) UU No. 42 Tahun 2008 pada putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 tanggal 23 Januari 2014, Mahkamah Konstitusi justru mengabulkan permohonan tersebut dan menganggap pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan setelah pemilihan umum DPR dan DPD adalah bertentangan dengan UUD 1945 atau Inkonstitusional. Meskipun negara Indonesia tidak menganut putusan hakim yang bertumpu pada putusan sebelumnya, tetapi dalam putusan ini terlihat jelas kontradiktif antara putusan ini dengan putusan No. 51-52-59/PUU-VI/2008 tanggal 18 Pebruari 2009 padahal objek kajiannya sama. Hal ini menandakan dasar argumentasi hakim dalam putusan ini berbeda (Anwar, 2014, hal. 575). Salah satu pertimbangan hukumnya adalah bahwa secara *original intent*, yang dimaksud dengan pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk Presiden dan Wakil Presiden dan pemilu DPRD atau disebut dengan pemilu 5 (lima) kotak. Kotak 1 adalah kotak DPR, kotak 2 adalah kotak DPD, kotak 3 adalah Presiden

dan Wakil Presiden, kotak 4 adalah DPRD Provinsi dan kotak 5 adalah DPRD Kabupaten/Kota. Dan kalau ditelusuri lebih jauh hal ini dapat dilihat ketika terjadi perdebatan antara Slamet Effendi Yusuf dengan Tjetje Hidayat dalam sidang MPR tahun 2001. Dalam Risalah Rapat Komisi A Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 tanggal 4-8 Nopember 2001, pada Rapat Komisi A, Kedua (Lanjutan) tanggal 5 Nopember 2001, anggota MPR dari F-KKI Tjetje Hidayat Patmadinata bertanya kepada Ketua Rapat Slamet Effendi Yusuf sebagai berikut ;

“.....Kemudian Pasal 6A ayat (3), ini mungkin pertanyaan dari saya. Saya agak kaget paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara adalah tiba-tiba menyelonong Pemilihan Umum. Karena saya menangkap pemilihan Presiden tidak ada kaitannya dengan Pemilu. *Presidential election* tidak ada kaitannya dengan *general election*, mengapa ada kalimat, bagi saya tiba-tiba nyelonong dalam Pemilihan Umum. Ternyata di Bab VIIB dalam Pemilihan Umum, Bab VIIB halaman 11, ayat (2) itu Pasal 22E ayat (2) disana pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, betul, Dewan Perwakilan Daerah, betul, tiba-tiba nyelonong Presiden dan Wakil Presiden. Ini saya tidak mengerti. Karena setahu saya dan seingat saya, *general election* beda dengan kalau itu *presidential election* saja. Tidak ada kaitan dengan pemilu pilihan presiden itu. Jadi mohon penjelasan karena saya berpendapat, kalau pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dimasukkan dalam pemilihan umum, bagi saya salah itu. Itu kurang lebih. Jadi perlu penjelasan, minta penjelasan. Sekali lagi pertanyaan saya, mengapa itu dikaitkan dengan pemilu ? Terima Kasih”. Kemudian Ketua Rapat Slamet Effendi Yusuf menjelaskan. “Terima kasih Pak Tjetje. Saya enggak tahu siapa yang harus menjelaskan tapi saya mencoba menjelaskan, karena saya ikut dalam proses perumusannya. Jadi memang

begini, memang pada konsep ini, secara keseluruhan itu, Presiden nanti dalam pemilihan yang disebut langsung itu diadakan dalam pemilihan umum yang diselenggarakan bareng-bareng ketika memilih DPR, DPD, DPRD, kemudian juga paket Presiden dan Wakil Presiden sehingga nanti digambarkan ada lima kotak. Jadi kotak untuk DPR RI, kotak untuk DPD, kotak untuk DPRD Propinsi, kotak untuk DPRD Kota atau Kabupaten, dan kotak untuk Presiden dan Wakil Presiden itu. Jadi gambaran memang itu dan memang konsep ini menyebut pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilihan umum. Itu penjelasannya. Tapi Pak Tjetje bisa setuju atau tidak, tapi penjelasannya adalah seperti itu” (Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum (2010), hal. 603).

Mahkamah Konstitusi berargumentasi bahwa terjadinya perbedaan putusan dalam pengujian pasal yang sama yaitu pasal 3 ayat 5 UU No 42 tahun 2008, karena pada putusan No.51-52-59/PUU-VI/2008 Mahkamah Konstitusi melakukan penafsiran atas ketentuan konstitusi yang sesuai dengan konteks pada saat putusan tersebut dibuat (Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013). Penafsiran yang didasarkan atas kondisi atau konstek pada saat itu disebut dengan penafsiran konstektual atau sosiologis. Penafsiran konstektual adalah interpretasi yang disesuaikan dengan kondisi dan tujuan kemasyarakatan pada masa kini (Mertokusumo & Pitlo, 1993, hal. 73). Atau metode penafsiran yang memusatkan perhatian pada persoalan, apa tujuan yang hendak dicapai oleh norma hukum yang ditentukan dalam teks (Utrecht, 1983, hal. 25)

Menurut penulis, kalau dikaji lebih dalam dari adanya pertentangan putusan (inkonsistensi) tersebut disebabkan adanya perbedaan cara dalam menafsirkan UUD 1945 (bentuk penafsiran yang digunakan) oleh para hakim Mahkamah Konstitusi, apakah

itu berdasarkan *original intent*, tekstual, sistematis, gramatikal ataupun kontekstual. Kalau misalnya sedari awal dalam pengujian Pasal 3 ayat (5) UU No. 42 Tahun 2008 para hakim Mahkamah Konstitusi menggunakan bentuk penafsiran berdasarkan *original intent*, maka pada putusan No. 51-52-59/PUU-VI/2008, permohonan dapat dikabulkan artinya pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara bersamaan dengan pemilu DPR, DPD dan DPRD. Karena dalam risalah rapat Komisi A MPR Tahun 2001 telah menentukan bahwa pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk Presiden dan Wakil Presiden, pemilu untuk DPRD provinsi dan pemilu DPRD kabupaten/kota. Dengan demikian tidak akan terjadi perbedaan antara putusan No. 51-52-59/PUU-VI/2008 dengan putusan No. 14/PUU-XI/2013 yang menyebabkan Mahkamah Konstitusi dianggap tidak konsisten. Memang idealnya bentuk atau cara penafsiran yang digunakan oleh hakim Mahkamah Konstitusi adalah secara komprehensif tetapi harus ada yang lebih diprioritaskan atau diutamakan sehingga dapat mengurangi adanya disparitas dalam putusan atau munculnya pendapat yang berbeda atau *dissenting opinion*. Sebagai contoh dalam putusan No. 51-52-59/PUU-XI/2013 ada 3 hakim Mahkamah Konstitusi yang menyampaikan *dissenting opinion*.

Mengenai alasan hakim Mahkamah Konstitusi, bahwa adanya perbedaan putusan Mahkamah Konstitusi dalam putusan Mahkamah Konstitusi No. 51-52-59/PUU-VI/2008 dengan putusan No. 14/PUU-XI/2013 adalah karena pilihan penafsiran mahkamah atas ketentuan konstitusi yang sesuai dengan konteks pada saat itu, menurut penulis ada 2 hal yang perlu dikaji dan ditelaah. *Pertama* kalau yang dimaksud konteks pada saat itu adalah situasi dan kondisi yang melingkupi pelaksanaan pemilihan umum pada saat itu adalah kurang tepat karena tidak ada perbedaan situasi dan kondisi antara pelaksanaan pemilu pada saat itu (pemilu pada tahun 2004) dengan pemilu pada tahun 2009. Dengan demikian kalau dianggap pilihan penafsiran itu sesuai pada saat itu (putusan No. 51-52-59/PUU-VI/2008) maka akan sesuai juga

ketika membuat putusan No. 14/PUU-XI/2013. *Kedua*, pilihan bentuk atau cara penafsiran terhadap konstitusi diperbolehkan dan dibenarkan sepanjang diterapkan secara tepat dan konsisten. Penafsiran Kontekstual atau Teleologis adalah penafsiran yang didasarkan pada kondisi dan tujuan kemasyarakatan. Disini peraturan perundang-undangan disesuaikan dengan hubungan dan situasi sosial yang baru (Mertokusumo & Pitlo, 1993, hal.19-20).

Penafsiran yang dilakukan secara kontekstual atau sosiologis menurut penulis merupakan langkah terobosan bagi Hakim Mahkamah Konstitusi dalam menafsirkan UUD, dan ini menjadikan UUD bersifat dinamis mengikuti perkembangan zaman. Tetapi kadangkala pilihan penafsiran secara kontekstual ini juga tidak dilaksanakan secara konsisten oleh hakim Mahkamah Konstitusi. Misalnya dalam putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa hakim Mahkamah Konstitusi bukanlah termasuk hakim yang dapat diawasi perilakunya oleh Komisi Yudisial. Tetapi dalam kasus korupsi mantan ketua Mahkamah Konstitusi Akil Mochtar, terungkap fakta dalam persidangan bahwa karena tidak adanya pengawasan terhadap perilakunya, Akil Mochtar bisa bebas bepergian ke luar negeri (Singapura) untuk bertemu Ratu Atut Choisyah (mantan Gubernur Banten) dan bertemu dengan Habit Binti (mantan Bupati Gunung Mas) di rumah dinas, padahal seorang hakim dilarang bertemu dengan pihak-pihak yang diduga terkait dengan penanganan perkara yang ditangani. Seharusnya kalau hakim Mahkamah Konstitusi mau menggunakan penafsiran konstitusi secara konstektual (kondisional) pada saat itu, maka hakim Mahkamah Konstitusi tidak akan membatalkan PERPU No. 1 Tahun 2013 atau Undang-Undang No. 4 Tahun 2014 tentang Penetapan PERPU No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menjadi Undang-Undang. PERPU tersebut sengaja diterbitkan karena adanya kasus korupsi mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Akil Mochtar, dimana dalam PERPU tersebut hakim Mahkamah

Konstitusi perlu diawasi perilakunya oleh Komisi Yudisial. Tetapi Mahkamah Konstitusi tetap membatalkan PERPU/UU tersebut (lihat putusan Mahkamah Konstitusi No. 1,2/PUU-XII/2014) dengan alasan karena sudah pernah diputuskan pada tahun 2006 (putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006), padahal situasinya sudah berbeda antara tahun 2006 dengan tahun 2013.

Terkait dengan alasan hakim Mahkamah Konstitusi bahwa pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan setelah pemilu legislatif adalah tidak bertentangan dengan UUD 1945 karena dianggap hal tersebut sudah merupakan konvensi ketatanegaraan (putusan Mahkamah Konstitusi No.51-52-59/PUU-VI/2008), menurut penulis kurang tepat, adanya kebiasaan atau pengalaman itulah justru yang harus diuji dengan UUD 1945 apakah bertentangan atau tidak, bukan berarti semua yang dianggap kebiasaan ketatanegaraan itu adalah konstitusional. Penyimpangan dalam melaksanakan praktek ketatanegaraan yang memang secara tegas diatur dalam konstitusi menurut penulis tetaplah Inkonstitusional.

Penulis juga tidak sependapat dengan alasan Hakim Mahkamah Konstitusi bahwa pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan pemilu legislatif tidak serentak sudah merupakan kebiasaan ketatanegaraan, karena pemilunya pada waktu itu baru dilakukan sekali (2004). Hal ini, sejalan dengan pendapat 3 hakim yang mempunyai pendapat berbeda (*dissenting opinion*) yang menyatakan bahwa pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan sesudah pemilu DPR, DPD dan DPRD tidak tepat kalau dianggap sebagai suatu kebiasaan atau konvensi ketatanegaraan karena baru berlangsung tahun 2004 dan direncanakan tahun 2009, sedangkan kebiasaan ini biasanya berulang-ulang atau tindakan yang berulang kali dilakukan. (Rumokoy, 2011, hal. 10).

Terkait dengan konvensi ini, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim sebagaimana dikutip oleh Rumokoy lebih setuju menggunakan istilah “kebiasaan ketatanegaraan” sebagai terjemahan dari *conventions of the constitution* daripada konvensi ketatanegaraan. Dalam tulisannya Kusnardi memberi pengertian

kebiasaan ketatanegaraan sebagai perbuatan dalam kehidupan ketatanegaraan yang dilakukan berulang kali, sehingga ia diterima dan ditaati dalam praktik ketatanegaraan, walaupun ia bukan hukum. Di sinilah letak perbedaan antara kebiasaan ketatanegaraan dengan ketentuan hukum yang sudah tidak diragukan lagi keabsahannya, tetapi sebaliknya ketentuan kebiasaan ketatanegaraan walaupun bagaimana pentingnya ia tetap merupakan kebiasaan saja. (Rumokoy, 2011, hal. 17)

Menurut penulis, alasan hakim Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa pemilu DPR dan DPD harus didahulukan dibanding pemilu Presiden dan Wakil Presiden, karena yang akan melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih nantinya adalah MPR (terdiri dari anggota DPR dan DPD) adalah kurang tepat, walaupun pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara serentak dengan pemilu DPR dan DPD. MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD tetap dapat melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih, misalnya pelantikan anggota DPR dan DPD dilakukan pada minggu pertama bulan Oktober dan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih dilakukan pada minggu ketiga bulan Oktober pada tahun dilaksanakannya pemilihan umum.

Apabila Mahkamah Konstitusi konsisten dengan pendapatnya dalam putusan perkara-perkara sebelumnya (misal Putusan Nomor 56/PUU-VI/2008 dan Putusan Nomor 3/PUU-VII/2009) dalam penafsiran konstitusi (*constitutional interpretation*) yang cenderung lebih menekankan pada tafsir tekstual dan *original intent*, seyogyanya Mahkamah mengabulkan permohonan para Pemohon, karena dengan cara penafsiran tekstual dan *original intent*, bahkan juga dengan penafsiran sistematik atas Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menjadi sumber legitimasi Pasal 3 ayat (5) dan Pasal 9 UU 42/2008, sudah sangat jelas bahwa pembentuk UUD menghendaki agar Pemilihan Umum (Pemilu) yang meliputi Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD (untuk singkatnya disebut Pemilu Legislatif) serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara serempak

dalam waktu bersamaan. Frasa “sebelum pelaksanaan pemilihan umum” yang tercantum dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 tidak dapat dipisahkan dari pengertian pemilihan umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yaitu, bahwa pemilihan umum adalah untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD sebagai satu kesatuan sistem dan proses dalam penyelenggaraannya oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri (Pasal 22E ayat (5) UUD 1945).

Penafsiran tekstual adalah penafsiran dengan cara memberikan makna terhadap arti dari kata-kata dalam dokumen atau Undang-Undang Dasar sedangkan penafsiran *original intent* adalah penafsiran yang didasarkan pada sejarah konstitusi itu dibahas, dibentuk, diadopsi atau diratifikasi oleh pembentuknya (Chen, 2000, hal. 5). Menurut Mertokusumo dan Pitlo yang dimaksud dengan penafsiran sistematis adalah penafsiran yang didasarkan pada suatu pemikiran bahwa Undang-Undang merupakan bagian dari sistem peraturan perundang-undangan atau suatu pasal di dalam Undang-Undang atau konstitusi tidak terlepas dari pasal-pasal yang lain (Mertokusumo & Pitlo, 1993, hal. 19-20). Berdasarkan penafsiran secara *original intent*, tekstual dan sistematis atas Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 sudah sangat terang benderang bahwa pembentuk UUD 1945 memang menghendaki agar pemilihan umum yang meliputi pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD (pemilu legislatif) serta pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara serentak dalam waktu bersamaan.

Dalam praktik peradilan, metode interpretasi konstitusi yang satu dapat digunakan oleh hakim bersama-sama dengan metode penafsiran konstitusi yang lainnya. Tidak ada keharusan bagi hakim hanya boleh memilih dan menggunakan satu metode interpretasi konstitusi tertentu saja. Hakim juga memiliki kebebasan untuk memilih dan menggunakan metode-metode penafsiran konstitusi mana yang diyakininya benar. Dengan demikian hakim memiliki kebebasan yang otonom untuk memilih dan menggunakan metode-metode penafsiran atau interpretasi itu.

Kembali kepada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013, hakim Maria Farida Indrati menyampaikan *dissenting opinion* atau ia menolak permohonan (pemilu tidak serentak adalah konstitusional) artinya ia tetap konsisten dengan sikapnya pada putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya yang (Putusan Mahkamah Konstitusi No. 51-52-59/PUU-VI/2008) dengan alasan sebagai berikut ; bahwa Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 menyatakan, “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.” Kemudian Pasal 6A ayat (5) UUD 1945 menentukan, “Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.” Aturan-aturan tersebut dirumuskan pada Perubahan Ketiga UUD 1945 yang juga menghasilkan norma Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah” yang dilanjutkan dengan ketentuan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945, “Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur undang-undang”.

Berdasarkan ketentuan tersebut, secara delegatif UUD 1945 telah menyerahkan kewenangan kepada pembentuk Undang-Undang (DPR dan Presiden) untuk mengatur tata cara pelaksanaan Pilpres, serta ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan umum, sehingga menjadi kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy*) pembentuk Undang-Undang untuk merumuskan mekanisme terbaik tata cara pemilihan umum, termasuk dalam penentuan waktu antarsatu pemilihan dengan pemilihan yang lain.

Pertimbangan hukum lain dari hakim Mahkamah Konstitusi dalam putusan No. 14/PUU-XI/2013 yang tidak muncul atau berbeda dengan putusan No. 51-52-59/PUU-VI/2008 adalah bahwa praktik ketatanegaraan hingga saat ini, dengan pelaksanaan Pilpres setelah pemilu anggota lembaga perwakilan ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi

perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Hasil dari pelaksanaan Pilpres setelah pelaksanaan pemilu anggota lembaga perwakilan tidak juga memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi (Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013). Hal senada disampaikan oleh Saldi Isra, Pemisahan pemilu Presiden dan Wakil Presiden dari pemilu legislatif berdampak terhadap terjadinya distorsi sistem pemerintahan presidensial yang dibangun dan dimurnikan melalui proses Perubahan UUD 1945 (Isra, 2014, hal. 49). Fakta yang terjadi di Indonesia, pemisahan pemilihan Presiden dan DPR berimplikasi terhadap adanya barter kekuasaan melalui bagi-bagi jatah kursi di kementerian. Dengan penyatuan pemilihan Presiden dan DPR diharapkan peluang untuk bagi-bagi jatah kursi di kementerian dimungkinkan untuk diminimalisir, sehingga Presiden tidak tersandera dengan kepentingan partai politik. Begitu juga partai politik tidak dapat menyandera Presiden (Hajri, 2014, hal. 393)

Lahirnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 14/PUU-XI/2013 yang mengukuhkan upaya pelaksanaan pemilu serentak sejak pemilu tahun 2019 di tanah air, patut dimaknai sebagai upaya pelembagaan konsepsi demokrasi yang lebih berkualitas, efektif dan efisien (Simamora, 2014, hal.17). Selain itu pemilu nasional serentak memiliki sejumlah keuntungan antara lain adalah mendorong kualitas parpol yang lebih demokratis dan potensial meminimalkan konflik antar partai atau pendukung partai (Nanik, 2014, hal. 261).

Menurut penulis, pemilu serentak akan dapat memperkuat sistem pemerintahan presidensial karena koalisi antar partai politik yang bersifat pragmatis berkurang dan akan mendorong terciptanya koalisi permanen dalam mendukung dan menjalankan pemerintahan. Menurut Jimly, dengan mekanisme pemilihan pimpinan eksekutif dan anggota lembaga legislatif secara serentak, ada beberapa manfaat yang diperoleh antara lain adalah sistem pemerintahan diperkuat melalui *political separation (decoupled)* antara fungsi eksekutif dan legislatif yang memang

sudah seharusnya saling imbang mengimbangi (Asshiddiqie, 2014, hal.1).

D. PENUTUP

1. Kesimpulan

Pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara No. 14/PUU-XI/2013 tentang pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden terjadi inkonsistensi. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 mengabulkan permintaan pemohon dan memutuskan bahwa pemilu Presiden dan Wakil Presiden harus dilaksanakan secara bersamaan dengan pemilu anggota DPR, DPRD dan DPRD. Sedangkan dalam putusan sebelumnya yaitu putusan Mahkamah Konstitusi No. 51-52-59/PUU-VI/2008 pada pengujian pasal dan Undang-Undang yang sama (Pasal 3 ayat (5) UU No. 42 Tahun 2008), Mahkamah Konstitusi menolak permohonan pemohon dan memutuskan bahwa pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan setelah pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD (tidak serentak) adalah tidak bertentangan dengan UUD 1945 (konstitusional). Pertentangan putusan ini antara lain disebabkan oleh pilihan jenis atau bentuk penafsiran terhadap konstitusi yang berbeda. Dalam putusan No. 51-52-59/PUU-VI/2008 mayoritas hakim Mahkamah Konstitusi mengutamakan bentuk penafsiran sosiologis atau kontekstual. Sedangkan pada putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013, mayoritas hakim Mahkamah Konstitusi mengutamakan bentuk penafsiran historis atau *original intent*. Idealnya cara menafsirkan konstitusi dilakukan secara komprehensif dan menyeluruh oleh para hakim Mahkamah Konstitusi baik itu secara tekstual, kontekstual, *original intent*, sistematik ataupun gramatikal akan tetapi tetap perlu adanya prioritas jenis penafsiran yang mana yang akan didahulukan, hal ini untuk mengurangi disparitas dan inkonsistensi dalam membuat putusan. Terlepas dari adanya perubahan penafsiran yang menyebabkan terjadinya perbedaan

putusan, putusan Mahkamah Konstitusi tentang pemilu serentak ini perlu diapresiasi dalam rangka memperkuat pemerintahan presidensial di Indonesia.

2. Saran

Kedepan Hakim Konstitusi dalam menafsirkan konstitusi agar lebih memprioritaskan bentuk atau jenis penafsiran secara historis atau *original intent*

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Mahfud MD, M. (2012). *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta : Rajawali Press
- Mertokusumo, S. & Pitlo, A. (1993). *Penemuan Hukum*. Bandung : Citra Aditya Bakti
- Rumokoy, D. A. (2011). *Praktik Konvensi Ketatanegaraan Di Indonesia : Perbandingan Di Inggris, Amerika Serikat dan Belanda*. Jakarta : Media Prima Aksara
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. (2010). *Naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum (Edisi Revisi)*. Jakarta : Konpress
- Sidharta, B. A. (2008). *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*. Bandung : Refika Aditama
- Soekanto, S. & Mamudji, S. (2006). *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta : Rajagrafindo Persada
- Soeroso, R. (2002). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta : Sinar Grafika
- Susanto, A.F, (2010). *Ilmu Hukum Non Sistematis*, Yogyakarta : Genta Publishing
- Utrecht, (1983). *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta : Ichtiar Baru

2. Jurnal dan Makalah

- Anwar, Bagus, (2014). Politik Hukum Sistem Pemilu Legislatif dan Presiden Tahun 2009 dan 2014 Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 21, No. 4, Oktober 2014, Yogyakarta : Fakultas Hukum UII, 575.
- Asshiddiqie, Jimly, (2014). Pemilihan Umum Serentak dan Penguatan Pemerintahan Presidensial, *Proceeding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara dan Anugerah Konstitusi*, Muhammad Yamin, Sawah Lunto, 29 Mei – 1 Juni 2014, 1.
- Chen, A. H. Y., (2000). The Interpretation of The Basic Law and Mainland Chinese Perspectives. Hongkong : *Hongkong Jurnal Ltd*, 1,2,5.
- Hajri, Wira Atma, (2014). Pemilu Nasional Serentak ; Suatu Upaya dan Penguatan Sistem Presidensial Indonesia, *Proceeding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara dan Anugerah Konstitusi*, Muhammad Yamin, Sawah Lunto, 29 Mei – 1 Juni 2014, 393.
- Haris, Samsudin, et al., (2014). Pemilu Nasional Serentak 2019. Electoral Research Institut-LIPI, Jakarta, 3.
- Isra, Saldi, (2014). Pemilihan Umum Serentak Dalam Desain Sistem Pemerintahan Presidensial Menurut UUD 1945, *Proceeding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara dan Anugerah Konstitusi*, Muhammad Yamin, Sawah Lunto, 29 Mei – 1 Juni 2014, 49.
- Prasetyoningsih, Nanik, (2014). Dampak Pemilu Serentak Bagi Pembangunan Demokrasi Indonesia, *Jurnal Media Hukum*, Vol. 21, No. 2, Desember 2014, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 261.
- Simamora, Janpatar, (2014). Menyongsong Rezim Pemilu Serentak, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 3, No. 1, April 2014, Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kemenkumham RI, 21.
- Sodikin, (2014). Pemilu Serentak (Pileg dengan Pilpres & Wapres) dan Penguatan Sistem Presidensial, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 3, No. 1, April 2014, Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kemenkumham RI, 18.

3. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang No. 4 Tahun 2014 Tentang Penetapan PERPU No. 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No.24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang.

PERPU No. 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU – XI/2013 Tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 51-52-59/PUU-VI/2008 Tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 05/PUU-IV/2006 Tentang Pengujian UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman dan UU No. 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 1,2/PUU-XII/2014 Tentang Pengujian UU No. 4 Tahun 2014 Tentang Penetapan PERPU No.1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang Undang.

II. ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 14/PUU-XI/2013 TERKAIT DENGAN *PRESIDENTIAL THRESHOLD*

A. PENDAHULUAN

Pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung dapat dikatakan lebih demokratis jika dibandingkan dengan pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) karena mekanisme pelaksanaannya yang melibatkan rakyat secara langsung, maka Presiden dan Wakil Presiden dalam hal ini mendapatkan mandat langsung serta dukungan yang nyata sebagai satu bentuk interaksi langsung antara pemilih dan yang dipilih. Untuk menguatkan pandangan tersebut setidaknya terdapat 2 (dua) alasan mengapa pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden perlu untuk dilaksanakan secara langsung. *Pertama*, pemilihan langsung lebih membuka pintu bagi tampilnya Presiden dan Wakil Presiden yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat. *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan sesuai dengan yang berlaku di dalam sistem presidensial. Berdasarkan pandangan dan alasan ini, menjadi satu hal yang logis jika kemudian muncul ekspektasi dari publik bahwa pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden diharapkan mampu menciptakan pemerintahan negara yang demokratis dan lepas dari otoritarian penguasa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta dapat membangun kedaulatan rakyat yang

seutuhnya¹.

Dalam perjalanannya selama ini sejak pemilihan dilakukan secara langsung, pemilihan umum presiden dan wakil presiden selalu didahului oleh pemilu legislatif (Pemilu DPR, DPD, dan DPRD), artinya pemilu presiden dan wakil presiden dilakukan secara terpisah dengan pemilu legislatif. Berdasarkan hasil pemilu legislatif inilah kemudian partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi ambang batas yang telah ditentukan oleh undang-undang, mengajukan calon pasangan presiden dan wakil presiden untuk bertarung dalam pemilu presiden dan wakil presiden. Salah satu alasan kenapa pemilu legislatif dilakukan terlebih dahulu dibandingkan dengan pemilu presiden dan wakil presiden adalah agar partai-partai politik peserta pemilu mempunyai waktu yang cukup untuk melakukan konsolidasi atau koalisi dengan partai-partai politik yang lain dalam mencalonkan pasangan presiden dan wakil presiden.

Pemilihan umum yang dilakukan secara terpisah antara pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden dianggap banyak dampak negatifnya, antara lain dari segi biaya, waktu dan tenaga dalam menyelenggarakan pemilu tersebut. Selain itu pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden yang dilakukan secara terpisah (Pemilu legislatif dilakukan terlebih dahulu), secara politis merupakan kehendak dari partai-partai besar agar dapat mengusulkan calon-calonnya dan untuk menekan atau menyingkirkan partai-partai kecil dengan membuat ambang batas minimal untuk pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden.

Pemisahan sistem pemilu, baik nasional maupun lokal, eksekutif maupun legislatif dinilai kurang efektif dan efisien dalam sistem presidensial, dan juga banyak menimbulkan berbagai konflik antar kelompok ataupun antar individu serta berdampak pada efisiensi penggunaan anggaran negara terkait

¹ Moh. Mahfud MD, 2011, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 137-139.

dengan pelaksanaan pemilu.²

Berdasarkan beberapa alasan tersebut, koalisi masyarakat sipil untuk pemilu serentak yang diwakili oleh Efendy Ghazali mengajukan *Judicial Review* Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden ke Mahkamah Konstitusi. Adapun pasal yang dilakukan pengujian adalah Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008. Berdasarkan pada permohonan tersebut Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan Effendy Ghazali dan menyatakan Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tidak berlaku dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, dengan catatan hal tersebut berlaku untuk pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019.

Dalam putusan tersebut Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 masih tetap berlaku dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat artinya bagi Mahkamah Konstitusi penerapan *presidential threshold* di dalam pemilu serentak dianggap sebagai *legal policy* dan diserahkan pengaturannya kepada pembentuk Undang-Undang. Sebenarnya Effendi Ghazali dalam permohonannya menyatakan bahwa dengan diberlakukannya pemilu serentak, Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 yang mengatur mengenai *presidential threshold* secara otomatis harus dinyatakan tidak berlaku, karena penerapan *presidential threshold* dalam pemilu serentak adalah sesuatu yang tidak relevan.³ Dalam permohonannya Effendi Ghazali menegaskan bahwa pengajuan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden seharusnya menggunakan ketentuan Pasal 6A

² Hayat, "Korelasi Pemilu Serentak Dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensial", Jurnal Konstitusi, Vol.11, No.3, September 2014, Jakarta : Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 471.

³ Moch. Zaini, "Analisis Yuridis Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 Berkaitan dengan Pemilu Serentak dengan Penetapan Presidential Threshold Terhadap Pemilu Presiden dan Wakil Presiden", Vol. 3, No. 5, 2014, Surabaya : Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Surabaya, hlm. 9.

ayat (2) UUD 1945 atau tidak menggunakan ketentuan *presidential threshold*. Beberapa waktu kemudian, setelah putusan permohonan uji materiil yang diajukan Effendi Ghazali diputuskan, Mahkamah Konstitusi juga mengeluarkan Putusan Nomor 108/PUU-XI/2013 yang dimohonkan oleh Yusril Ihza Mahendra. Dalam permohonannya Yusril memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan penafsiran konstitusional terhadap pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil presiden. Substansi pokok dari permohonan Yusril adalah mengenai penghapusan ketentuan *presidential threshold* sebagai syarat partai atau gabungan partai politik dapat mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Yusril berpandangan bahwa *presidential threshold* adalah suatu ketentuan yang melanggar hak konstitusional seseorang untuk mencalonkan diri sebagai pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden di samping UUD 1945 tidak mengatur mengenai hal tersebut, bagi Yusril ketentuan *presidential threshold* dianggap bertentangan dengan konstitusi. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 108/PUU-XI/2013 tetap konsisten dengan putusan sebelumnya (Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013) dimana tetap mempertahankan ketentuan *presidential threshold* dalam pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden.⁴

Kalau diteliti lebih lanjut dalam risalah sidang MPR yang membahas Pasal 6A pada umumnya dan ayat (2) khususnya, fraksi maupun anggota MPR tidak ada yang menyinggung masalah ambang batas (*presidential threshold*). Ditambah dengan ketentuan ayat (5) dari Pasal 6A telah mengunci rapat penambahan prasyarat pengajuan calon, tidak seperti prasyarat personal yang pada pembahasannya sengaja diberikan wewenang kepada Undang-Undang untuk memberikan batasan tambahan, tidak hanya sekedar yang ada dalam norma UUD 1945 berdasarkan Pasal 6 ayat (2).⁵

⁴ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 108/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

⁵ Ziffany Firdinal, "Perubahan Makna Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945", Jurnal Konstitusi, Vol. 10, No. 4, Desember 2013, Jakarta : Mahkamah Konstitusi RI, hlm 670.

Berdasarkan uraian dalam latar belakang tersebut, penulis akan membahas permasalahan sebagai berikut ; Mengapa Hakim Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Perkara No. 14/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 menolak membatalkan persyaratan ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*) dan apa yang dimaksud dengan *presidential threshold* ?

Ada beberapa tulisan yang membahas tentang obyek ini, namun fokus bahasannya berbeda. Makalah ini khusus membahas dan menelaah tentang alasan hukum atau pertimbangan hukum hakim konstitusi menolak membatalkan ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*) serta definisi dari *presidential threshold* itu sendiri.

B. PEMBAHASAN

Dalam putusan No. 14/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, MK telah memutuskan bahwa pemilu presiden dan wakil presiden dengan pemilu legislatif dilakukan secara serentak. Namun terhadap Pasal 9 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 yang mengatur tentang ambang batas pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden atau *presidential threshold* Mahkamah Konstitusi menolak permohonan pihak pemohon. Alasannya adalah bahwa Mahkamah dalam fungsinya sebagai pengawal konstitusi tidak mungkin untuk membatalkan Undang-Undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai *legal policy* oleh pembentuk Undang-Undang. Meskipun seandainya isi suatu Undang-Undang dinilai buruk, seperti halnya ketentuan *presidential threshold* dan pemisahan jadwal Pemilu dalam perkara *a quo*, Mahkamah tetap tidak dapat membatalkannya, sebab yang dinilai buruk tidak selalu berarti inkonstitusional, kecuali kalau produk *legal policy* tersebut jelas-jelas melanggar moralitas,

rasionalitas dan ketidakadilan yang *intorelable*.⁶ Pandangan hukum yang demikian sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 010/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 yang menyatakan sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk Undang-Undang, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah.⁷

Penulis tidak sependapat dengan Hakim Konstitusi yang menganggap *presidential threshold* merupakan kebijakan hukum dari pembentuk Undang-Undang. Karena adanya *presidential threshold* pada Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 justru memperluas makna dari Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 atau bahkan membuat norma baru (Pasal 9 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008). Hal senada juga disampaikan oleh Ahmad Farhan S, yang menyatakan bahwa Pasal 9 jelas dan tegas bertentangan dengan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945.⁸

Menurut penulis, kalau dibaca dan dicermati rumusan yang terdapat dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, peserta pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden sudah jelas yaitu pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Namun rumusan yang sangat jelas itu diubah sedemikian rupa oleh berbagai kekuatan politik yang ada di DPR khususnya partai-partai besar. Rekayasa ini dapat dilihat dalam pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003

⁶ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 010/PUU-III/2005 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁸ Ahmad Farhan Subhi, "*Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Sebagai Peserta Pemilu Menurut Undang-Undang Pilpres*", Jurnal Cita Hukum, Vol. II, No. 2, Desember 2015, Jakarta : Fakultas Syariah & Hukum UIN Syarif Hidayatullah, hlm. 347.

tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden bahwa pasangan calon hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam pemilihan umum anggota DPR. Untuk pemilu 2009, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden mengharuskan dukungan suara paling sedikit 20% (dua puluh persen) perolehan kursi di DPR atau 25% (dua puluh lima persen) suara sah nasional dalam pemilu DPR bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Menurut penulis kalau membaca ketentuan yang terdapat dalam Pasal 6A ayat (5) UUD 1945, kesempatan bagi pembentuk UU untuk menggunakan dalil *legal policy* hanya dimungkinkan sebatas yang berhubungan dengan tata cara pemilihan bukan pemberlakuan syarat ambang batas minimal. Hal ini senada dengan apa yang disampaikan oleh keterangan ahli Philipus M. Hadjon yang menyatakan bahwa karena tidak ada delegasi dari UUD 1945, *presidential threshold* dalam Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pilpres dibuat tanpa wewenang (*onbevoegd*) pembentuk undang-undang. Karenanya, penolakan Mahkamah Konstitusi atas permohonan sejumlah partai politik terhadap ketentuan yang terdapat dalam Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 dengan bangunan argumentasi *legal policy* sulit untuk dapat dipahami.

Hal senada juga disampaikan oleh 3 Hakim Konstitusi yang menyampaikan *dissenting opinion*, ia berpendapat pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang tercantum dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 sebenarnya sudah sangat jelas maksudnya dan tidak memberi peluang bagi pembentuk undang-undang untuk membuat kebijakan hukum (*legal policy*) dengan “akal-akalan” yang terkontaminasi motif politik menentukan “*presidential threshold*” sebagaimana tercantum

dalam Pasal 9 UU 42 Tahun 2008 yang dimohonkan pengujian. Alasan penggunaan Pasal 6A ayat (5) UUD 1945 yang berbunyi, “Tata cara pelaksanaan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang” sebagai manifestasi mandat UUD 1945 kepada pembentuk Undang-Undang dapat membuat syarat-syarat “*threshold*” tidak tepat, karena pasal tersebut tidak mengatur tentang persyaratan, melainkan masalah cara, karena tentang syarat sudah diatur dalam Pasal 6 UUD 1945, tidak dapat dicampuradukkan. Pendapat agak berbeda disampaikan oleh Abdul Latif yang menyampaikan bahwa desain *Presidential Threshold* dalam Pasal 9 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 sepertinya dirancang untuk membangun sistem Presidensial lebih efektif. *Presidential Threshold* merupakan salah satu instrumen untuk memperkuat koalisi yang memungkinkan Presiden bisa memiliki otoritas lebih efektif.⁹

Argumentasi bahwa *presidential threshold* dimaksudkan agar calon Presiden dan Wakil Presiden mempunyai basis dukungan rakyat yang kuat dan luas menurut penulis juga kurang tepat. Sebab dukungan yang luas akan diwujudkan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, sebagaimana ketentuan Pasal 6A ayat (1) *juncto* Pasal 6a ayat (3) UUD 1945 mengenai keterpilihan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang harus meraih suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilu dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara di setiap propinsi yang tersebar di sedikitnya setengah jumlah propinsi di Indonesia. Pengalaman dari Pemilu Presiden tahun 2004 menunjukkan bahwa hasil Pemilu Presiden tidak kompatibel dengan hasil Pemilu Legislatif dan jumlah perolehan suara partai atau gabungan partai politik yang mengusung atau mengusulkannya, karena pasangan calon partai politik atau gabungan partai politik yang mengusungnya, perolehan suaranya dalam Pemilu Legislatif lebih kecil daripada perolehan suara pasangan calon lainnya, justru yang memenangkan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

⁹ Abdul Latif, “*Pilpres Dalam Perspektif Koalisi Multipartai*”, Jurnal Konstitusi, Vol. 6, No. 3, September 2009, Jakarta : Mahkamah Konstitusi RI, hlm 35.

Presidential Threshold dalam pemilu Presiden dan legislatif serentak sebaiknya ditiadakan saja, karena hak warga negara untuk menentukan pilihan sesuai dengan hati nuraninya dan agar alternatif pilihan terhadap Presiden dan Wakil Presiden lebih banyak sehingga dapat menentukan mana calon yang berkualitas atau tidak.¹⁰ Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 adalah norma yang bernuansa politis, karena lebih merupakan konsensus politik dari partai-partai besar untuk mengurangi atau bahkan menutup peluang bagi partai politik lainnya untuk mencalonkan pasangannya maju dalam pemilu presiden.¹¹

Pakar hukum tata negara Jimly Asshiddiqie, berpendapat kalau memang Indonesia ingin sungguh-sungguh membangun demokrasi yang sejalan dengan Undang-Undang Dasar 1945 seharusnya *presidential threshold* ditiadakan sejalan dengan latar belakang pemikiran yang menghendaki pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan pemilu legislatif digelar secara bersamaan.¹² Hal senada disampaikan oleh Saldi Isra, pemisahan pemilu Presiden dan pemilu legislatif dan meneguhkan *presidential threshold* merupakan akal-akalan partai politik besar di DPR. Bahkan membaca pengalaman saat ini, kedua rezim tersebut dapat dibaca sesungguhnya sekaligus merupakan akal-akalan untuk meneguhkan cengkeraman sebagian elit partai politik dalam proses pengajuan calon Presiden dan Wakil Presiden.¹³ Bila diletakkan pada pemahaman dan kondisi bahwa pemilu anggota

¹⁰ Sodikin, "Pemilu Serentak (Pileg dengan Pilpres & Wapres) dan Penguatan Sistem Presidensial", Jurnal *Rechtsvinding*, vol. 3, No. 1, April 2014, Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kemenkumham RI, hlm 31.

¹¹ Umu Rauta, "Menggagas Pemilihan Presiden Yang Demokratis dan Aspiratif", Jurnal Konstitusi, Vol. 11, No.3, September 2014, Jakarta : Mahkamah Konstitusi RI, hlm 609.

¹² Jimly Asshiddiqie, 4 Januari 2013, "Kalau Serius Bangun Demokrasi, Presidential Threshold Ditiadakan", tersedia di website : [http://www.rmol.co/read/2013/01/04/92669/Jimly Asshiddiqie-Kalau-Serius-Bangun-Demokrasi,-Presidential-Threshold-Ditiadakan-](http://www.rmol.co/read/2013/01/04/92669/Jimly_Asshiddiqie-Kalau-Serius-Bangun-Demokrasi,-Presidential-Threshold-Ditiadakan-), diakses 10 Januari 2016.

¹³ Saldi Isra, 25 April 2014, "Menggadaikan Suara Rakyat", tersedia di website; <http://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/11-artikelkompas/261-menggadaikan-suara-rakyat.html>, diakses 15 Maret 2016.

legislatif dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan secara serentak, maka persoalan ambang batas pengajuan calon Presiden dan Wakil Presiden (*Presidential Threshold*) menjadi tidak diperlukan lagi.¹⁴

Presidential threshold di dalam praktek pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, digunakan tidak hanya dalam hal menentukan pasangan yang terpilih, namun juga digunakan sebagai prasyarat dalam pencalonannya. Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menentukan bahwa pasangan calon Presiden diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan, yakni memperoleh kursi minimal 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan pemilihan Presiden. Adapun ketentuan tersebut menggantikan Pasal 101 ketentuan peralihan UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang berlaku sebelumnya pada Pemilu tahun 2004 dengan mensyaratkan perolehan kursi DPR minimal 3% (tiga persen) atau perolehan suara sah nasional sebesar 5% (lima persen) dan Pasal 5 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2003 yang mensyaratkan perolehan kursi DPR minimal 15% (lima belas persen) atau perolehan suara sah nasional sebesar 20% (dua puluh persen). Persentase ambang batas tersebut menjadi salah satu syarat yang harus dipenuhi bagi partai politik atau gabungan partai politik agar dapat mengusulkan calon dalam pemilihan Presiden. Menurut penulis ketentuan persentase syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden tersebut menimbulkan suatu problematika pertentangan norma (*conflict of norm*). Apabila meninjau ketentuan dalam UUD 1945, Pasal 6A ayat (2) hanya sebatas menentukan perihal pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang tercatat sebagai peserta pemilu legislatif dan secara gramatikal tidak ditentukan

¹⁴ Janpatar Simamora, "Menyongsong Rezim Pemilu Serentak", Jurnal *Rechtsvinding*, vol. 3, No. 1, April 2014, Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kemenkumham RI, hlm 15.

secara formal adanya prasyarat persentase yang harus dipenuhi. Pengaturan prosentase syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 menimbulkan kesan adanya konflik norma secara vertikal dikarenakan pasal tersebut memperluas syarat pengajuan calon dari apa yang telah ditentukan dalam UUD 1945. Oleh karena itu menurut penulis sudah selayaknya ketentuan Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Hal senada juga disampaikan oleh Husnu Abadi, menurutnya adanya penerapan ambang batas minimal (*presidential threshold*) dalam pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden pada pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan pemilu legislatif yang dilakukan secara serentak tidak relevan karena sudah kehilangan dasar berpijaknya.¹⁵ Penerapan *Presidential Threshold* pada pemilu legislatif dan pemilu Presiden serentak tidak mungkin dilakukan terhadap partai politik peserta pemilu tahun berjalan. *presidential threshold* baru bisa digunakan pada parpol peserta pemilu legislatif masa sebelumnya.¹⁶

Istilah *presidential threshold* terdiri kata *presidential* dan *threshold*. Secara etimologis istilah *presidential* berasal dari kata *president*, dimana menurut Kamus *Black Law Dictionary* yaitu kepala eksekutif dari suatu bangsa khususnya pada pemerintahan yang berbentuk demokrasi.¹⁷ Sementara *threshold* yang berasal dari Bahasa Inggris memiliki arti ambang pintu atau ambang batas,¹⁸ dimana Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan ambang batas sebagai tingkatan batas yang dapat diterima atau

¹⁵ Husnu Abadi, *Presidential Threshold Sebagai Instrumen Proteksi*, Jurnal Mahkamah, Vol. 6 No. 1, April 2014, Pekanbaru : Fakultas Hukum UIR, hlm 31.

¹⁶ Bagus Anwar H., "Politik Hukum Sistem Pemilu Legislatif dan Presiden Tahun 2009 dan 2014 Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi", Jurnal Hukum *Ius Quia Iustum*, Vol. 21, No. 4, Oktober 2014, Yogyakarta : Fakultas Hukum UII, hlm 577.

¹⁷ Henry Campbell Black, 1968, *Black's Law Dictionary-Definitions of the Terms and Phrases on American and English Jurisprudence, Ancient and Modern (Revised Fourth Edition)*, St. Paul Minn : West Publishing Co. hlm. 1348.

¹⁸ John M. Echols dan Hassan Shadily, 1995. *Kamus Inggris Indonesia (An English Indonesia Dictionary)*, Jakarta : Gramedia. hlm. 589.

ditoleransi.¹⁹

Menurut penulis penggunaan istilah *threshold*, dalam hal ini *presidential threshold* untuk memaknai sebagai persentase syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden menimbulkan kerancuan dan salah kaprah. Persyaratan persentase minimal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 tidak ditujukan sebagai ambang batas yang harus dipenuhi untuk menentukan siapa pasangan Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Seharusnya *presidential threshold* dimaknai sebagai ambang batas keterpilihan bukan ambang batas pencalonan sebagaimana juga yang berlaku dalam ambang batas keterpilihan partai politik untuk memperoleh kursi di DPR atau *parliamentary threshold*. Kriteria presentase sebesar 20% (dua puluh persen) jumlah perolehan kursi DPR atau 25% (dua puluh lima persen) jumlah perolehan suara sah nasional dalam Pasal 9 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 adalah ditujukan untuk menentukan syarat kontestasi, bukan sebagai syarat keterpilihan. Persentasi yang ditegaskan sebagai syarat kontestasi tidak serta merta menjadikannya sebagai ambang batas atau *threshold*. Sebagai perbandingan pemberlakuan ambang batas atau *threshold*, secara konsekuen yang ditujukan sebagai syarat keterpilihan adalah sebagaimana yang diterapkan dalam Pasal 208 UU No. 8 Tahun 2012 dimana partai politik dapat menempatkan calonnya atau mendapatkan kursi dalam kelembagaan DPR RI apabila memenuhi persentase 3,5% (tiga koma lima persen) atau dikenal dengan *parliamentary threshold*.

Menurut penulis, apabila konsisten dengan terminologi *threshold*, maka sesungguhnya ketentuan dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 *juncto* Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 yang dapat disebut sebagai *presidential threshold*. Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 *jo* Pasal 159 ayat (1) menentukan ambang batas lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah perolehan suara dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah

¹⁹ Departemen Pendidikan Nasional, 2011, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* – Pusat Bahasa (Edisi Keempat), Jakarta : Gramedia Pustaka Utama. hlm. 48.

jumlah provinsi yang harus dipenuhi agar dapat ditetapkan sebagai pasangan calon yang terpilih. Ambang batas formal tersebut menjadi tingkat dukungan minimal yang harus dipenuhi oleh pasangan calon agar dapat ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Menurut Zainal Arifin Mochtar dalam A. Hendra, bahwa *presidential threshold* itu bukanlah ambang batas untuk mengajukan calon Presiden, tapi keterpilihan Presiden sebagaimana yang diterapkan di hampir semua negara di dunia yaitu $50\% + 1$.²⁰ Sebagai perbandingan, Pasal 97 Konstitusi Argentina (*Section 97 Constitution of the Argentina Nation*) juga menentukan secara formal besaran ambang batas perolehan suara pemilihan Presiden yakni lebih dari 50% yang harus dipenuhi oleh pasangan calon dalam suara pertama (*first ballot*) agar dapat ditetapkan sebagai pasangan terpilih dan tidak ada penerapan persyaratan ambang batas minimal dalam pencalonan.²¹

Dibanyak negara di dunia tidak ada penerapan persyaratan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden terhadap parpol atau gabungan parpol pengusung seperti yang terjadi di Indonesia. Persyaratan lebih ditekankan kepada pribadi calon presiden, sebagai salah satu contoh adalah di negara Perancis. Sistem pemilihan presiden di Perancis menggunakan jenis *scrutin uninominal majoritaire a deux tours*, dimana pemilihan dilaksanakan dalam dua putaran. Pemilu hanya akan berlangsung satu putaran jika terdapat kandidat yang mendapatkan suara sebanyak $50\% + 1$ suara (suara mutlak). Namun, jika tidak ada kandidat yang mendapatkan suara mutlak, maka pemilu diadakan dalam dua putaran. Dua kandidat yang mendapatkan suara terbanyak yang akan maju ke pemilu putaran kedua. Di dalam putaran kedua, kandidat yang mendapatkan suara terbanyak akan menjadi

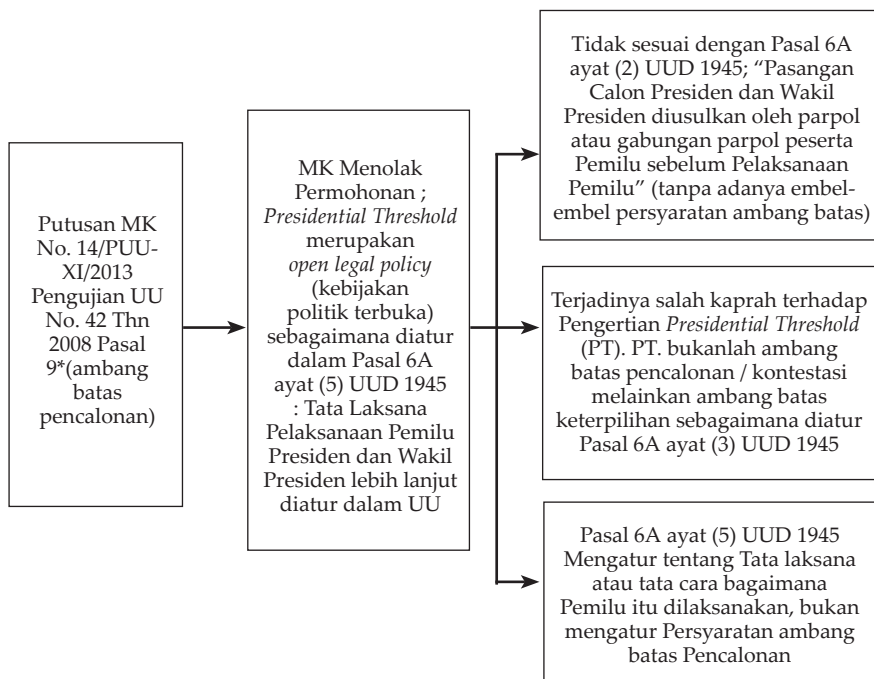
²⁰ Ahmad Hendra, "Implikasi Pemilihan Umum Anggota Legislatif dan Pemilihan Umum Presiden & Wakil Presiden", *Jurnal Hukum Legal Opinion*, Vol.1 Edisi.3, Juni 2013, Palu : Fakultas Hukum Universitas Tadulako, hlm. 5.

²¹ I.G.N. Agung Sayoga Raditya, 26 November 2016, "Rethinking Ketentuan Presentase Sebagai Syarat Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Di Indonesia", tersedia di website : <http://id.portalgaruda.org/?ref=profile&id=354186> diakses 5 Maret 2016.

presiden.²² Skema analisis putusan Mahkamah Konstitusi terkait *presidential threshold* dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar I.1

Skema Hasil Analisis Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Terkait dengan *Presidential Threshold*



Ket*) Pasangan calon diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

²² Hana Maulida, 1 Oktober 2012, "Pemilu Eksekutif dan Legislatif Di Perancis Serta Hubungan Kedua Pemilu Tersebut", tersedia di website; <http://www.slide.share.net/MaulidaHanah/makalah-pranata-pemilu-perancis>, diakses 3 Maret 2016.

C. PENUTUP

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 tentang pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tentang pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Konstitusi menolak membatalkan Pasal 9 yang mengatur tentang *presidential threshold*, dengan alasan hal tersebut merupakan *legal policy* atau kebijakan hukum dari pembentuk undang-undang, dengan bersandarkan pada Pasal 6A ayat (5) UUD 1945 yang berbunyi “Tata laksana pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang”. Argumentasi hakim Mahkamah Konstitusi tersebut kurang tepat karena Pasal 6A ayat (5) tersebut mengatur tata laksananya (proses tahapan pelaksanaan) bukan persyaratan bagi pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden untuk menjadi peserta pemilu. Selain itu Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 tersebut berpotensi memperluas norma sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 bahwa pasangan Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pemilu tanpa adanya embel-embel lain (adanya ambang batas). Dibanyak negara di dunia tidak ada penerapan persyaratan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden terhadap parpol atau gabungan parpol pengusung seperti yang terjadi di Indonesia. Persyaratan lebih ditekankan kepada pribadi calon presiden. Oleh karena itu menurut penulis sudah selayaknya pasal 9 UU No.42 Tahun 2008 yang mengatur tentang *presidential threshold* dibatalkan. Penggunaan istilah *presidential threshold* yang digunakan selama ini terjadi salah kaprah sehingga dari aspek bahasa hukum menimbulkan kerancuan. Yang dimaksud dengan *presidential threshold* seharusnya adalah ambang batas keterpilihan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945. Sedangkan ambang batas pencalonan presiden untuk ikut pemilu sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 adalah *presidential candidacy threshold*.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia
- Mahfud MD, Moh. 2011. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta : Rajawali Press

2. Jurnal

- Anwar, Bagus. "Politik Hukum Sistem Pemilu Legislatif dan Presiden Tahun 2009 dan 2014 Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 21, No. 4, Oktober 2014, Yogyakarta : Fakultas Hukum UII
- Abadi, Husnu. *Presidential Threshold Sebagai Instrumen Proteksi*, *Jurnal Mahkamah*, Vol. 6 No. 1, April 2014, Pekanbaru : Fakultas Hukum, Universitas Islam Riau
- Firdinal, Ziffany. "Perubahan Makna Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 4, Desember 2013, Jakarta : Mahkamah Konstitusi RI
- Hayat. "Korelasi Pemilu Serentak Dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensial", *Jurnal Konstitusi*, Vol.11, No.3, September 2014, Jakarta : Mahkamah Konstitusi RI
- Hendra, Ahmad. "Implikasi Pemilihan Umum Anggota Legislatif dan Pemilihan Umum Presiden & Wakil Presiden", *Jurnal Hukum Legal Opinion*, Vol.1, Edisi.3, Juni 2013, Palu : Fakultas Hukum Universitas Tadulako
- Latif, Abdul. "Pilpres Dalam Perspektif Koalisi Multipartai", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6, No. 3, September 2009, Jakarta : Mahkamah Konstitusi RI
- Rauta, Umbu. "Menggagas Pemilihan Presiden Yang Demokratis dan Aspiratif", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 11, No.3, September 2014, Jakarta : Mahkamah Konstitusi RI
- Simamora, Janpatar. "Menyongsong Rezim Pemilu Serentak", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 3, No. 1, April 2014, Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kemenkumham RI

Sodikin. *“Pemilu Serentak (Pileg dengan Pilpres & Wapres) dan Penguatan Sistem Presidensial”*, Jurnal *Rechtsvinding*, Vol. 3, No. 1, April 2014, Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kemenkumham RI

Subhi, Ahmad F. *“Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Sebagai Peserta Pemilu Menurut Undang-Undang Pilpres”*, Jurnal Cita Hukum, Vol. II, No. 2, Desember 2015, Jakarta : Fakultas Syariah & Hukum UIN Syarif Hidayatullah

Zaini, Moch. *“Analisis Yuridis Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 Berkaitan dengan Pemilu Serentak dengan Penetapan Presidential Threshold Terhadap Pemilu Presiden dan Wakil Presiden”*, Vol. 3, No. 5, 2014, Surabaya : Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Surabaya.

3. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 010/PUU-III/2005 Tentang Pengujian Undang- Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 108/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU – XI/2013 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

4. Internet

Maulida, Hana. 1 Oktober 2012. *“Pemilu Eksekutif dan Legislatif Di Perancis Serta Hubungan Kedua Pemilu Tersebut”*, tersedia di website; <http://www.slide.share>.

net/MaulidaHanah/makalah-pranata-pemilu-perancis, diakses 3 Maret 2016

Isra, Saldi. 25 April 2014. "Menggadaikan Suara Rakyat", tersedia di website; <http://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/11-artikelkompas/261-menggadaikan-suara-rakyat.html> , diakses 15 Maret 2016

Asshiddiqie, Jimly. 4 Januari 2013. "Kalau Serius Bangun Demokrasi, Presidential Threshold Ditiadakan", tersedia di website : [http://www.rmol.co/read/2013/01/04/92669 / Jimly Asshiddiqie;-Kalau-Serius-Bangun-Demokrasi,-Presidential-Threshold-Ditiadakan-](http://www.rmol.co/read/2013/01/04/92669/Jimly-Asshiddiqie;-Kalau-Serius-Bangun-Demokrasi,-Presidential-Threshold-Ditiadakan-), diakses 10 Januari 2016.

Raditya, I.G.N. A. Sayoga. 26 November 2016. "Rethinking Ketentuan Presentase Sebagai Syarat Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Di Indonesia", tersedia di website : <http://id.portalgaruda.org/?ref=profile&id=354186> diakses 5 Maret 2016

5. Kamus

Henry Campbell Black, Henry Campbell, 1968. *Black's Law Dictionary-Definitions of the Terms and Phrases on American and English Jurisprudence, Ancient and Modern (Revised Fourth Edition)*, St. Paul Minn : West Publishing Co.

Departemen Pendidikan Nasional, 2011. *Kamus Besar Bahasa Indonesia – Pusat Bahasa (Edisi Keempat)*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama

Echols, John M., dan Shadily, Hassan 1995. *Kamus Inggris Indonesia (An English Indonesia Dictionary)*, Jakarta : Gramedia

III. IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TENTANG PEMILU SERENTAK TERHADAP PENCALONAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN PADA PEMILIHAN UMUM TAHUN 2019

A. PENDAHULUAN

Demokrasi telah dianggap sebagai sebuah instrumen penting dalam menjalankan sebuah konsepsi negara yang ideal untuk menjawab persoalan tentang penegakan kekuasaan rakyat. Indonesia yang secara eksplisit memahami akan pentingnya sebuah kedaulatan rakyat dan turut melaksanakan demokrasi dengan variannya tersendiri. Sebuah demokrasi yang terus tumbuh dan berkembang dalam proses transisi politiknya akan mengalami pendewasaan perilaku politik negara dan rakyatnya yang diharapkan akan bermuara pada sebuah kondisi perpolitikan yang ideal. Indonesia sebagai negara yang menganut paham demokrasi, dituntut untuk bisa melaksanakan proses lahirnya demokrasi itu sendiri dengan memegang pada asas-asas kedaulatan yang sepenuhnya dikendalikan oleh rakyat. Demokrasi juga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, cara pemerintahan ini memberikan hak kepada semua rakyat untuk ikut memerintah.¹

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Edisi Revisi), Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008. Hlm.105

Pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung dapat dikatakan lebih demokratis jika dibandingkan dengan pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) karena mekanisme pelaksanaannya yang melibatkan rakyat secara langsung, maka Presiden dan Wakil Presiden dalam hal ini mendapatkan mandat langsung serta dukungan yang nyata sebagai satu bentuk interaksi langsung antara pemilih dan yang dipilih. Di sisi lain untuk menguatkan pandangan tersebut setidaknya terdapat 2 (dua) alasan mengapa pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden perlu untuk dilaksanakan secara langsung. *Pertama*, pemilihan langsung lebih membuka pintu bagi tampilnya Presiden dan Wakil Presiden yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat. *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan sesuai dengan yang berlaku di dalam sistem presidensial. Berdasarkan pandangan dan alasan ini, menjadi satu hal yang logis jika kemudian muncul ekspektasi dari publik bahwa pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung diharapkan mampu menciptakan pemerintahan negara yang demokratis dan lepas dari otoritarian penguasa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta dapat membangun kedaulatan rakyat yang seutuhnya².

Mekanisme pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat sebenarnya telah memberikan gambaran bahwa terjadi kontrak sosial antara pemilih dan yang dipilih di dalamnya, Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih melalui pemilihan langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih nyata dari rakyat dan kemauan pemilih (*volente generale*) akan menjadi pegangan bagi Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan kekuasaannya untuk mengelola negara.³

² Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2011. Hlm. 137-139

³ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia ; Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta, 2009. Hlm. 115

Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan secara langsung oleh rakyat dimulai pada tahun 2004 dan untuk pertama kalinya pemilihan langsung tersebut dimenangkan oleh pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla melalui dua putaran. Pada tahun 2009 Susilo Bambang Yudhoyono yang berpasangan dengan Boediono memenangkan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Dan untuk tahun 2014 dimenangkan oleh Joko Widodo yang berpasangan dengan Jusuf Kalla.

Dalam perjalanannya sejak pemilihan dilakukan secara langsung, pemilihan umum presiden dan wakil presiden selalu didahului oleh pemilu legislatif (Pemilu DPR, DPD, dan DPRD), artinya pemilu presiden dan wakil presiden dilakukan secara terpisah dengan pemilu legislatif.⁴ Berdasarkan hasil pemilu legislatif inilah kemudian partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi ambang batas yang telah ditentukan oleh undang-undang, mengajukan calon pasangan presiden dan wakil presiden untuk bertarung dalam pemilu presiden dan wakil presiden. Salah satu alasan kenapa pemilu legislatif dilakukan terlebih dahulu dibandingkan dengan pemilu presiden dan wakil presiden adalah agar partai-partai politik peserta pemilu mempunyai waktu yang cukup untuk melakukan konsolidasi atau koalisi dengan partai-partai politik yang lain dalam mencalonkan pasangan presiden dan wakil presiden.

Pemilihan umum yang dilakukan secara terpisah antara pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden dianggap banyak dampak negatifnya, antara lain dari segi biaya, waktu dan tenaga dalam menyelenggarakan pemilu tersebut. Selain itu pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden yang dilakukan secara terpisah (Pemilu legislatif dilakukan terlebih dahulu), secara politis merupakan kehendak dari partai-partai besar agar dapat mengusulkan calon-calonnya dan untuk menekan

⁴ Lihat Pasal 4 UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dan Pasal 3 ayat (5) UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

atau menyingkirkan partai-partai kecil dengan membuat ambang batas minimal untuk pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden.

Berdasarkan beberapa alasan tersebut, koalisi masyarakat sipil untuk pemilu serentak yang diwakili oleh Efendy Ghazali mengajukan *Judicial Review* Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden ke Mahkamah Konstitusi. Adapun pasal yang dilakukan pengujian adalah Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008. Berdasarkan pada permohonan tersebut Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan Effendy Ghazali dan menyatakan Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tidak berlaku dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, dengan catatan hal tersebut berlaku untuk pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019. Namun terhadap pasal 9 yang terkait dengan adanya ambang batas minimal (*presidential threshold*), Mahkamah Konstitusi tidak membatalkannya dan menganggap hal tersebut merupakan *legal policy* (kebijakan hukum) dari pembentuk undang-undang yaitu DPR dan Presiden.⁵ Dengan dikabulkannya pengujian tersebut maka pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara serentak atau bersamaan dengan pemilihan umum legislatif. Pemilu serentak baru akan dilaksanakan pada periode 2019, dengan kata lain tidak ada pemisahan waktu dalam pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dengan pemilihan umum legislatif pada tahun 2019.

Berdasarkan uraian dalam latar belakang tersebut, penulis merumuskan masalah sebagai berikut ; Bagaimanakah Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 Terhadap Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Pada Pemilu Tahun 2019 ?

⁵ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

B. PEMBAHASAN

Setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 maka Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dengan Pemilihan Umum Legislatif pada tahun 2019 akan dilakukan secara bersamaan atau serentak. Hal ini sejalan dengan yang diatur oleh Pasal 22E ayat (1) dan (2) UUD 1945 pasca amandemen. Namun yang menjadi perhatian bersama adalah bahwa ambang batas pencalonan atau *presidential threshold* yang merupakan syarat bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk mencalonkan pasangannya dalam pemilu yaitu Pasal 9 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tidak dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dengan alasan hal itu merupakan ranah dari pembentuk undang-undang yaitu pemerintah dan DPR untuk mengaturnya sehingga Mahkamah Konstitusi tidak mungkin membatalkannya. Kondisi seperti ini memungkinkan institusi pembentuk undang-undang yaitu pemerintah dan DPR untuk mengatur tentang ambang batas pencalonan tersebut atau tidak sama sekali. Menurut penulis pengaturan tentang pencalonan Presiden dan Wakil Presiden kedepan ada 2 (dua) alternatif.

1. Tanpa dilakukan atau ditetapkan adanya ambang batas minimal dalam pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam kondisi seperti ini semua partai politik yang dinyatakan lulus verifikasi oleh KPU dan berhak ikut pemilu legislatif, juga sekaligus berhak mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilu. Pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang tidak diberlakukan adanya ambang batas minimal dukungan partai politik atau gabungan partai politik akan lebih membuka ruang atau peluang bagi orang dari berbagai kalangan yang mempunyai potensi, kapasitas dan kapabilitas untuk menjadi seorang Presiden dan Wakil Presiden yang selama ini tertutup peluangnya akibat tidak ada atau tidak memiliki dukungan dari partai politik yang memenuhi ambang

batas pencalonan atau *presidential treshold*. Dengan banyaknya calon yang akan maju berkompetisi juga akan semakin banyak alternatif pilihan bagi para pemilih dan ini akan semakin baik bagi iklim demokrasi yang akan dibangun kedepan.

Dengan tidak adanya ambang batas minimal bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk mengajukan calonnya maka akan semakin meningkatkan persaingan antar partai politik bukan seperti sebelum-sebelumnya yang hanya dikuasai oleh partai-partai politik besar dalam pencalonan seorang Presiden dan Wakil Presiden. Kondisi ini juga akan mendorong terjadinya demokratisasi di dalam atau di internal partai politik itu sendiri. Dengan demikian sebagai saluran utama pengajuan pasangan Presiden dan Wakil Presiden, demokratisasi internal partai politik menjadi sebuah keniscayaan. Artinya pasangan calon yang diajukan harus berasal dari hasil sebuah proses yang terbuka dan partisipatif . Dengan cara yang seperti ini, posisi sentral dalam partai politik misalnya ketua umum tidak otomatis menjadi calon Presiden atau Wakil Presiden. Partai politik akan mencalonkan kandidat yang memang punya potensi dan peluang untuk memenangkan pertarungan dalam pemilu Presiden karena semakin banyak atau terbukanya kompetitor dari calon partai-partai lain.

Proses pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden sebenarnya memiliki hubungan dengan tujuan awal pemilu serentak. Hubungan itu salah satunya adalah adanya keinginan agar terjadi koalisi permanen sebelum pemilu diselenggarakan, khususnya bagi partai-partai yang tidak memiliki calon Presiden dan Wakil Presiden. Dari pengalaman beberapa negara yang menyelenggarakan pemilu serentak, proses koalisi memang terjadi sebelum penyelenggaraan pemilu, bahkan pada beberapa negara terjadi blok partai sebagai konsekuensi bagi peluang masing-masing kandidat calon Presiden dan Wakil Presiden untuk menang.

Dalam kontek hak-hak konstitusional partai-partai politik seperti disebut pada UUD 1945 dan sebagai konsekuensi dari

pemberlakuan pemilu serentak, maka proses pencalonan Presiden dan Wakil Presiden idealnya tidak didasarkan pada perolehan suara partai politik pemilu sebelumnya. Artinya setiap partai politik yang memenuhi syarat sebagai peserta pemilu berhak mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden. Konsekuensinya calon Presiden dan Wakil Presiden dapat sama jumlahnya dengan jumlah peserta pemilu.⁶

Pendapat senada juga disampaikan oleh Irman Putra Sidin, dengan adanya putusan serentak bahwa pemilu legislatif dan pemilu Presiden dilaksanakan secara bersamaan maka seharusnya pada pemilu 2019 mendatang pembatasan pengajuan calon Presiden dan Wakil Presiden dengan *presidential threshold* menjadi tidak relevan lagi. *Presidential threshold* itulah yang selama ini membuat koalisi pragmatis. Dengan pemilu serentak maka partai politik tidak akan bermain-main dalam berkoalisi dengan mencari-cari pasangan yang sifatnya pragmatis. Partai politik akan serius mencari calon dan bukan sekedar dijadikan pasangan hanya karena hitung-hitungan matematis saja.⁷

Adanya kekhawatiran dari beberapa pihak bahwa apabila tidak diberlakukan ambang batas pencalonan (*presidential threshold*) akan banyak calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang akan ikut pemilu, menurut penulis hal tersebut tidak perlu terlalu dikhawatirkan, justru hal tersebut baik bagi iklim demokrasi dan rakyat diberi peluang untuk memilih banyak alternatif calon yang selama ini tidak muncul. Kalau dilihat dari pemilu sebelumnya yaitu mulai pemilu 2004 yaitu pemilu pertama dimana pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung, pada pemilu 2004 diikuti oleh 24 partai politik, pemilu 2009 diikuti oleh 38 partai politik dan pemilu yang terakhir yaitu pemilu tahun 2014 diikuti oleh 12 partai politik.

⁶ Samsudin Haris dkk, *Pemilu Nasional Serentak 2019*, Electoral Research Institut-LIPI, Jakarta, 2014.

⁷ Irman Putra Sidin, [www.jakarta.sorotnews.com/Tujuan Pemilu Serentak Untuk Hindari Pemilu Pragmatis](http://www.jakarta.sorotnews.com/Tujuan_Pemilu_Serentak_Untuk_Hindari_Pemilu_Pragmatis). Diakses Tanggal 15 Agustus 2015

Berdasarkan pengalaman tersebut, apabila pemilu dilakukan secara serentak antara pemilu Presiden dan pemilu legislatif, maka pasangan calon yang akan maju dalam pemilu Presiden dan Wakil Presiden paling banyak adalah 12, 24 dan 38 pasangan, itupun kalau semua partai politik mengajukan pasangan calonnya. Tetapi seandainya itu yang terjadi, menurut penulis jumlah yang wajar-wajar saja. Walaupun seandainya jumlah terbanyak yang akan ikut pemilu legislatif misalnya seperti pemilu tahun 2009 (partai yang lulus ikut pemilu 38), Penulis mempunyai keyakinan bahwa tidak akan semua partai politik akan mengajukan pasangan calonnya ikut pemilu Presiden dan Wakil Presiden karena bertarung untuk ikut pemilu Presiden dan Wakil Presiden bukanlah persoalan mudah dan murah, tetapi harus didukung oleh sumberdaya yang kuat baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya ekonomi (uang). Oleh karena majunya pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden pastilah sudah dikalkulasi segala peluang dan kemungkinan untuk menang. Tidak mungkin partai politik atau pasangan calon akan maju dalam pemilu Presiden kalau menurut kalkulasi sudah jelas kalah. Jadi menurut penulis adanya kekhawatiran bahwa jumlah pasangan yang akan maju banyak jika tidak diberlakukan syarat ambang batas pencalonan (*presidential threshold*) tidak perlu ada, paling itu hanyalah euforia sesaat dan tidak akan terjadi secara terus menerus pada pemilu-pemilu selanjutnya.

Ada beberapa cara untuk mengurangi atau membatasi jumlah pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan ikut pemilu, diantaranya adalah pengetatan dalam hal proses verifikasi partai politik yang berhak ikut pemilu. Verifikasi secara faktual partai politik oleh KPU harus dilakukan secara ketat dan dilakukan lebih awal. Verifikasi partai politik harus dilakukan secara sensus (keseluruhan) dengan memberdayakan seluruh KPU-KPU daerah baik propinsi maupun kabupaten/kota bukan dilakukan secara sampel dan acak seperti yang dilakukan pada pemilu-pemilu sebelumnya. Karena harus dilakukan secara sensus (keseluruhan) maka waktu pelaksanaan

verifikasi harus lebih awal sehingga cukup waktu bagi KPU untuk melaksanakannya.

Penulis mengajukan skema atau formulasi waktu 4-3-2-1, mulai proses pembentukan partai politik sampai dengan keikutsertaannya dalam pemilu. *Pertama*, Undang-undang tentang partai politik sudah harus dibuat dan disahkan maksimal 4 tahun sebelum pemilu dilakukan (tahun 2015). *Kedua*, Pembentukan partai politik sudah harus dibentuk maksimal 3 tahun sebelum pemilu dilaksanakan (tahun 2016). *Ketiga*, proses verifikasi partai politik sudah harus dilaksanakan maksimal 2 tahun sebelum pemilu dilaksanakan (tahun 2017). *Keempat*, penetapan partai politik yang lulus verifikasi dan berhak ikut pemilu sudah harus ditetapkan maksimal 1 tahun sebelum pemilu dilaksanakan (tahun 2018). Salah satu permasalahan yang mungkin bakal muncul dalam pemilu serentak ini adalah bahwa partai politik yang pasangan calonnya memenangkan pemilu justru mendapat suara minoritas atau malah tidak mendapatkan kursi di DPR karena tidak memenuhi *parliamentary treshold*. Kalau kondisi ini yang terjadi menurut penulis juga tidak perlu dikhawatirkan karena tujuan hakiki dari partai politik itu sebetulnya adalah kekuasaan dimana ada kekuasaan disitulah partai politik akan mendekat. Kekuasaan itu bagaikan gula dan partai politik adalah semut yang akan selalu mencari dan mendatangi gula tersebut (kekuasaan).

Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan negara akan senantiasa menjadi daya tarik bagi partai politik untuk berkoalisi dengannya. Dan juga seandainya pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memenangkan pemilu ternyata partai politik yang mengajukannya tidak lolos atau tidak mendapatkan kursi di DPR maka Presiden dan Wakil Presiden terpilih dapat membangun komunikasi politik dan merangkul partai politik yang mempunyai kursi di DPR. Kondisi seperti ini sebetulnya akan identik dengan calon perseorangan atau independen yang selama ini banyak disuarakan dan diupayakan oleh beberapa pihak agar diperbolehkan ikut pemilu Presiden

dan Wakil Presiden bahkan sampai dilakukan pengujian terhadap undang-undang walaupun akhirnya ditolak oleh Mahkamah Konstitusi karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945 pasca Amandemen Pasal 6A ayat (2).⁸

Pemilu serentak antara pemilu Presiden dan legislatif diharapkan juga dapat memperkuat sistem pemerintahan presidensial di Indonesia yang selama ini masih terkooptasi oleh partai-partai politik yang punya kursi di parlemen atau DPR. Dengan pemilu serentak praktek-praktek dagang sapi antara calon Presiden jika terpilih dengan partai politik yang mendukungnya dapat diminimalisir.

2. Menggunakan ambang batas minimal atau *Presidential Threshold* dalam pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden.

Dengan tidak dihapusnya ambang batas minimal atau *presidential threshold* oleh Mahkamah Konstitusi dalam pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun 2008, membuka ruang bagi pembentuk undang-undang yaitu pemerintah dan DPR untuk mengaturnya didalam pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 mendatang. Sebelum melakukan pembahasan terhadap hal tersebut, Penulis perlu sampaikan kilas balik tentang pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan secara langsung oleh rakyat yang merupakan amanat dari Pasal 6A ayat (1) UUD 1945. Sampai saat ini sudah 3 kali dilaksanakan yaitu pada tahun 2004, tahun 2009 dan tahun 2014.

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2004 merupakan pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang pertama kali dilakukan secara langsung. Pemilu Presiden ini diatur dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Dalam Pasal 5 ayat (1) dan

⁸ Pasal 6A ayat (2) "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pemilihan umum.

(5) disebutkan bahwa peserta pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam pemilu anggota DPR.⁹ Namun ketentuan tersebut belum diberlakukan tetapi menggunakan Ketentuan Peralihan Pasal 101 yang menyatakan bahwa khusus untuk pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan perolehan suara pada pemilu anggota DPR sekurang-kurangnya 3% dari jumlah kursi DPR atau 5% dari perolehan suara sah secara nasional dapat mengusulkan pasangan calon.¹⁰ Sedangkan syarat minimal perolehan suara agar partai politik memperoleh kursi di DPR tidak diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, yang diatur adalah keikutsertaan pada pemilu berikutnya yaitu harus memperoleh kursi DPR minimal 2% atau 3% jumlah kursi DPRD provinsi atau DPRD kabupaten/kota.¹¹

Dalam proses pencalonan pada pemilu Presiden tahun 2004 terdapat 6 (enam) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memenuhi syarat jumlah kursi atau suara, yaitu ;¹²

- 1) Pasangan Wiranto dan Solahuddin Wahid
- 2) Pasangan Megawati Soekarno Puteri dan Hasyim Muzadi
- 3) Pasangan Amin Rais dan Siswono Yudohusodo
- 4) Pasangan Susilo Bambang Yudoyono dan Jusuf Kalla
- 5) Pasangan Hamzah Haz dan Agum Gumelar
- 6) Pasangan Abdurrahman Wahid dan Marwah Daud Ibrahim

⁹ Pasal 5 ayat (1) dan (5) Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

¹⁰ Pasal 101 Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

¹¹ Pasal 142 dan Pasal 143 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

¹² Komisi Pemilihan Umum RI (www.kpu.go.id)

Dalam proses verifikasi oleh KPU, pasangan Abdurrahman Wahid dan Marwah Daud Ibrahim digugurkan oleh KPU karena dianggap tidak memenuhi syarat kesehatan yaitu tidak mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden jika nantinya terpilih. Dalam pemilu Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2004 yang diikuti oleh 5 (lima) pasangan, hasil perolehan suara adalah sebagai berikut :¹³

- 1) Pasangan Wiranto dan Solahuddin Wahid (22,15%)
- 2) Pasangan Megawati Soekarno Puteri dan Hasyim Muzadi (26,61%)
- 3) Pasangan Amin Rais dan Siswono Yudohusodo (14,66%)
- 4) Pasangan Susilo Bambang Yudoyono dan Jusuf Kalla (33,57%)
- 5) Pasangan Hamzah Haz dan Agum Gumelar (3,01%)

Karena tidak ada pasangan yang memperoleh suara 50% plus satu atau lebih dari 50% maka untuk pasangan calon peringkat 1 dan 2 dilakukan pemilu putaran kedua.¹⁴ Hasil dari pemilu Presiden dan Wakil Presiden putaran kedua adalah sebagai berikut :¹⁵

- 1) Pasangan Megawati Soekarno Puteri dan Hasyim Muzadi (39,38%)
- 2) Pasangan Susilo Bambang Yudoyono dan Jusuf Kalla (60,62%)

Dengan demikian pasangan Susilo Bambang Yudoyono dan Jusuf Kalla yang memenangkan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 dan ditetapkan sebagai Presiden Wakil Presiden RI periode 2004 - 2009. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009 diatur dengan Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Dan dalam Pasal 9 disebutkan bahwa pasangan calon Presiden dan

¹³ Komisi Pemilihan Umum RI (www.kpu.go.id)

¹⁴ Lihat Pasal 67 Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

¹⁵ Komisi Pemilihan Umum RI (www.kpu.go.id)

Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan pemilu Presiden dan Wakil Presiden.¹⁶ Sedangkan syarat minimal agar partai politik dapat memperoleh kursi di DPR diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, dan DPRD yang menyebutkan bahwa partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.¹⁷

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009 diikuti oleh 3 pasangan calon yaitu :¹⁸

- 1) Pasangan Megawati Soekarno Puteri dan Prabowo Subianto
- 2) Pasangan Susilo Bambang Yudoyono dan Boediono
- 3) Pasangan Jusuf Kalla dan Wiranto

Hasil dari pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah sebagai berikut :

- 1) Pasangan Megawati Soekarno Puteri dan Prabowo Subianto (26,79%)
- 2) Pasangan Susilo Bambang Yudoyono dan Boediono (60,80%)
- 3) Pasangan Jusuf Kalla dan Wiranto (12,41%)

Dengan demikian berdasarkan Undang-Undang No. 42 Tahun 2008,¹⁹ pasangan Susilo Bambang Yudoyono dan Boediono memenangkan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dan

¹⁶ Lihat Pasal 9 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

¹⁷ Lihat Pasal 5 Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

¹⁸ Komisi Pemilihan Umum RI (www.kpu.go.id)

¹⁹ Lihat Pasal 159 ayat (1) Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

ditetapkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden untuk periode 2009 – 2014.

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014 diatur dengan Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Tidak ada perubahan undang-undang atau sama dengan pemilu Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2009 ambang batas pencalonan tetap yaitu diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh kursi paling sedikit memperoleh kursi di DPR 20% (dua puluh persen) atau 25% (dua puluh lima persen) suara sah nasional dalam pemilu legislatif.²⁰ Sedangkan syarat minimal agar partai politik memperoleh kursi di DPR diatur dalam Pasal 208 Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD yang menyebutkan bahwa partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.²¹

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014 hanya diikuti oleh dua pasangan calon yaitu :²²

- 1) Pasangan Joko Widodo dan Jusuf Kalla
- 2) Pasangan Prabowo Subianto dan Hatta Rajasa

Hasil dari pemilu Presiden dan Wakil Presiden tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) Pasangan Joko Widodo dan Jusuf Kalla (53,15%)
- 2) Pasangan Prabowo Subianto dan Hatta Rajasa (46,85%)

Dengan demikian berdasarkan Undang-Undang No. 42 Tahun 2008,²³ pasangan Joko Widodo dan Jusuf Kalla

²⁰ Pasal 9 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden

²¹ Pasal 208 Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

²² Komisi Pemilihan Umum RI (www.kpu.go.id)

²³ Pasal 159 ayat (1) Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

memenangkan pemilu dan ditetapkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden untuk periode 2014 – 2019.

Proyeksi pengaturan ambang batas berdasarkan pengalaman pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung serta berdasarkan peraturan perundang-undangan yang pernah digunakan ada 4 alternatif atau pilihan yang dapat dilaksanakan yaitu :

- a. **Pasangan calon diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh kursi sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) atau 25% (dua puluh lima persen) suara sah nasional.**²⁴

Ketentuan ini sama seperti yang diterapkan pada pemilu Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2009 dan tahun 2014 yaitu sama-sama menggunakan ketentuan Undang-Undang No. 42 Tahun 2008. Kalau ketentuan ini yang digunakan maka pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden secara matematis maksimal yang bakal muncul adalah 5 pasangan walaupun faktanya sangat kecil hal ini akan terjadi. Dan berdasarkan hasil pemilu legislatif tahun 2014, tidak ada satupun partai politik yang memenuhi ambang batas pencalonan tersebut termasuk partai politik pemenang pemilu yaitu PDI Perjuangan yang hanya memperoleh 18,95% suara, sehingga harus bergabung dengan partai lain.

Dua partai politik yang memenuhi ambang batas adalah Golkar dalam pemilu legislatif tahun 2004 dengan 21,58% suara atau 128 kursi (23,27%), selain Golkar partai politik yang memenuhi ambang batas adalah partai Demokrat pada pemilu legislatif tahun 2009 dengan perolehan suara 20,85% atau 148 kursi (26,43%).²⁵

²⁴ Berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

²⁵ www.rumahpemilu.com/hasil_pemilu_legislatif. Diakses tanggal 30 Juni 2015

- b. Pasangan calon diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh kursi di DPR sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) atau 20% (dua puluh persen) suara sah nasional.²⁶**

Ketentuan ini sama seperti yang diatur pada pemilu Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2004 yang menggunakan Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 walaupun ketentuan ini belum dilaksanakan karena pemilu Presiden 2004 menggunakan Pasal 101 ketentuan peralihan. Kalau seandainya ketentuan ini yang digunakan maka pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden secara matematis maksimal yang bakal muncul adalah 6 pasangan.

Berdasarkan hasil pemilu legislatif tahun 2004 hanya 2 partai politik yang memenuhi ambang batas minimal atau *presidential threshold* 15% (lima belas persen) kursi di DPR atau 20% (dua puluh persen) suara sah nasional, partai politik tersebut adalah partai Golkar dengan 128 kursi (23,27%) atau 21,58% suara sah nasional dan partai Demokrasi Indonesia (PDIP) Perjuangan dengan 109 kursi (19,82%) atau 18,53% suara sah nasional.²⁷

- c. Pasangan calon diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh kursi di DPR sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) atau 5% (lima persen) suara sah nasional.²⁸**

Ketentuan ini sebagaimana yang diatur pada pemilu Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2004 yang menggunakan Undang-Undang No. 23 Tahun 2003. Jika ketentuan ini yang digunakan maka pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden secara matematis maksimal yang bakal muncul adalah 33

²⁶ Berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat 4 Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (ketentuan ini tidak diberlakukan).

²⁷ Komisi Pemilihan Umum (www.kpu.go.id)

²⁸ Berdasarkan Ketentuan Peralihan Pasal 101 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

pasangan walaupun hal ini hampir mustahil terjadi.

Berdasarkan hasil pemilu legislatif tahun 2004 ada 7 partai politik yang memenuhi ambang batas minimal atau *presidential threshold* 3% (tiga persen) kursi di DPR atau 5% (lima persen) suara sah nasional yaitu;

- 1) Partai Golongan Karya
- 2) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
- 3) Partai Kebangkitan Bangsa
- 4) Partai Persatuan Pembangunan
- 5) Partai Demokrat
- 6) Partai Keadilan Sejahtera
- 7) Partai Amanat Nasional.²⁹

d. Pasangan calon diajukan oleh partai politik yang memperoleh kursi di DPR atau partai politik yang memenuhi syarat ambang batas (*parliamentary threshold*) di DPR.

Ketentuan ini berarti *presidential threshold* sama dengan *parliamentary threshold*. Pada pemilu 2004 undang-undang yang digunakan adalah Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD dimana dalam Undang-Undang tersebut tidak ditentukan adanya *parliamentary thresholdnya*³⁰ dan partai politik yang memiliki kursi di DPR ada 17 partai yaitu :

- 1) Partai Golkar
- 2) Partai PDIP
- 3) Partai PPP
- 4) Partai Kebangkitan Bangsa
- 5) Partai Amanat Nasional
- 6) Partai Keadilan Sejahtera

²⁹ Komisi Pemilihan Umum (www.kpu.go.id)

³⁰ Lihat Pasal 142 dan Pasal 143 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

- 7) Partai Demokrat
- 8) Partai Bulan Bintang
- 9) Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia
- 10) Partai Bintang Reformasi
- 11) Partai Karya Peduli Bangsa
- 12) Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan
- 13) Partai Nasional Banteng Kemerdekaan
- 14) Partai Pelopor
- 15) Partai Penegak Demokrasi Indonesia
- 16) Partai Nasional Indonesia Marhaenisme
- 17) Partai Damai Sejahtera.³¹

Dengan demikian maka jika semua partai politik yang punya kursi di DPR mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden maka akan ada 17 pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Pada pemilu legislatif tahun 2009, undang-undang yang digunakan adalah Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dimana ditentukan bahwa *parliamentary tresholdnya* adalah 3,5% (tiga koma lima persen)³² dan partai politik yang lolos atau memiliki kursi di DPR adalah 9 partai politik yaitu :

- 1) Partai Demokrat
- 2) Partai Golkar
- 3) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
- 4) Partai Amanat Nasional
- 5) Partai Kebangkitan Bangsa
- 6) Partai Keadilan Sejahtera
- 7) Partai Gerindra
- 8) Partai Persatuan Pembangunan

³¹ Komisi Pemilihan Umum (www.kpu.go.id)

³² Lihat Pasal 5 Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

9) Partai Hanura³³

Dengan demikian maka jika semua partai politik yang punya kursi di DPR mengajukan calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden maka akan ada 9 pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Pada pemilu legislatif tahun 2014, undang-undang yang digunakan adalah Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dimana ditentukan bahwa *parliamentary threshold* adalah 3,5% (tiga koma lima persen)³⁴ dan partai politik yang lolos atau memiliki kursi di DPR adalah 10 partai politik yaitu :

- 1) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
- 2) Partai Golkar
- 3) Partai Gerindra
- 4) Partai Demokrat
- 5) Partai Kebangkitan Bangsa
- 6) Partai Amanat Nasional
- 7) Partai Keadilan Sejahtera
- 8) Partai Persatuan Pembangunan
- 9) Partai Nasdem
- 10) Partai Hanura³⁵

Dengan demikian maka jika semua partai politik yang punya kursi di DPR mengajukan calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden maka akan ada 10 pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

³³ Komisi Pemilihan Umum (www.kpu.go.id)

³⁴ Lihat Pasal 208 Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD

³⁵ Komisi Pemilihan Umum (www.kpu.go.id)

Tabel B.1

Jumlah Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden jika *Presidential Threshold* sama dengan *Parliamentary Threshold*.

No.	Tahun Pemilu	Undang-Undang Yang Digunakan	Pasangan Calon Maksimal*	Keterangan
1	2004	UU No. 12 Tahun 2003	17	Tidak ada <i>Parliamentary threshold</i> , semua parpol yang memenuhi BPP (Bilangan Pembagi Pemilih) memperoleh kursi di DPR
2	2009	UU No. 10 Tahun 2008	9	<i>Parliamentary threshold</i> sebesar 3,5%
3	2014	UU No. 8 Tahun 2012	10	<i>Parliamentary threshold</i> sebesar 3,5%

Ket*) Jika semua partai politik yang mempunyai kursi di DPR mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden

Selain *parliamentary threshold* yang pernah diterapkan dalam 2 pemilu terakhir yaitu 3,5%, bisa juga nantinya pembentuk undang-undang membuat nilai angka yang lain apakah itu 5%, 7,5% atau bahkan 10% itu tergantung kepada kemauan politik pihak pembentuk undang-undang yaitu Presiden dan DPR. Sebagai perbandingan berdasarkan pada pengalaman sejumlah negara di dunia penerapan *parliamentary threshold* demikian beragam misalnya Turki 10%, Finlandia 5,4%, Jerman 5%, Belgia 4,8%, Swedia 4%, Norwegia 4%, Yunani 3,3%, Austria 2,6%, Italia 2%, Israel 2%, Denmark 1,6%, dan Belanda 0,7%.³⁶

Tetapi apapun pilihannya untuk memberlakukan *presidential threshold* dalam pemilu Presiden dan Wakil Presiden, yang jelas pemberlakuannya adalah terhadap partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang mempunyai kursi di DPR (memenuhi *parliamentary threshold*) pada periode sebelumnya

³⁶ Wiwin Suwandi, *Penyatuan Undang-Undang Pilpres dan Undang-Undang Pileg Dalam Undang-Undang Tentang Pemilu Nasional* (Makalah), Konferensi Nasional Hukum Tata Negara dan Anugerah Konstitusi, Muhammad Yamin, Sawah Lunto, 29 Mei - 1 Juni 2014.

karena memang tidak mungkin memberlakukan *presidential threshold* pada pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang akan berjalan karena pemilu dilakukan serentak atau bersamaan.

Refly Harun mengatakan Pasal 9 Undang-Undang pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang mengatur ambang batas pencalonan Presiden (*presidential threshold*) harusnya dicabut bersamaan dengan diputuskannya pemilu serentak, karena sudah tidak ada dasar argumennya lagi. Pasal tersebut tidak berguna lagi ketika pemilu yang akan digelar serentak antar pemilu legislatif dengan pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Tidak masuk akal jika calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai-partai yang mencapai *presidential threshold* pada periode sebelumnya. *Presidential threshold* hanyalah konspirasi partai besar agar partai kecil tidak bisa mencalonkan Presiden sendiri.³⁷

Menurut penulis ada beberapa permasalahan kalau *presidential threshold* tetap diberlakukan antara lain adalah;

- a) Adanya perbedaan masa atau periode antara DPR dengan pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang akan dicalonkan. Kurang tepat rasanya kalau pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden justru dilakukan oleh DPR (partai politik yang memiliki kursi di DPR) pada masa periode sebelumnya sehingga tidak ada kesinambungan. Idealnya dilakukan oleh DPR dan Presiden pada masa yang sama, karena DPR tersebut nantinya yang akan mengawasi jalannya pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden dan Wakil Presiden terpilih.
- b) Adanya kemungkinan bahwa partai politik yang mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden justru tidak lolos atau tidak memperoleh kursi pada pemilu yang dilakukan secara serentak tersebut. Sedangkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusungnya memenangkan pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Idealnya partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan

³⁷ www.tempo.co/Pasal *Presidential Threshold Harus Dicabut*. Diakses tanggal 15 Agustus 2015.

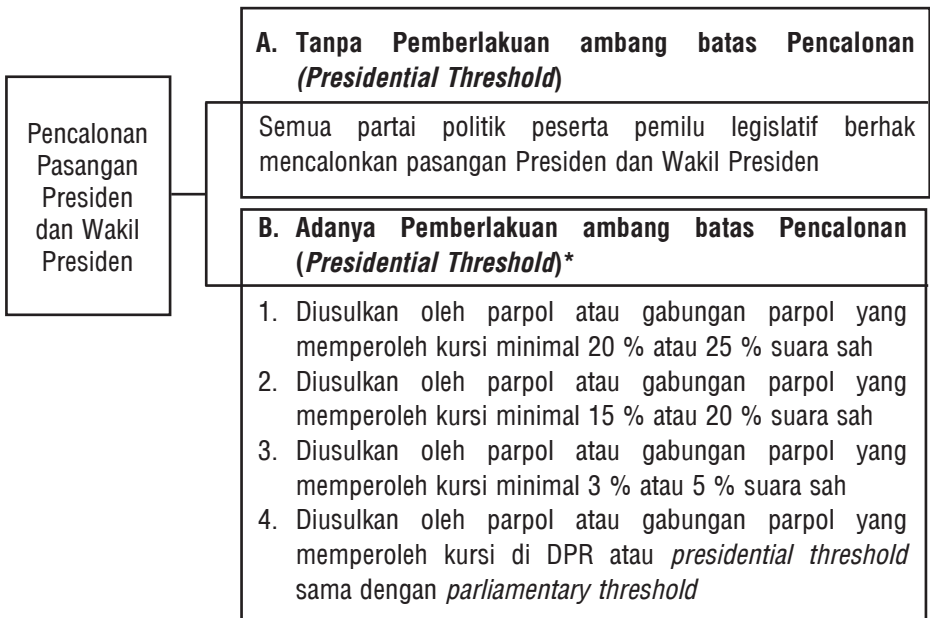
Wakil Presiden memenangkan pemilu, ia juga memperoleh kursi di parlemen (DPR).

- c) Menutup peluang bagi partai baru untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, walaupun partai tersebut adalah partai yang dinyatakan lulus seleksi (verifikasi) dan ditetapkan sebagai peserta pemilu oleh KPU.

Untuk lebih jelasnya terkait dengan proyeksi pengaturan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden dapat dilihat pada **Gambar B.2**

Gambar B.2

Skema Proyeksi Pengaturan Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilu Tahun 2019



*) Berdasarkan pengalaman terhadap Undang-Undang yang pernah digunakan dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan dapat disimpulkan bahwa proyeksi pengaturan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden pada pemilu serentak (pilpres dan pileg dilakukan secara bersamaan) tahun 2019 ada beberapa alternatif ;

- a. Semua partai politik yang lulus verifikasi dan ditetapkan sebagai peserta pemilu legislatif berhak mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden artinya tanpa menggunakan ambang batas pencalonan (*presidential threshold*)
- b. Menggunakan ambang batas pencalonan (*presidential threshold*) dengan beberapa varian yaitu : 1). Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh kursi sekurang-kurangnya 20% dari jumlah kursi DPR atau 25% suara sah nasional 2). Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh kursi sekurang-kurangnya 15% dari jumlah kursi DPR atau 20% suara sah nasional 3). Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh kursi sekurang-kurangnya 3% dari jumlah kursi DPR atau 5% suara sah nasional 4). Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh kursi di DPR pada pemilu legislatif atau *presidential threshold* sama dengan *parliamentary threshold*.

B. Saran

Pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2019 tidak perlu menggunakan ambang batas minimal pencalonan (*presidential threshold*) artinya semua partai politik yang lulus verifikasi dan ditetapkan sebagai peserta pemilu

otomatis dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Namun demikian perlu dilakukan pengetatan baik dalam proses pembentukan parpol maupun dalam proses verifikasi. Penulis menyarankan menggunakan formulasi 4-3-2-1, artinya 4 tahun sebelum pemilu undang-undang tentang parpol harus sudah disahkan, 3 tahun sebelum pemilu pembentukan partai politik sudah harus dilakukan, 2 tahun sebelum pemilu verifikasi terhadap partai politik sudah harus dilaksanakan dan 1 tahun sebelum partai politik yang lulus verifikasi dan berhak ikut pemilu sudah harus ditetapkan. Selain itu perlu dilakukan penyatuan atau kodifikasi terhadap undang-undang yang terkait dengan pemilu khususnya undang-undang tentang pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan pemilu legislatif (DPR, DPD dan DPRD).

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia; Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta, 2009.

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1982.

Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2011.

Samsudin Haris dkk, *Pemilu Nasional Serentak 2019*, Electoral Research Institut-LIPI, Jakarta, 2014.

Wiwin Suwandi, *Penyatuan Undang-Undang Pilpres dan Undang Pileg Dalam Undang-Undang Tentang Pemilu Nasional* (Makalah), Konferensi Nasional Hukum Tata Negara dan Anugerah Konstitusi, Muhammad Yamin, Sawah Lunto, 29 Mei-1 Juni 2014.

2. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD

Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD

Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU – XI/2013 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

3. Internet

www.rumahpemilu.com/hasil/pemilu/legislatif. Diakses tanggal 30 Juni 2015

www.jakarta.sorotnews.com/Tujuan *Pemilu Serentak Untuk Hindari Pemilu Pragmatis*. Diakses Tanggal 15 Agustus 2015

www.tempo.co/Pasal *Presidential Threshold Harus Dicabut*. Diakses tanggal 15 Agustus 2015.

IV. *PRESIDENTIAL THRESHOLD* ANTARA AMBANG BATAS PENCALONAN DAN AMBANG BATAS KETERPILIHAN

A. PENDAHULUAN

Pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung dapat dikatakan lebih demokratis jika dibandingkan dengan pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) karena mekanisme pelaksanaannya yang melibatkan rakyat secara langsung, maka Presiden dan Wakil Presiden dalam hal ini mendapatkan mandat langsung serta dukungan yang nyata sebagai satu bentuk interaksi langsung antara pemilih dan yang dipilih. Untuk menguatkan pandangan tersebut setidaknya terdapat 2 (dua) alasan mengapa pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden perlu untuk dilaksanakan secara langsung. *Pertama*, pemilihan langsung lebih membuka pintu bagi tampilnya Presiden dan Wakil Presiden yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat. *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan sesuai dengan yang berlaku di dalam sistem presidensial. Berdasarkan pandangan dan alasan ini, menjadi satu hal yang logis jika kemudian muncul ekspektasi dari publik bahwa pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden diharapkan mampu menciptakan pemerintahan negara yang demokratis dan lepas dari otoritarian penguasa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta dapat membangun kedaulatan rakyat yang

seutuhnya¹.

Dalam perjalanannya selama ini sejak pemilihan dilakukan secara langsung, pemilihan umum presiden dan wakil presiden selalu didahului oleh pemilu legislatif (Pemilu DPR, DPD, dan DPRD), artinya pemilu presiden dan wakil presiden dilakukan secara terpisah dengan pemilu legislative. Berdasarkan hasil pemilu legislatif inilah kemudian partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi ambang batas yang telah ditentukan oleh undang-undang, mengajukan calon pasangan presiden dan wakil presiden untuk bertarung dalam pemilu presiden dan wakil presiden. Salah satu alasan kenapa pemilu legislatif dilakukan terlebih dahulu dibandingkan dengan pemilu presiden dan wakil presiden adalah agar partai-partai politik peserta pemilu mempunyai waktu yang cukup untuk melakukan konsolidasi atau koalisi dengan partai-partai politik yang lain dalam mencalonkan pasangan presiden dan wakil presiden.

Pemilihan umum yang dilakukan secara terpisah antara pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden dianggap banyak dampak negatifnya, antara lain dari segi biaya, waktu dan tenaga dalam menyelenggarakan pemilu tersebut. Selain itu pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden yang dilakukan secara terpisah (Pemilu legislatif dilakukan terlebih dahulu), secara politis merupakan kehendak dari partai-partai besar agar dapat mengusulkan calon-calonnya dan untuk menekan atau menyingkirkan partai-partai kecil dengan membuat ambang batas minimal untuk pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden.

Pemisahan sistem pemilu, baik nasional maupun lokal, eksekutif maupun legislatif dinilai kurang efektif dan efisien dalam sistem presidensial, dan juga banyak menimbulkan berbagai konflik antar kelompok ataupun antar individu serta berdampak pada efisiensi penggunaan anggaran negara terkait

¹ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press), h. 137-139. Bandingkan dengan Miriam Budiardjo, *Dasar Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia, 2008), h. 47

dengan pelaksanaan pemilu.²

Berdasarkan beberapa alasan tersebut, koalisi masyarakat sipil untuk pemilu serentak yang diwakili oleh Efendy Ghazali mengajukan *Judicial Review* Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden ke Mahkamah Konstitusi. Adapun pasal yang dilakukan pengujian adalah Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008. Berdasarkan pada permohonan tersebut Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan Effendy Ghazali dan menyatakan Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tidak berlaku dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, dengan catatan hal tersebut berlaku untuk pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019.

Dalam putusan tersebut Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 masih tetap berlaku dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat artinya bagi Mahkamah Konstitusi penerapan *presidential threshold* di dalam pemilu serentak dianggap sebagai *legal policy* dan diserahkan pengaturannya kepada pembentuk Undang-Undang. Sebenarnya Effendi Ghazali dalam permohonannya menyatakan bahwa dengan diberlakukannya pemilu serentak, Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 yang mengatur mengenai *presidential threshold* secara otomatis harus dinyatakan tidak berlaku, karena penerapan *presidential threshold* dalam pemilu serentak adalah sesuatu yang tidak relevan.³ Dalam permohonannya Effendi Ghazali menegaskan bahwa pengajuan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden seharusnya menggunakan ketentuan Pasal 6A

² Hayat. "Korelasi Pemilu Serentak Dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensial", dalam Jurnal Konstitusi, Vol.11, No.3, September 2014, h. 471.

³ Moch. Zaini, "Analisis Yuridis Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 Berkaitan dengan Pemilu Serentak dengan Penetapan Presidential Threshold Terhadap Pemilu Presiden dan Wakil Presiden", dalam Jurnal Fipol UNS, Vol. 3, No. 5, 2014, h. 9.

ayat (2) UUD 1945 atau tidak menggunakan ketentuan *presidential threshold*. Beberapa waktu kemudian, setelah putusan permohonan uji materiil yang diajukan Effendi Ghazali diputuskan, Mahkamah Konstitusi juga mengeluarkan Putusan Nomor 108/PUU-XI/2013 yang dimohonkan oleh Yusril Ihza Mahendra. Dalam permohonannya Yusril memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan penafsiran konstitusional terhadap pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil presiden. Substansi pokok dari permohonan Yusril adalah mengenai penghapusan ketentuan *presidential threshold* sebagai syarat partai atau gabungan partai politik dapat mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Yusril berpandangan bahwa *presidential threshold* adalah suatu ketentuan yang melanggar hak konstitusional seseorang untuk mencalonkan diri sebagai pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden di samping UUD 1945 tidak mengatur mengenai hal tersebut, bagi Yusril ketentuan *presidential threshold* dianggap bertentangan dengan konstitusi. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 108/PUU-XI/2013 tetap konsisten dengan putusan sebelumnya (Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013) dimana tetap mempertahankan ketentuan *presidential threshold* dalam pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden.⁴

Kalau diteliti lebih lanjut dalam risalah sidang MPR yang membahas Pasal 6A pada umumnya dan ayat (2) khususnya, fraksi maupun anggota MPR tidak ada yang menyinggung masalah ambang batas (*presidential threshold*). Ditambah dengan ketentuan ayat (5) dari Pasal 6A telah mengunci rapat penambahan prasyarat pengajuan calon, tidak seperti prasyarat personal yang pada pembahasannya sengaja diberikan wewenang kepada Undang-Undang untuk memberikan batasan tambahan, tidak hanya sekedar yang ada dalam norma UUD 1945 berdasarkan Pasal 6 ayat (2).⁵

⁴ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 108/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

⁵ Ziffany Firdinal, "Perubahan Makna Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945", dalam Jurnal Konstitusi, Vol. 10, No. 4, Desember 2013, h. 670.

Berdasarkan uraian dalam latar belakang tersebut, penulis akan membahas permasalahan sebagai berikut ; Mengapa Hakim Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Perkara No. 14/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 menolak membatalkan persyaratan ambang batas minimal pencalonan presiden (*Presidential Threshold*) dan apa yang dimaksud dengan *Presidential Threshold* itu ?

B. PEMBAHASAN

Dalam putusan No. 14/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, MK telah memutuskan bahwa pemilu presiden dan wakil presiden dengan pemilu legislatif dilakukan secara serentak. Namun terhadap Pasal 9 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 yang mengatur tentang ambang batas pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden atau *presidential threshold* Mahkamah Konstitusi menolak permohonan pihak pemohon. Alasannya adalah bahwa Mahkamah dalam fungsinya sebagai pengawal konstitusi tidak mungkin untuk membatalkan Undang-Undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai *legal policy* oleh pembentuk Undang-Undang. Meskipun seandainya isi suatu Undang-Undang dinilai buruk, seperti halnya ketentuan *presidential threshold* dan pemisahan jadwal Pemilu dalam perkara *a quo*, Mahkamah tetap tidak dapat membatalkannya, sebab yang dinilai buruk tidak selalu berarti inkonstitusional, kecuali kalau produk *legal policy* tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang *intorelable*.⁶ Pandangan hukum yang demikian sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 010/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 yang menyatakan sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk Undang-Undang, tidak

⁶ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah.⁷

Penulis tidak sependapat dengan Hakim Konstitusi yang menganggap *presidential threshold* merupakan kebijakan hukum dari pembentuk Undang-Undang. Karena adanya *presidential threshold* pada Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 justru memperluas makna dari Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 atau bahkan membuat norma baru (Pasal 9 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008). Hal senada juga disampaikan oleh Ahmad Farhan S, yang menyatakan bahwa Pasal 9 jelas dan tegas bertentangan dengan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945.⁸

Menurut penulis, kalau dibaca dan dicermati rumusan yang terdapat dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, peserta pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden sudah jelas yaitu pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Sayangnya, rumusan yang sangat jelas itu direkayasa sedemikian rupa oleh berbagai kekuatan politik yang ada di DPR. Rekayasa ini dapat dilihat dalam pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden bahwa pasangan calon hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam pemilihan umum anggota DPR. Untuk pemilu 2009, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden mengharuskan dukungan suara paling sedikit 20% (dua puluh persen) perolehan kursi di

⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 010/PUU-III/2005 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁸ Ahmad Farhan Subhi, "Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Sebagai Peserta Pemilu Menurut Undang-Undang Pilpres", dalam Jurnal Cita Hukum, Vol. II, No. 2, Desember 2015, h. 347.

DPR atau 25% (dua puluh lima persen) suara sah nasional dalam pemilu DPR bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Menurut penulis kalau membaca ketentuan yang terdapat dalam Pasal 6A ayat (5) UUD 1945, kesempatan bagi pembentuk UU untuk menggunakan dalil *legal policy* hanya dimungkinkan sebatas yang berhubungan dengan tata cara pemilihan bukan pemberlakuan syarat ambang batas minimal. Hal ini senada dengan apa yang disampaikan oleh keterangan ahli Philipus M. Hadjon yang menyatakan bahwa karena tidak ada delegasi dari UUD 1945, *presidential threshold* dalam Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pilpres dibuat tanpa wewenang (*onbevoegd*) pembentuk undang-undang. Karenanya, penolakan Mahkamah Konstitusi atas permohonan sejumlah partai politik terhadap ketentuan yang terdapat dalam Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 dengan bangunan argumentasi *legal policy* sulit untuk dapat dipahami.

Hal senada juga disampaikan oleh 3 Hakim Konstitusi yang menyampaikan *dissenting opinion*, ia berpendapat pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang tercantum dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 sebenarnya sudah sangat jelas maksudnya dan tidak memberi peluang bagi pembentuk undang-undang untuk membuat kebijakan hukum (*legal policy*) dengan "akal-akalan" yang terkontaminasi motif politik menentukan "*presidential threshold*" sebagaimana tercantum dalam Pasal 9 UU 42 Tahun 2008 yang dimohonkan pengujian. Alasan penggunaan Pasal 6A ayat (5) UUD 1945 yang berbunyi, "Tata cara pelaksanaan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang" sebagai manifestasi mandat UUD 1945 kepada pembentuk Undang-Undang dapat membuat syarat-syarat "*threshold*" tidak tepat, karena pasal tersebut tidak mengatur tentang persyaratan, melainkan masalah cara, karena tentang syarat sudah diatur dalam Pasal 6 UUD 1945, tidak dapat dicampuradukkan. Pendapat agak berbeda disampaikan

oleh Abdul Latif yang menyampaikan bahwa desain *Presidential Threshold* dalam Pasal 9 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 sepertinya dirancang untuk membangun sistem Presidensial lebih efektif. *Presidential Threshold* merupakan salah satu instrumen untuk memperkuat koalisi yang memungkinkan Presiden bisa memiliki otoritas lebih efektif.⁹

Argumentasi bahwa *presidential threshold* dimaksudkan agar calon Presiden dan Wakil Presiden mempunyai basis dukungan rakyat yang kuat dan luas menurut penulis juga kurang tepat. Sebab dukungan yang luas akan diwujudkan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, sebagaimana ketentuan Pasal 6A ayat (1) *juncto* Pasal 6a ayat (3) UUD 1945 mengenai keterpilihan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang harus meraih suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilu dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara di setiap propinsi yang tersebar di sedikitnya setengah jumlah propinsi di Indonesia. Pengalaman dari Pemilu Presiden tahun 2004 menunjukkan bahwa hasil Pemilu Presiden tidak kompatibel dengan hasil Pemilu Legislatif dan jumlah perolehan suara partai atau gabungan partai politik yang mengusung atau mengusulkannya, karena pasangan calon partai politik atau gabungan partai politik yang mengusungnya, perolehan suaranya dalam Pemilu Legislatif lebih kecil daripada perolehan suarapasangancalonlainnya, justru yang memenangkan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Presidential Threshold dalam pemilu Presiden dan legislatif serentak sebaiknya ditiadakan saja, karena hak warga negara untuk menentukan pilihan sesuai dengan hati nuraninya dan agar alternatif pilihan terhadap Presiden dan Wakil Presiden lebih banyak sehingga dapat menentukan mana calon yang berkualitas atau tidak.¹⁰ Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 adalah

⁹ Abdul Latif, "Pilpres Dalam Perspektif Koalisi Multipartai", dalam Jurnal Konstitusi, Vol. 6, No. 3, September 2009, h. 35.

¹⁰ Sodikin, "Pemilu Serentak (Pileg dengan Pilpres & Wapres) dan Penguatan Sistem Presidensial", dalam Jurnal *Rechtsvinding*, vol. 3, No. 1, April 2014, h. 31.

norma yang bernuansa politis, karena lebih merupakan konsensus politik dari partai-partai besar untuk mengurangi atau bahkan menutup peluang bagi partai politik lainnya untuk mencalonkan pasangannya maju dalam pemilu presiden.¹¹

Pakar hukum tata negara Jimly Asshiddiqie, berpendapat kalau memang Indonesia ingin sungguh-sungguh membangun demokrasi yang sejalan dengan Undang-Undang Dasar 1945 seharusnya *presidential threshold* ditiadakan sejalan dengan latar belakang pemikiran yang menghendaki pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan pemilu legislatif digelar secara bersamaan.¹² Hal senada disampaikan oleh Saldi Isra, pemisahan pemilu Presiden dan pemilu legislatif dan meneguhkan *presidential threshold* merupakan akal-akalan partai politik besar di DPR. Bahkan membaca pengalaman saat ini, kedua rezim tersebut dapat dibaca sesungguhnya sekaligus merupakan akal-akalan untuk meneguhkan cengkeraman sebagian elit partai politik dalam proses pengajuan calon Presiden dan Wakil Presiden.¹³ Bila diletakkan pada pemahaman dan kondisi bahwa pemilu anggota legislatif dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan secara serentak, maka persoalan ambang batas pengajuan calon Presiden dan Wakil Presiden (*Presidential Threshold*) menjadi tidak diperlukan lagi.¹⁴

Presidential threshold di dalam praktek pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, digunakan tidak hanya dalam hal menentukan pasangan yang terpilih, namun juga digunakan sebagai prasyarat dalam pencalonannya. Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 tentang

¹¹ Rauta, Umbu. "Menggagas Pemilihan Presiden Yang Demokratis dan Aspiratif", dalam Jurnal Konstitusi, Vol. 11, No.3, September 2014, h. 609.

¹² Jimly Asshiddiqie, "Kalau Serius Bangun Demokrasi, Presidential Threshold Ditiadakan", dalam diwebsite : <http://www.rmol.co/read/2013/01/04/92669/> Jimly Asshiddiqie;-Kalau-Serius-Bangun-Demokrasi,-Presidential-Threshold-Ditiadakan-, dunduh pada 10 Januari 2016.

¹³ Saldi Isra, "Menggadaikan Suara Rakyat", dalam website; <http://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/11-artikelkompas/261-menggadaikan-suara-rakyat.html>, diunduh pada 15 Maret 2016.

¹⁴ Janpatar Simamora, "Menyongsong Rezim Pemilu Serentak", dalam Jurnal *Rechtsvinding*, vol. 3, No. 1, April 2014, h. 15.

Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menentukan bahwa pasangan calon Presiden diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan, yakni memperoleh kursi minimal 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan pemilihan Presiden. Adapun ketentuan tersebut menggantikan Pasal 101 ketentuan peralihan UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang berlaku sebelumnya pada Pemilu tahun 2004 dengan mensyaratkan perolehan kursi DPR minimal 3% (tiga persen) atau perolehan suara sah nasional sebesar 5% (lima persen) dan Pasal 5 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2003 yang mensyaratkan perolehan kursi DPR minimal 15% (lima belas persen) atau perolehan suara sah nasional sebesar 20% (dua puluh persen). Persentase ambang batas tersebut menjadi salah satu syarat yang harus dipenuhi bagi partai politik atau gabungan partai politik agar dapat mengusulkan calon dalam pemilihan Presiden. Menurut penulis ketentuan persentase syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden tersebut menimbulkan suatu problematika pertentangan norma (*conflict of norm*). Apabila meninjau ketentuan dalam UUD 1945, Pasal 6A ayat (2) hanya sebatas menentukan perihal pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang tercatat sebagai peserta pemilu legislatif dan secara gramatikal tidak ditentukan secara formal adanya prasyarat persentase yang harus dipenuhi. Pengaturan prosentase syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 menimbulkan kesan adanya konflik norma secara vertikal dikarenakan pasal tersebut memperluas syarat pengajuan calon dari apa yang telah ditentukan dalam UUD 1945. Oleh karena itu menurut penulis sudah selayaknya ketentuan Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Hal senada juga disampaikan oleh Husnu Abadi, menurutnya adanya penerapan ambang batas minimal (*presidential threshold*) dalam

pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden pada pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan pemilu legislatif yang dilakukan secara serentak tidak relevan karena sudah kehilangan dasar berpijaknya.¹⁵ Penerapan *Presidential Threshold* pada pemilu legislatif dan pemilu Presiden serentak tidak mungkin dilakukan terhadap partai politik peserta pemilu tahun berjalan. *Presidential Threshold* baru bisa digunakan pada parpol peserta pemilu legislatif masa sebelumnya.¹⁶

Menurut penulis penggunaan istilah *threshold*, dalam hal ini *presidential threshold* untuk mendeskripsikan persentase sebagai syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden menimbulkan kerancuan dan salah kaprah. Persyaratan persentase minimal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 tidak ditujukan sebagai ambang batas yang harus dipenuhi untuk menentukan siapa pasangan Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Seharusnya *presidential threshold* dimaknai sebagai ambang batas keterpilihan bukan ambang batas pencalonan sebagaimana juga yang berlaku dalam ambang batas keterpilihan partai politik untuk memperoleh kursi di DPR atau *parliamentary threshold*. Kriteria persentase sebesar 20% (dua puluh persen) jumlah perolehan kursi DPR atau 25% (dua puluh lima persen) jumlah perolehan suara sah nasional dalam Pasal 9 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 adalah ditujukan untuk menentukan syarat kontestasi, bukan sebagai syarat keterpilihan. Persentasi yang ditegaskan sebagai syarat kontestasi tidak serta merta menjadikannya sebagai ambang batas atau *threshold*. Sebagai perbandingan pemberlakuan ambang batas atau *threshold*, secara konsekuen yang ditujukan sebagai syarat keterpilihan adalah sebagaimana yang diterapkan dalam Pasal 208 UU No. 8 Tahun 2012 dimana partai politik dapat menempatkan calonnya atau mendapatkan kursi dalam kelembagaan DPR RI apabila memenuhi persentase 3,5% (tiga koma lima persen) atau

¹⁵ Husnu Abadi, "Presidential Threshold Sebagai Instrumen Proteksi", dalam Jurnal Mahkamah, Vol. 6 No. 1, April 2014, h. 31.

¹⁶ Bagus Anwar H., "Politik Hukum Sistem Pemilu Legislatif dan Presiden Tahun 2009 dan 2014 Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi", dalam Jurnal Hukum *Ius Quia Iustum*, Vol. 21, No. 4, Oktober 2014, h. 577.

dikenal dengan *Parliamentary Threshold*.

Menurut penulis, apabila konsisten dengan terminologi *threshold*, maka sesungguhnya ketentuan dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 *juncto* Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 yang dapat disebut sebagai *presidential threshold*. Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 *jo* Pasal 159 ayat (1) menentukan ambang batas lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah perolehan suara dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi yang harus dipenuhi agar dapat ditetapkan sebagai pasangan calon yang terpilih. Ambang batas formal tersebut menjadi tingkat dukungan minimal yang harus dipenuhi oleh pasangan calon agar dapat ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Menurut Zainal Arifin Mochtar dalam A. Hendra, bahwa *Presidential Threshold* itu bukanlah ambang batas untuk mengajukan calon Presiden, tapi keterpilihan Presiden sebagaimana yang diterapkan di hampir semua negara di dunia yaitu 50% + 1.¹⁷ Sebagai perbandingan, Pasal 97 Konstitusi Argentina (*Section 97 Constitution of the Argentina Nation*) juga menentukan secara formal besaran ambang batas perolehan suara pemilihan Presiden yakni lebih dari 50% yang harus dipenuhi oleh pasangan calon dalam suara pertama (*first ballot*) agar dapat ditetapkan sebagai pasangan terpilih dan tidak ada penerapan persyaratan ambang batas minimal dalam pencalonan.¹⁸

Dibanyak negara di dunia tidak ada penerapan persyaratan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden terhadap parpol atau gabungan parpol pengusung seperti yang terjadi di Indonesia. Persyaratan lebih ditekankan kepada pribadi calon presiden, sebagai salah satu contoh adalah di negara Perancis. Sistem pemilihan presiden di Perancis menggunakan jenis *scrutin*

¹⁷ Hendra, Ahmad. "Implikasi Pemilihan Umum Anggota Legislatif dan Pemilihan Umum Presiden & Wakil Presiden", dalam Jurnal Hukum *Legal Opinion*, Vol.1 Edisi.3, Juni 2013, h. 5.

¹⁸ I.G.N. Agung Sayoga Raditya, "Rethinking Ketentuan Presentase Sebagai Syarat Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Di Indonesia", dalam website : <http://id.portalgaruda.org/?ref=profile&id=354186> diunduh pada 5 Maret 2016.

uninominal majoritaire a deux tours, dimana pemilihan dilaksanakan dalam dua putaran. Pemilu hanya akan berlangsung satu putaran jika terdapat kandidat yang mendapatkan suara sebanyak 50% + 1 suara (suara mutlak). Namun, jika tidak ada kandidat yang mendapatkan suara mutlak, maka pemilu diadakan dalam dua putaran. Dua kandidat yang mendapatkan suara terbanyak yang akan maju ke pemilu putaran kedua. Di dalam putaran kedua, kandidat yang mendapatkan suara terbanyak akan menjadi presiden.¹⁹

C. PENUTUP

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 tentang pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tentang pemilu Presiden, Mahkamah Konstitusi menolak membatalkan Pasal 9 yang mengatur tentang *presidential threshold*, dengan alasan hal tersebut merupakan *legal policy* atau kebijakan hukum dari pembentuk undang-undang, dengan bersandarkan pada Pasal 6 ayat (5) UUD 1945 yang berbunyi "Tata laksana pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang". Argumentasi hakim Mahkamah Konstitusi tersebut kurang tepat karena Pasal 6 ayat (5) tersebut mengatur tata laksananya (proses tahapan pelaksanaan) bukan persyaratan bagi pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden untuk menjadi peserta pemilu. Selain itu Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 tersebut berpotensi memperluas norma sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 bahwa pasangan Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pemilu tanpa adanya embel-embel lain (adanya ambang batas). Dibanyak negara di dunia tidak ada penerapan persyaratan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden terhadap parpol atau gabungan parpol pengusung seperti yang terjadi di Indonesia. Persyaratan lebih ditekankan

¹⁹ Hana Maulida, "Pemilu Eksekutif dan Legislatif Di Perancis Serta Hubungan Kedua Pemilu tersebut", dalam website; <http://www.slide.share.net/MaulidaHanah/makalah-pranata-pemilu-perancis>, diunduh pada 3 Maret 2016.

kepada pribadi calon presiden. Oleh karena itu menurut penulis sudah selayaknya pasal 9 UU No.42 Tahun 2008 yang mengatur tentang *presidential threshold* dibatalkan.

Penggunaan istilah *presidential threshold* yang ada selama ini terjadi salah kaprah, yang dimaksud dengan *presidential threshold* seharusnya adalah ambang batas keterpilihan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 bukan ambang batas pencalonan presiden untuk ikut pemilu sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia, 2008

Mahfud MD, Moh., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta : Rajawali Press, 2011

2. Jurnal

Anwar, Bagus, "Politik Hukum Sistem Pemilu Legislatif dan Presiden Tahun 2009 dan 2014 Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi", dalam Jurnal Hukum *IusQuia Iustum*, Vol. 21, No. 4, Oktober 2014.

Abadi, Husnu, "Presidential Threshold Sebagai Instrumen Proteksi", dalam Jurnal Mahkamah Vol. 6, No. 1, April 2014.

Firdinal, Ziffany, "Perubahan Makna Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945", dalam Jurnal Konstitusi, Vol. 10, No. 4, Desember 2013.

Hayat, "Korelasi Pemilu Serentak Dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensial", dalam Jurnal Konstitusi, Vol.11, No.3, September 2014.

Hendra, Ahmad, "Implikasi Pemilihan Umum Anggota Legislatif dan Pemilihan Umum Presiden & Wakil Presiden", dalam Jurnal Hukum *Legal Opinion*, Vol.1, Edisi.3, Juni 2013

- Latif, Abdul, "Pilpres Dalam Perspektif Koalisi Multipartai", dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6, No. 3, September 2009.
- Rauta, Umbu, "Menggagas Pemilihan Presiden Yang Demokratis dan Aspiratif", dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. 11, No.3, September 2014.
- Simamora, Janpatar, "Menyongsong Rezim Pemilu Serentak", dalam *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 3, No. 1, April 2014.
- Sodikin, "Pemilu Serentak (Pileg dengan Pilpres & Wapres) dan Penguatan Sistem Presidensial", dalam *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 3, No. 1, April 2014.
- Subhi, Ahmad F., "Pengusulan Pasangan Calon Presiden Sebagai Peserta Pemilu Menurut Undang-Undang Pilpres", dalam *Jurnal Cita Hukum*, Vol. II, No. 2, Desember 2015.
- Zaini, Moch, "Analisis Yuridis Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 Berkaitan dengan Pemilu Serentak dengan Penetapan Presidential Threshold Terhadap Pemilu Presiden dan Wakil Presiden", dalam *Jurnal Fipol UNS*, Vol. 3, No.5, 2014.

3. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 108/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU – XI/2013 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

4. Internet

- Maulida, Hana, "Pemilu Eksekutif dan Legislatif Di Perancis Serta Hubungan Kedua Pemilu Tersebut", dalam website; <http://www.slide.share.net/MaulidaHanah/makalah-pranata-pemilu-perancis>, diunduh pada 3 Maret 2016
- Isra, Saldi, "Menggadaikan Suara Rakyat", dalam website; <http://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/11-artikelkompas/261-menggadaikan-suara-rakyat.html>, diunduh pada 1 Maret 2016
- Asshiddiqie, Jimly, "Kalau Serius Bangun Demokrasi, Presidential Threshold Ditiadakan", dalam diwebsite: <http://www.rm01.co/read/2013/01/04/92669/JimlyAsshiddiqie;-Kalau-Serius-Bangun-Demokrasi,-Presidential-Threshold-Ditiadakan->, diunduh pada 10 Januari 2016.
- Raditya, I.G.N. A. Sayoga, "Rethinking Ketentuan Presentase Sebagai Syarat Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Di Indonesia", dalam website : <http://id.portalgaruda.org/?ref=profile&id=354186> diunduh pada 5 Maret 2016

V. PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TENTANG PEMILU SERENTAK ANTARA APRESIASI DAN PELANGGARAN KODE ETIK

A. PENDAHULUAN

Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan secara langsung oleh rakyat dimulai pada tahun 2004 dan untuk pertama kalinya pemilihan langsung tersebut dimenangkan oleh pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla melalui dua putaran. Pada tahun 2009 Susilo Bambang Yudhoyono yang berpasangan dengan Boediono memenangkan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk tahun 2014 dimenangkan oleh Joko Widodo yang berpasangan dengan Jusuf Kalla.¹

Dalam perjalanannya sejak pemilihan umum presiden dilakukan secara langsung, pemilihan umum presiden dan wakil presiden selalu didahului oleh pemilu legislatif (Pemilu DPR, DPD, dan DPRD), artinya pemilu presiden dan wakil presiden dilakukan secara terpisah dengan pemilu legislatif.² Berdasarkan hasil pemilu legislatif inilah kemudian partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi ambang batas yang telah ditentukan oleh undang-undang, mengajukan calon pasangan presiden dan wakil presiden untuk bertarung dalam pemilu

¹ www.kpu.go.id

² Lihat Pasal 4 UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dan Pasal 3 ayat (5) UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

presiden dan wakil presiden.³ Salah satu alasan kenapa pemilu legislatif dilakukan terlebih dahulu dibandingkan dengan pemilu presiden dan wakil presiden adalah agar partai-partai politik peserta pemilu mempunyai waktu yang cukup untuk melakukan konsolidasi atau koalisi dengan partai-partai politik yang lain dalam mencalonkan pasangan presiden dan wakil presiden.

Pemilihan umum yang dilakukan secara terpisah antara pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden dianggap banyak dampak negatifnya, antara lain dari segi biaya, waktu dan tenaga dalam menyelenggarakan pemilu tersebut. Selain itu pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden yang dilakukan secara terpisah (Pemilu legislatif dilakukan terlebih dahulu), secara politis merupakan kehendak dari partai-partai besar agar dapat mengusulkan calon-calonnya dan untuk menekan atau menyingkirkan partai-partai kecil dengan membuat ambang batas minimal untuk pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden.⁴

Berdasarkan beberapa alasan tersebut, koalisi masyarakat sipil untuk pemilu serentak yang diwakili oleh Efendy Ghazali mengajukan *Judicial Review* Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden ke Mahkamah Konstitusi. Adapun pasal yang dilakukan pengujian adalah Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008. Berdasarkan pada permohonan tersebut Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan Effendy Ghazali dan menyatakan Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tidak berlaku dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, dengan catatan putusan tersebut berlaku untuk pemilihan umum

³ Janedjri M. Gaffar, 2012, *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta, Konpress MKRI, hlm. 48.

⁴ A. Mukhtie Fadjar, 2013, *Pemilu, Perselisihan Pemilu dan Demokrasi*, Malang, Setara Press, Malang, hlm. 91

Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019.⁵

Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan tersebut, menjadikan pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara serentak dengan pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD. Putusan ini memunculkan berbagai macam respon dari berbagai kalangan dalam masyarakat baik yang memberi apresiasi maupun yang menilai adanya ke janggalan. Hal yang menjadi sorotan antara lain adalah terjadinya keterlambatan dalam pembacaan putusan yang memakan waktu kurang lebih 10 bulan. Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) Mahkamah Konstitusi terhadap pengujian UU No. 42 Tahun 2008 telah diputuskan pada tanggal 26 Maret 2013 sedangkan pembacaan putusannya dilakukan pada tanggal 23 Januari 2014. Hal ini menimbulkan kecurigaan dari beberapa pihak khususnya para kandidat calon Presiden bahwa Mahkamah Konstitusi dianggap sengaja mengulur-ngulur waktu dengan tujuan untuk menjegal kandidat calon Presiden tertentu.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, penulis merumuskan masalah sebagai berikut : Mengapa terjadi keterlambatan pembacaan putusan perkara No.14/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian Undang-Undang No.42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden ?

B. PEMBAHASAN

Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pemilu serentak 2019 ditanggapi beragam oleh berbagai pihak khususnya sejumlah parpol peserta pemilu. Putusan tersebut dianggap menyimpan sejumlah kejanggalan. Beragam kejanggalan muncul, diantaranya adalah terlambatnya pembacaan putusan hingga dugaan Mahkamah Konstitusi melanggar UU-nya sendiri. Pasca pembacaan putusan pada Kamis tanggal 23 Januari 2015, belum

⁵ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

ada keterangan resmi dari Mahkamah Konstitusi menjawab kejanggalan yang ada itu. Namun Mahfud MD menyatakan putusan ini tak memiliki dampak berarti terhadap pelaksanaan pemilu 2014. Kecuali dampak politis yang merasakan langsung putusan ini di masa lima tahun yang akan datang. "Tidak ada dampak apa-apa untuk 2014, hanya dampak politis. Ada parpol yang suka dan tidak suka," kata Mahfud MD.⁶

Sebagai ketua majelis dalam uji materi UU Pilpres ini, mantan hakim Mahkamah Konstitusi Mahfud MD tak langsung membacakan hasil putusan UU Pilpres pada 26 Maret 2013 lalu hal ini disebabkan karena beliau keburu pensiun pada 1 April 2013. Hingga Mahkamah Konstitusi berganti ketua sebanyak dua kali, putusan ini tidak juga dibacakan. Barulah pada tanggal 24 Januari 2014, Ketua Mahkamah Konstitusi Hamdan Zoelva sebagai ketua majelis dalam sidang uji materi perkara bernomor 14/PUU-XI/2013 itu membacakan putusan yang diketok pendahulunya. Komisioner Komisi Yudisial (KY) Imam Anshori Shaleh menyatakan, ada kejanggalan, apa latar belakangnya sehingga putusan bulan Maret 2013 diucapkan bulan Januari 2014. Apa latar belakangnya mengapa putusan bisa diperam begitu lama.⁷ Tidak ada satupun Hakim Mahkamah Konstitusi yang dapat menjelaskan kenapa hal itu bisa terjadi. Adapun Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati ketika diminta penjelasannya juga tidak memberikan pernyataan apapun. Sebab dalam perkara ini, guru besar ilmu perundang-undangan Universitas Indonesia (UI) itu memilih menolak permohonan.

Pihak pemohon yaitu Effendi Gazali, yang mengajukan uji materi, menerima putusan Mahkamah Konstitusi terkait pemilu serentak tersebut. Mahkamah memutuskan pemilu serentak dilaksanakan pada Pemilu 2019. Namun, terkait *presidential threshold*, itu diserahkan kepada pembuat undang-undang. Akan

⁶ [www.detik.com/putusan/Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilu Serentak](http://www.detik.com/putusan/Mahkamah_Konstitusi_Tentang_Pemilu_Serentak). Diakses tanggal 30 Mei 2015.

⁷ [www.detik.com/putusan/Pemilu Serentak](http://www.detik.com/putusan/Pemilu_Serentak). Diakses pada tanggal 30 Juni 2015.

tetapi, Effendi menilai ada kejanggalan dalam proses pengambilan keputusan. Ia mengatakan, pada tanggal 19 Maret 2013, saat memasukkan kesimpulan dalam surat permohonan tercantum dengan jelas permintaan kepada Mahkamah Konstitusi agar segera memutus permohonan itu. Effendi menyebutkan, di halaman 10 tertulis bahwa pemohon meminta agar Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusannya sebelum 9 April 2014 sehingga tidak mengganggu persiapan pemilu. Namun putusan belum juga dibuat. Tim kuasa hukum Koalisi kemudian melayangkan surat kepada pimpinan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 20 Mei 2013. Isi Surat tersebut menanyakan nasib permohonannya. Surat kemudian dijawab tanggal 30 Mei 2013. Dalam jawabannya Panitera Mahkamah Konstitusi Sidahuruk menyatakan bahwa sesuai arahan Ketua Mahkamah Konstitusi saat itu (Akil Mochtar) bahwa saat ini permohonan *a quo* masih dalam proses, masih dalam rapat hakim yang bersifat tertutup. Surat jawaban dari Mahkamah Konstitusi itu kemudian diketahui bertentangan dengan fakta yang diungkap oleh Mahfud MD. Sebelum pensiun, Mahfud MD menyebutkan telah melakukan Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) pada tanggal 26 Maret 2013. Dalam rapat itu, Mahfud MD menyatakan RPH sudah menetapkan putusan terhadap gugatan Effendi dan kawan-kawan.⁸ Para hakim lainnya berjanji kepada Mahfud akan membacakan putusan pada bulan April 2013. Ini adalah janji yang lalu dilanggar sehingga terlihat bahwa memang ada niat untuk menunda pembacaan putusan ini, ia menduga, hakim Mahkamah Konstitusi sengaja mencari momentum yang tepat untuk mengeluarkan putusannya sehingga tak bisa dilaksanakan pada pemilu 2014.⁹ Mahkamah Konstitusi beralih persiapan pemilu yang sempit menjadi alasan bahwa pemilu serentak dilaksanakan tahun 2019.

⁸ [www.detik.com/putusan/Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilu Serentak](http://www.detik.com/putusan/Mahkamah_Konstitusi_Tentang_Pemilu_Serentak). Diakses tanggal 30 Mei 2015

⁹ [www.hukumonline.com/Pengujian UU Pilpres, Pemilu Serentak](http://www.hukumonline.com/Pengujian_UU_Pilpres,_Pemilu_Serentak). Diakses tanggal 30 Mei 2015.

Terkait dengan lambatnya pembacaan putusan Mahkamah Konstitusi yang sampai 10 bulan belum pernah terjadi sejak dibentuknya Mahkamah Konstitusi di Indonesia. Dan yang menjadi tanda tanya besar dari masyarakat adalah kenapa hal itu sampai terjadi dan yang lebih mengherankan lagi adalah ternyata tidak ada satupun hakim Mahkamah Konstitusi atau pihak Mahkamah Konstitusi yang dapat menjelaskan secara tegas kepada masyarakat kenapa begitu lama putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dibacakan. Jadi sangat wajar kalau banyak pihak yang mencurigai adanya maksud-maksud tertentu dibalik lambatnya pembacaan putusan tersebut apalagi yang dilakukan pengujian ini adalah undang-undang politik yang sangat strategis yaitu undang-undang tentang pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Sehingga ada anggapan bahwa Mahkamah Konstitusi sengaja mengulur-ngulur waktu agar pemilu serentak tersebut tidak dapat dilaksanakan pada pemilu 2014 dengan maksud untuk menjegal calon-calon Presiden tertentu. Karena dengan dilakukannya pemilu serentak antara pemilu legislatif dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden, maka logikanya partai politik atau gabungan partai politik yang lolos pemilu otomatis dapat mengajukan calon Presidennya walaupun sebetulnya *presidential threshold* atau syarat ambang batas untuk mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden tidak dihapuskan oleh Mahkamah Konstitusi karena dianggap hal tersebut sebagai *open legal policy*. Salah satu calon Presiden yang merasa dirugikan dengan lambatnya permbacaan putusan Mahkamah Konstitusi, sehingga pemilu serentak tidak dapat dilaksanakan pada pemilu 2014 adalah Yusril Ihza Mahendra.

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa tahapan penyelenggaraan pemilu tahun 2014 telah dan sedang berjalan mendekati waktu pelaksanaan, sehingga apabila putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara ini akan diberlakukan segera setelah diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum, maka tahapan pemilihan umum tahun 2014 yang saat itu telah dan sedang berjalan menjadi terganggu atau

terhambat dan dapat mengalami kekacauan serta menimbulkan ketidakpastian hukum.¹⁰

Penulis setuju atau sependapat dengan alasan hakim Mahkamah Konstitusi, karena putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dibacakan pada tanggal 23 Januari 2014. Pada saat itu, memang tahapan pelaksanaan pemilu Presiden dan Wakil Presiden telah berjalan, dengan demikian argumentasi hakim Mahkamah Konstitusi menjadi benar adanya. Tetapi seandainya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut segera dibacakan setelah Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) Mahkamah Konstitusi pada tanggal 26 Maret 2013 maka alasan hakim Mahkamah Konstitusi tersebut menjadi tidak tepat, karena pada bulan Maret 2013 tahapan pelaksanaan pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014 belum dimulai.

Menurut penulis, kalau pada saat itu hakim Mahkamah Konstitusi punya kekhawatiran terhadap dampak atau akibat yang bakal muncul terhadap adanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, khususnya yang terkait dengan teknis pelaksanaan pemilu serentak dan peraturan perundang-undangan yang akan mengaturnya, Mahkamah Konstitusi dapat berkonsultasi dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai institusi penyelenggara pemilihan umum dan DPR serta pemerintah sebagai institusi pembentuk undang-undang. Kalau ternyata semua institusi yang terkait tersebut sanggup dan siap melaksanakan pemilu serentak pada tahun 2014 maka Mahkamah Konstitusi dapat segera membacakan putusan pengujian Undang-Undang pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tersebut atau pemilu serentak dilaksanakan tahun 2014. Demikian juga sebaliknya seandainya berdasarkan hasil konsultasi ternyata Komisi Pemilihan Umum (KPU), DPR dan pemerintah tidak sanggup dan tidak siap, Mahkamah Konstitusi juga segera harus membacakan putusannya dan memutuskan bahwa pemilu serentak baru dapat

¹⁰ Lihat Pertimbangan Hakim Konstitusi dalam Putusan No. 14/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

dilaksanakan pada pemilu tahun 2019. Cara ini menurut penulis dapat menghilangkan adanya kecurigaan dari beberapa pihak bahwa terlambatnya hakim Mahkamah Konstitusi membacakan putusan yang memakan waktu sampai 10 bulan sengaja dilakukan untuk menjegal dan menguntungkan pihak-pihak tertentu.

Hal senada juga disampaikan Saldi Isra, keterlambatan pembacaan putusan Mahkamah Konstitusi tidak hanya terabaikannya prinsip penyelesaian perkara secara cepat, tetapi sekaligus menjadi bukti kaburnya logika urgensi pengajuan uji materi karena adanya momentum proses bernegara yang amat penting yaitu pemilu. Kejadian ini bertolak belakang misalnya dengan penyelesaian permohonan uji materi Undang-Undang No. 42 Tahun 2008. Terkait dengan pemakaian Kartu Tanda Penduduk (KTP) dalam penggunaan hak pilih yang diajukan menjelang pemilu Presiden Tahun 2009. Karena dinilai sangat urgen, Mahkamah Konstitusi memutusnya hanya dalam sehari, padahal pengujian pemilu serentak sama pentingnya dengan penggunaan hak pilih memakai KTP.¹¹

Pendapat yang sama disampaikan oleh Refly Harun, ia berpandangan dan menduga bahwa pembacaan putusan yang terlambat yang menyebabkan pemilu serentak dilaksanakan pada tahun 2019. Sangat mungkin pemilu serentak dilakukan pada tahun 2014. Jika putusan Mahkamah Konstitusi dibacakan pada akhir Maret atau awal April 2013. Oleh karena itu kepada pihak-pihak yang merasa dirugikan dengan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dapat membawanya ke Majelis Etik Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian mereka bisa memperoleh klarifikasi alasan keterlambatan pembacaan putusan tersebut.¹²

Demikian juga dengan apa yang disampaikan oleh mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Jimly Asshiddiqie ia menyatakan

¹¹ Saldi Isra, *Pemilu Serentak (Bukan) Putusan Yang Hambar*, www.saldiisra.web.id. Diakses tanggal 15 Agustus 2015

¹² www.djunaedird.wordpress.com/Putusan *Pemilu Serentak Dinilai "Dijual"*, Majelis Etik Mahkamah Konstitusi Diminta Diusut. Diakses tanggal 15 Agustus 2015.

bahwa, alasan Mahkamah Konstitusi penundaan atau terlambatnya pembacaan putusan pemilu serentak karena banyaknya perkara alasan tersebut tidak dapat dibenarkan. Jika persoalannya adalah manajemen, maka itu bisa diselesaikan kepemimpinan di internal Mahkamah Konstitusi. Sebab perkara yang masuk ke Mahkamah Konstitusi per tahunnya tidak mencapai ribuan, artinya 9 hakim Mahkamah Konstitusi semestinya dapat menyelesaikan hal itu. Kalau dibandingkan dengan negara lain, 9 hakim Agung Amerika Serikat setiap tahun menghadapi 10 ribu perkara, 18 hakim Konstitusi Jerman setiap tahun menghadapi 20 ribu perkara.¹³

Menurut penulis, terlambatnya pembacaan putusan Mahkamah Konstitusi ini berpotensi melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi Republik Indonesia (Sapta Karsa Utama). Utamanya adalah prinsip *Independensi* butir (6) yang menyebutkan bahwa hakim Konstitusi harus menjaga dan menunjukkan citra independen serta memajukan standar perilaku yang tinggi guna memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap mahkamah.¹⁴ Karena dengan adanya kasus ini ada anggapan dari sebagian masyarakat bahwa Mahkamah Konstitusi tidak lagi independen karena dianggap sengaja menjegal dan menguntungkan pihak-pihak tertentu dengan cara memperlambat pembacaan putusan. Adanya anggapan seperti ini jelas mengurangi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga atau institusi Mahkamah Konstitusi.

Selain Prinsip *Independensi*, menurut penulis hakim Mahkamah Konstitusi juga berpotensi melanggar Prinsip *Kecakapan dan Keseksamaan* yang mana dalam prinsip tersebut disebutkan bahwa Keseksamaan merupakan sikap pribadi hakim Konstitusi yang menggambarkan kecermatan, kehati-hatian, ketelitian, ketekunan dan kesungguhan dalam pelaksanaan tugas profesional hakim tanpa menunda-nunda pengambilan

¹³ [www.kompas.web.id/Kontroversi Pembacaan Putusan, Jimly; Mahkamah Konstitusi Agar Tak Terulang](http://www.kompas.web.id/Kontroversi_Pembacaan_Putusan,_Jimly;_Mahkamah_Konstitusi_Agar_Tak_Terulang). Diakses tanggal 15 Agustus 2015

¹⁴ Lihat Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 09/PMK/2006 Tentang Pemberlakuan Kode Etik dan Perilaku Hakim Mahkamah Konstitusi (Sapta Karsa Utama). Prinsip *Independensi* butir 6

keputusan. Kemudian dipertegas dalam butir (5) bahwa hakim Konstitusi harus menjamin penyelesaian perkara secara efisien, baik dan tepat waktu termasuk pengucapan dan penyampaian putusan kepada pihak-pihak.¹⁵ Dengan adanya kasus tersebut atau keterlambatan dalam pembacaan putusan, hakim Mahkamah Konstitusi patut diduga telah menunda-nunda pengambilan keputusan. Walaupun sebetulnya yang ditunda adalah pembacaan putusan, namun menurut penulis antara pengambilan keputusan dan pengucapan putusan merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, seorang hakim yang telah membuat keputusan harus segera diucapkan atau dibacakan, karena dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.

Berdasarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi No.2 Tahun 2013 Tanggal 23 Oktober 2013 Tentang Dewan Etik Hakim Konstitusi, Mahkamah Konstitusi mempunyai perangkat untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku Hakim Konstitusi serta Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi (Sapta Karsa Utama) yang disebut dengan Dewan Etik. Dewan Etik beranggotakan 3 (tiga) orang yang terdiri dari :

- a. 1 (satu) orang mantan Hakim Konstitusi
- b. 1 (satu) orang akademisi
- c. 1 (satu) orang tokoh masyarakat

Dalam melaksanakan tugasnya Dewan Etik tidak hanya bersifat pasif artinya hanya menunggu adanya laporan dari masyarakat bahwa telah diduga terjadi adanya pelanggaran yang dilakukan oleh seorang hakim konstitusi, tetapi Dewan Etik juga dapat bertindak aktif dengan memproses adanya dugaan hakim konstitusi telah melakukan pelanggaran berdasarkan informasi yang berasal dari pemberitaan media massa baik cetak maupun elektronik serta dari masyarakat luas.

¹⁵ Lihat pada Prinsip Kecakapan dan Keseksamaan butir 5 Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi (Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 09/PMK/2006 Tentang Pemberlakuan Kode Etik dan Perilaku Hakim Mahkamah Konstitusi.

Penulis berpendapat bahwa terkait dengan terlambatnya pembacaan putusan Mahkamah Konstitusi No.14/PUU-XI/2013 tentang pengujian Undang-Undang No.42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang telah menjadi pemberitaan yang luas, sudah selayaknya Dewan Etik untuk pro aktif memproses adanya dugaan pelanggaran Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi.

Menurut penulis, kedepan perlu dibuat regulasi atau pengaturan terkait dengan jangka waktu maksimal kapan pembacaan putusan harus dilakukan setelah adanya pengambilan keputusan oleh hakim konstitusi dalam rapat permusyawaratan hakim. Klausul ini dapat diatur dalam bentuk peraturan Mahkamah Konstitusi yaitu dalam peraturan Mahkamah Konstitusi tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, karena dalam peraturan Mahkamah Konstitusi yang ada saat ini (peraturan Mahkamah Konstitusi No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang) masalah tenggat waktu tersebut belum diatur.¹⁶

C. KESIMPULAN

Pembacaan putusan Mahkamah Konstitusi No.14/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian Undang-Undang No.42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang terlambat sekitar 10 bulan dari putusan dalam Rapat Permasyarakatan Hakim berpotensi melanggar kode etik dan pedoman perilaku Hakim Konstitusi yaitu prinsip Independensi dan prinsip Kecakapan dan Keseksamaan. Ke depan perlu diatur jangka waktu maksimal kapan pembacaan putusan Mahkamah Konstitusi itu harus dilaksanakan sejak diputuskan dalam Rapat Permasyarakatan Hakim (RPH) agar ada kepastian hukum dan pihak pihak yang terkait dengan putusan tersebut tidak ada yang dirugikan. Ketentuan tersebut dapat dimasukkan dalam peraturan

¹⁶ Lihat Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang

Mahkamah Konstitusi tentang pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

Fadjar, A. Muktie, 2013, *Pemilu, Perselisihan Pemilu dan Demokrasi*, Malang : Setara Press.

Gaffar, Janedjri M., *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta : Konpress Mahkamah Konstitusi RI.

2. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU – XI/2013 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Peraturan Mahkamah Konstitusi No.6/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang

Peraturan Mahkamah Konstitusi No.09/PMK/2006 Tentang Pemberlakuan Deklarasi Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi

Peraturan Mahkamah Konstitusi No.2 Tahun 2013 Tentang Dewan Etik Hakim Konstitusi

3. Internet

www.kpu.go.id

www.saldiisra.web.id/Menggadaikan *Suara Rakyat*. Diakses tanggal 15 Agustus 2015

www.detik.com.putusan/Mahkamah *Konstitusi tentang Pemilu Serentak*. Diakses tanggal 30 Mei 2015.

[www.detik.com/putusan/Pemilu Serentak](http://www.detik.com/putusan/Pemilu_Serentak). Diakses pada tanggal 30 Juni 2015.

www.hukumonline.com /*Pengujian UU Pilpres, Pemilu Serentak*. Diakses tanggal 30 Mei 2015.

[www.djunaedird.wordpress.com/Putusan Pemilu Serentak](http://www.djunaedird.wordpress.com/Putusan_Pemilu_Serentak) Dinilai "Dijual", Majelis Etik Mahkamah Konstitusi Diminta Diusut. Diakses tanggal 15 Agustus 2015.

[www.kompas.web.id/Kontroversi Pembacaan Putusan, Jimly; Mahkamah Konstitusi Agar Tak Terulang](http://www.kompas.web.id/Kontroversi_Pembacaan_Putusan_Jimly_Mahkamah_Konstitusi_Agar_Tak_Terulang). Diakses tanggal 15 Agustus 2015

Bagian Ketiga



KEKUASAAN KEHAKIMAN

I. FUNGSI DAN KEWENANGAN KOMISI YUDISIAL SEBAGAI LEMBAGA NEGARA PELAKU PENGAWASAN EKSTERNAL TERHADAP HAKIM DI INDONESIA

A. PENDAHULUAN

Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang dibentuk setelah adanya amandemen ke 3 terhadap UUD 1945. Ide pembentukan lembaga semacam Komisi Yudisial ini sudah lama diwacanakan. Berawal pada tahun 1968 muncul ide pembentukan Majelis Pertimbangan Penelitian Hakim (MPPH) yang berfungsi untuk memberikan pertimbangan dalam mengambil keputusan akhir mengenai saran-saran dan atau usul-usul yang berkenaan dengan pengangkatan, promosi, kepindahan, pemberhentian dan tindakan/hukuman jabatan para hakim. Namun demikian ide tersebut tidak berhasil dimasukkan dalam undang-undang tentang Kekuasaan Kehakiman.

Gagasan tersebut muncul kembali pada akhir tahun 1998 dan menjadi wacana yang semakin kuat sejak adanya desakan agar pengorganisasian para hakim disatukan di Mahkamah Agung terlepas dari Departemen Hukum dan HAM. Kondisi ini memerlukan pengawasan eksternal oleh lembaga yang mandiri agar cita-cita untuk mewujudkan peradilan yang jujur, bersih, transparan dan profesional dapat dicapai. Seiring dengan tuntutan reformasi peradilan, pada Sidang Tahunan MPR tahun

2001 yang membahas amandemen ketiga UUD 1945, disepakati beberapa perubahan dan penambahan pasal yang berkenaan dengan kekuasaan kehakiman, termasuk didalamnya Komisi Yudisial yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.¹

Gagasan dibentuknya Komisi Yudisial salah satu penyebabnya adalah maraknya mafia hukum dan peradilan serta gagalnya institusi peradilan dalam melakukan pengawasan internal. Kondisi ini menimbulkan krisis kepercayaan masyarakat terhadap peradilan, sehingga para hakim perlu diawasi perilakunya agar tidak menyimpang dari kode etik dan pedoman perilaku hakim oleh institusi di luar Mahkamah Agung. Sebagai tindak lanjut dari amandemen ketiga UUD 1945 dibentuklah Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial yang disahkan pada tanggal 13 Agustus 2004. Sebagai lembaga negara yang bersifat mandiri, Komisi Yudisial memiliki kewenangan sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang yaitu : (1) mengusulkan pengangkatan hakim agung, dan (2) menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.²

Akan tetapi dalam menjalankan tugas dan kewenangannya Komisi Yudisial banyak menghadapi hambatan khususnya terkait dengan tugas menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim. Berdasarkan latar belakang tersebut penulis akan membahas permasalahan ; Bagaimanakah pelaksanaan fungsi dan kewenangan Komisi Yudisial sebagai lembaga negara pelaku pengawasan eksternal terhadap hakim ?

¹ www.komisiyudisial.go.id latar belakang dibentuknya Komisi Yudisial. Lihat juga Ma'shum Ahmad, *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen UUD 1945*, Total media, Yogyakarta, 2009. Hlm 70-72.

² Pasal 13 Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial. Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 89 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4415.

B. PEMBAHASAN

Komisi Yudisial merupakan lembaga negara baru hasil amandemen UUD 1945 yang diatur dalam *Pasal 24 B. Pasal 24B* ayat (1) menyatakan tugas dan kewenangan Komisi Yudisial yaitu (1) mengusulkan pencalonan hakim agung (2) menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Sebagai tindak lanjut dari Pasal 24B tersebut, maka disahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Seperti telah disebutkan sebelumnya salah satu alasan dibentuknya Komisi Yudisial adalah karena tidak efektifnya pengawasan internal terhadap para hakim yang dilakukan oleh Mahkamah Agung.³

Dalam perjalanannya untuk melaksanakan fungsi dan kewenangannya sesuai dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 2004, Komisi Yudisial terlibat konflik dengan Mahkamah Agung, penyebabnya terkait dengan objek pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Yudisial. Mahkamah Agung menganggap bahwa Komisi Yudisial tidak mempunyai kewenangan untuk mengawasi hakim agung dan tidak boleh melakukan intervensi terhadap peradilan karena bertentangan dengan asas-asas atau prinsip hukum yang berlaku secara universal yaitu independensi kekuasaan kehakiman.

Salah satu penyebab dari konflik dua lembaga negara ini menurut penulis antara lain disebabkan adanya inkonsistensi terhadap peraturan perundangan-undangan yang terkait dengan kekuasaan kehakiman khususnya undang-undang Mahkamah Agung. Bentuk inkonsistensi tersebut contohnya adalah *Pasal 32A ayat (1)* Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, yang masih memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk mengawasi tingkah laku hakim.

³ Lihat pendapat Hamdan Zoelva dalam Risalah Rapat Pleno Ke-36 Panitia *Ad Hoc* I BP MPR, Rabu 26 September 2001, Sekretariat Jenderal MPR, Jakarta, 2001.

Ketika dilakukan amandemen ketiga terhadap UUD 1945 khususnya yang terkait dengan kekuasaan kehakiman, maka undang-undang paket kekuasaan kehakiman mengalami perubahan, hal ini sebagai konsekuensi dari amandemen UUD 1945 tersebut. Diantaranya adalah dengan disahkannya Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2004.

Seperti telah disinggung sebelumnya, salah satu hasil amandemen dari UUD 1945 adalah adanya lembaga negara baru yaitu Komisi Yudisial yang mempunyai 2 tugas dan kewenangan pokok. Kalau diamati kedua tugas dan kewenangan dari Komisi Yudisial tersebut adalah terkait dengan Mahkamah Agung, sehingga sudah seharusnya Revisi Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung menyesuaikan dengan tugas dan kewenangan Komisi Yudisial yang terkait dengan Mahkamah Agung tersebut, karena merupakan amanat dari konstitusi (UUD 1945). Akan tetapi menurut pengamatan penulis hal tersebut tidak dilaksanakan sepenuhnya. Untuk hal yang terkait dengan pencalonan hakim agung oleh Komisi Yudisial disitu sudah diadopsi yaitu seperti yang terdapat dalam *Pasal 8 ayat (2)* Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang menyebutkan calon hakim agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih DPR dari nama calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial.⁴

Tetapi terkait dengan pengawasan terhadap tingkah laku hakim tidak dilakukan perubahan oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 sehingga tetap mengacu kepada *Pasal 32 ayat (2)* Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 yang menyatakan Mahkamah

⁴ Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung. Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 9 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4359.

Agung mengawasi tingkah laku dan perbuatan para hakim disemua lingkungan peradilan dalam menjalankan tugasnya.⁵ Kondisi ini menurut penulis tidak konsisten dan berpotensi bertentangan dengan UUD 1945, karena sejak amandemen ketiga UUD 1945 pada tahun 2001, pengawasan perilaku hakim dilakukan oleh Komisi Yudisial, sehingga Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung pada waktu itu sudah harus mencabut *Pasal 32 ayat (2)* Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Inkonsistensi Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 terhadap UUD 1945, menyebabkan terjadinya tumpang tindih kewenangan antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung dalam hal pengawasan perilaku atau tingkah laku hakim. Kondisi ini menjadi salah satu penyebab terjadinya konflik antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung, yang pada akhirnya akan melemahkan kekuasaan kehakiman itu sendiri.

Masih terkait dengan masalah pengawasan, pengawasan dapat dengan mudah menimbulkan masalah antara lembaga pengawas dengan lembaga yang diawasi. Khusus dalam hal pelaksanaan pengawasan oleh Komisi Yudisial, resistensi kerap kali muncul karena fungsi pengawasan eksternal yang dimiliki Komisi Yudisial adalah sebuah hal baru yang masih asing bagi Mahkamah Agung. Sebelumnya, Mahkamah Agung adalah lembaga yang melakukan pengawasan terhadap semua lembaga peradilan di Indonesia. Konsep pengawasan dalam *Trias Politica* telah menunjukkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh sebuah lembaga terhadap diri sendiri bukan merupakan pengawasan yang efektif karena menimbulkan kesulitan-kesulitan dalam melakukan pengawasan terhadap diri sendiri.⁶

Mahkamah Agung beranggapan bahwa pemanggilan hakim dan hakim agung yang dilakukan tanpa berkoordinasi dengan

⁵ Pasal 32 Ayat (2) Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung. Lembaran Negara RI Tahun 1985 Nomor 73 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3316.

⁶ Maswadi Rauf, *Komisi Yudisial Sebagai Agent Of Change Dalam Mendorong Reformasi Peradilan Di Indonesia, Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial RI*, Komisi Yudisial RI, Jakarta, 2006. Hlm. 446-447.

Mahkamah Agung untuk dilakukan pemeriksaan oleh Komisi Yudisial dapat merendahkan martabat dan kehormatan hakim yang mana hal tersebut semestinya harus dijaga oleh Komisi Yudisial dalam rangka menciptakan peradilan yang bersih dan berwibawa yang pada akhirnya akan memperkuat kekuasaan kehakiman itu sendiri.

Tetapi pihak Komisi Yudisial beranggapan bahwa ia melaksanakan tugas dan kewenangan sesuai dengan UUD 1945 dan Undang-Undang, untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim. Ternyata kedua lembaga negara ini sulit untuk mencapai titik temu dan masing-masing bertahan dengan persepsinya sendiri-sendiri, dan pada akhirnya ditempuh jalan *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman oleh 31 hakim agung. Pada intinya 31 hakim agung tersebut berpendapat bahwa Komisi Yudisial tidak berwenang melakukan pengawasan terhadap hakim agung.

Mahkamah Konstitusi pada tanggal 23 Agustus 2006 melakukan sidang pleno dan mengeluarkan putusan Nomor : 005/PUU-IV/2006 yang intinya adalah bahwa :

- a. Hakim Konstitusi tidak termasuk hakim yang dapat diawasi oleh Komisi Yudisial.
- b. Hakim Agung termasuk hakim yang dapat diawasi oleh Komisi Yudisial.
- c. Substansi yang terkait dengan pengawasan dan penjatuhan sanksi terhadap hakim dibatalkan.⁷

Walaupun keputusan Mahkamah Konstitusi ini dianggap kontroversial, akan tetapi harus dihormati dan ditaati oleh semua pihak apalagi putusan Mahkamah Konstitusi itu bersifat final dan mengikat. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut merupakan

⁷ Isi Putusan Mahkamah Konstitusi No.005/PUU-IV/2006 Tentang *Judicial Review* UU No. 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial dan UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

momentum sejarah dalam perjalanan Komisi Yudisial kedepan sebagai lembaga negara konstitusi.

Setelah keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi No.005/PUU-IV/2006 maka Komisi Yudisial dapat dikatakan antara ada dan tiada dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Secara kelembagaan ada akan tetapi kewenangan dan fungsinya menjadi tereliminasi. Keberadaan Komisi Yudisial hanyalah sebagai pelengkap saja bagi lembaga negara yang lain dalam lingkup lembaga negarakekuasaankehakiman, hal ini memang sangat ironi, sebagai lembaga negara yang keberadaannya dan kewenangannya diamanatkan langsung (atributif) oleh UUD ternyata tidak dapat bekerja secara optimal. Harapan masyarakat yang begitu besar terhadap adanya Komisi Yudisial sebagai lembaga negara yang dapat mengawasi dan mengontrol perilaku para hakim dan hakim agung ternyata tidak terbukti dan terlaksana. Kondisi seperti ini sebetulnya tidak menguntungkan bagi para hakim dan lembaga peradilan itu sendiri, karena masyarakat akan semakin tidak percaya terhadap lembaga peradilan terutamanya dalam menyelesaikan kasus hukum dan mencari keadilan. Keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi No.005/PUU-IV/2006 yang membatalkan fungsi pengawasan eksternal terhadap hakim, hakim agung dan hakim konstitusi, dapat melemahkan kekuasaan kehakiman, karena akan muncul rasa kurang percaya (*distrust*) oleh masyarakat terhadap peradilan. Pengawasan eksternal terhadap hakim, menurut penulis di era modern ini tetap harus ada, hal ini sebagai bentuk transparansi dan akuntabilitas dari pejabat pemerintahan dan negara yang merupakan tuntutan dari masyarakat.

Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka kewenangan Komisi Yudisial hanya tinggal dalam hal menyeleksi pencalonan hakim agung untuk mengisi kekosongan hakim agung di Mahkamah Agung, kondisi ini tidak sesuai dengan sebutan sebagai lembaga negara yang diamanatkan langsung oleh UUD (lembaga negara konstitusi) dan bertugas selama 5 Tahun.

Seperti telah disinggung sebelumnya bahwa perseteruan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial salah satu penyebabnya adalah adanya resistensi dan superioritas hakim agung atas Komisi Yudisial, rasa superioritas institusional itulah yang menyebabkan kecemburuan yang berlebih dari Mahkamah Agung. Sebetulnya Komisi Yudisial pasca putusan *Judicial Review* Undang-Undang No.22 Tahun 2004 dan Undang-Undang No.4 Tahun 2004 masih mempunyai kewenangan untuk mengawasi hakim. Namun hal ini tidak dapat dijalankan oleh Komisi Yudisial dengan sebagaimana mestinya, karena seringkali rekomendasi dari Komisi Yudisial tidak dilaksanakan oleh Mahkamah Agung. Selain itu permasalahan solidaritas terhadap korps yang berlebihan juga menjadi permasalahan tersendiri, tidak jarang para hakim yang dianggap bermasalah sebelum di panggil oleh Komisi Yudisial, Mahkamah Agung telah melakukan pemanggilan dan pemeriksaan terlebih dahulu. Mahkamah Agung berdalih bahwa berdasarkan Undang-Undang No. 14 Tahun 1985, Mahkamah Agung memegang kekuasaan tertinggi dalam pengawasan para hakim disemua peradilan di bawah Mahkamah Agung dan sampai saat ini ketentuan dalam Undang-Undang tersebut belum dicabut.⁸ Akan tetapi menurut penulis hal tersebut kurang tepat kalau dimaknai demikian. Dengan adanya Komisi Yudisial maka Mahkamah Agung memegang kekuasaan tertinggi dalam melaksanakan pengawasan terhadap hakim dalam hal teknis yudisial bukan terhadap tingkah laku ataupun perilaku hakim.

Sebelum UUD 1945 dilakukan amandemen memang benar bahwa Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 masih berlaku dan Mahkamah Agung memegang kekuasaan tertinggi dalam hal pengawasan (semua bidang). Akan tetapi sejak amandemen ke 3 UUD 1945 (Tahun 2001) pengawasan terhadap perilaku hakim sudah diamanatkan kepada Komisi Yudisial. Kondisi ini menurut penulis mengindikasikan bahwa dalam pembuatan UU yang saling berkaitan belum ada sinkronisasi diantara UU tersebut,

⁸ Lihat Pasal 32 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung. Lembaran Negara RI Tahun 1985 Nomor 73 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3316.

hal ini ke depan harus menjadi perhatian serius oleh pemegang kekuasaan pembentuk UU yaitu DPR dan Presiden.

Pada waktu itu ada wacana untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung tersebut ke Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya bersumber dari UUD 1945.⁹ Akan tetapi ada aturan yang mengganjalnya yaitu Undang-Undang yang mengatur bahwa Mahkamah Agung tidak boleh menjadi pihak yang bersengketa di Mahkamah Konstitusi (*Pasal 65 Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*).¹⁰ Adanya *Pasal 65 Undang-Undang No. 24 Tahun 2003*, melemahkan posisi Komisi Yudisial karena Komisi Yudisial tidak dapat mengajukan penyelesaian sengketa kewenangan konstitusional dengan Mahkamah Agung di Mahkamah Konstitusi.

Oleh karena itu untuk mengatasi persoalan yuridis ini Komisi Yudisial seharusnya melakukan *Judicial Review* terhadap pasal tersebut ke Mahkamah Konstitusi karena menurut penulis *Pasal 65 Undang-Undang No. 24 Tahun 2003* tersebut tidak konsisten dan berpotensi bertentangan dengan UUD 1945. Akan tetapi pada saat itu hal tersebut tidak dilakukan oleh Komisi Yudisial, padahal jelas pasal tersebut sangat merugikan Komisi Yudisial, sehingga perselisihan antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung tidak dapat diselesaikan di Mahkamah Konstitusi. Menurut penulis sikap Komisi Yudisial tersebut terlalu kompromistis sehingga menimbulkan konflik yang berkepanjangan dengan Mahkamah Agung dan tidak ada kepastian hukum.

Disisi lain kalau diamati bahwa salah satu tugas dan kewenangan Mahkamah Konstitusi menurut UUD 1945 adalah menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya bersumber dari UUD 1945. Disitu jelas

⁹ Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945

¹⁰ Pasal 65 Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 98 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4316.

berlaku umum dan tidak ada pengecualian, akan tetapi dalam tataran Undang-Undang yaitu Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi ketentuan dalam UUD 1945 tersebut tereduksi dengan mengecualikan (mengeluarkan) Mahkamah Agung dari lembaga negara yang menjadi pihak yang bersengketa di Mahkamah Konstitusi, padahal Mahkamah Agung adalah lembaga negara yang juga kewenangannya bersumber dari UUD 1945.¹¹

Penulis berpendapat, adanya pasal dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yaitu Pasal 65 yang menyebutkan bahwa Mahkamah Agung tidak boleh menjadi pihak yang bersengketa di Mahkamah Konstitusi selain merugikan lembaga kekuasaan kehakiman yang lain (Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung) juga akan melemahkan kekuasaan kehakiman itu sendiri, karena kalau terjadi sengketa kewenangan antar lembaga negara kekuasaan kehakiman dengan Mahkamah Agung tidak dapat diselesaikan melalui mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara di Mahkamah Konstitusi, hal ini menyebabkan sengketa tersebut berlarut-larut dan mempengaruhi kinerja dari masing-masing lembaga negara tersebut.

Setelah kurang lebih 3 tahun sejak putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-VI/2006, terbitlah Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dalam paket Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman tersebut kewenangan Komisi Yudisial dalam hal pengawasan muncul kembali. Hal ini diantaranya dapat dilihat pada *Pasal 32A ayat (2)* Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 yang berbunyi Pengawasan eksternal terhadap perilaku hakim dilakukan oleh Komisi Yudisial.¹² Kondisi ini

¹¹ Pasal 24C ayat (1) UUD 1945

¹² Pasal 32A ayat (2) Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 3 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4358.

memunculkan kembali harapan terhadap keberadaan Komisi Yudisial untuk dapat memperkuat kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Munculnya kembali peran dari Komisi Yudisial dalam hal pengawasan hakim tersebut diantaranya diwujudkan dalam bentuk MKH (Majelis Kehormatan Hakim). Walaupun sebetulnya Majelis Kehormatan Hakim ini dapat disebut sebagai kewenangan bersama antara Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung karena keanggotaannya merupakan gabungan dari 2 lembaga tersebut.¹³ Sebetulnya keberadaan Majelis Kehormatan Hakim ini bukanlah sesuatu yang baru, karena sebelum adanya Undang-Undang No. 3 Tahun 2009, Majelis Kehormatan Hakim ini memang sudah ada. Yang membedakan dengan Majelis Kehormatan Hakim yang ada pada saat ini adalah keanggotaan dari Majelis Kehormatan Hakim. Majelis Kehormatan Hakim terdiri dari 7 Orang, diisi oleh 3 orang dari Mahkamah Agung dan 4 orang dari Komisi Yudisial.¹⁴ Kalau dilihat dari keanggotaan Majelis Kehormatan Hakim sebetulnya menunjukkan bahwa eksistensi Komisi Yudisial dalam melaksanakan pengawasan terhadap hakim sudah cukup mengingat komposisi Komisi Yudisial dalam Majelis Kehormatan Hakim lebih dominan.

Selain itu ada hal positif yang lain terkait dengan adanya Majelis Kehormatan Hakim ini yaitu sidang Majelis Kehormatan Hakim atas pelanggaran kode etik dan pedoman perilaku hakim di langsungkan secara terbuka untuk umum. Hal ini merupakan suatu terobosan baru, karena selama ini sidang yang terkait dengan kode etik dan pedoman perilaku hakim selalu dilakukan secara tertutup.

Terkait dengan pengawasan terhadap Hakim Konstitusi

¹³ Pasal 11A ayat (6), (7), (9), (10),(11), (12) & (13) Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 3 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4958.

¹⁴ Pasal 11A ayat (8), Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 3 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4958.

dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2011, Komisi Yudisial menjadi salah satu anggota Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi, hal ini dapat dilihat pada *Pasal 27A ayat (2)* Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 yang disebutkan untuk menegakkan kode etik dan pedoman perilaku hakim konstitusi, dibentuk Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi yang keanggotaannya terdiri atas :¹⁵

- a. 1 (satu) orang Hakim Konstitusi
- b. 1 (satu) orang anggota Komisi Yudisial
- c. 1 (satu) orang dari unsur DPR
- d. 1 (satu) orang dari unsur pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum.
- e. 1 (satu) orang Hakim Agung.

Penulis berpendapat meskipun Komisi Yudisial hanya sebagai anggota Majelis Kehormatan Mahkamah Konsitusi hal tersebut merupakan hasil optimal yang dapat dilakukan karena sejak putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006, Komisi Yudisial tidak dapat melakukan pengawasan terhadap Hakim Konstitusi.

Yang menarik disini adalah adanya 3 (tiga) orang perwakilan Lembaga Negara yang mengusulkan pencalonan Hakim Mahkamah Konstitusi yaitu Mahkamah Agung, DPR dan Pemerintah. Hal ini menjadi menarik karena ke 3 (tiga) lembaga Negara yang mengusulkan juga sekaligus berperan menjadi pengawas, hal ini tidak lumrah dan menjadi tumpang tindih. Idealnya memang ke 3 (tiga) lembaga Negara pengusul hakim Mahkamah Konstitusi tersebut tidak terlibat dalam Majelis Kehormatan Hakim Mahkamah Konstitusi karena dapat menimbulkan *Conflict of Interest*.

¹⁵ Pasal 27A ayat (2) Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 70 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5226. Tetapi berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-IX/2011 Pasal 27A ayat (2) huruf c, d & e dibatalkan.

Akan tetapi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-IX/2011 keterlibatan atau keanggotaan dari ke 3 (tiga) lembaga Negara pengusul tersebut yaitu DPR, Pemerintah dan Mahkamah Agung dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pengujian UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Dan yang menarik dalam keanggotaan Majelis Kehormatan Hakim Mahkamah Konstitusi ini adalah masuknya Komisi Yudisial menjadi anggota Majelis Kehormatan Hakim Mahkamah Konstitusi, karena sejak putusan Mahkamah Konstitusi No. 5/PUU-IV/2006 yang mengeluarkan hakim Mahkamah Konstitusi dari pengawasan Komisi Yudisial, baru kali ini Komisi Yudisial terlibat lagi dalam pengawasan terhadap hakim Mahkamah Konstitusi walaupun itu hanyalah sebatas anggota Majelis Kehormatan Hakim Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 27A UU No. 8 Tahun 2011 dan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-XI/2011 tentang Pengujian UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, maka Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 1 Tahun 2013 tentang Majelis Kehormatan Hakim Mahkamah Konstitusi. Dalam peraturan tersebut anggota Majelis Kehormatan tetap berjumlah 5 (lima) orang yang terdiri atas :

- a. 1 (satu) orang Hakim Konstitusi
- b. 1 (satu) orang pimpinan Komisi Yudisial
- c. 1 (satu) orang mantan pimpinan Lembaga Negara
- d. 1 (satu) orang mantan Hakim Konstitusi atau mantan Hakim Agung
- e. 1 (satu) orang guru besar senior dalam ilmu hukum

Walaupun jumlah anggotanya sama yaitu 5 (lima) orang seperti dalam UU No. 8 Tahun 2011 akan tetapi 3 anggotanya adalah merupakan pengganti dari unsur DPR, unsur pemerintah dan unsur Hakim Agung, akibat dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 49/PUU-IX/2011.

Seperti telah disinggung sebelumnya, bahwa sesuai dengan *Pasal 24B ayat (1) UUD 1945* salah satu tugas dan kewenangan Komisi Yudisial yaitu melakukan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim. Disini menurut penulis ada 2 kata yang perlu dianalisis yaitu kata menjaga dan menegakkan. Kata "menjaga" dapat dimaknai sebagai kontrol dan bersifat preventif sedangkan kata "menegakkan" dapat dimaknai sebagai melakukan tindakan dan bersifat represif. Dengan demikian tidak tepat kalau Komisi Yudisial dalam menjalankan tugas "menegakkan" tidak dapat melakukan eksekusi atau dieksekusi lembaga negara lain. Oleh karena itu dalam hal terjadi pelanggaran kode etik dan pedoman perilaku hakim, dimasa mendatang Komisi Yudisial tidak lagi hanya sebatas memberikan rekomendasi akan tetapi dapat langsung menjatuhkan sanksi (mengeksekusi) sesuai dengan apa yang termaktub dalam UUD 1945.

Sejalan dengan hal tersebut, menurut Lukman Hakim Saifudin dalam Naskah Akademis yang dibuat oleh Mahkamah Agung, Mahkamah Agung melihat Komisi Yudisial mempunyai wewenang untuk mengawasi semua hakim di berbagai tingkatannya, sesuai dengan *Pasal 24B ayat (1) UUD 1945* yang menyatakan bahwa Komisi Yudisial berfungsi untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Kata *menjaga* diwujudkan dalam bentuk pengawasan. Kata *menegakkan* diwujudkan dalam bentuk pendisiplinan atau pemberian sanksi disiplin.¹⁶

Terkait dengan pelaksanaan tugas oleh Komisi Yudisial untuk dapat melakukan eksekusi terhadap hakim memang ada satu persoalan yang harus juga dipikirkan yaitu bahwa Komisi Yudisial tidak menangani atau mengelola administrasi kepegawaian hakim, akan terasa janggal secara hukum administrasi negara, jika sanksi dijatuhkan oleh lembaga yang tidak punya hubungan

¹⁶ Lukman Hakim Saifuddin, *Komisi Yudisial dan Fungsi Checks and balances Dalam Kekuasaan Kehakiman, Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial RI*, Komisi Yudisial RI, Jakarta, 2006. Hlm. 418.

administrasi kepegawaian dengan pegawai atau pejabat yang dipecat atau diberi sanksi. Oleh karena itu kalau Komisi Yudisial diberikan wewenang untuk dapat mengeksekusi penjatuhan sanksi terhadap hakim maka administrasi kepegawaian harus juga dikelola oleh Komisi Yudisial. Kondisi seperti ini sebetulnya bukan sesuatu yang baru dan dapat dilaksanakan, hal ini dapat dilihat pada Komisi Yudisial di beberapa negara Eropa khususnya Eropa Utara yaitu Irlandia dan Belanda dimana Komisi Yudisial juga mengelola administrasi kepegawaian dan anggaran.¹⁷

Menurut A. Ahsin Thohari, salah satu latar belakang dibentuknya Komisi Yudisial di beberapa negara di dunia adalah Komisi Yudisial menjadi perantara (*mediator*) atau penghubung antara kekuasaan pemerintah (*exsekutive power*) dan kekuasaan kehakiman (*judicial power*) yang tujuan utamanya adalah untuk menjamin kemandirian kekuasaan kehakiman dari pengaruh apapun khususnya pengaruh pemerintah.¹⁸ Oleh karena itu menurut penulis, ketika ada pelepasan pengelolaan administrasi peradilan dari Departemen Kehakiman, seharusnya diserahkan ke Komisi Yudisial bukan dijadikan satu atap di Mahkamah Agung.

Penulis berpendapat salah satu cara untuk mengatasi ketegangan dan perbedaan persepsi antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung yang berlangsung terus menerus antara lain :

1. Melakukan *Judicial Review* terhadap Undang-Undang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman yang mengatur tentang pengawasan terhadap perilaku hakim.
2. Membawa permasalahan tersebut ke Mahkamah Konstitusi berhubungan dengan sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangan di berikan oleh UUD.

Terkait dengan persoalan *pertama* menurut penulis Komisi Yudisial harus mengajukan *Judicial Review* atau uji materiil kepada

¹⁷ Voermans, Wim, *Komisi Yudisial Di Beberapa Negara Uni Eropa*, LeIP bekerjasama dengan The Asia Foundation dan USAID, Jakarta, 2002. Hlm. 115.

¹⁸ A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial Dan Reformasi Peradilan*, ELSAM, Jakarta, 2004. Hlm. 31.

Mahkamah Konstitusi terkait dengan pengawasan perilaku hakim. Salah satu contoh adalah *Pasal 32A ayat (1)* Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang menyebutkan sebagai berikut : Pengawasan Internal terkait dengan tingkah laku dilakukan oleh Mahkamah Agung.¹⁹

Kalau diamati bahwa pasal tersebut tidak konsisten (inkonsistensi) dan berpotensi bertentangan dengan Konstitusi (UUD 1945) khususnya *Pasal 24B ayat (1)*, disitu disebutkan bahwa Komisi Yudisial bertugas mengusulkan pencalonan hakim agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim.²⁰ Kalau dilihat disitu jelas bahwa pengawasan terkait dengan perilaku hakim merupakan wilayah kewenangan Komisi Yudisial dan ini merupakan wewenang atribusi (asli) dari konstitusi (UUD 1945). Dengan demikian tidak perlu lagi ada lembaga lain termasuk Mahkamah Agung yang melakukan pengawasan terhadap perilaku ataupun tingkah laku hakim. Hal ini agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dalam hal pengawasan antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung yang dapat menimbulkan konflik atau ketegangan.

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung disebutkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung meliputi pelaksanaan tugas yudisial, administrasi dan keuangan sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Yudisial adalah pengawasan atas perilaku hakim termasuk Hakim Agung.²¹ Disini jelas bahwa sejak adanya

¹⁹ Pasal 32A ayat (1) Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung. Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 3 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4958.

²⁰ Pasal 24B ayat (1) UUD 1945

²¹ Penjelasan Umum Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung. Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 3 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4958.

Komisi Yudisial, Mahkamah Agung seharusnya memang tidak lagi melakukan pengawasan perilaku atau tingkah laku hakim. Sedangkan dalam *Pasal 32A ayat (1)* dalam Undang-Undang yang sama menyebutkan bahwa pengawasan internal atas tingkah laku hakim agung dilakukan oleh Mahkamah Agung. Hal ini menurut penulis adalah bentuk inkonsistensi antara isi dengan penjelasan dalam Undang-Undang yang sama yaitu Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Terkait dengan persoalan yang *kedua*, Komisi Yudisial juga harus membawa perbedaan persepsi atau sengketa terhadap kewenangan siapa yang berwenang melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim) dari ke 2 lembaga negara tersebut ke Mahkamah Konstitusi yaitu sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya bersumber dari UUD 1945 (Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial adalah lembaga negara yang memenuhi katagori tersebut). Penyelesaian sengketa kewenangan antar lembaga negara ke Mahkamah Konstitusi sangat memungkinkan dan tidak ada lagi Undang-Undang yang menghalangi penyelesaian sengketa kewenangan antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung. Hal ini disebabkan karena sejak diterbitkannya Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi maka *Pasal 65* Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang berbunyi; Mahkamah Agung tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya di berikan oleh UUD 1945 pada Mahkamah Konstitusi telah dihapuskan.²²

²² Pasal 65 Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 98 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4316 dihapus dengan Terbitnya Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 70 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5226.

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan hasil analisis pada bab-bab sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan fungsi dan kewenangan Komisi Yudisial sebagai lembaga negara pelaku pengawasan eksternal terhadap hakim yang diamanatkan langsung oleh UUD 1945 tidak berjalan secara optimal atau terjadi pelemahan, hal ini disebabkan karena adanya permasalahan dengan peraturan perundang-undangan di lingkup Kekuasaan Kehakiman dan terjadinya konflik dengan Mahkamah Agung. Permasalahan tersebut antara lain : (i) Tidak adanya sinkronisasi antar peraturan perundang-undangan yang terkait, (ii) Adanya inkonsistensi pada peraturan perundang-undangan yang terkait, (iii) Tidak dilakukannya penyelesaian secara hukum oleh Komisi Yudisial ketika terjadi konflik dengan Mahkamah Agung dan (iv) Adanya putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 yang telah membatalkan kewenangan Komisi Yudisial dalam hal pengawasan dan penjatuhan sanksi terhadap hakim.

2. Saran

Berdasarkan pada hasil analisis dan kesimpulan diatas dapat dikemukakan rekomendasi sebagai berikut :

- a. Perlu adanya sinkronisasi dan konsistensi terhadap semua peraturan perundang-undangan dalam lingkup Kekuasaan Kehakiman khususnya terkait dengan substansi pengawasan eksternal terhadap perilaku hakim sesuai UUD 1945 selain itu juga perlu dilakukan *Judicial Review* terhadap *Pasal 32A ayat (1)* Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 atau mengajukan penyelesaian sengketa kewenangan antar lembaga negara (antara Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung) ke Mahkamah Konstitusi terkait dengan pengawasan terhadap perilaku hakim.

- b. Ke depan agar Komisi Yudisial dapat melakukan pengawasan terhadap semua hakim termasuk hakim agung dan hakim konstitusi serta mengelola administrasi peradilan maka perlu dilakukan amandemen terhadap *Pasal 24A* dan *Pasal 24B* UUD 1945.

Daftar Pustaka

1. Buku

- A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial Dan Reformasi Peradilan*, ELSAM, Jakarta, 2004.
- Lukman Hakim Saifuddin, *Komisi Yudisial Dan Fungsi Checks And Balances Dalam Kekuasaan Kehakiman, Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial RI*, Komisi Yudisial RI, Jakarta, 2006.
- Ma'shum Ahmad, *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen UUD 1945*, Total media, Yogyakarta, 2009.
- Maswadi Rauf, *Komisi Yudisial Sebagai Agent of Change Dalam Mendorong Reformasi Peradilan Di Indonesia, Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial RI*, Komisi Yudisial RI, Jakarta, 2006.
- Taufiqurrahman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2011.
- Voermans, Wim, *Komisi Yudisial Di Beberapa Negara Uni Eropa*, LeIP bekerjasama dengan The Asia Foundation dan USAID, Jakarta, 2002.

2. Makalah dan Jurnal

- Taufiqurrahman Syahuri, *Problematika Tugas Konstitusional Komisi Yudisial*, Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi RI, Volume 7, Nomor 4, Agustus 2010

3. Perundang-undangan, Putusan dan Risalah

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

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

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 005/PUU-IV/2006 terhadap *Judicial Review* Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 49/PUU-IX/2011 terhadap *Judicial Review* Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi.

Sekretariat Jenderal MPR, Risalah Rapat Pleno Ke-36 Panitia *Ad Hoc* I BP MPR Tahun 2001, Rabu 26 September 2001, Jakarta.

4. Internet

www.komisiyudisial.go.id

II. KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN KOMISI YUDISIAL REPUBLIK INDONESIA DAN PERBANDINGANNYA DENGAN KOMISI YUDISIAL DI BEBERAPA NEGARA EROPA

A. PENDAHULUAN

Pembaharuan peraturan perundang-undangan di bidang peradilan merupakan salah satu langkah yang perlu ditempuh untuk membangun kembali lembaga peradilan Indonesia. Permasalahan yang melilit lembaga peradilan tidak dapat dilepaskan karena kelemahan berbagai peraturan yang gagal dalam menciptakan sistem yang kondusif untuk melahirkan pengadilan yang independen, tidak memihak, bersih, kompeten dan efisien. Langkah dan upaya penting yang lain dalam mensinergikan reformasi peradilan di Indonesia adalah dengan pembentukan sebuah lembaga yang bernama Komisi Yudisial melalui Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 (*Pasal 24B*)¹ dan Pengesahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial jo. Undang-Undang No. 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Pembentukan Komisi Yudisial merupakan konsekuensi logis yang muncul dari penyatuan atap lembaga peradilan pada MA. Ternyata penyatuan atap berpotensi menimbulkan monopoli kekuasaan kehakiman oleh

¹ Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 24 B

MA. Disamping itu, adanya kekhawatiran terhadap MA tidak akan mampu melaksanakan kewenangan administrasi, personel, keuangan dan organisasi pengadilan yang selama ini dilakukan oleh departemen hukum dan HAM. Bahkan, pandangan cukup pesimis menyatakan bahwa MA tidak mungkin menjalankan fungsi yang diemban dalam penyatuan atap secara baik karena mengurus dirinya saja MA tidak mampu.² Oleh karena itu maka diperlukan adanya lembaga di luar Mahkamah Agung yang dapat mengawasi perilaku hakim lingkup Mahkamah Agung.

Penelitian yang dilakukan A. Ahsin Thohari menyimpulkan bahwa alasan-alasan utama sebagai penyebab munculnya gagasan dibentuknya Komisi Yudisial di berbagai negara adalah :

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

Di Indonesia kedudukan Komisi Yudisial ditentukan oleh UUD 1945 sebagai lembaga Negara yang tersendiri karena

² Sirajuddin dan Zulkarnain, *Komisi Yudisial Dan Eksaminasi Publik*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2006), hal. 70-71.

³ A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, (Jakarta : Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2004), hal. 31.

dianggap sangat penting dalam upaya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim. Jika hakim dihormati karena integritas dan kualitasnya, maka *rule of law* dapat sungguh-sungguh ditegakkan sebagaimana mestinya. Tegaknya *rule of law* itu justru merupakan prasyarat bagi tumbuh dan sehatnya sistem demokrasi yang hendak dibangun menurut sistem konstitusional UUD 1945. Demokrasi tidak mungkin tumbuh dan berkembang, jika *rule of law* tidak tegak dengan kehormatan, kewibawaan, dan keterpercayaannya. Karena pentingnya upaya untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim itu, maka diperlukan lembaga yang tersendiri yang bersifat mandiri agar pengawasan yang dilakukannya dapat efektif. Sistem pengawasan internal saja seperti yang sudah ada selama ini, yaitu adanya majelis kehormatan hakim, tidak terbukti efektif dalam melakukan pengawasan. Karena itu, dalam rangka perubahan UUD 1945, diadakan lembaga tersendiri yang bernama Komisi Yudisial.⁴ Bahkan lebih jauh lagi, keberadaan Komisi Yudisial sebagai lembaga negara baru yang akan mengawasi agar perilaku hakim menjadi baik (*good conduct*) dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia diatur dalam UUD 1945. Dengan adanya Komisi Yudisial ini sebagai salah satu lembaga Negara yang bersifat penunjang (*auxiliary state organ*) terhadap lembaga kekuasaan kehakiman, diharapkan bahwa infrastruktur sistem etika perilaku disemua sektor dan lapisan suprastruktur dan infrastruktur bernegara Indonesia dapat ditumbuh-kembangkan sebagaimana mestinya dalam rangka mewujudkan gagasan negara hukum dan prinsip *good governance* disemua bidang.⁵

Di negara Eropa salah satu latar belakang didirikannya Komisi Yudisial adalah untuk membangkitkan kembali

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta : Konpress MKRI, 2005), hal. 187-188. Lihat juga Titik Triwulan Tutik, *Eksistensi, Kedudukan dan Wewenang Komisi Yudisial ; Sebagai Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta : Prestasi Pustaka Publisher, 2007), hal. 78-84.

⁵ *Idem*, hal. 188.

kepercayaan publik terhadap dunia peradilan. Banyak alasan dan motif yang ada untuk mendirikan lembaga seperti Komisi Yudisial di beberapa negara, dan pada sebagian negara Komisi Yudisial dibentuk dengan tujuan untuk mengembangkan serta menjadikan peradilan yang efisien.

Peran utama dari Komisi Yudisial antara lain adalah *Pertama*, menjamin adanya independensi peradilan. *Kedua*, ia juga bertugas untuk mengajukan kandidat hakim yang baik dan memberikan pendidikan yang berkualitas bagi para hakim. Dan juga melakukan fungsi lainnya seperti penegakan kedisiplinan hakim, seleksi hakim, pendidikan profesional hakim, pengujian kompetensi hakim, dan juga mulai merambah pada tataran area kode etik hakim. Peran *ketiga* dari Komisi Yudisial adalah mengambil alih fungsi manajemen peradilan dari tanggung jawab pemerintah (eksekutif), itulah yang dilakukan Komisi Yudisial di negara-negara Eropa khususnya Eropa utara.⁶

Kalau kita amati terkait dengan tugas dan fungsinya, Komisi Yudisial RI dibandingkan dengan Komisi Yudisial di negara Eropa banyak perbedaan. Salah satu contohnya adalah Komisi Yudisial di negara Eropa tidak hanya menangani masalah etik dan perilaku hakim tetapi juga menangani masalah administrasi dan personalia hakim (rekrutmen hakim, pendidikan hakim, mutasi dan promosi hakim) serta manajemen dan anggaran pengadilan. Hal ini jelas berbeda dengan tugas dan fungsi Komisi Yudisial RI yang hanya menangani masalah etik dan seleksi hakim. Sedangkan persoalan administrasi dan personalia hakim ditangani oleh Mahkamah Agung RI. Berdasarkan uraian tersebut maka dalam makalah ini akan membahas tentang Perbandingan Kedudukan dan Kewenangan Komisi Yudisial RI dengan Komisi Yudisial Irlandia (Eropa utara) dan Komisi Yudisial Italia (Eropa selatan).

⁶ Wim Voermans, *Indonesia Councils for Judiciary, Seminar of Comparative Models of Judicial Commissions ; Peran Komisi Yudisial Di Era Transisi Menuju Demokrasi*, Komisi Yudisial RI, (Jakarta : Komisi Yudisial RI, 2010), hal. 98-101.

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Komisi Yudisial Republik Indonesia

a. Kedudukan, Susunan dan Keanggotaan

Kedudukan Komisi Yudisial ini sangat penting. Secara struktural kedudukannya diposisikan sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Namun demikian perlu dicatat bahwa, meskipun secara struktural kedudukannya sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, tetapi secara fungsional, perannya bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap lembaga kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial, meskipun fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman, tetapi bukan merupakan pelaku kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial bukanlah lembaga penegak norma hukum (*code of law*), melainkan lembaga penegak norma etik (*code of ethics*). Karena komisi ini hanya berurusan dengan persoalan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim, bukan dengan lembaga peradilan atau lembaga kekuasaan kehakiman secara institusional. Keberadaannya sebenarnya berasal dari lingkungan internal hakim sendiri, yaitu dari konsepsi mengenai majelis kehormatan hakim yang terdapat di dalam dunia profesi kehakiman dan di lingkungan Mahkamah Agung. Artinya, sebelumnya fungsi *ethical auditor* ini bersifat internal. Namun, untuk lebih menjamin efektivitas kerjanya dalam rangka mengawasi perilaku hakim, maka fungsinya ditarik keluar menjadi *external auditor* yang kedudukannya dibuat sederajat dengan pengawasnya.⁷

Meskipun secara struktural kedudukannya sederajat dengan Mahkamah Agung dan juga dengan Mahkamah Konstitusi, namun karena sifat fungsinya yang khusus dan penunjang (*auxiliary*), kedudukan protokolernya tidak perlu diperlakukan sama dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi serta DPR, MPR, DPD, dan BPK. Karena Komisi Yudisial itu sendiri bukanlah lembaga negara yang menjalankan fungsi kekuasaan

⁷ *Idem.*, Hal. 189. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Komentor Atas UUD Tahun 1945*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2009), hal. 100.

negara secara langsung. Komisi Yudisial bukan lembaga yudikatif, eksekutif, apalagi legislatif. Komisi ini hanya berfungsi menunjang tegaknya kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim sebagai pejabat penegak hukum dan lembaga yang menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman (*judiciary*).⁸

Di Indonesia peran strategis yang dapat dilakukan oleh Komisi Yudisial sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 serta Undang-Undang No. 18 Tahun 2011 adalah : *pertama*, mengusulkan pengangkatan hakim agung. Peran ini dilakukan untuk menghindari kentalnya kepentingan eksekutif ataupun legislatif dalam rekrutmen hakim agung. *Kedua*, peran lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Hal ini dilakukan dengan pengawasan eksternal yang sistematis dan intensif oleh lembaga independen terhadap lembaga peradilan dengan partisipasi masyarakat yang seluas-luasnya.⁹

Peran ini harus segera diwujudkan dengan sebaik-baiknya oleh Komisi Yudisial untuk memperbaiki pelaksanaan penegakan hukum di Indonesia. Merebaknya kasus dugaan suap yang melibatkan para hakim di MA kian menyurutkan kepercayaan masyarakat pada lembaga ini. Menjalarnya pesimisme dan ketidakpercayaan publik terhadap institusi penegak hukum di Indonesia ditengarai sudah berlangsung lama. Sinyalemen adanya permainan dan jual beli perkara oleh aparat penegak hukum terjadi mulai pengadilan tingkat pertama hingga tingkat banding di berbagai daerah. Merebaknya penyuaipan terhadap hakim kian mengokohkan citra negatif pengadilan sekaligus menunjukkan betapa sulitnya mencari dan menemukan keadilan hukum yang benar-benar bersih dan objektif dalam sistem peradilan Indonesia.¹⁰ Dalam *Pasal 24A* ayat (3) UUD 1945 ditentukan : Calon hakim agung diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada DPR untuk

⁸ *Ibid.*

⁹ Sirajudin dan Zulkarnain, *Komisi Yudisial...*, *Op Cit*, hal. 72-73.

¹⁰ *Idem*, hal. 73.

mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.¹¹ Pasal 24B UUD 1945 menentukan bahwa :

- (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim.
- (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.
- (3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.¹²

Dari dua tugas dan kewenangannya, Komisi Yudisial jelas bersifat menunjang terhadap pelaksanaan tugas kekuasaan kehakimanyang padapuncaknya diselenggarakan oleh Mahkamah Agung. Tugas pertama berkenaan dengan rekrutmen hakim agung, dan yang kedua berkenaan dengan pembinaan hakim dalam upaya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku para hakim. Kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim itu sangat penting untuk dijaga dan ditegakkan agar sistem peradilan kekuasaan kehakiman secara keseluruhan dapat dipercaya. Demokrasi tidak akan tumbuh dan berkembang tanpa diimbangi dan dikontrol oleh *rule of law* yang bertumpu pada sistem kekuasaan kehakiman yang dapat dipercaya. Untuk menjaga dan membangun kepercayaan atau *confidence building* itu maka diperlukan satu lembaga tersendiri yang menjalankan upaya luhur itu.¹³

Lembaga Komisi Yudisial tersebut tidak dimaksudkan sebagai lembaga tandingan, ataupun berada dalam posisi yang

¹¹ Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 24A ayat (3)

¹² Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 24B ayat (1), (2), (3) & (4)

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta : Bhuana Ilmu Populer, 2008), hal. 576-577.

berhadapan dengan lembaga peradilan. Komisi Yudisial bukanlah lembaga pengawas peradilan atau pengawas kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial bukan pula dibentuk untuk maksud memberantas mafia peradilan, karena mafia peradilan sudah termasuk kategori kejahatan dan pelanggaran hukum yang harus diberantas oleh penegak hukum, sedangkan Komisi Yudisial bukanlah lembaga penegak hukum, melainkan lembaga penegak kode etik dan perilaku yang menyimpang dari para hakim dari standar kode etik sebelum pelanggaran tersebut berkembang menjadi pelanggaran hukum (*deviation against legal norms*). Pemeriksaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Komisi ini sangat penting untuk mendorong agar para hakim dapat memperbaiki diri dan menghindari dari perilaku yang tidak terpuji. Jika ditemukan indikasi pelanggaran hukum, Komisi Yudisial juga dapat meneruskan ke aparat penegak hukum untuk diproses hukum selanjutnya.¹⁴

Adanya Komisi Yudisial ini diharapkan bahwa sistem *rule of ethics* dapat dikembangkan secara efektif dalam praktek, di samping sistem *rule of law* yang perlu terus dimantapkan peranannya. Jika pelaksanaan tugas Komisi Yudisial dalam menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim dapat dijalankan dengan baik, maka secara tidak langsung pasti akan berpengaruh terhadap upaya membangun sistem peradilan yang terpercaya (*respectable judiciary*) dan terbebas dari praktik korupsi dan kolusi serta jeratan mafia peradilan. Oleh karena itu, keberhasilan pelaksanaan tugas Komisi Yudisial itu sendiri juga penting untuk membersihkan pengadilan dari segala praktek yang kotor.¹⁵

Salah satu alasan membentuk Komisi Yudisial adalah agar warga masyarakat di luar struktur resmi lembaga parlemen dapat dilibatkan dalam proses pengangkatan, penilaian kinerja dan kemungkinan pemberhentian hakim, serta menjaga kehormatan dan keluhuran martabatnya. Dengan demikian diharapkan

¹⁴ *Idem.* hal. 577.

¹⁵ *Idem.* hal. 577-578.

dapat tercipta independensi kekuasaan kehakiman dan sekaligus diimbangi oleh prinsip akuntabilitas kekuasaan kehakiman baik dari segi hukum maupun dari segi etika. Oleh karena itu, institusi pengawas independen terhadap para hakim itu haruslah dibentuk di luar struktur Mahkamah Agung. Melalui Komisi Yudisial, diharapkan aspirasi warga masyarakat dilibatkan dalam proses pengangkatan Hakim Agung serta dilibatkan pula dalam proses penilaian terhadap etika kerja dan kemungkinan pelanggaran etika yang dilakukan oleh hakim.

Dalam konsteks itulah, pada awalnya keberadaan Komisi Yudisial dikaitkan juga dengan fungsi pengawasan yang bersifat eksternal terhadap kekuasaan kehakiman. Keberadaan Komisi Yudisial di luar struktur Mahkamah Agung dipandang penting agar proses pengawasan dapat benar-benar objektif untuk kepentingan pengembangan sistem peradilan yang bersih, efektif dan efisien. Pelaksanaan dan bentuk pengawasan yang dijalankan Komisi Yudisial tidak boleh melanggar independensi kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu wewenang pengawasan Komisi Yudisial terbatas pada hal-hal yang bersifat non-yudisial.

Sebagaimana Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial tetap merupakan fenomena ketatanegaraan yang relatif baru sehingga kehadirannya dalam bentuk ideal masih terus berada dalam tingkat pencarian formulasi. Di Eropa sampai tahun 1999, terdapat 7 (tujuh) Negara yang mempunyai lembaga semacam Komisi Yudisial antara lain : Perancis, Italia, Spanyol, Portugal, Irlandia, Swedia dan Denmark, sedangkan di seluruh dunia, dari 197 (seratus sembilan puluh tujuh) Negara anggota PBB, ada 43 (empat puluh tiga) Negara – termasuk ke-7 negara Eropa diatas yang mempunyai lembaga sejenis Komisi Yudisial. 21 (dua puluh satu) dari 43 (empat puluh tiga) Negara tersebut, Ketua Mahkamah Agung secara *Ex-officio* sekaligus menjadi Ketua Komisi Yudisial. Sementara di Negara-negara lainnya (termasuk Indonesia), ketentuan mengenai struktur organisasi Komisi Yudisial tidak diatur dalam konstitusi.¹⁶

¹⁶ Djohansjah, *Reformasi Mahkamah Agung Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*, (Bekasi : Kasaint Blanc, 2008), hal. 115-116.

Komisi Yudisial RI terdiri atas seorang ketua, seorang wakil ketua yang merangkap anggota dan lima orang anggota. Keanggotaan terdiri atas unsur mantan hakim, praktisi hukum, akademisi hukum, dan anggota masyarakat.¹⁷ Mereka diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR, untuk masa jabatan 5 tahun dan setelahnya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan.¹⁸ Untuk dapat menjadi anggota KY harus memenuhi persyaratan sebagai berikut : (1) warga Negara Indonesia; (2) bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; (3) berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun dan paling tinggi 68 (enam puluh delapan) tahun; (4) mempunyai pengalaman di bidang hukum paling singkat 15 (lima belas) tahun; (5) memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela; (6) sehat jasmani dan rohani; (7) tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana kejahatan; dan (8) melaporkan daftar kekayaan.¹⁹

Agar anggota Komisi Yudisial dapat menjalankan fungsinya secara jujur dan baik, maka anggota Komisi Yudisial dilarang merangkap menjadi : (1) pejabat Negara atau penyelenggara Negara menurut peraturan perundang-undangan; (2) hakim; (3) advokat; (4) notaris dan/atau Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT); (5) pengusaha, pengurus atau karyawan badan usaha milik Negara (BUMN) atau badan usaha swasta; (6) pegawai negeri; atau (7) pengurus partai politik.²⁰

¹⁷ Indonesia, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2011 Nomor 106 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 5250, Pasal 6.

¹⁸ Indonesia, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2011 Nomor 106 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 5250, Pasal 29.

¹⁹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2011 Nomor 106 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 5250, Pasal 26.

²⁰ Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 89 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 4415, Pasal 31.

Proses pemberhentian dengan hormat keanggotaan Komisi Yudisial dari jabatannya dilakukan Presiden atas usul Komisi Yudisial apabila : (1) meninggal dunia; (2) permintaan sendiri; (3) sakit jasmani dan rohani terus menerus; atau (4) berakhir masa jabatannya. Sedangkan pemberhentian tidak dengan hormat dari jabatannya dilakukan oleh Presiden dengan persetujuan DPR, atas usul Komisi Yudisial karena : (1) melanggar sumpah jabatan; (2) dijatuhi hukuman pidana karena bersalah melakukan tindak pidana kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; (3) melakukan perbuatan tercela; (4) terus-menerus malalaikan kewajiban dalam menjalankan tugas pekerjaannya; atau (5) melanggar larangan rangkap jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan.²¹ Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya Komisi Yudisial dibantu oleh Sekretariat Jenderal yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal yang dijabat oleh pegawai negeri sipil. Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial mempunyai tugas memberikan dukungan administratif dan teknis operasional kepada Komisi Yudisial.²²

b. Tugas dan Wewenang Komisi Yudisial RI

Kejelasan bangunan hukum KY dalam struktur ketatanegaraan terutama dalam kekuasaan kehakiman, dapat dikaji dari ketentuan *Pasal 24B ayat (1) UUD 1945* yang berbunyi : “Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim”. Secara operasional ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 tersebut dijabarkan dalam Pasal 13

²¹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 89 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 4415, Pasal 32 dan 33 Ayat (1).

²² Indonesia, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2011 Nomor 106 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 5250, Pasal 12 Ayat (1).

Undang-undang Nomor 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (yang selanjutnya disebut UUKY), bahwa dalam kedudukannya sebagai lembaga negara yudisial, Komisi Yudisial diberi kewenangan antara lain :

- (1) Mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada DPR.
- (2) Menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.²³

Berdasarkan ketentuan tersebut KY setidaknya memiliki dua wewenang utama, yaitu : (1) mengusulkan pengangkatan hakim agung; dan(2) wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Dari wewenang pertama kita dapat mengatakan bahwa KY adalah sebuah lembaga Negara yang mempunyai wewenang melayani. Dengan demikian KY dapat dinamakan lembaga Negara yang memberikan pelayanan (*auxiliary body*). Akan tetapi, apabila kita perhatikan wewenang yang kedua, maka KY bukanlah *auxiliary body*. Artinya, KY adalah lembaga Negara utama. Dengan demikian, menurut Sri Soemantri dalam diri KY terdapat dua sifat lembaga Negara.²⁴ Rumusan *Pasal 24B UUD 1945* pasca amandemen *juncto* *Pasal 13 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004* tentang Komisi Yudisial tersebut diatas secara substansial dinilai masih melemahkan posisi KY, dan tidak sesuai dengan gagasan awal pembentukan KY.

Keberadaan KY secara lengkap sebagaimana diatur dalam *Pasal 24B UUD 1945* adalah : (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan keluhuran martabat, serta perilaku hakim, (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai

²³ Indonesia, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2011 Nomor 106 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 5250, Pasal 12.

²⁴ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta : Cerdas Pustaka Publisher, 2008), hal. 266.

pengetahuan dan pengalaman dibidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, (3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR, (4) Susunan, kedudukan dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan Undang-Undang.²⁵

Dengan demikian, dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, Komisi Yudisial juga bekerja berdamangan dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, bukan dengan pemerintah ataupun Lembaga Perwakilan Rakyat. Dalam bekerja, Komisi Yudisial harus lebih dekat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, bukan dengan pemerintah ataupun dengan parlemen. Lebih tegasnya, Komisi Yudisial harus mengambil jarak sehingga tidak menjadi alat politik para politisi, baik yang menduduki jabatan eksekutif maupun legislatif, pemerintah ataupun lembaga perwakilan rakyat untuk mengontrol dan mengintervensi independensi kekuasaan kehakiman.²⁶

Sebaliknya, menurut ketentuan *Pasal 2 UU No. 22 Tahun 2004* tentang Komisi Yudisial, Komisi Yudisial merupakan lembaga Negara yang bersifat mandiri dan dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya. Dengan demikian, Komisi Yudisial sendiri juga bersifat independen yang bebas dan harus dibebaskan dari intervensi dan pengaruh cabang-cabang kekuasaan ataupun lembaga-lembaga Negara lainnya. Meskipun demikian, dengan sifat independen tersebut tidak berarti bahwa Komisi Yudisial tidak diharuskan bertanggungjawab oleh undang-undang.

Menurut ketentuan Bab III *Pasal 13 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 22 Tahun 2004* tentang Komisi Yudisial, Komisi Yudisial mempunyai wewenang (a) mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada DPR; dan (b) menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim. Selanjutnya, ditentukan oleh *Pasal*

²⁵ Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 24 B

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta : Konpress MKRI, 2005), hal. 189-190.

14 UUNo. 22 Tahun 2004 tersebut, dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam *Pasal* 13 huruf a, Komisi Yudisial mempunyai tugas :

- (1) Melakukan pendaftaran calon Hakim Agung
- (2) Melakukan seleksi terhadap calon Hakim Agung
- (3) Menetapkan calon Hakim Agung; dan
- (4) Mengajukan calon Hakim Agung ke DPR.²⁷

Dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial tersebut, ditentukan pula : (i) Dalam hal berakhir masa jabatan Hakim Agung, Mahkamah Agung menyampaikan kepada Komisi Yudisial daftar nama Hakim Agung yang bersangkutan, dalam jangka waktu paling lambat 6 (enam) bulan sebelum berakhir masa jabatan tersebut, (ii) Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan, sejak Komisi Yudisial menerima pemberitahuan dari Mahkamah Agung mengenai lowongan Hakim Agung.²⁸

Dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari sejak menerima pemberitahuan mengenai lowongan Hakim Agung, Komisi Yudisial mengumumkan pendaftaran penerimaan calon Hakim Agung selama 15 (lima belas) hari berturut-turut. Mahkamah Agung, Pemerintah, dan masyarakat dapat mengajukan calon Hakim Agung kepada Komisi Yudisial. Pengajuan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam pengumuman pendaftaran penerimaan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Dalam *Pasal* 20 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial disebutkan ;

²⁷ Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 89 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 4415, Pasal 14.

²⁸ Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 89 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 4415, Pasal 14 Ayat (1).

- (1) Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, Komisi Yudisial mempunyai tugas :
 1. Melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap perilaku hakim;
 2. Menerima laporan dari masyarakat berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim;
 3. Melakukan verifikasi, klarifikasi, dan investigasi terhadap laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim secara tertutup;
 4. Memutuskan benar tidaknya laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim; dan
 5. Mengambil langkah hukum dan/atau langkah lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan dan keluhuran martabat hakim.
- (1) Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Yudisial juga mempunyai tugas mengupayakan peningkatan kapasitas dan kesejahteraan hakim.
- (2) Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a Komisi Yudisial dapat meminta bantuan kepada aparat penegak hukum untuk melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan dalam hal adanya pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim.
- (3) Aparat penegak hukum wajib menindaklanjuti permintaan Komisi Yudisial sebagaimana dimaksud pada ayat (3).²⁹

²⁹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2011 Nomor 106 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 5250, Pasal 20 Ayat (1), (2), (3) dan (4).

2. Komisi Yudisial Di Negara Eropa

Dilihat dari *historical background* Komisi Yudisial di Uni Eropa, didirikannya Komisi Yudisial terinspirasi oleh munculnya gelombang demokrasi di Eropa Timur, yang menuntut terjadinya proses peradilan yang dipercaya oleh Publik. Gagasan awal didirikannya Komisi Yudisial di Eropa adalah sebagai penghubung kepentingan pemerintah dan kepentingan peradilan. Selain itu juga untuk memberikan jaminan independensi peradilan. Dalam konteks itu, peran utama Komisi Yudisial di Uni Eropa adalah menjamin sistem peradilan, mengajukan kandidat hakim yang profesional, memberikan pendidikan yang berkualitas kepada hakim, menguji kompetensi hakim, menegakkan kode etik hakim, mengembangkan jaringan publik dan mengambil alih fungsi manajemen peradilan dari tanggung jawab pemerintah. Hal tersebut dijabarkan dengan berbagai kewenangan lanjutan, yaitu ; menyangkut tindakan disipliner, penentuan karir hakim, seleksi hakim, pendidikan hakim, kebijakan umum pada bagian-bagian pelayanan publik yang ada pada peradilan seperti fasilitas anggaran, rumah dinas, dan peningkatan teknologi.

Komisi Yudisial di Eropa utara memiliki tanggung jawab dan kompetensi pada area kebijakan teknis, pembuatan kebijakan pada bidang peradilan. Fungsi yang pertama misalnya terkait soal bagaimana mengefisienkan anggaran peradilan, membuat SOP kebijakan terkait dengan Hubungan Masyarakat. Adapun fungsi keduanya adalah fungsi manajerial yang dilakukan terhadap peradilan yang meliputi perumahan, untuk hakim, ruang sidang dan informasi publik. Sementara Komisi Yudisial di Eropa selatan memiliki kewenangan di dalam penentuan karir, rekrutmen hakim, pendidikan tetap, training berkala, rotasi, mutasi, dan promosi hakim, serta penegakan disiplin (kode etik).³⁰

Sebagai perbandingan akan diurai tentang kedudukan, tugas dan kewenangan lembaga sejenis Komisi Yudisial di Eropa yaitu negara dari Eropa Selatan (Italia) dan negara dari Eropa Utara (Irlandia).

³⁰ *Idem*, hal. 135-136.

a. **Komisi Yudisial di Irlandia**

1) **Kekuasaan Kehakiman Di Irlandia**

Dalam Konstitusi Irlandia, independensi lembaga peradilan dijamin baik dari sudut pandang hukum maupun secara fungsional pada tingkat hakim individual.³¹ Para hakim Irlandia diangkat oleh Presiden untuk suatu masa jabatan tertentu. Para hakim hanya tunduk pada konstitusi dan undang-undang. Konstitusi Irlandia tidak memperlihatkan suatu jaminan independensi untuk pelaksanaan fungsi lembaga-lembaga peradilan di dalam organisasi peradilan secara keseluruhan, walaupun Konstitusi Irlandia menyebutkan bahwa kekuasaan legislatif dan yudikatif hanya dapat dijalankan oleh organ-organ yang diberi wewenang oleh konstitusi untuk tujuan tersebut.

Kedudukan lembaga peradilan di Irlandia sangat dipengaruhi oleh cara Inggris menjalankan prosedur peradilan dan organisasi peradilannya yang telah ada jauh sebelum adanya Republik Irlandia. Melalui Undang-undang Peradilan tahun 1942, dasar organisasi peradilan Inggris yang telah ada sebelum tahun 1922 diadopsi Irlandia. Perbedaannya dengan Inggris terletak pada kenyataan, bahwa kekuasaan tertinggi manajemen organisasi peradilan diserahkan bukan kepada seorang Lord Chancellor seperti di Inggris, melainkan kepada seorang Menteri Kehakiman.³²

Organisasi peradilan biasa di Republik Irlandia yang bertanggungjawab atas pelaksanaan peradilan perdata dan pidana, memiliki dua tingkatan, yakni tingkat pertama yang terdiri dari Pengadilan Tingkat Pertama (*Courts of First Instance*) dan tingkat kedua yang terdiri dari Pengadilan Banding Tertinggi (*Courts of Final Appeal*). Tingkatan pada Pengadilan Tingkat Pertama terdiri dari *High Court* (Pengadilan Tinggi) dan Pengadilan dengan Yurisdiksi Terbatas (*Courts with Local or Limited Jurisdiction*) terdiri dari *Circuit Court* dan *District Court*. *District Court* merupakan

³¹ Konstitusi Irlandia, Pasal 35 Ayat (2)

³² *Idem*, hal. 35.

Pengadilan yang terdiri dari seorang ketua (Presiden) dan 39 hakim. *District Court* memiliki wewenang untuk memeriksa pelanggaran pidana kecil dan kasus-kasus perdata (hingga senilai 25.000 poundsterling). *District Court* melaksanakan peradilan tanpa juri sedangkan *Circuit Court* diberi wewenang untuk memeriksa pelanggaran pidana yang memerlukan juri. *Circuit Court* terdiri dari seorang ketua dan lima belas hakim anggota. *Circuit Court* memeriksa perkara pada tingkat banding dan tingkat keputusan akhir dalam kasus pidana oleh *District Court*. *High Court* merupakan lembaga peradilan yang memiliki wewenang umum dalam kasus pidana dan perdata. *High Court* terdiri dari seorang ketua dan 15 hakim biasa. Hakim Ketua dan Ketua atau Presiden *Circuit Court* mengambil bagian di *High Court*.³³

Sebagai upaya terakhir, banding terhadap putusan-putusan *High Court* dan putusan pengadilan lainnya yang ditentukan oleh undang-undang dapat diajukan ke Pengadilan Kasasi, yakni Mahkamah Agung. Komposisi peradilan tertinggi Irlandia ini terdiri atas Hakim Ketua, dan setidaknya-tidaknya empat hakim dan Ketua atau Presiden *High Court*.

Di Irlandia, yurisdiksi perkara administrasi sebagian besar telah berkembang di dalam sistem yurisdiksi perkara perdata dan pidana biasa. Tidak ada pengadilan administrasi khusus. Walaupun demikian apabila pemerintah menjadi suatu pihak berperkara (ada sengketa antara warga negara dan pemerintah), terdapat sebuah tribunal khusus yang berfungsi memeriksa keberatan terhadap tindakan pemerintah sebagai peradilan tingkat pertama. Tribunal ini misalnya *The Appeal Commissioners of Income Tax*, dsb.³⁴

³³ Wim Voermans, *Komisi Yudisial di Beberapa Negara Uni Eropa*, diterjemahkan Adi Nugroho dan M. Zaki Hussein, (Jakarta : Lembaga Kajian dan Advokasi Untuk Independensi Peradilan (LeIP), 2002), hal. 36-37.

³⁴ *Idem*, hal. 38

2) Kedudukan dan Wewenang Komisi Yudisial di Irlandia

Komisi Yudisial dibentuk di Irlandia dengan nama *Courts Service* dengan mendasarkan pada model Swedia. Pada tahun 1998, *Courts Service* tersebut dibentuk setelah melalui tiga kali konsultasi dan penelitian. Sejumlah besar wewenang manajerial dan pendanaan di peradilan yang dulu berada di bawah kendali Menteri Kehakiman telah dialihkan kepada *Courts Service*. Dengan pembentukan *Courts Service* pada tahun 1998, sejumlah sasaran kebijakan telah ditargetkan, yang juga dapat ditemukan dalam pengalaman Belanda yaitu lebih ditekankan pada perbaikan aspek keuangan dan administratif peradilan.³⁵

Tugas dan wewenang *Courts Service* dalam undang-undang diuraikan secara cukup tepat dan dapat dipandang sebagai suatu keuntungan sehubungan dengan tanggung jawab yang masih diemban oleh Menteri Kehakiman dalam pelaksanaan peradilan. Apalagi jika dilihat bahwa Menteri tidak lagi dapat dianggap bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan wewenang yang telah diserahkan kepada *Courts Service*. Walaupun tanggung jawab politik untuk manajemen keuangan dan administrasi pengadilan kemudian diserahkan kepada *Courts Service*, bukan berarti Menteri Kehakiman tidak lagi dapat dimintai pertanggung jawaban atas hal tersebut.³⁶

Dinamika hubungan pertanggungjawaban antara parlemen dengan *Courts Service* berbeda dari hubungan antara menteri dan parlemen. Di Irlandia, pembentukan *Courts Service* merupakan sebuah komponen dari suatu operasi peradilan dipertimbangkan ulang. Selanjutnya di Irlandia, fokus sebagian besar diletakkan pada pengorganisasian manajemen keuangan dan administratif pengadilan. Di bidang inilah timbul masalah-masalah besar dan suatu pemecahan langsung sedang dirumuskan. *Courts service*

³⁵ Wim Voermans, *Komisi Yudisial...*, *Op.Cit.*, hal. 45.

³⁶ *Idem*, hal. 46. Lihat juga dalam A. Ahsin Thohari, *Kedudukan Komisi-Komisi Negara Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, *Jurnal Hukum JENTERA*, Edisi 12- Tahun III, 2006, hal. 13.

memiliki susunan perwakilan yang luas di tingkat menejemennya. Oleh karena itu, *Courts Service* memiliki seorang manajer (Kepala Eksekutif) yang menangani manajemen sehari-hari, yang sekaligus mengetuai *Courts Service*.³⁷

Berdasarkan hasil penelitian terhadap lembaga sejenis Komisi Yudisial, maka menurut Wim Voermans terdapat lima karakteristik umum lembaga Komisi Yudisial dari berbagai Negara di Eropa, yaitu .³⁸

1. *Judicial Service Commission* adalah nama yang paling banyak digunakan oleh Negara-negara yang mengatur Komisi Yudisial di dalam konstitusinya.
2. Komisi Yudisial adalah lembaga yang diharapkan dapat merekomendasikan nama Ketua Mahkamah Agung terbaik bahkan juga hakim agung dan hakim lain di bawahnya tanpa dipengaruhi oleh faktor-faktor yang tidak terkait dengan kecakapan.
3. Komisi Yudisial adalah lembaga yang diharapkan dapat melakukan pendisiplinan terhadap para hakim.
4. Keberadaan Komisi Yudisial terkait dengan masalah gagasan kemerdekaan kekuasaan kehakiman di dalam suatu Negara.
5. Keberadaan Komisi Yudisial terkait dengan masalah administrasi pengadilan termasuk promosi dan mutasi hakim.

b. Komisi Yudisial di Italia

1) Kekuasaan Kehakiman Di Italia

Konstitusi Italia mengatur kekuasaan kehakiman dengan menempatkan independensi lembaga peradilan sebagai hal yang utama. Ciri khas sistem Italia adalah penekanan yang kuat

³⁷ Bunyamin Alamsyah, *Kedudukan dan Wewenang Komisi Yudisial Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UUD 1945 Pasca Amandemen*, Disertasi, Universitas Islam Indonesia, 2009, hal .140.

³⁸ Wim Voermans, *Komisi Yudisial...*, Op.Cit., hal. x.

pada independensi hakim secara individual. Lembaga peradilan melaksanakan kekuasaan yudikatif secara independen, sedangkan Departemen Kehakiman mengatur manajemen dan masalah anggaran pengadilan. Seperti halnya di Perancis, penekanan pada independensi peradilan berpengaruh besar terhadap sistem pengangkatan dan kenaikan pangkat hakim. Berbeda dengan di Belanda, Menteri Kehakiman Italia sama sekali tidak dapat mencampuri masalah pengangkatan dan kenaikan jabatan hakim.³⁹

Organisasi peradilan umum Italia terdiri dari 5 tingkat. Tingkat terendah adalah *Justice of the Peace (Giudici Di Pace)* yang merupakan peradilan tingkat pertama, untuk perkara-perkara pidana dan perdata. Peradilan tingkat kedua adalah *Pretori (Pretori)* yang menangani kasus-kasus banding dari *Justice of the Peace*. Peradilan ini juga merupakan peradilan tingkat pertama untuk kasus-kasus perdata dan pidana yang agak serius. Selanjutnya, Peradilan Distrik (*Tribunali*) menangani kasus-kasus perdata dan pidana yang lebih serius pada tingkat pertama dan banding terhadap putusan-putusan *Pretori*. Kemudian Pengadilan Banding (*corti d'appello*) menangani banding terhadap putusan-putusan Pengadilan Distrik sebagai pengadilan tingkat pertama. Kasasi terhadap putusan-putusan pengadilan dimungkinkan melalui Pengadilan Kasasi khusus (*corte di cassazione*) di Roma.⁴⁰

Disamping peradilan dengan yurisdiksi sebagaimana tersebut diatas, terdapat juga hierarki khusus dalam yurisdiksi administrasi dalam sistem peradilan Italia. Banding terhadap keputusan pemerintah yang berkaitan dengan hasil pemilu pada tingkat pertama diperiksa oleh pengadilan administrasi regional (*tribunali amministrative regionali*) dengan kemungkinan banding kepada *Board of State*. Di samping pengadilan-pengadilan tersebut, masih terdapat lagi lembaga peradilan lainnya dalam bidang-bidang tertentu seperti kantor Auditor Jenderal, Mahkamah Militer, Panitia Perpajakan, Mahkamah Agung dan masalah

³⁹ Wim Voermans, *Indonesia Councils Op.Cit.*, hal.. 85.

⁴⁰ Wim Voermans, *Komisi Yudisial... ,Op.Cit.*, hal. 86-87.

pengairan dan juga Mahkamah Konstitusi yang memiliki wewenang untuk menyatakan konstitusionalitas suatu peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah atau peraturan pemerintah daerah.⁴¹

Independensi peradilan pertama-tama dijamin secara hukum melalui pengaturan mengenai pengangkatan dan pemberhentian hakim. Hakim biasanya diangkat seumur hidup dan pada prinsipnya tidak dapat diberhentikan. Hakim di Italia hanya dapat diskors atau ditempatkan (mutasi) hanya melalui putusan pengadilan Tinggi *magistrate* atau yang disebut *Consiglio Superiore della Magistratura* (CSM).⁴²

CSM ini merupakan suatu lembaga semacam Komisi Yudisial, yang didirikan secara khusus untuk menjamin independensi lembaga peradilan. Sesuai dengan Pasal 105 Konstitusi Italia, secara hukum lembaga tersebut bertanggung jawab atas pengangkatan, penentuan tugas, penempatan dan kenaikan pangkat hakim, disamping mengambil tindakan-tindakan disipliner terhadap hakim.⁴³

Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) inilah yang dikenal sebagai lembaga semacam Komisi Yudisial, yang didirikan secara khusus untuk menjamin independensi peradilan atau juga disebut juga dengan *The Superior Council of The Judiciary*.

2) Kedudukan dan Wewenang Komisi Yudisial di Italia

CSM sesuai dengan Konstitusi Italia merupakan lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengangkat, menentukan tugas, menempatkan dan menaikkan pangkat hakim disamping memberikan tindakan-tindakan disipliner terhadap hakim. CSM memiliki kewenangan diskresioner untuk menerapkan sanksi disipliner terhadap berbagai pelanggaran peradilan (*judicial*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Konstitusi Italia, Pasal 107 Alinea Pertama.

⁴³ Konstitusi Italia, Pasal 105. Lihat juga A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi ...Op.Cit.*, hal. 10.

misconduct) dan untuk mengadakan pelatihan bagi hakim.⁴⁴

Hubungan antara Departemen Kehakiman dengan pengadilan ditentukan oleh sebuah model dimana independensi peradilan memperoleh prioritas yang tinggi. Keberadaan CSM telah memperkuat independensi peradilan. Terdapat pembahasan di Italia mengenai perlunya control diri (*self control*) diantara berbagai organisasi pengadilan dalam hal pembuatan kebijakan sehubungan dengan pembelanjaan anggaran. Peran Presiden Republik Italia (yang secara resmi merupakan Presiden CSM) lebih merupakan peran simbolik, atau setidaknya tidak memiliki peran yang mengarah pada keterlibatan secara intrinsik dalam kegiatan CSM. Salah satu kompetensi yang paling penting dari CSM adalah pengangkatan *magistrate*. Penempatan hakim dan pengangkatan Presiden *Magistrati Dirigenti* merupakan wewenang CSM.⁴⁵

CSM yang didirikan berdasarkan Konstitusi 27 Desember 1947 memulai kerjanya pada tanggal 1 Januari 1984 dan merupakan Komisi Yudisial pertama di Eropa. Pada saat ini, CSM terdiri dari 33 anggota. Tiga diantaranya merupakan anggota tetap yang diangkat melalui Undang-Undang yaitu Presiden Republik (yang secara resmi mengetuai CSM), Ketua, Mahkamah Agung dan Jaksa Penuntut Umum pada Pengadilan Kasasi. Duapuluh anggota berasal dari lingkungan peradilan serta anggota OM (*'togati'*) dan sepuluh anggota lainnya berasal dari luar organisasi peradilan (*'laici'*).⁴⁶

Salah satu kompetensi yang paling penting dari CSM adalah pengangkatan *Magistrate*. Untuk diangkat menjadi hakim di Italia, pertama-tama seseorang harus diterima dalam pelatihan hakim. Penempatan hakim merupakan wewenang CSM. Penempatan tersebut memiliki sifat ganda. Di satu sisi penempatan dapat berlaku sebagai salah satu sanksi disipliner bagi seorang hakim, disisi lain penempatan yang tidak berhubungan dengan sanksi disipliner. CSM memiliki kewenangan untuk mengadakan

⁴⁴ Wim Voermans, *Komisi Yudisial...*, Op.Cit., hal. 96.

⁴⁵ *Idem.* hal. 95.

⁴⁶ Bunyamin Alamsyah, *Kedudukan dan Wewenang.....Op.Cit.*, hal. 134

pelatihan bagi hakim. Hakim yang masih dalam masa pelatihan memperoleh suatu paket pelatihan wajib (*uditore giudiziario*).⁴⁷

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

Dari dua tugas dan kewenangan, Komisi Yudisial jelas bersifat menunjang terhadap pelaksanaan tugas kekuasaan kehakiman yang pada puncaknya diselenggarakan oleh Mahkamah Agung. Tugas pertama berkenaan dengan rekrutmen hakim agung, dan yang kedua berkenaan dengan pembinaan hakim dalam upaya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku para hakim. Kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim itu sangat penting untuk dijaga dan ditegakkan agar sistem peradilan kekuasaan kehakiman secara keseluruhan dapat dipercaya. Demokrasi tidak akan tumbuh dan berkembang tanpa diimbangi dan dikontrol oleh *rule of law* yang bertumpu pada sistem kekuasaan kehakiman yang dapat dipercaya. Untuk menjaga dan membangun kepercayaan atau *confidence building* itu maka diperlukan satu lembaga tersendiri yang menjalankan upaya luhur itu.

Kedudukan Komisi Yudisial sangat penting sehingga secara struktural kedudukannya diposisikan sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Namun demikian perlu dicatat bahwa, meskipun secara struktural kedudukannya sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, tetapi secara fungsional, perannya bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap lembaga kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial, meskipun fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman, tetapi bukan pelaku kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial bukanlah lembaga penegak norma hukum (*code of law*), melainkan lembaga penegak norma etik (*code of ethics*). Karena komisi ini hanya berurusan dengan persoalan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim, bukan dengan lembaga peradilan atau

⁴⁷ Wim Voermans, *Komisi Yudisial...*, Op.Cit., hal. 97.

lembaga kekuasaan kehakiman secara institusional.

Komisi Yudisial di Eropa utara yang diwakili oleh Irlandia memiliki tanggung jawab dan kompetensi pada area kebijakan teknis dan pembuatan kebijakan pada bidang peradilan. Fungsi yang pertama misalnya terkait soal bagaimana mengefisienkan anggaran peradilan, membuat SOP kebijakan terkait dengan hubungan masyarakat. Adapun fungsi keduanya adalah fungsi manajerial yang dilakukan terhadap peradilan yang meliputi perumahan untuk hakim, ruang sidang dan informasi publik. Sementara Komisi Yudisial di Eropa selatan yang diwakili oleh Italia memiliki kewenangan di dalam penentuan karir, rekrutmen hakim, pendidikan tetap, training berkala, rotasi, mutasi, dan promosi hakim, serta penegakan disiplin (kode etik).

2. Saran

Komisi Yudisial di Indonesia perlu mengadopsi atau meniru Komisi Yudisial yang ada di Eropa dan disesuaikan dengan sistem peradilan Indonesia. Komisi Yudisial di Eropa pada umumnya mempunyai kewenangan dalam hal mengelola organisasi, anggaran dan administrasi peradilan termasuk dalam melakukan promosi, mutasi dan memberikan sanksi terhadap hakim. Mahkamah Agung hanya fokus melaksanakan fungsi peradilan yaitu mengadili dan tidak mengurus masalah administrasi dan organisasi peradilan dengan demikian diharapkan Mahkamah Agung menjadi institusi yang profesional dalam menegakkan hukum dan keadilan.

Daftar Pustaka

1. Buku

Asshiddiqie, Jimly. Komentar Atas UUD Tahun 1945, Jakarta : Sinar Grafika, 2009.

-----, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Jakarta : Konpress MKRI, 2005.

- . Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi, Jakarta : Bhuna Ilmu Populer, 2008.
- Djohansjah, Reformasi Mahkamah Agung Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman, Bekasi : Kasaint Blanc, 2008.
- Sirajuddin dan Zulkarnain, Komisi Yudisial Dan Eksaminasi Publik, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2006.
- Thohari, A. Ahsin. Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan, Jakarta : Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2004.
- Tutik, T. Triwulan. Eksistensi, Kedudukan dan Wewenang Komisi Yudisial ; Sebagai Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta : Prestasi Pustaka Publisher, 2007.
- . Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, Jakarta : Cerdas Pustaka Publisher, 2008.
- Voermans, Wim. *Indonesia Councils for Judiciary, Seminar of Comparative of Judicial Commissions* ; Peran Komisi Yudisial Di Era Transisi Menuju Demokrasi, Komisi Yudisial RI, Jakarta : Komisi Yudisial RI, 2010.
- . Komisi Yudisial Di Beberapa Negara Uni Eropa, Diterjemahkan oleh Adi Nugroho dan M. Zaki Hussein, Jakarta : Lembaga Kajian dan Advokasi Untuk Independensi Peradilan (LeIP), 2002.

2. Jurnal, Disertasi

- Alamsyah, Bunyamin. *Kedudukan Dan Wewenang Komisi Yudisial Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UUD 1945 Pasca Amandemen*, Disertasi, Universitas Islam Indonesia, 2009.
- Thohari, A. Ahsin. *Kedudukan Komisi - Komisi Negara Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Hukum JENTERA, Edisi 12-Tahun III, Jakarta, 2006.

3. Peraturan Perundang-undangan

Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945

Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang
Tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik
Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 89, dan Tambahan
Lembaran Negara (TLN) Nomor 4415

Indonesia, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang
Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004
Tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik
Indonesia (LNRI) Tahun 2011 Nomor 106, dan Tambahan
Lembaran Negara (TLN) Nomor 5250

Konstitusi Irlandia

Konstitusi Italia

III. PELAKSANAAN PENGAWASAN TERHADAP KODE ETIK DAN PERILAKU HAKIM KONSTITUSI DI INDONESIA

A. PENDAHULUAN

Negara demokrasi tidak hanya mempersyaratkan terjaminnya kebebasan sipil dan politik melainkan meniscayakan juga praktek penegakan hukum yang *fair*, jelas dan tegas. Tanpa itu, rasanya demokrasi hanya akan menjadi proyek liberalisasi politik yang minim dampak, utamanya bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat dan kemajuan negara ini. Sebab, dalam negara demokrasi, lembaga peradilan merupakan instrumen demokrasi yang semestinya bisa diambil manfaatnya oleh masyarakat dalam memperoleh jaminan perlindungan terhadap kebebasan sipil maupun politik. Agar dapat memberi manfaat lembaga peradilan tak boleh menutup diri terhadap demokratisasi.

Kekuasaan kehakiman yang merdeka (*independency of judiciary*) merupakan syarat mutlak (*conditio sine quanon*) tegaknya hukum dan keadilan dan harus mendapat jaminan konstitusional yang kuat, sehingga hakim bebas dari pengaruh, bujukan, tekanan, ancaman atau gangguan secara langsung atau tidak langsung dalam melaksanakan tugas dan kewenangan peradilan. Sebagai "nyawa" yang menggerakkan syaraf-syaraf keadilan hakim, independensi adalah juga paradigma, sikap, etos dan etika sehingga keseluruhan totalitas fisik dan non fisik hakim sebagai wakil Tuhan penegak keadilan dimuka bumi memiliki legalitas moral, sosial dan spiritual.

Pentingnya independensi peradilan dijamin oleh negara, hal ini terlihat dalam pernyataan *Basic Principles on The Independence of The Judiciary*, menegaskan bahwa independensi kekuasaan kehakiman (peradilan) harus ditetapkan dalam konstitusi atau undang-undang negara, dan menjadi tugas pemerintah serta lembaga-lembaga lainnya untuk menghormati dan menjaganya. Independensi kekuasaan kehakiman tidak otomatis terjadi begitu saja, atau bisa diadakan sendiri oleh kekuasaan lembaga peradilan, tetapi membutuhkan peran dari legislatif dan eksekutif, sekalipun peran kekuasaan lain itu laksana pisau bermata dua. Di satu sisi dapat membentuk dan memodifikasi independensi peradilan, tapi di sisi lain berpeluang melakukan campur tangan (*intervensi*) yang mengakibatkan tersandernya penerapan independensi peradilan.

Dengan demikian kekuasaan kehakiman yang merdeka itu tidak 'bebas nilai', atau merupakan entitas yang hampa dari berbagai pengaruh dan kepentingan, lebih dari itu, kemerdekaan itu sendiri berada dalam alam misterius pikiran dan hati nurani hakim. Itu sebabnya, hakim menjadi kekuatan sentral dalam menjalankan kekuasaan kehakiman yang independen, dan karena itu pula menjadi penanggungjawab utama dalam mempertahankan dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap sistem, moral dan integritas lembaga peradilan.

Karena ujung tombak lembaga peradilan adalah hakim termasuk didalamnya hakim konstitusi maka kualitas hakim menjadi sangat menentukan bagaimana peran lembaga peradilan secara keseluruhan dalam mewujudkan praktek penegakan hukum yang mengedepankan aspek keadilan. Untuk mendukung hal tersebut, dibutuhkan mekanisme yang tepat dalam rangka menjaga dan mengawal hakim agar tetap *on the track* menjalankan fungsi lembaga peradilan, sehingga menjadi instrumen demokrasi yang benar-benar bermanfaat bagi rakyat. Agar tetap *on the track*, maka hakim, hakim agung dan hakim konstitusi perlu diawasi, baik melalui mekanisme internal maupun eksternal.

B. PEMBAHASAN

1. Pelaksanaan Pengawasan Internal Terhadap Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi

Terkait dengan pengawasan perilaku dan etika terhadap hakim Mahkamah Konstitusi pada saat ini Mahkamah Konstitusi telah memiliki dan menerapkan mekanisme pengawasan internal melalui pemberlakuan kode etik. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, hakim konstitusi bekerja dalam koridor kode etik yang telah disepakati dan dituangkan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 9/PMK/2006 tentang Pemberlakuan Deklarasi Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi serta Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 10/PMK/2006 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi. Dugaan pelanggaran terhadap kode etik hakim akan diproses sendiri di internal Mahkamah Konstitusi, sesuai dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi tersebut. Proses pemeriksaan dilakukan oleh Panel Etik, yang dibentuk untuk memeriksa dugaan pelanggaran etik tersebut.

Panel etik akan memeriksa hakim konstitusi yang diduga melakukan pelanggaran etik dan terdiri atas 3 (tiga) orang hakim konstitusi. Berdasarkan hasil pemeriksaan terhadap hakim yang bersangkutan, Panel Etik akan merekomendasikan kepada Mahkamah Konstitusi, apakah hakim yang diduga melakukan pelanggaran etik itu benar-benar melakukan pelanggaran yang diduga. Kalau memang tidak terbukti dugaan pelanggaran tersebut maka Panel Etik akan merekomendasikan bahwa kepada hakim yang bersangkutan perlu dipulihkan nama baiknya. Akan tetapi, kalau perlu penjatuhan sanksi, Panel Etik dapat merekomendasikan pembentukan Majelis Kehormatan Hakim (MKH). Majelis inilah yang akan memeriksa hakim yang diduga melanggar kode etik, sampai dengan merekomendasikan bentuk sanksinya jika ditemukan bukti-bukti pelanggaran.

Undang-Undang No.8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi pada Pasal 27A ayat 2 menyebutkan : Untuk menegakkan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi, dibentuk Majelis

Kehormatan Mahkamah Konstitusi yang keanggotaannya terdiri atas :¹

- a. 1 (satu) orang Hakim Konstitusi
- b. 1 (satu) orang anggota Komisi Yudisial
- c. 1 (satu) orang dari unsur DPR
- d. 1 (satu) orang dari unsur pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, dan
- e. 1 (satu) orang Hakim Agung

Majelis Kehormatan Hakim (MKH) berwenang memeriksa hakim yang diduga melakukan pelanggaran etik dan juga meminta keterangan pihak-pihak yang dinilai perlu didengarkan penjelasan dan keterangannya terkait dengan dugaan yang sedang diperiksa. Muara dari MKH soal penjatuhan sanksi jika terbukti bersalah, dan rehabilitasi terhadap hakim yang bersangkutan jika terbukti tidak ada pelanggaran kode etik.

Untuk lebih jelasnya tentang kedudukan, susunan, tugas dan kewenangan dari Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi dituangkan dalam peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor : 10/PMK/2006 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi. Dalam peraturan tersebut ada beberapa hal pokok yang diatur antara lain kedudukan dan susunan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi, Pembentukan Panel Etik dan Majelis Kehormatan, Pemeriksaan Panel Etik, Pemeriksaan Majelis Kehormatan, Keputusan Majelis Kehormatan dan Sanksi.

2. Kedudukan dan Susunan Majelis Kehormatan²

- a. Majelis Kehormatan bersifat *ad hoc*, dibentuk oleh Mahkamah guna menegakkan Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi;

¹ Lihat Pasal 27A ayat 2 Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 70 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5226. (Pasal 27A ayat (2) c,d dan e dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 49/PUU-IX/2011).

² Pasal 2 ayat (1) & (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 10/PMK/2006 Tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi

- b. Mahkamah membentuk Panel Etik untuk memeriksa laporan dan/atau informasi pelanggaran Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi, serta memeriksa rekomendasi berdasarkan kesimpulan hasil pemeriksaan dan tindak lanjut yang harus diambil oleh Mahkamah.

Panel etik terdiri atas tiga orang anggota berasal dari Hakim Konstitusi dan salah seorang diantaranya adalah ketua merangkap anggota Panel dan seorang lainnya adalah sekretaris merangkap anggota; Majelis Kehormatan beranggotakan lima orang, yang terdiri atas dua orang berasal dari Hakim Panel Etik sebagaimana tersebut dalam Pasal 3, ditambah tiga orang, masing-masing seorang guru besar senior dalam ilmu hukum, seorang mantan Hakim Agung atau mantan Hakim Konstitusi, serta seorang mantan pimpinan lembaga tinggi negara.³

3. Pembentukan Panel Etik dan Majelis Kehormatan⁴

- a. Panel Etik dibentuk oleh Mahkamah dalam waktu selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari kerja sejak diterimanya laporan dan/atau terdapatnya informasi pelanggaran kode etik dan perilaku hakim.
- b. Majelis Kehormatan dibentuk oleh Mahkamah dalam waktu selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari kerja sejak diterimanya rekomendasi dari Panel Etik.

4. Pemeriksaan Panel Etik⁵

- 1) Panel Etik wajib melakukan pemeriksaan terhadap hakim terlapor, selambat-lambatnya dalam waktu (empat belas) hari kerja sejak pembentukannya.

³ Pasal 3 & Pasal 4 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 10/PMK/2006 Tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi

⁴ Pasal 8 ayat (1) & Pasal 9 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 10/PMK/2006 Tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi

⁵ Pasal 16 ayat (1) & (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 10/PMK/2006 Tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi

- 2) Pemeriksaan dilakukan dalam sidang tertutup dan hasilnya bersifat rahasia.

5. Pemeriksaan Majelis Kehormatan⁶

- a. Pemeriksaan Majelis Kehormatan dilakukan untuk menindaklanjuti rekomendasi hasil pemeriksaan Panel Etik guna memperoleh kebenaran dugaan dan/atau informasi adanya pelanggaran kode etik dan perilaku hakim.
- b. Majelis Kehormatan memeriksa rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), hakim terlapor, dan bukti-bukti yang diajukan.
- c. Dalam pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), hakim terlapor diberikan kesempatan secukupnya untuk membela diri dan/atau mengajukan bukti bantahan.

6. Keputusan Majelis Kehormatan⁷

- a. Dalam pengambilan keputusan, Majelis Kehormatan wajib mempertimbangkan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18.
- b. Keputusan Majelis Kehormatan berisikan rekomendasi mengenai :
 - 1) Beralasan tidaknya rekomendasi dan pendapat yang disampaikan oleh Panel Etik.
 - 2) Perlu tidaknya penjatuhan sanksi tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 dan Pasal 24; atau
 - 3) Perlu tidaknya dilakukan pemulihan nama baik.
- c. Keputusan Majelis Kehormatan, yang berupa rekomendasi penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat

⁶ Pasal 18 ayat (1), (2) & (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 10/PMK/2006 Tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi

⁷ Pasal 21 ayat (1), (2) & (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 10/PMK/2006 Tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi

(2) huruf b harus didasarkan Kode Etik dan Perilaku (Sapta Karsa Utama) Hakim Konstitusi sebagaimana diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 09/PMK/2006 dengan mempertimbangkan hal-hal yang memberatkan atau meringankan.

7. Pemberian Sanksi⁸

Sanksi pelanggaran dapat berupa :

- a. Teguran tertulis; atau
- b. Pemberhentian

Penulis berpendapat meskipun Komisi Yudisial hanya sebagai anggota Majelis Kehormatan Mahkamah Konsitusi hal tersebut merupakan hasil optimal yang dapat dilakukan karena sejak putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, Komisi Yudisial tidak dapat melakukan pengawasan terhadap Hakim Konstitusi.

2. Perlunya Pengawasan Terhadap Hakim Konstitusi Dan Prospek Komisi Yudisial Melakukan Pengawasan Terhadap Hakim Konstitusi.

Untuk menjaga marwah lembaga peradilan, idealnya Mahkamah Konstitusi memerlukan pengawasan, baik itu pengawasan internal maupun pengawasan eksternal. Membiarkan Mahkamah Konstitusi berjalan tanpa mekanisme pengawasan sebenarnya cukup membahayakan bagi Mahkamah Konstitusi itu sendiri. Sekalipun Mahkamah Konstitusi dengan hakim-hakim yang ada sekarang ini, merasa sudah cukup diawasi oleh masyarakat, baik melalui media massa, LSM maupun kalangan kampus, akan tetapi itu masih sangat menggantungkan pada pengawasan spontan (tak terprogram), kualitas orang perorangan, dan bukan pada sistem. Mungkin dengan hakim konstitusi yang

⁸ Pasal 23 Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 10/PMK/2006 Tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi

ada sekarang, dengan integritasnya yang tinggi, seolah-olah hakim konstitusi tak memerlukan pengawasan lagi. Sebab, mekanisme informal yang diciptakan di dalam telah membuat hakim berada pada situasi saling mengawasi. Itu sebabnya, hampir tak ada peluang dan bahkan mungkin tak pernah terpikirkan oleh hakim yang ada sekarang untuk bermain-main, selain karena integritas juga karena adanya mekanisme saling mengawasi semacam itu.⁹

Dalam memformulasi sistem pengawasan terhadap hakim Mahkamah Konstitusi, dibutuhkan racikan yang tepat antara kewenangan pengawasan hakim dengan prinsip independensi hakim. Kegagalan-kegagalan terdahulu terjadi karena pengawas hakim sering tidak puas untuk sekedar mengawasi perilaku hakim sehingga kerap ngotot ingin masuk ke ranah putusan hakim. Komisi Yudisial misalnya, sebagai lembaga negara pelaku pengawasan eksternal terhadap kode etik dan perilaku hakim mengaku mengalami kesulitan melaksanakan kewenangan mengawasi perilaku hakim tanpa membaca putusan hakim. Sebab, hampir semua laporan yang diterima Komisi Yudisial ditengarai berkaitan langsung dengan putusan hakim, yang artinya berada pada teknis yudisial. Oleh sebab itu, dalam hal pengawasan hakim kerap kali menuntut Komisi Yudisial membaca vonis pengadilan untuk kemudian memanggil hakim yang memutus vonis itu untuk diperiksa. Sebab dalam banyak kasus memang tak mungkin menghindar dari keharusan membaca vonis untuk menentukan pelanggaran yang dilakukan oleh hakim. Alasannya, setiap kolusi itu pasti bermuara ke dalam vonis.¹⁰

Mengenai independensi Kekuasaan Kehakiman, termasuk Mahkamah Konstitusi, Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan menyatakan Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan

⁹ Moh. Mahfud MD, *Membangun Sistem Pengawasan dan Meneguhkan Independensi Hakim Konstitusi*, Makalah Seminar Nasional "Sistem Pengawasan dan Kode Etik Hakim Konstitusi di Jerman dan Indonesia" Kerjasama FH UII dengan Hans Seidel Foundation (HSF), 12 Maret 2011, Yogyakarta. Hlm. 3.

¹⁰ *Ibid.*

hukum dan keadilan.¹¹ Ketentuan tersebut menjelaskan sifat dan tujuan dari penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, yaitu kekuasaan yang merdeka guna menegakkan hukum serta keadilan. Disamping itu, frasa “kekuasaan yang merdeka” memperlihatkan dan sekaligus menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang terpisah dari cabang kekuasaan lainnya dan dalam melaksanakan fungsinya itu tak dapat dipengaruhi oleh pihak manapun.

Oleh sebab itu dengan sifat independen yang dimiliki, maka pengawasan yang dimaksud mestinya bukanlah pengawasan terhadap Mahkamah Konstitusi sebagai Institusi, karena kekuasaan yang “merdeka” itu menimbulkan konsekuensi bahwa Mahkamah Konstitusi tak dapat dan tak boleh diawasi oleh lembaga lain. Pengawasan mestinya lebih tertuju kepada hakim konstitusi sebagai individu-individu terkait dengan perilaku dan etikanya.¹²

Terkait dengan pengawasan terhadap hakim termasuk hakim konstitusi, perlu ditelaah tentang pengawasan itu sendiri. Substansi dari pengawasan bahwa pengawasan atau kontrol sejatinya adalah mekanisme normal, positif dan konstitusional dalam negara hukum dan negara demokratis agar kekuasaan politik atau kekuasaan hukum tidak menyimpang atau disalahgunakan baik secara sengaja, tidak sengaja atau karena kelalaian, sehingga disediakanlah norma atau institusi pengujian, kontrol atau verifikasi. Pengawasan Hakim Mahkamah Konstitusi diperlukan dengan alasan :

1. Pengawasan dibutuhkan dalam mengontrol jalannya sistem peradilan di Indonesia (yudikatif). Pengawasan terhadap lembaga peradilan lebih menitikberatkan pada pengawasan terhadap hakim, tidak terkecuali hakim konstitusi.
2. Isu dan kasus yang menerpa dua hakim Mahkamah Konstitusi yang berujung mundurnya salah seorang diantaranya, seolah menjadi pembenaran adanya kekhawatiran, bahwa

¹¹ Lihat Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945

¹² Moh. Mahfud MD, *Membangun Sistem Pengawasan...*, Op.Cit. Hlm. 4.

independensi, imparsialitas, integritas, dan kompetensi hakim-hakim Mahkamah Konstitusi akan menurun secara signifikan yang pada gilirannya membuat Mahkamah Konstitusi kehilangan kepercayaan.

3. Menjaga dan menegakkan citra Mahkamah Konstitusi yang sampai saat ini masih dipercaya publik sebagai satu-satunya peradilan yang relatif menjalankan proses peradilan dengan memenuhi prinsip-prinsip ideal peradilan.¹³

Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan negara yang merdeka atau independen, oleh karena itu tidak boleh ada intervensi dari pihak manapun dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Di sisi lain hakim adalah manusia biasa yang dapat saja berbuat khilaf atau bahkan sengaja melakukan hal-hal yang menyimpang dengan berlindung di balik independensi. Berkaitan dengan hal tersebut kedepan harus dilakukan penguatan terhadap tugas dan kewenangan Komisi Yudisial sebagai lembaga negara pelaku pengawasan terhadap hakim serta perlu dicarikan formulasi yang tepat agar pelaksanaan pengawasan tidak mengganggu atau berbenturan dengan independensi Kekuasaan Kehakiman.

Terkait dengan pengawasan eksternal terhadap hakim Mahkamah Konstitusi, Moh. Mahfud MD, sepakat bahwa kedepan hakim Mahkamah Konstitusi harus diawasi untuk kepentingan Mahkamah Konstitusi dalam jangka panjang. Pengawasan terhadap hakim Mahkamah Konstitusi menurut Mahfud tidak didasari atas kecurigaan pada hakim Mahkamah Konstitusi, tetapi untuk menjaga martabat dan kehormatan Mahkamah Konstitusi. Saldi Isra juga sepakat jika hakim Mahkamah Konstitusi diawasi, sebab tidak mungkin kekuasaan tanpa pengawasan. Mantan hakim konstitusi, Laica Marzuki juga menyatakan pengawasan terhadap hakim-hakim konstitusi sudah cukup mendesak saat

¹³ Eman Suparman, *Pentingnya Pengawasan Hakim Konstitusi oleh Komisi Yudisial*, Makalah Seminar *Putusan Mahkamah Konstitusi Soal Pemilihan Walikota Ulang Pekanbaru*, Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum UIN Sultan Syarif Kasim, 23 Agustus 2011, Pekanbaru

ini. Jangan lupa Mahkamah Konstitusi itu milik orang banyak, maka perlu ada institusi untuk mengawasi dan mengoreksi mereka secara konstruktif untuk memelihara martabatnya sebagai penegak konstitusi.¹⁴

Semangat atau spirit dari berbagai pendapat yang belakangan ini muncul sekalipun ada yang tidak setuju, maka Hakim Mahkamah Konstitusi tidak mungkin tidak diawasi. Kekuasaan kehakiman dengan keputusan yang final dan mengikat artinya tidak ada upaya hukum lagi, adalah kekuasaan konstitusional absolut yang punya peluang salah, tidak adil, tidak fair, tidak objektif, tidak profesional. Hakim-Hakim Mahkamah Konstitusi juga punya peluang untuk melakukan kesalahan sengaja ataupun kelalaian manusiawi.¹⁵

Berdasarkan berbagai alasan tersebut, ditambah situasi hukum dan penegakan hukum saat ini yang sedang dilanda ketidakpercayaan oleh masyarakat, serta untuk meletakkan Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga konstitusi, maka DPR, Pemerintah dan Mahkamah Konstitusi harus menerjemahkan nilai-nilai, asas-asas dan imparialitas serta akuntabilitas Hakim Mahkamah Konstitusi.

Oleh karena itu pengawasan terhadap hakim konstitusi menurut penulis mutlak untuk dilakukan, karena tidak boleh ada satu lembaga negarapun yang bebas dari pengawasan. Hal ini merupakan bentuk transparansi dan pertanggungjawaban kepada publik yang juga merupakan tuntutan bagi lembaga-lembaga negara dinegara modern saat ini. Secara profesi, hakim konstitusi adalah juga sama dengan hakim negeri, hakim tinggi, hakim agung dan juga hakim-hakim yang lain. Jadi tidak boleh ada diskriminasi perlakuan termasuk dalam hal pengawasan.

¹⁴ Suparman Marzuki, *Prospek dan Peluang Komisi Yudisial dalam Pengawasan Hakim Mahkamah Konstitusi*, Makalah Seminar Nasional "Sistem dan Pengawasan Kode Etik Hakim Konstitusi di Jerman dan Indonesia", Kerjasama Hans Seidel Foundation dengan Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 21 Maret 2011. Hlm. 4.

¹⁵ *Idem*. Hlm. 5.

Dilihat dari sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang final dan *binding*, maka dapat dijelaskan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi sangat absolut artinya putusannya bersifat terakhir dan mengikat serta tidak ada lagi upaya hukum yang dapat dilakukan. Walaupun Hakim Konstitusi merupakan orang-orang pilihan dengan seleksi yang ketat tetapi Hakim Konstitusi tetaplah manusia yang punya peluang untuk berbuat salah dan khilaf. Apalagi kalau Hakim Konstitusi itu melakukan tindakan-tindakan yang sengaja menyimpang dan berlindung dibalik putusan yang bersifat final dan mengikat tersebut.

Dilihat dari kewenangan Mahkamah Konstitusi (4 kewenangan dan 1 kewajiban) yang diamanatkan oleh UUD 1945 yaitu : Pasal 24C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi :¹⁶

1. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
2. Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Ditambah lagi pada saat ini penyelesaian sengketa hasil pemilukada juga masuk kedalam kewenangan Mahkamah Konstitusi. Kalau diamati, kewenangan-kewenangan tersebut sangat strategis dan menentukan serta menimbulkan implikasi yang sangat luas oleh karena itu para pihak yang berperkara di Mahkamah Konstitusi akan menggunakan segala daya upaya baik itu kekuatan politik, kekuatan uang/modal maupun kekuatan sosial, untuk mencapai tujuannya.

¹⁶ Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945

Dari uraian-uraian tersebut menurut penulis tidak ada alasan untuk tidak melakukan pengawasan terhadap Hakim Konstitusi seperti halnya dengan hakim-hakim yang lain. Dan sudah selayaknya pengawasan eksternal terhadap hakim konstitusi tersebut dilakukan oleh Komisi Yudisial sebagai lembaga negara konstitusi (*constitutional organ*) yang mempunyai kewenangan untuk mengawasi perilaku hakim.

Setelah perubahan UUD 1945 tidak ada satupun lembaga negara yang memegang kekuasaan tak terbatas tak terkecuali Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang melaksanakan Kekuasaan Kehakiman. Keberadaan Komisi Yudisial dimaksudkan antara lain sebagai salah satu lembaga yang dapat mengimbangi dan mengontrol kiprah para hakim, termasuk Hakim Agung dan Hakim Konstitusi. Aturan main lebih rinci mengenai pelaksanaan kewenangan Komisi Yudisial menjadi mutlak diperlukan agar tak menimbulkan sengketa antar lembaga negara. Aturan main itu harus berada dalam wadah undang-undang agar memiliki kekuatan hukum dan menjadi acuan hukum bersama.¹⁷

Komisi Yudisial merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman yang ditujukan untuk memperkuat *checks and balances* dari kekuasaan kehakiman yang merdeka, sekaligus penunjang pelaksanaan fungsi dan kewenangan badan kekuasaan kehakiman itu sendiri. Pembentukan Komisi Yudisial bukanlah sekedar mengikuti kecenderungan (*trend*) yang terjadi di banyak negara, tetapi suatu keniscayaan dalam reformasi peradilan dan konstitusi. Bahkan embrio gagasannya sudah lama muncul sebagai bagian dari upaya menjaga dan meningkatkan integritas hakim dan sistem peradilan. Dengan kata lain, Komisi Yudisial turut berperan serta dalam memiliki tanggungjawab untuk mengupayakan tercapainya kondisi ideal dari fungsi dan kewenangan lembaga peradilan yang mandiri. Komisi Yudisial merupakan bentuk dari

¹⁷ *Idem.* Hlm. 426. Lihat juga M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum ; Pikiran-Pikiran Lepas Prof. DR. H. M Laica Marzuki*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006. Hlm. 77.

konsep pertanggungjawaban yang diperlukan untuk menunjang independensi peradilan itu.

Masih terkait dengan fungsi pengawasan, misi utama reformasi peradilan tidak hanya sebatas menegakkan independensi dan imparialitas peradilan. Tetapi juga membangun dan menjaga sistem akuntabilitas serta mekanisme kontrol bagi para hakim termasuk hakim konstitusi agar peradilan tidak memunculkan *abuse of power* atau *tyrani judicial*. Dalam konteks ini maka dalam menjalankan fungsi pengawasan, Komisi Yudisial harus mencari titik konvergensi/titik singgung antara independensi versus akuntabilitas, mengawasi tanpa mengganggu independensi.

Komisi Yudisial sesungguhnya merupakan mitra strategis dari DPR dan Presiden untuk melakukan dan memperkuat kontrol (*checks and balances*) terhadap Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Pembentukan Komisi Yudisial dan juga komisi-komisi independen lainnya adalah dimaksudkan sebagai *Institutional Watchdog*. Fungsinya adalah untuk memperkuat *checks and balances*, membangun akuntabilitas dan memperluas partisipasi masyarakat. Melalui kewenangannya, Komisi Yudisial punya peran sinergis bersama DPR dan Presiden untuk mendapatkan calon Hakim agung yang kredibel dan berintegritas. Melalui Komisi Yudisial diharapkan pula harkat, martabat dan perilaku para hakim dapat terjaga, tidak terkecuali Hakim Konstitusi, walaupun seleksi atau pencalonan Hakim Konstitusi tidak melalui Komisi Yudisial.¹⁸ Dan pada akhirnya akan tercipta peradilan yang bersih dan berwibawa serta dipercaya oleh masyarakat sehingga institusi kekuasaan kehakiman menjadi kuat.

C. PENUTUP

Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang mandiri dan bebas dari campur tangan pihak manapun. Hakim merupakan profesi atau jabatan yang sangat mulia dan terhormat. Oleh

¹⁸ Firmansyah Arifin, *Komisi Yudisial Pengawal Reformasi Peradilan Mendayung Diantara Simpati Dan Resistensi, Bunga Rampai Komisi Yudisial*, Edisi ke II, Komisi Yudisial RI, Jakarta, 2007. Hlm. 52.

karena itu perilaku hakim termasuk hakim konstitusi harus dijaga demi menjaga marwah institusi Mahkamah Konstitusi sehingga kedepannya diperlukan adanya pengawasan terhadap kode etik dan perilaku hakim, baik itu yang bersifat internal, maupun eksternal. Namun demikian, pengawasan eksternal terhadap hakim Mahkamah Konstitusi jangan sampai mengganggu independensi hakim Mahkamah Konstitusi. Pengawasan internal terhadap kode etik dan perilaku hakim konstitusi saat ini telah ada yaitu diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor : 09/PMK/2006 tentang Pemberlakuan Deklarasi Kode Etik dan Perilaku Hakim, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor : 10/PMK/2006 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang Nomor : 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor : 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Pengawasan yang bersifat eksternal terhadap hakim Mahkamah Konstitusi saat ini belum ada pengaturannya. Sehingga dimasa mendatang pengawasan eksternal ini perlu juga dilakukan karena secara profesi hakim konstitusi sama dengan hakim-hakim yang lain termasuk dengan hakim agung. Komisi Yudisial sebagai lembaga negara hasil reformasi dan diberi kewenangan oleh UUD 1945 untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim sudah selayaknya untuk diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan eksternal terhadap perilaku hakim konstitusi. Karena di zaman demokrasi modern seperti sekarang ini tidak boleh ada lembaga negara ataupun personalnya yang bebas dari pengawasan, hal ini sebagai bentuk dari akuntabilitas dan pelaksanaan dari prinsip *check and balances*. Namun demikian pengawasan terhadap hakim konstitusi ini jangan sampai mengganggu atau mengintervensi independensi peradilan sehingga perlu dicarikan formulasi yang tepat untuk mensinergikan antara pengawasan dengan independensi peradilan. Berhubung Pasal 24B ayat (1) terkait kata "**hakim**" ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi bukan termasuk hakim konstitusi (Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-

IV/2006), maka ke depan agar Komisi Yudisial dapat mengawasi hakim konstitusi, perlu dilakukan amandemen terhadap Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 terkait dengan kata "**hakim**", sehingga selengkapnya berbunyi "Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim, hakim agung dan hakim konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Firmansyah Arifin, *Komisi Yudisial Pengawal Reformasi Peradilan Mendayung Diantara Simpati Dan Resistensi, Bunga Rampai Komisi Yudisial*, Edisi ke II, Komisi Yudisial RI, Jakarta, 2007.
- M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum ; Pikiran-Pikiran Lepas Prof. DR. H. M Laica Marzuki*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006.

2. Jurnal dan Makalah

- Eman Suparman, *Pentingnya Pengawasan Hakim Konstitusi Oleh Komisi Yudisial*, Makalah Seminar Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum UIN Sultan Syarif Kasim, 23 Agustus 2011, Pekanbaru
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Sistem Pengawasan Dan Meneguhkan Independensi Hakim Konstitusi*, Makalah Seminar Kerjasama FH UII dengan Hans Seidel Foundation (HSF), 12 Maret 2011, Yogyakarta.
- Suparman Marzuki, *Pengawasan Hakim Untuk Pengadilan Yang Bersih*, Makalah Dalam Seminar Penguatan Pemahaman Hak Asasi Manusia Untuk Hakim Seluruh Indonesia, Kerjasama Komisi Yudisial dengan PUSHAM UII, Medan, 2011.

3. Perundang-undangan dan Peraturan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 9/PMK/2006 Tentang Pemberlakuan Deklarasi Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi.

Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 10/PMK/2006 Tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.

Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 2 Tahun 2013 Tentang Dewan Etik Hakim Konstitusi

Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 3 Tahun 2014 Tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi

IV. MENUJU PEMILIHAN CALON HAKIM AGUNG YANG AKUNTABEL, PROFESIONAL DAN INDEPENDEN

(Perlunya *Judicial Review* Terhadap Undang-Undang No. 3 Tahun 2009, Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 dan Undang-Undang No. 18 Tahun 2011)

A. PENDAHULUAN

Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman dalam sebuah negara hukum yang demokratis haruslah mandiri dan terlepas dari campur tangan siapapun dan dari manapun. Montesquieu juga menekankan betapa pentingnya Independensi Kekuasaan Kehakiman (Yudikatif) karena Kekuasaan Kehakiman yang independen akan menjamin kebebasan individu dan hak asasi manusia. Ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang yang sama, atau pada lembaga tinggi yang sama, maka tidak ada kebebasan. Sekali lagi tidak akan ada kebebasan, jika kekuasaan kehakiman tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Dan pada akhirnya akan menjadi hal yang sangat menyedihkan bila orang yang sama atau lembaga yang sama menjalankan ketiga kekuasaan itu, yaitu menetapkan hukum, menjalankan keputusan-keputusan publik dan mengadili kejahatan atau perselisihan para individu.¹

¹ Baron de Montesquieu, *The Spirit of Laws ; Dasar – Dasar Ilmu Hukum dan Politik* (diterjemahkan oleh M. Khoiril Anam), Nusa Media, Bandung, tt. Hlm. 62.

Keberadaan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan mandiri telah dijustifikasi oleh ketentuan-ketentuan baik nasional maupun yang bersifat internasional. Tidak dapat dibantah lagi gagasan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan mandiri merupakan gagasan yang telah diakui secara global dan universal sebagai bagian dari HAM. Peningkaran terhadap gagasan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan mandiri sama saja dengan peningkaran nilai-nilai HAM. Selain merdeka dan mandiri, hakim juga harus bersifat imparisial atau netral artinya hakim harus bersifat netral atau tidak memihak dalam menangani suatu perkara.

Bangalore Principles menyebutkan bahwa independensi kekuasaan kehakiman mengandung 2 (dua) kondisi, yaitu : independensi individual dan independensi institusional. Independensi institusional mempermasalahkan hubungan ketatanegaraan di antara pemegang kekuasaan negara, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sedangkan independensi individual berarti menggantungkan kebebasan kepada individu perorangan hakim.²

Hakim merupakan pelaku atau aktor dari Kekuasaan Kehakiman dalam rangka menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Profesi hakim ataupun Hakim Agung merupakan profesi yang sangat mulia, karena ditangan seorang hakim nasib seseorang ditentukan. Karena begitu pentingnya peran dan tugas seorang hakim, khususnya Hakim Agung, sehingga UUD 1945 mensyaratkan bahwa calon Hakim Agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional dan berpengalaman di bidang hukum (*Pasal 24A ayat (2) UUD 1945*).

Hakim merupakan wakil Tuhan di muka bumi oleh karena itu seorang hakim haruslah benar-benar dapat menegakkan hukum dan keadilan demi kesejahteraan umat manusia, hakim tidak hanya harus mempertanggung jawabkan perbuatannya

² Bagir Manan, *Teori Dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004. Hlm. 126-127.

atau putusannya di dunia tetapi juga harus mempertanggung jawabkan kepada Tuhan YME kelak di akhirat. Oleh karena itu sudah selayaknya bahwa hakim itu adalah orang-orang pilihan yang dihasilkan dari proses rekrutmen yang selektif, independen dan profesional.

Berdasarkan uraian tersebut diatas dapat disampaikan pokok permasalahan sebagai berikut : Bagaimanakah pelaksanaan seleksi calon Hakim Agung di Indonesia agar diperoleh Hakim-Hakim Agung yang berkualitas, berintegritas dan profesional ?

B. PEMBAHASAN

Di Indonesia konstitusi telah menentukan bahwa lembaga negara yang diberi wewenang untuk melakukan seleksi terhadap calon Hakim Agung adalah Komisi Yudisial. Ditinjau dari dasar hukum keberadaannya Komisi Yudisial dapat dikategorikan sebagai lembaga negara utama (*main state organs*) tetapi kalau dilihat berdasarkan fungsinya, termasuk lembaga negara penunjang (*auxiliary state organs*), karena Komisi Yudisial bukanlah lembaga negara yang menjalankan fungsi yudikatif, eksekutif maupun legislatif. Namun sifat tugasnya terkait dengan fungsi kekuasaan kehakiman (yudikatif), yaitu dalam hubungannya dengan pengangkatan hakim agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.³ Penulis juga berpendapat secara kelembagaan atau struktural, Komisi Yudisial adalah lembaga negara utama (*main state organs*) karena kedudukan, tugas dan kewenangan Komisi Yudisial diatur langsung dalam UUD 1945, akan tetapi kalau dilihat dari fungsinya Komisi Yudisial merupakan lembaga negara penunjang (*auxiliary state organs*) dan bukan pelaku kekuasaan kehakiman.

³ W.M. Herry Susilowati, *Hubungan Antara Lembaga Negara Penunjang Dengan Lembaga Negara Utama Dalam Kerangka Sistem Checks And Balances Di Negara Hukum Indonesia dalam Buku Negara Hukum Yang Berkeadilan ; Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Bagir Manan*, PSKN FH Universitas Padjadjaran, Bandung, 2011. Hlm. 114.

Hal ini menunjukkan betapa pentingnya rekrutmen calon Hakim Agung sehingga konstitusi menetapkan lembaga negara tersendiri dan merupakan lembaga negara utama untuk melakukan seleksi. Kondisi ini berbeda dengan rekrutmen untuk jabatan atau profesi-profesi lain termasuk jabatan di lembaga-lembaga utama negara yang biasanya hanya dilakukan oleh lembaga *ad-hoc* atau dibentuk Panitia Seleksi. Wewenang yang diperoleh oleh Komisi Yudisial secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ negara atau pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti wewenang tersebut mempunyai legitimasi yang kuat dari rakyat, karena pada dasarnya baik UUD maupun UU dibuat oleh wakil rakyat.⁴ UUD 1945 *Pasal 24A ayat (3)* menyebutkan bahwa *Calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapat persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai Hakim Agung oleh Presiden*, dan pada *Pasal 24B ayat (1)* bahwa *Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim*. Akan tetapi pada tataran Undang-Undang yang terkait dengan rekrutmen calon Hakim Agung yakni UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, UU No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan UU No. 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial bahwa calon Hakim Agung itu diusulkan oleh Komisi Yudisial dan kemudian **dipilih** oleh DPR dengan kuota 3 (tiga) orang calon untuk setiap kekosongan 1 (satu) orang Hakim Agung di Mahkamah Agung. Pelaksanaan seleksi calon Hakim Agung ini kemudian ditindak lanjuti dengan aturan teknis yaitu Peraturan Komisi Yudisial No. 7 Tahun 2013 tentang Seleksi Calon Hakim Agung.

⁴ *Idem.* Hlm. 116.

Perluasan dan pergeseran makna dari frasa **persetujuan** seperti yang ada di dalam konstitusi menjadi **dipilih** dan adanya **penetapan kuota** berpotensi bertentangan dengan konstitusi dan menimbulkan implikasi yang luas terhadap perekrutan Calon Hakim Agung serta membuka ruang bagi anggota DPR untuk memilih calon-calon yang punya afiliasi dengan parpol-parpol yang ada di DPR atau setidaknya yang punya kedekatan dengan parpol atau anggota DPR tertentu. Kondisi ini telah melenceng dari semangat konstitusi (*spirit constitution*) dan moral konstitusi (*moral constitution*) itu sendiri. Hakim sebagai ujung tombak pelaku Kekuasaan Kehakiman dalam menegakkan hukum dan keadilan haruslah direkrut melalui proses yang independen, obyektif dan profesional jauh dari unsur-unsur yang lain termasuk politik, agar diperoleh calon-calon Hakim Agung yang berintegritas, kapabel dan profesional.

Pelaksanaan pemilihan calon Hakim Agung di DPR, menurut Penulis merupakan **double seleksi** atau **seleksi dua tahap** padahal konstitusi tidak mengatur seperti itu. Hal ini berarti DPR telah menegasikan kewenangan lembaga negara yang diatur oleh Konstitusi yaitu Komisi Yudisial dan melenceng dari pelaksanaan prinsip *checks and balances* antar kekuasaan negara. Seharusnya DPR hanyalah menyetujui atau tidak menyetujui terhadap calon Hakim Agung yang diajukan oleh Komisi Yudisial. Ketentuan yang memberikan kewenangan kepada DPR Republik Indonesia untuk memilih calon Hakim Agung, kemudian diikuti dengan ketentuan bahwa Komisi Yudisial harus mengajukan nama calon hakim agung kepada DPR dengan jumlah 3 (tiga) kali lebih banyak dari calon hakim agung yang dibutuhkan (*Pasal 8 ayat 3* Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan *Pasal 18 ayat (4)* Undang-Undang No.18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial) dan kemudian dilakukan *fit and propertest* di DPR menurut Penulis merupakan bentuk intervensi secara terselubung terhadap Komisi Yudisial. Karena lembaga negara yang diberi kewenangan oleh

konstitusi untuk melakukan seleksi atau memilih orang-orang terbaik untuk dijadikan calon Hakim Agung adalah Komisi Yudisial. Kondisi ini telah mencederai prinsip *checks and balances* antar fungsi kekuasaan negara yang bertujuan untuk terciptanya keseimbangan dalam penyelenggaraan negara bukan justeru saling mereduksi atau mengurangi kewenangan dari lembaga negara lain. Hal ini sejalan dengan pendapat Jimly Asshiddiqie bahwa sebagai konsekuensi terjadinya pemisahan kekuasaan antara cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, mekanisme hubungan diantara cabang-cabang kekuasaan yang terpisah-pisah itu perlu diatur menurut prinsip *checks and balances*, sehingga hubungan antara satu lembaga dengan lembaga lain dapat saling mengimbangi dalam kesetaraan dan kesederajatan.⁵

Dengan adanya ketentuan yang mengharuskan Komisi Yudisial untuk mengusulkan calon Hakim Agung dengan jumlah 3 (tiga) kali lebih banyak dari lowongan yang dibutuhkan, maka Komisi Yudisial wajib untuk mengirimkan calon Hakim Agung dengan jumlah sesuai kuota sebagaimana disebutkan oleh *Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang No. 3 Tahun 2009* dan *Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang No.18 Tahun 2011*, bahwa *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*, akibatnya tidak jarang Komisi Yudisial harus mengabaikan kualitas dan integritas demi mengejar kuota tiga kali lipat dari yang dibutuhkan tersebut sebagaimana ditentukan oleh undang-undang. Lebih ironis lagi, kalau yang terpilih itu justru calon-calon Hakim Agung yang sebetulnya tidak memenuhi standar (karena hanya untuk memenuhi kuota), tetapi karena ia punya kedekatan atau berafiliasi dengan partai politik tertentu di DPR, ia bisa terpilih.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH Press, Yogyakarta, 2004. Hlm. 219.

Adanya kuota 3 banding 1 juga dapat menghilangkan atau meniadakan sistem peringkat yang dilakukan oleh Komisi Yudisial, hal ini terjadi ketika seleksi calon Hakim Agung pada tahun 2011, dimana calon terbaik (peringkat 1) dari hakim karir dan calon terbaik (peringkat 1) dari hakim non karir, kedua-duanya tidak terpilih dalam pemilihan di DPR. Kondisi ini menyebabkan banyak calon Hakim Agung terbaik (peringkat atas) berdasarkan hasil seleksi Komisi Yudisial, menjadi trauma dan tidak berminat untuk mengikuti seleksi lagi sebagai calon Hakim Agung padahal ia mempunyai komitmen yang kuat untuk mengabdikan kepada bangsa dan negara di bidang penegakan hukum di Indonesia. Selain itu adanya sistem kuota dan dilakukan pemilihan oleh DPR juga akan mengacaukan kebutuhan akan Hakim Agung sesuai dengan bidang keahlian menurut permintaan Mahkamah Agung karena Mahkamah Agung saat ini telah menerapkan sistem kamar yaitu, perdata umum, perdata khusus, pidana umum, pidana khusus, Tata Usaha Negara, Agama dan Militer. Komisi Yudisial sendiri dalam melakukan seleksi dan mengusulkan jumlah calon Hakim Agung ke DPR telah sesuai dengan kompetensi berdasarkan kekosongan Hakim Agung di Mahkamah Agung.

Kondisi seperti ini tidak baik bahkan berbahaya bagi proses penegakan hukum kedepan dan dapat menyebabkan keberadaan Hakim Agung yang ada di Mahkamah Agung menjadi tidak seimbang (tidak proporsional) dengan bidang kompetensi atau banyaknya kasus yang ditangani di masing-masing kamar, sehingga kamar-kamar tertentu hakimnya berlebih dan kamar yang lain hakimnya justru kurang. Ada idiom yang menyatakan walaupun aturan/hukumnya tidak baik tetapi kalau penegak hukumnya diisi oleh orang-orang yang baik hasilnya akan baik tetapi walaupun aturan/hukumnya baik kalau penegak hukumnya diisi oleh orang-orang tidak baik hasilnya juga tidak baik.

Kalau dicermati lebih jauh sebenarnya persoalannya bukan hanya karena adanya frasa **persetujuan** yang diganti dengan frasa **dipilih** pada Undang-Undang, melainkan pada adanya ketentuan

tentang kuota 3 (tiga) untuk setiap 1 (satu) kekosongan Hakim Agung karena ketika diajukan 3 (tiga) Calon Hakim Agung, maka untuk menyetujuinya DPR memang harus memilih 1 (satu) orang diantara 3 (tiga) yang diajukan dan tidak mungkin menyetujui ke 3 (tiga) nya dan hal ini merupakan konsekuensi dari adanya kuota. Oleh karena itu adanya pemilihan merupakan suatu proses untuk mendapatkan persetujuan.

Adanya ketentuan kuota kepada Komisi Yudisial terkait jumlah calon Hakim Agung yang diajukan kepada DPR RI untuk disetujui, juga dapat membuka ruang bagi DPR untuk melakukan pemilihan dengan pertimbangan politik bukan berdasarkan integritas dan kualitas si calon. Hal ini tidak sejalan dengan semangat dan moral konstitusi serta berpotensi bertentangan dengan UUD 1945 *Pasal 24A ayat (3)*. Oleh karena itu dimasa mendatang agar dalam persetujuan DPR ini tidak lagi ada proses pemilihan tidak perlu ada kuota lagi atau Komisi Yudisial mengusulkan ke DPR 1 (satu) orang Calon Hakim Agung untuk setiap 1 (satu) orang kekosongan Hakim Agung di Mahkamah Agung.

Dalam negara demokrasi saling kontrol antar cabang kekuasaan negara sesuatu yang lumrah dan harus dilaksanakan, karena ini merupakan bentuk dari pelaksanaan *check and balances*. Apalagi DPR merupakan lembaga negara perwakilan rakyat (legislatif) yang mempunyai fungsi pengawasan termasuk dalam hal pengangkatan pejabat negara. Keterlibatan DPR dalam pengangkatan Hakim Agung harus dimaknai sebagai bentuk kontrol terhadap cabang kekuasaan yang lain, akan tetapi keterlibatan DPR sebagai lembaga politik tidak boleh masuk terlalu jauh apalagi terhadap Kekuasaan Kehakiman, karena hal ini akan mengganggu Independensi Kekuasaan Kehakiman. *Checks and balances* antar fungsi kekuasaan negara dalam pelaksanaannya haruslah dilakukan tanpa mengganggu tugas dan kewenangan dari lembaga negara lain atau jangan sampai melakukan intervensi (campur tangan) terhadap fungsi dari lembaga negara

lain sehingga diperlukan adanya batasan tertentu. Menurut Bagir Manan ada beberapa alasan kenapa kekuasaan kehakiman harus mandiri, antara lain :

- (1) Kekuasaan kehakiman yang mandiri merupakan sendi bagi kehidupan demokrasi dan terjaminnya perlindungan dan penghormatan atas hak asasi manusia.
- (2) Kekuasaan kehakiman yang mandiri merupakan sendi tegaknya paham negara berdasarkan konstitusi yang menghendaki agar kekuasaan negara dibatasi.
- (3) Kekuasaan kehakiman yang mandiri diperlukan untuk menjamin netralitas terutama apabila sengketa terjadi antara warga negara dengan negara/pemerintah.
- (4) Penyelesaian sengketa hukum oleh kekuasaan kehakiman yang mandiri merupakan dasar bagi berfungsinya sistem hukum dengan baik.⁶

Hakim Agung sebagai pelaksana Kekuasaan Kehakiman haruslah dipilih melalui proses yang akuntabel, transparan dan profesional serta dihindarkan dari unsur-unsur politik. Oleh karena itu keterlibatan DPR dalam hal pengangkatan calon Hakim Agung sebaiknya hanya dalam posisi menyetujui atau tidak menyetujui karena sebetulnya proses seleksinya telah selesai di Komisi Yudisial yang merupakan lembaga negara yang diberi amanat langsung oleh UUD 1945, sehingga DPR tidak perlu mengadakan seleksi lagi. Akan tetapi kalau dalam proses persetujuan calon Hakim Agung yang diajukan oleh Komisi Yudisial tersebut DPR menemukan adanya hal-hal yang negatif atau ada laporan yang tidak baik terhadap diri calon berdasarkan bukti-bukti yang valid maka DPR dapat mencoretnya dan meminta kepada Komisi Yudisial untuk diganti dengan urutan calon Hakim Agung berikutnya berdasarkan hasil seleksi Komisi Yudisial dan sesuai dengan formasi kebutuhan Hakim Agung di

⁶ Bagir Manan dalam Sirajuddin dan Zulkarnain ; *Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik Menuju Peradilan yang Bersih dan Berwibawa*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006. Hlm. 30-31.

Mahkamah Agung.

Kalau diamati sebetulnya proses pengangkatan pejabat negara atau pejabat publik di Indonesia ada beberapa cara atau bentuk pengangkatan yang melibatkan DPR berdasarkan UUD 1945, yaitu antara lain :

- a. Pengangkatan pejabat publik dengan mekanisme **pertimbangan**, sebagaimana yang terdapat dalam *Pasal 3 ayat (2)* Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa "*Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR*".
- b. Pengangkatan pejabat publik dengan mekanisme **pemilihan**, sebagaimana yang terdapat dalam *Pasal 23F ayat (1)* Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa "*Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden*".
- c. Pengangkatan pejabat publik dengan mekanisme **persetujuan**, sebagaimana terdapat dalam *Pasal 24B ayat (3)* Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa *Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR*.

Pemilihan anggota Komisi Yudisial berdasarkan Undang-Undang No. 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial juga menggunakan kuota 3 (tiga) kali dari jumlah Anggota Komisi Yudisial yang akan diangkat sama seperti halnya pengusulan calon Hakim Agung, sehingga hal ini juga memaksa DPR harus melakukan proses pemilihan, walaupun UUD 1945 menyatakan melalui persetujuan. Hal ini juga kurang tepat dan tidak konsisten dengan UUD 1945.

Seperti telah disebutkan diatas bahwa terkait dengan rekrutmen atau pengisian pejabat negara ada beberapa jenis yang diatur dalam UUD 1945 khususnya yang terkait dengan keterlibatan DPR, yaitu dipilih oleh DPR dengan persetujuan DPR

dan dengan pertimbangan DPR. Pembentuk UUD 1945 tentunya punya maksud atau motivasi serta punya alasan kenapa harus ada perbedaan atas frasa **dipilih**, **disetujui** dan **dipertimbangkan** oleh DPR dalam pengisian atau rekrutmen pejabat negara. Oleh karena itu menurut penulis hal ini tidak dapat di campur adukkan antara ke 3 ketentuan tersebut sehingga harus dijaga konsistensinya sampai ke tahapan Undang-Undang. Walaupun Undang-Undang adalah penjabaran dari UUD dan merupakan *legal policy* dari pembentuk Undang-Undang (Pemerintah dan DPR) tetapi isinya tetap tidak boleh menyimpang dari maksud UUD tersebut. Kalaulah memang anggota PAH I BP MPR, sebagai perumus pasal-pasal dalam Amandemen UUD 1945, pada waktu itu menginginkan dilakukannya pemilihan oleh DPR dalam hal menetapkan calon Hakim Agung, maka dalam pasal-pasal tersebut tentu dirumuskan dengan frasa **dipilih** bukan **persetujuan** sebagaimana dalam hal pengangkatan anggota BPK (*Pasal 23F ayat (1) UUD 1945*).

Kalau ditelusuri dari aspek historisnya yaitu ketika membuat dan merumuskan pasal-pasal terkait dengan rekrutmen Hakim Agung oleh PAH I BP MPR ada beberapa pendapat yang berkembang pada waktu itu antara yang setuju untuk dipilih oleh DPR dan disetujui oleh DPR atas usul Komisi Yudisial. Tetapi menjelang masa-masa akhir pembahasan dan setelah melalui proses perdebatan yang panjang, anggota fraksi banyak mendukung pendapat yang kedua yaitu Calon Hakim Agung diusulkan oleh Komisi Yudisial dan disetujui oleh DPR. Beberapa pendapat yang menghendaki Komisi Yudisial berwenang mengusulkan calon Hakim Agung dan DPR hanyalah menyetujui yaitu Pataniari Siahaan dari F-PDI Perjuangan. Ia beranggapan, DPR tidak perlu dibebani tugas-tugas yang lebih banyak, termasuk dalam hal rekrutmen Hakim Agung, berikut pendapatnya;

Jadi kami beranggapan bahwa DPR sebenarnya tidak dibebani tugas-tugas yang lebih banyak, ini terkait dengan masalah nanti bagaimana rekrutmen dari Hakim Agung. Kami

seperti sampaikan teman-teman terdahulu, dapat mengusulkan supaya rekrutmen daripada Hakim Agung ini dipilih oleh Komisi Yudisial.⁷

Hal senada juga disampaikan oleh Agun Gunandjar Sudarsa dari F-P. Golkar, dan mengemukakan pendapatnya sebagai berikut ;

Karena bagaimanapun tetap harus ada kontrol diantara cabang kekuasaan itu, nah diantaranya adalah, satu menyangkut, itu bisa diukur daripada proses pengangkatannya, sehingga dalam Pasal 24B itu, kami menyatakan bahwa Hakim Agung diangkat dan diberhentikan dengan persetujuan DPR. Atas usul Komisi Yudisial, nah sehingga dengan kata-kata dengan persetujuan DPR. DPR itu tidak lagi melakukan *fit and proper test*, DPR itu tidak lagi melakukan proses seleksi, tapi DPR hanya memberikan persetujuan, dia dapat menerima atau menolak sejumlah calon-calon Hakim Agung yang diusulkan Komisi Yudisial. Mengapa dilakukan oleh Komisi Yudisial ? Kembali kami mengatakan, agar Kekuasaan Kehakiman yang merdeka itu tidak terintervensi oleh kepentingan-kepentingan politik. Oleh karena itu kami tidak melibatkan institusi-institusi politik dalam rangka proses rekrutmen, oleh karena itulah Komisi Yudisial lah yang memang memiliki kewenangan secara penuh untuk mengusulkan siapa-siapa Calon Hakim Agung tersebut. Saya merasa juga keterkaitan dengan Komisi Yudisium, mungkin juga termasukdiantaranyamelakukantugas-tugas pemantauan pengawasan terhadap apa yang, karena dia dalam proses seleksi terhadap para hakim itu, yang akan diusulkan kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan.⁸

⁷ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia 1945 ; Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku VI Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2008. Hlm. 450.

⁸ *Idem*. Hlm. 450-451.

Sebelum perubahan tahap III UUD 1945 disahkan oleh MPR, rumusan akhir yang disepakati oleh anggota fraksi di PAH I BP MPR tahun 2001 adalah sebagai berikut :

Pasal 24B

- (1) Hakim Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Komisi Yudisial dan dengan persetujuan/pertimbangan DPR.⁹

Berdasarkan rumusan pasal tersebut, pada akhirnya pembentuk UUD memang tidak mempunyai keinginan bahwa Hakim Agung itu dipilih oleh DPR melainkan melalui persetujuan bahkan ada alternatif hanya dengan pertimbangan saja. Hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan oleh 2 anggota PAH I BP MPR, Pataniari Siahaan dari F. PDI Perjuangan dan Agun Gunandjar Sudarsa dari F.P Golkar.

Oleh karena itu demi konsistensi dan kepastian hukum sudah selayaknya Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir konstitusi agar menafsirkan bahwa pasal-pasal terkait dengan adanya kuota 3 (tiga) Calon Hakim Agung untuk setiap 1 (satu) lowongan Hakim Agung dan dilakukan pemilihan oleh DPR bertentangan dengan UUD 1945 atau agar tidak terjadi kekosongan hukum dalam hal rekrutmen Calon Hakim Agung maka pasal-pasal tersebut dinyatakan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) artinya pasal-pasal tersebut tidak bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang dimaknai kuota 1 (satu) orang calon Hakim Agung untuk setiap 1 (satu) lowongan Hakim Agung dan dilakukan persetujuan oleh DPR.

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

Pelaksanaan pemilihan calon Hakim Agung di DPR, menurut Penulis merupakan **double seleksi** atau **seleksi dua tahap** padahal konstitusi tidak mengatur seperti itu. Hal ini

⁹ *Idem.* Hlm. 462.

berarti DPR telah menegasikan kewenangan lembaga negara yang diatur oleh Konstitusi yaitu Komisi Yudisial, dan melenceng dari pelaksanaan prinsip *checks and balances* antar kekuasaan negara. Seharusnya DPR hanyalah menyetujui atau tidak menyetujui terhadap calon Hakim Agung yang diajukan oleh Komisi Yudisial. Ketentuan yang memberikan kewenangan kepada DPR Republik Indonesia untuk memilih calon Hakim Agung, kemudian diikuti dengan ketentuan bahwa Komisi Yudisial harus mengajukan nama calon hakim agung kepada DPR dengan jumlah 3 (tiga) kali lebih banyak dari calon hakim agung yang dibutuhkan dan dilakukan *fit and propertest* di DPR merupakan bentuk intervensi secara terselubung terhadap Komisi Yudisial. Karena lembaga negara yang diberi kewenangan oleh konstitusi untuk melakukan seleksi atau memilih orang-orang terbaik untuk dijadikan calon Hakim Agung adalah Komisi Yudisial.

Adanya ketentuan kuota kepada Komisi Yudisial terkait jumlah calon Hakim Agung yang diajukan kepada DPR RI untuk disetujui, juga dapat membuka ruang bagi DPR untuk melakukan pemilihan dengan pertimbangan politik bukan berdasarkan integritas dan kualitas si calon. Hal ini tidak sejalan dengan semangat dan moral konstitusi serta berpotensi bertentangan dengan UUD 1945 *Pasal 24A ayat (3)*. Adanya kuota 3 (tiga) banding 1 (satu) juga dapat menghilangkan atau meniadakan sistem peringkat yang dilakukan oleh Komisi Yudisial, hal ini terjadi ketika seleksi calon Hakim Agung pada tahun 2011, dimana calon terbaik (peringkat 1) dari hakim karir dan calon terbaik (peringkat 1) dari hakim non karir, kedua-duanya tidak terpilih dalam pemilihan di DPR. Selain itu adanya sistem kuota dan dilakukan pemilihan oleh DPR juga akan mengacaukan kebutuhan dan formasi Hakim Agung sesuai dengan bidang keahlian menurut permintaan Mahkamah Agung karena Mahkamah Agung saat ini telah menerapkan sistem kamar yaitu, perdata umum, perdata khusus, pidana umum, pidana khusus, Tata Usaha Negara, Agama dan Militer.

2. Saran

Hakim Agung sebagai pelaksana Kekuasaan Kehakiman haruslah dipilih melalui proses akuntabel, transparan dan profesional serta dihindarkan dari unsur-unsur politik. Keterlibatan DPR dalam hal pengangkatan calon Hakim Agung sebaiknya hanya dalam posisi menyetujui atau tidak menyetujui karena sebetulnya proses seleksinya telah selesai di Komisi Yudisial yang merupakan lembaga negara yang diberi amanat langsung oleh UUD 1945. Dimasa mendatang agar dalam persetujuan DPR ini tidak lagi ada proses pemilihan tidak perlu ada kuota lagi atau Komisi Yudisial mengusulkan ke DPR 1 (satu) orang Calon Hakim Agung untuk setiap 1 (satu) orang kekosongan Hakim Agung di Mahkamah Agung.

Oleh karena itu perlu dilakukan pengujian terhadap Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang No. 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Bagir Manan, *Teori Dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Montesquieu, Baron de, *The Spirit of Laws ; Dasar-Dasar Ilmu Hukum Dan Politik* (Diterjemahkan oleh M. Khoiril Anam), Nusa Media, Bandung, tt.
- Sirajuddin & Zulkarnain, *Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik Menuju Peradilan yang Bersih dan Berwibawa*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku VI Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2008.

W.M. Herry Susilowati, *Hubungan Antara Lembaga Negara Penunjang Dengan Lembaga Negara Utama Dalam Kerangka Sistem Checks And Balances Di Negara Hukum Indonesia dalam Buku Negara Hukum Yang Berkeadilan ; Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Bagir Manan*, PSKN FH Universitas Padjadjaran, Bandung, 2011.

2. Jurnal / Buletin

Susdiana Rita & Nur Agus Susanto, *Menyongsong Sistem Kamar Di Mahkamah Agung*, Buletin Komisi Yudisial, Vol. V No. 5, April – Mei 2011, Komisi Yudisial RI, Jakarta.

3. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

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

V. MENGKRITISI PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NO. 36 P/HUM/2011 TENTANG HAK UJI MATERIIL TERHADAP SURAT KEPUTUSAN BERSAMA (SKB) KETUA MAHKAMAH AGUNG DAN KETUA KOMISI YUDISIAL

A. PENDAHULUAN

Pada tahun 2010 masa kepengurusan komisioner Komisi Yudisial periode pertama yaitu tahun 2005-2010 dibawah pimpinan Busyro Muqoddas berakhir dan digantilah dengan komisioner Komisi Yudisial periode kedua yaitu tahun 2010-2015 yang dipimpin oleh Eman Suparman dan Wakil Ketua Imam Anshori Saleh dengan 5 orang anggota yaitu, Suparman Marzuki, Taufiqurrahman Syahuri, Jaya Ahmad Jayus, Abbas Said dan Ibrahim.

Dengan kepengurusan Komisi Yudisial yang baru ada harapan akan tercipta hubungan yang lebih baik dengan Mahkamah Agung, karena bagaimanapun ke dua lembaga negara ini adalah mitra kerja dan menjalankan tugas dan kewenangan masing-masing sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kerjasama yang baik dan bersinergi antara ke dua lembaga negara

tersebut akan dapat memperkuat kekuasaan kehakiman, sehingga pada akhirnya peradilan akan kembali mendapat kepercayaan dari masyarakat khususnya para pencari keadilan.

Diawal kepemimpinan Eman Suparman, terlihat hubungan yang sangat baik antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung, namun ternyata kondisi ini tidak berlangsung lama. Meski saat itu pendekatan Komisi Yudisial secara umum terkesan lebih santun, namun terjadi beberapa insiden yang membuat ketegangan kembali muncul. Awalnya adalah masalah tidak dilibatkannya Komisi Yudisial dalam proses rekrutmen hakim yang dilakukan Mahkamah Agung sehingga memunculkan pernyataan dari anggota Komisi Yudisial bahwa rekrutmen tersebut illegal (bertentangan dengan UU) sehingga berpotensi dipersalahkan oleh pihak yang tidak terpilih. Mahkamah Agung keberatan dengan hal tersebut, dan merasa telah berusaha melibatkan Komisi Yudisial pada tempat yang seharusnya. Pada kesempatan lain anggota Komisi Yudisial yang dikutip media menyatakan bahwa ia pernah mendengar adanya praktik suap dalam rekrutmen hakim. Kasus terakhir ini bahkan sempat membuat Mahkamah Agung melaporkan anggota Komisi Yudisial ke kepolisian atas dasar pencemaran nama baik, meski akhirnya dicabut kembali.

Ketegangan memuncak ketika Komisi Yudisial merekomendasikan sanksi terhadap majelis hakim yang memutus kasus Antasari Azhar yang menurut hasil pemeriksaan Komisi Yudisial, terbukti melakukan pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim dengan mendasarkan pada putusan yang dibuat majelis hakim tersebut. Bahkan ketua Mahkamah Agung pada waktu itu secara terbuka melarang hakim yang dipanggil oleh Komisi Yudisial untuk menghadiri pemeriksaan tersebut. Mahkamah Agung kembali meradang atas rekomendasi ini karena menganggap pengawasan yang dilakukan Komisi Yudisial telah masuk ke wilayah teknis yudisial (karena menilai putusan pengadilan) hal mana bertentangan dengan independensi hakim dan bukan merupakan kewenangan Komisi Yudisial

sebagai lembaga pengawas perilaku. Sebaliknya Komisi Yudisial berpandangan bahwa yang mereka lakukan adalah semata-mata menerapkan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim yang disusun bersama antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung yang dituangkan dalam Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Komisi Yudisial.

Ketegangan ini berujung pada dilakukannya Hak Uji Materiil, dan sesuai dengan Keputusan Mahkamah Agung No. 36P/Hum/2011, maka Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim butir 8 (Berdisiplin Tinggi) dan butir 10 (Bersikap Profesional) yang merupakan Surat Keputusan Bersama antara Ketua Mahkamah Agung dengan Ketua Komisi Yudisial dibatalkan oleh Mahkamah Agung. Dalam tulisan ini, penulis akan mengulas tentang latar belakang dilakukannya pengujian (Uji Materiil), asas dan norma hukum serta objek hukum terkait dengan putusan Mahkamah Agung tersebut.

B. PEMBAHASAN

Perbedaan persepsi terkait dengan kode etik dan pedoman perilaku hakim memang terus menjadi persoalan, oleh karena memang ruang lingkup perilaku hakim ini cukup luas yakni sikap, ucapan dan tindakan hakim dipersidangan maupun di luar persidangan. Termasuk perilaku hakim di luar sidang (dalam kehidupan sosialnya) yang dilarang, misalnya mencari popularitas, melakukan pekerjaan lain yang bertentangan dengan ketentuan, berperilaku yang dapat melunturkan kehormatan jabatannya (mengunjungi tempat maksiat). Adapun yang perilaku dipersidangan (dalam menjalankan teknis fungsi yudisial) yang dilarang, misalnya menunjukkan keberpihakan/prasangka/pelecehan terhadap pihak atau kelompok masyarakat tertentu, mengadili perkara dimana ia memiliki konflik kepentingan, bertemu dengan salah satu pihak berperkara di luar ketentuan dan sebagainya.¹

¹ Rifqi S. Assegaf, *Pengawasan Putusan Dan Profesionalisme Hakim Oleh*

Dengan diundangkannya antara lain, UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Komisi Yudisial mempunyai kewenangan untuk menganalisis putusan, dalam Pasal 42 UU Nomor 48 Tahun 2009 disebutkan bahwa Komisi Yudisial dapat menganalisis putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagai dasar rekomendasi untuk melakukan mutasi hakim.² Dapat dijelaskan bahwa politik hukum yang dipilih pemerintah dan DPR adalah memberikan kewenangan kepada Komisi Yudisial untuk memeriksa putusan dalam rangka proses pembinaan karir hakim (mutasi), bukan semata-mata hanya dalam rangka proses pengawasan dan penjatuhan sanksi.³ Selain itu sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 32A ayat (4) Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang menyebutkan bahwa kode etik dan pedoman perilaku hakim ditetapkan oleh Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung, maka diterbitkanlah Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Komisi Yudisial No. 047/KMA/SKB/IV/2009 dan No. 02/SKB/P.KY/IV/2009 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim yang terdiri dari 10 butir.

Permasalahan muncul karena beberapa butir dalam Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim ditafsirkan memberikan wewenang kepada Komisi Yudisial untuk mengawasi sebagian dari pelaksanaan fungsi teknis yudisial hakim, sebagai contoh seperti pada butir 8 dan butir 10 di bawah ini.

Komisi Yudisial dan Independensi Peradilan dalam Buku *Negara Hukum Yang Berkeadilan ; Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Bagir Manan*, PSKN FH Universitas Pajajaran, Bandung, 2011. Hlm. 125-126.

² Pasal 42 Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman. Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 157 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5076.

³ Rifqi S. Assegaf, *Pengawasan Putusan...*, *Op.Cit.* Hlm 134-135

1. Butir 8.1 (Berdisiplin Tinggi)⁴

Hakim berkewajiban mengetahui dan mendalami serta melaksanakan tugas pokok sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya hukum acara, agar dapat menerapkan hukum secara benar dan dapat memenuhi rasa keadilan bagi setiap pencari keadilan.

2. Butir 10.4 (Bersikap Profesional)⁵

Hakim wajib menghindari terjadinya kekeliruan dalam membuat keputusan, atau mengabaikan fakta yang dapat menjerat terdakwa atau para pihak atau dengan sengaja membuat pertimbangan yang menguntungkan terdakwa atau para pihak dalam mengadili suatu perkara yang ditanganinya”.

Penulis berpendapat, penjelasan dari kedua butir aturan dalam kode etik dan pedoman perilaku hakim tersebut memang berpotensi secara substansial masuk ke wilayah teknis yudisial peradilan sehingga hal ini akan mengganggu independensi kekuasaan kehakiman, dan itu bukan kewenangan Komisi Yudisial. Persoalannya adalah 10 item (butir) kode etik dan pedoman perilaku hakim tersebut merupakan hasil keputusan bersama yang dibuat bersama-sama antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial yang pastinya sudah dipelajari dan disepakati oleh Mahkamah Agung.

Sebagaimana disinggung sebelumnya persetujuan Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial yang pada waktu itu menjadi sorotan adalah terkait dengan masalah penanganan perkara Antasari Azhar. Kasus tersebut berawal dari laporan

⁴ Butir 8 Kode Etik & Pedoman Perilaku Hakim dalam SKB Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia dan Ketua Komisi Yudisial Republik Indonesia Nomor 047/KMA/SKB/IV/2009; 02/SKB/P.KY/IV/2009 Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim

⁵ Butir 10 Kode Etik & Pedoman Perilaku Hakim dalam SKB Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia dan Ketua Komisi Yudisial Republik Indonesia Nomor 047/KMA/SKB/IV/2009; 02/SKB/P.KY/IV/2009 Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim

pengacara Antasari atas kejanggalan terhadap putusan hakim dalam kasus tersebut ke Komisi Yudisial. Mereka menilai hakim tidak mempertimbangkan beberapa bukti penting yang dapat membebaskan klien mereka dari jerat hukum, antara lain kesaksian dari ahli teknologi informasi dan ahli forensik. Berdasarkan pemeriksaan yang dilakukan Komisi Yudisial termasuk dengan memeriksa ahli terkait dan para hakim yang memutus perkara tersebut Komisi Yudisial kemudian menyimpulkan adanya pelanggaran kode etik dan pedoman perilaku hakim oleh hakim dan merekomendasikan sanksi berupa pemberhentian sementara (non palu) selama maksimal 6 bulan kepada majelis yang menyidangkan perkara tersebut. Meski dasar hukum dan jenis pelanggaran yang mendasari perkara tersebut dirahasiakan, mencermati pernyataan Komisi Yudisial dan respon Mahkamah Agung diduga kuat Komisi Yudisial menganggap hakim telah melanggar (setidaknya) butir 10.4 (Profesional) dari Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim sebagaimana dikutip diatas. Namun rekomendasi dari Komisi Yudisial tersebut ditolak oleh Mahkamah Agung dan tidak ditindak lanjuti. Sekali lagi kalau dilihat permasalahan ini terkait dengan perbedaan persepsi antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung terhadap Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim walaupun SKB tersebut merupakan Kesepakatan Bersama.

Menurut Rifqi S. Assegaf pasal-pasal dalam Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim yang memuat pula kewajiban hakim untuk menjalankan hukum acara (butir 8.1) atau larangan membuat putusan secara tidak profesional (butir 10.4) harus dipahami maksud dan tujuannya yakni memberikan abstraksi perilaku hakim yang diharapkan (bukan sebagai dasar untuk menjatuhkan sanksi). Upaya untuk mengembalikan penafsiran berbagai klausul dalam Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim sesuai maksud dan tujuannya yakni ke ranah perilaku penting untuk dilakukan. Jika tidak, maka bisa jadi nanti muncul penafsiran bahwa Komisi Yudisial dapat merekomendasikan sanksi bagi hakim yang memutus perkara, menurut Komisi Yudisial tidak

adil dengan pertimbangan bahwa hal tersebut bertentangan, misal dengan butir 1 (8) bahwa “Hakim harus memberikan keadilan kepada semua pihak dan tidak beritikad semata-mata untuk menghukum”.⁶

Bahwa rekomendasi yang diajukan Komisi Yudisial terhadap hakim-hakim yang putusannya dinilai cacat atau salah tidak dimaksudkan dan tidak akan dijadikan dasar untuk mengubah putusan tidak berarti bahwa tidak ada intervensi di sana. Sebagaimana dijelaskan, letak intervensi dalam praktik pengawasan putusan oleh Komisi Yudisial lebih kepada dampak dari praktek tersebut terhadap keberanian hakim untuk memutus perkara sesuai dengan bukti, hukum dan keadilan.⁷

Terkait dengan hakim harus bebas dan merdeka dalam membuat putusan, semua sependapat dengan hal tersebut, menurut penulis sepanjang Komisi Yudisial hanya mempelajari putusan dan tidak mengoreksinya karena memang hal itu bukan kewenangannya, adalah sah-sah saja dan itu bukan merupakan suatu intervensi, oleh karena itu hakimpun jangan merasa diintervensi. Akan tetapi bukan berarti bahwa hakim sama sekali bebas dari pertanggungjawaban atas putusan yang dibuatnya. Teori dan hukum membuka peluang untuk menuntut pertanggungjawaban hukum dan pertanggungjawaban publik (*public accountability*) hakim dalam menjalankan fungsinya tanpa harus mengorbankan independensi peradilan.

Kembali kepada kasus Antasari Azhar dimana Komisi Yudisial telah merekomendasikan terhadap hakim yang menangani kasus tersebut untuk diberi sanksi dinonpalukan selama paling lama 6 bulan akan tetapi tidak direspon oleh Mahkamah Agung. Hal ini terkait dengan perbedaan persepsi terhadap kode etik dan pedoman perilaku hakim. Menurut Mahkamah Agung, Komisi Yudisial telah masuk ke ranah teknis yudisial, sedangkan Komisi Yudisial beranggapan bahwa ia hanya menjalankan tugas

⁶ Rifqi S. Assegaf, *Pengawasan Putusan...*, *Op.Cit.* Hlm. 136-138.

⁷ *Idem.* Hlm. 139.

dan kewenangannya dengan berpedoman kepada kode etik dan pedoman perilaku hakim yang telah disepakati bersama.

Terkait dengan perselisihan tersebut, akhirnya beberapa orang advokat yang terdiri dari Henry D. Panggabean, Humala Simanjuntak, Lintong O. Siahaan dan Sarmanto Tambunan mengajukan permohonan pengujian (uji materiil) terhadap Surat Keputusan Bersama (SKB) dari Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Komisi Yudisial tersebut. Beberapa bulan kemudian terbitlah putusan Mahkamah Agung Nomor 36P/HUM/2011 yang melakukan pembatalan terhadap Surat Keputusan Bersama antara Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Komisi Yudisial Nomor. 047/KMA/SKB/IV/2009 dan Nomor. 02/SKB/P.KY/IV/2009 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim pada butir 8 yaitu Berdisiplin Tinggi dan butir 10 yaitu Profesional melalui mekanisme hak uji materiil.⁸ Adapun isi lengkap dari Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim 8 dan 10 adalah sebagai berikut :

3. Butir 8 (Berdisiplin Tinggi) ⁹

Disiplin bermakna ketaatan pada norma-norma atau kaidah-kaidah yang diyakini sebagai panggilan luhur untuk mengemban amanah serta kepercayaan masyarakat pencari keadilan. Disiplin tinggi akan mendorong terbentuknya pribadi yang tertib di dalam melaksanakan tugas, ikhlas dalam pengabdian dan berusaha untuk menjadi teladan dalam lingkungannya, serta tidak menyalahgunakan amanah yang dipercayakan kepadanya.

Penerapan :

⁸ Lihat Butir 8 dan 10 Kode Etik & Pedoman Perilaku Hakim dalam SKB Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia dan Ketua Komisi Yudisial Republik Indonesia Nomor 047/KMA/SKB/IV/2009; 02/SKB/P.KY/IV/2009 Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim

⁹ Butir 8 Surat Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia dan Ketua Komisi Yudisial Republik Indonesia Nomor 047/KMA/SKB/IV/2009; 02/SKB/P.KY/IV/2009 Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim

- 1) Hakim berkewajiban mengetahui dan mendalami serta melaksanakan tugas pokok sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya hukum acara, agar dapat menerapkan hukum secara benar dan dapat memenuhi rasa keadilan bagi setiap pencari keadilan.
- 2) Hakim harus menghormati hak-hak para pihak dalam proses peradilan dan berusaha mewujudkan pemeriksaan perkara secara sederhana, cepat dan biaya ringan.
- 3) Hakim harus membantu para pihak dan berusaha mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk mewujudkan peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 4) Ketua Pengadilan atau Hakim yang ditunjuk, harus mendistribusikan perkara kepada Majelis Hakim secara adil dan merata, serta menghindari pendistribusian perkara kepada Hakim yang memiliki konflik kepentingan.

4. Butir 10 (Bersikap Profesional) ¹⁰

Profesional bermakna suatu sikap moral yang dilandasi oleh tekad untuk melaksanakan pekerjaan yang dipilihnya dengan kesungguhan yang didukung oleh keahlian atas dasar pengetahuan, ketrampilan dan wawasan luas. Sikap profesional akan mendorong terbentuknya pribadi yang senantiasa menjaga dan mempertahankan mutu pekerjaan, serta berusaha untuk meningkatkan pengetahuan dan kinerja, sehingga tercapai setinggi-tingginya mutu hasil pekerjaan, efektif dan efisien.

Penerapan :

- 1) Hakim harus mengambil langkah-langkah untuk memelihara dan meningkatkan pengetahuan, ketrampilan dan kualitas

¹⁰ Butir 10 Surat Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia dan Ketua Komisi Yudisial Republik Indonesia Nomor 047/KMA/SKB/IV/2009; 02/SKB/P.KY/IV/2009 Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim

pribadi untuk dapat melaksanakan tugas-tugas peradilan secara baik.

- 2) Hakim harus secara tekun melaksanakan tanggung jawab administratif dan bekerja sama dengan para hakim dan pejabat pengadilan lain dalam menjalankan administrasi peradilan.
- 3) Hakim wajib mengutamakan tugas yudisialnya diatas kegiatan yang lain secara profesional.
- 4) Hakim wajib menghindari terjadinya kekeliruan dalam membuat keputusan, atau mengabaikan fakta yang dapat menjerat terdakwa atau para pihak atau dengan sengaja membuat pertimbangan yang menguntungkan terdakwa atau para pihak dalam mengadili suatu perkara yang ditanganinya.

Salah satu pertimbangan hukum dari Hakim Mahkamah Agung dalam memutus perkara tersebut adalah kedua butir tersebut secara substansial masuk kewilayah teknis yudisial sehingga berpotensi melanggar indenpendensi kekuasaan kehakiman yang telah menjadi asas hukum dan berlaku secara universal.

Penulis sependapat dengan argumen hakim Mahkamah Agung tersebut dan menurut penulis yang kurang tepat bukan sikap Berdisiplin Tinggi dan Profesional akan tetapi adalah penjelasan dari kode etik butir. 8 Berdisiplin Tinggi dan butir 10 Bersikap Profesional. Oleh karena itu perlu dirumuskan kembali konsepsi tentang berdisiplin tinggi dan profesional tersebut. Bahwa hakim harus bersikap profesional dan berdisiplin tinggi adalah suatu keniscayaan, akan tetapi jangan sampai ikut campur dalam masalah teknis yudisial. Keluarnya keputusan Mahkamah Agung ini sudah barang tentu akan mempengaruhi kinerja Komisi Yudisial, karena Komisi Yudisial tidak lagi dapat menggunakan kriteria atau indikator profesional dan berdisiplin tinggi dalam menjalankan tugasnya. Namun di pihak lain penulis menganggap ada beberapa permasalahan terkait dengan putusan dari uji material SKB tersebut diantaranya adalah hakim telah

melanggar asas hukum "*nemo iudex in propria causa*" yang artinya tidak seorangpun dapat menjadi hakim atau mengadili hal yang menyangkut dirinya sendiri. Selain itu majelis hakim juga melanggar asas imparisial atau tidak berpihak, bahwa hakim harus mengundurkan diri dari pemeriksaan perkara apabila hakim tidak dapat atau dianggap tidak dapat bersikap netral/imparisial baik karena sejak awal mempunyai sikap berprasangka terhadap salah satu pihak, maupun karena hakim tersebut atau anggota keluarganya mempunyai kepentingan langsung terhadap putusan. Majelis hakim dianggap tidak independen, padahal independensi seorang hakim merupakan persyaratan mutlak.

Sesungguhnya prinsip independensi bukanlah merupakan satu prinsip yang berdiri sendiri, melainkan merupakan satu prasyarat bagi dimungkinkannya suatu sikap yang sangat penting bagi hakim dalam memutuskan perkara yang dipercayakan padanya, yaitu ketidakberpihakan atau imparisialitas. Seandainya ada jaminan bahwa tanpa independensi pun, seorang hakim dijamin tidak berpihak dalam menangani suatu perkara, independensi tersebut tidaklah mendesak. Kenyataan yang dihadapi adalah bahwa sikap independen dari segala pengaruh, baik kekuatan fisik, uang, janji-janji politik dan lain-lain bentuk intervensi, harus terlebih dahulu dibangun untuk memungkinkan tercapai atau terlaksananya prinsip penting lain yaitu ketidakberpihakan (netralitas atau imparisialitas) hakim.¹¹

Dari uraian diatas, menjadi sangat jelas bahwa imparisial atau netral yang wajib hakim miliki, harus menjadi prinsip yang melekat dalam hakekat fungsi hakim, sebagai pihak yang diberi kepercayaan (*entrusted*) memberikan pemecahan kepada setiap perkara yang diajukan kepada pengadilan. Imparsialitas atau ketidakberpihakan melekat dalam fungsi hakim, sebagai prasyarat, sebagai cita negara hukum dan jaminan tegaknya keadilan. Ketidakberpihakan mencakup sikap netral, disertai

¹¹ Maruarar Siahaan, *Kemandirian dan Tanggung Jawab Hakim Dalam Memutus Perkara*, Makalah pada Workshop "*Urgensi Pengawasan Hakim dalam Rangka Mengawal Reformasi Peradilan*", 19-22 Juli 2010, Yogyakarta. Hlm. 5.

penghayatan yang mendalam akan pentingnya keseimbangan antara kepentingan yang terkait dengan perkara. Prinsip ini harus tergambar dalam proses pemeriksaan perkara, dari awal sampai akhir untuk kemudian sampai kepada tahap pengambilan keputusan, sehingga putusan yang diambil dapat diterima sebagai solusi hukum yang adil bagi semua pihak yang berperkara oleh masyarakat pada umumnya. Prinsip ini akan terlihat implementasinya dalam sikap hakim menangani perkara, yang :

- 1) Melaksanakan tugas tanpa prasangka (*prejudice*), tidak melenceng (bias) dan tidak condong pada salah satu pihak.
- 2) Menampilkan perilaku, di dalam maupun di luar pengadilan, dengan tetap menjaga dan meningkatkan kepercayaan masyarakat, profesi hukum dan pihak-pihak berperkara terhadap netralitas/imparsialitas hakim. Contoh-contoh yang dapat diberikan misalnya hakim tidak mengadakan pertemuan dengan salah satu pihak berperkara atau kuasanya, diluar kehadiran pihak lawan atau kuasanya.
- 3) Tidak memberi komentar terbuka atas perkara yang akan atau sedang diperiksa, maupun yang sudah diputus, kecuali untuk memperjelas putusan.
- 4) Mengundurkan diri dari pemeriksaan perkara apabila hakim tidak dapat atau dianggap tidak dapat bersikap netral/imparsial baik karena sejak awal mempunyai sikap berprasangka terhadap salah satu pihak, maupun karena hakim tersebut atau anggota keluarganya mempunyai kepentingan langsung terhadap putusan.¹²

Kemudian juga ada norma hukum yang dilanggar yaitu Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dimana pada Pasal 17 ayat (5) menetapkan bahwa seorang hakim wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila ia mempunyai kepentingan lansung atau tidak langsung dengan perkara yang ia periksa, pada Pasal 17 ayat (6) Undang-

¹² *Idem.* Hlm. 6.

Undang Nomor 48 Tahun 2009 menyatakan bahwa dalam hal terjadi pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) putusan dinyatakan tidak sah dan terhadap hakim atau panitera yang bersangkutan dikenakan sanksi administratif atau dipidana sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.¹³ Terkait dengan objek yang dilakukan pengujian yang berbentuk keputusan (SKB) menurut penulis masih dapat diperdebatkan secara hukum. SKB ini merupakan Surat Keputusan dan bukan merupakan katagori dari peraturan perundang-undangan, sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan¹⁴

Pengertian Peraturan Perundangan sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12/2011) adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Kemudian pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan, yaitu :¹⁵

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

¹³ Pasal 17 ayat (5) &(6) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman. Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 157 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5076.

¹⁴ Pasal 1 angka 2 Undang – Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 82 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5234.

¹⁵ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 82 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5234.

- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Propinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;

Selanjutnya Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa :¹⁶

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Kalau diperhatikan permohonan Hak Uji Materiil yang diajukan oleh pemohon adalah Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Komisi Yudisial Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim, yaitu suatu peraturan kebijakan atau *Beleidsregel* atau *Policy Rule*, bukan merupakan suatu Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut. Peraturan kebijakan merupakan diskresi, *freies ermessen* dalam format tertulis, seperti halnya Juklak, Pengumuman, Surat Edaran, Surat

¹⁶ Pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 82 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5234.

Edaran Bersama, Keputusan Bersama, Surat Keputusan Bersama. Peraturan Kebijakan atau *Beleidsregel* atau *Policy Rule* tidak bisa diuji ke pengadilan, seperti halnya hakim tidak boleh menguji kebijakan atau *doelmatigheid*.

Kalau dilihat daya ikatnya, Keputusan Bersama Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KB KE&PPH) merupakan suatu keputusan bersama yang memuat hal etik dan moral sehubungan dengan perilaku hakim. KB KE&PPH bersifat khusus karena hanya ditujukan kepada profesi tertentu yaitu para hakim. KB KE&PPH ini tidak mengikat secara umum karena tidak bisa diberlakukan kepada orang lain di luar hakim. Dengan demikian KB KE&PPH tidak memenuhi syarat mengikat secara umum sehingga tidak bisa dikategorikan sebagai Peraturan Perundang-undangan.¹⁷

Selain itu perlu juga diingat bahwa SKB ini merupakan hasil kesepakatan bersama antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung yang sudah barang tentu Mahkamah Agung juga terlibat dan ikut membahas dan menyetujuinya. Walaupun putusan tersebut masih dapat diperdebatkan secara hukum akan tetapi karena hal itu merupakan putusan pengadilan, maka harus dihormati dan dipatuhi.

Penulis berpendapat langkah pengujian terhadap Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim ini kurang tepat dan ada kesan bahwa Mahkamah Agung memang tidak mau diawasi serta membela korps institusinya secara berlebihan. Walaupun secara hukum putusan ini benar, tetapi akan lebih baik kalau memang ada masalah dengan SKB tersebut, Mahkamah Agung dapat mengajak Komisi Yudisial untuk melakukan pembahasan bersama terhadap hal-hal yang dianggap bermasalah untuk kemudian merevisi SKB tersebut.

¹⁷ Lihat Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang disebutkan bahwa Peraturan Perundang-Undang adalah Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

C. PENUTUP

Asas seorang tidak dapat menjadi hakim bagi dirinya sendiri (*nemo iudex idoneus in propria causa*) merupakan asas yang bersifat universal dan berlaku untuk semua kasus yang ditangani oleh hakim. Sebagai salah satu asas dalam hukum acara, Mahkamah Agung tidak boleh menyimpanginya.

Selain itu dalam kasus ini Mahkamah Agung juga mengabaikan asas Imparsialitas atau netralitas hakim. Imparsialitas atau ketidakberpihakan hakim mencakup sikap netral, disertai penghayatan yang mendalam akan pentingnya keseimbangan antar kepentingan yang terkait dengan perkara. Prinsip imparsialitas harus tergambar dalam proses pemeriksaan perkara dari awal sampai akhir untuk kemudian sampai kepada tahap keputusan, sehingga putusan yang diambil dapat diterima sebagai solusi hukum yang adil bagi semua pihak yang berperkara. Implementasi dari prinsip ini adalah mengundurkan diri dari pemeriksaan perkara apabila hakim dianggap tidak dapat bersikap netral/imparsial baik karena sejak awal mempunyai sikap berprasangka terhadap salah satu pihak maupun karena hakim tersebut atau anggota keluarganya mempunyai kepentingan langsung terhadap perkara tersebut. Norma hukum yang dilanggar adalah Pasal 17 ayat (5) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, bahwa seorang hakim wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila ia mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung dengan perkara yang ia periksa. Terkait dengan objek yang dilakukan pengujian yang berbentuk Surat Keputusan Bersama bukan merupakan kategori peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Di lain pihak dalam masalah ini memang ada persoalan yang harus dicarikan jalan keluar yaitu bagaimana seandainya ada Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang yang mengganggu atau merugikan hak dan kewenangan konstitusional

hakim Agung, peraturan perundangan tersebut diujinya.

Langkah pengujian terhadap Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim ini kurang tepat dan ada kesan bahwa Mahkamah Agung memang tidak mau diawasi serta membela korps institusinya secara berlebihan. Walaupun secara hukum putusan ini benar, tetapi akan lebih baik kalau memang ada masalah dengan SKB tersebut, Mahkamah Agung dapat mengajak Komisi Yudisial untuk melakukan pembahasan bersama terhadap hal-hal yang dianggap bermasalah untuk kemudian merevisi SKB tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

Maruarar Siahaan, *Kemandirian dan Tanggung Jawab Hakim Dalam Memutus Perkara*, Makalah pada Workshop "Urgensi Pengawasan Hakim dalam Rangka Mengawal Reformasi Peradilan", 19-22 Juli 2010, Yogyakarta.

Rifqi S. Assegaf, *Pengawasan Putusan Dan Profesionalisme Hakim Oleh Komisi Yudisial dan Independensi Peradilan* dalam Buku *Negara Hukum Yang Berkeadilan ; Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Bagir Manan*, PSKN FH Universitas Pajajaran, Bandung, 2011.

2. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung

Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang No. 12 Tahun 20011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Surat Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia dan Ketua Komisi Yudisial Republik Indonesia Nomor 047/KMA/SKB/IV/2009; 02/SKB/P.KY/IV/2009 Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim

Putusan Mahkamah Agung No. 36/HUM/2011 Tentang Hak Uji Materiil Terhadap Surat Keputusan Bersama Ketua Komisi Yudisial dan Ketua Mahkamah Agung V/2009;02/SKB/P.KY/IV/2009 Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim

VI. KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN KOMISI YUDISIAL DI BEBERAPA NEGARA EROPA (IRLANDIA, PERANCIS DAN ITALIA)

A. PENDAHULUAN

Salah satu alasan didirikannya Komisi Yudisial (*Judicial Commission, Judicial Service* atau *Courts Service*) di negara-negara Eropa adalah untuk membangkitkan kembali kepercayaan publik terhadap dunia peradilan. Banyak alasan dan motif yang ada untuk mendirikan lembaga seperti Komisi Yudisial di beberapa negara Eropa, dan pada sebagian negara Komisi Yudisial dibentuk dengan tujuan untuk mengembangkan serta menjadikan peradilan yang efisien.

Peran utama dari Komisi Yudisial antara lain adalah *Pertama*, menjamin adanya independensi peradilan. *Kedua*, ia juga bertugas untuk mengajukan kandidat hakim yang baik dan memberikan pendidikan yang berkualitas bagi para hakim. Dan juga melakukan fungsi lainnya seperti penegakan kedisiplinan hakim, seleksi hakim, pendidikan profesional hakim, pengujian kompetensi hakim, dan juga mulai merambah pada tataran area kode etik hakim. Peran *ketiga* dari Komisi Yudisial adalah mengambil alih fungsi manajemen peradilan dari tanggung jawab

pemerintah (eksekutif), itulah yang dilakukan Komisi Yudisial di negara-negara Eropa khususnya Eropa Utara.¹

Dilihat dari *historical background* Komisi Yudisial di Uni Eropa, didirikannya Komisi Yudisial terinspirasi oleh munculnya gelombang demokrasi di Eropa Timur, yang menuntut terjadinya proses peradilan yang dipercaya oleh publik. Gagasan awal didirikannya Komisi Yudisial di Eropa adalah sebagai penghubung kepentingan pemerintah dan kepentingan peradilan. Selain itu juga untuk memberikan jaminan independensi peradilan. Dalam konteks itu, peran utama Komisi Yudisial di Uni Eropa adalah menjamin sistem peradilan, mengajukan kandidat hakim yang profesional, memberikan pendidikan yang berkualitas kepada hakim, menguji kompetensi hakim, menegakkan kode etik hakim, mengembangkan jaringan publik dan mengambil alih fungsi manajemen peradilan dari tanggung jawab pemerintah. Hal tersebut dijabarkan dengan berbagai kewenangan lanjutan, yaitu ; menyangkut tindakan disipliner, penentuan karir hakim, seleksi hakim, pendidikan hakim, kebijakan umum pada bagian-bagian pelayanan publik yang ada pada peradilan seperti fasilitas anggaran, rumah dinas, dan peningkatan teknologi.

Untuk mengetahui lebih detil maka akan dijelaskan tentang Kekuasaan Kehakiman dan kedudukan serta kewenangan lembaga sejenis Komisi Yudisial di Eropa yaitu dua negara dari Eropa Selatan (Perancis dan Italia) dan satu negara dari Eropa Utara (Irlandia).

B. PEMBAHASAN

1. Kekuasaan Kehakiman Dan Komisi Yudisial Di Irlandia

a. Kekuasaan Kehakiman Di Irlandia

Dalam Konstitusi Irlandia, independensi lembaga peradilan dijamin baik dari sudut pandang hukum maupun secara fungsional

¹ Wim Voermans, *Indonesia Councils for Judiciary, Seminar of Comparative Models of Judicial Commissions ; Peran Komisi Yudisial Di Era Transisi Menuju Demokrasi*, Komisi Yudisial RI, Jakarta, 2010. Hlm. 98-101.

pada tingkat hakim individual. Para hakim Irlandia diangkat oleh Presiden untuk suatu masa jabatan tertentu. Para hakim hanya tunduk pada konstitusi dan undang-undang. Konstitusi Irlandia tidak memperlihatkan suatu jaminan independensi untuk pelaksanaan fungsi lembaga-lembaga peradilan di dalam organisasi peradilan secara keseluruhan, walaupun Konstitusi Irlandia menyebutkan bahwa kekuasaan legislatif dan yudikatif hanya dapat dijalankan oleh organ-organ yang diberi wewenang oleh konstitusi untuk tujuan tersebut.

Kedudukan lembaga peradilan di Irlandia sangat dipengaruhi oleh cara Inggris menjalankan prosedur peradilan dan organisasi peradilannya yang telah ada jauh sebelum adanya Republik Irlandia. Melalui Undang-undang Peradilan tahun 1942, dasar organisasi peradilan Inggris yang telah ada sebelum tahun 1922 diadopsi Irlandia. Perbedaannya dengan Inggris terletak pada kenyataan, bahwa kekuasaan tertinggi manajemen organisasi peradilan diserahkan bukan kepada seorang Lord Chancellor seperti di Inggris, melainkan kepada seorang Menteri Kehakiman.²

Organisasi peradilan biasa di Republik Irlandia yang bertanggungjawab atas pelaksanaan peradilan perdata dan pidana, memiliki dua tingkatan, yakni tingkat pertama yang terdiri dari Pengadilan Tingkat Pertama (*Courts of First Instance*) dan tingkat kedua yang terdiri dari Pengadilan Banding Tertinggi (*Courts of Final Appeal*). Tingkatan pada Pengadilan Tingkat Pertama terdiri dari *High Court* (Pengadilan Tinggi) dan Pengadilan dengan Yurisdiksi Terbatas (*Courts with Local or Limited Jurisdiction*) terdiri dari *Circuit Court* dan *District Court*. *District Court* merupakan pengadilan yang terdiri dari seorang ketua (Presiden) dan 39 hakim. *District Court* memiliki wewenang untuk memeriksa pelanggaran pidana kecil dan kasus-kasus perdata (hingga senilai 25.000 poundsterling). *District Court* melaksanakan peradilan tanpa juri sedangkan *Circuit Court* diberi wewenang untuk memeriksa pelanggaran pidana yang memerlukan juri. *Circuit*

² Lihat, Pasal 35 ayat (2) Konstitusi Irlandia

Court terdiri dari seorang ketua dan lima belas hakim anggota. *Circuit Court* memeriksa perkara pada tingkat banding dan tingkat keputusan akhir dalam kasus pidana oleh *District Court*. *High Court* merupakan lembaga peradilan yang memiliki wewenang umum dalam kasus pidana dan perdata. *High Court* terdiri dari seorang ketua dan 15 hakim biasa. Hakim Ketua dan Ketua atau Presiden *Circuit Court* mengambil bagian di *High Court*.³

Sebagai upaya terakhir, banding terhadap putusan-putusan *High Court* dan putusan pengadilan lainnya yang ditentukan oleh undang-undang dapat diajukan ke Pengadilan Kasasi, yakni Mahkamah Agung. Komposisi peradilan tertinggi Irlandia ini terdiri atas Hakim Ketua, dan setidaknya-tidaknnya empat hakim dan Ketua atau Presiden *High Court*.

Di Irlandia, yurisdiksi perkara administrasi sebagian besar telah berkembang di dalam sistem yurisdiksi perkara perdata dan pidana biasa. Tidak ada pengadilan administrasi khusus. Walaupun demikian apabila pemerintah menjadi suatu pihak berperkara (ada sengketa antara warga negara dan pemerintah), terdapat sebuah tribunal khusus yang berfungsi memeriksa keberatan terhadap tindakan pemerintah sebagai peradilan tingkat pertama. Tribunal ini misalnya *The Appeal Commissioners of Income Tax* (sengketa mengenai perpajakan), dsb.⁴

b. Kedudukan Dan Wewenang Komisi Yudisial Di Irlandia

Komisi Yudisial dibentuk di Irlandia dengan nama *Courts Service* dengan mendasarkan pada model Swedia. Pada tahun 1998, *Courts Service* tersebut dibentuk setelah melalui tiga kali konsultasi dan penelitian. Sejumlah besar wewenang manajerial dan pendanaan di peradilan yang dulu berada di bawah kendali Menteri Kehakiman telah dialihkan kepada *Courts Service*. Dengan pembentukan *Courts Service* pada tahun 1998, sejumlah sasaran

³ Wim Voermans, *Komisi Yudisial Di Beberapa Negara Uni Eropa*, Diterjemahkan oleh Adi Nugroho dan M. Zaki Hussein, Lembaga Kajian dan Advokasi Untuk Independensi Peradilan (LeIP), Jakarta, 2002. Hlm. 36-37.

⁴ *Idem*. Hlm 38

kebijakan telah ditargetkan, yang juga dapat ditemukan dalam pengalaman Belanda yaitu lebih ditekankan pada perbaikan aspek keuangan dan administratif peradilan.⁵

Tugas dan wewenang *Courts Service* dalam undang-undang diuraikan secara cukup tepat dan dapat dipandang sebagai suatu keuntungan sehubungan dengan tanggung jawab yang masih diemban oleh Menteri Kehakiman dalam pelaksanaan peradilan. Apalagi jika dilihat bahwa Menteri tidak lagi dapat dianggap bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan wewenang yang telah diserahkan kepada *Courts Service*. Walaupun tanggung jawab politik untuk manajemen keuangan dan administrasi pengadilan kemudian diserahkan kepada *Courts Service*, bukan berarti Menteri Kehakiman tidak lagi dapat dimintai pertanggung jawaban atas hal tersebut.⁶

Dinamika hubungan pertanggungjawaban antara parlemen dengan *Courts Service* berbeda dengan hubungan antara menteri dan parlemen. Di Irlandia, pembentukan *Courts Service* merupakan sebuah komponen dari suatu operasional peradilan dipertimbangkan ulang. Selanjutnya di Irlandia, fokus sebagian besar diletakkan pada pengorganisasian manajemen keuangan dan administratif pengadilan. Di bidang inilah timbul masalah-masalah besar dan suatu pemecahan langsung sedang dirumuskan. *Courts Service* memiliki susunan perwakilan yang luas di tingkat manajemennya. Oleh karena itu, *Courts Service* memiliki seorang manajer (Kepala Eksekutif) yang menangani manajemen sehari-hari, yang sekaligus mengetuai *Courts Service*.⁷

2. Kekuasaan Kehakiman Dan Komisi Yudisial Di Perancis

a. Kekuasaan Kehakiman Di Perancis

⁵ Wim Voermans, *Komisi Yudisial...*, *Op.Cit.* Hlm. 45.

⁶ *Idem.* Hlm. 46. Lihat juga dalam A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta, 2004. Hlm. 13.

⁷ *Idem.* Hlm. 47.

Organisasi peradilan umum di Perancis ditandai oleh besarnya jumlah lembaga peradilan. *Code de l'Organisation Judiciaire* mengatur organisasi peradilan umum. Wewenang untuk melaksanakan peradilan pada kasus-kasus perdata di tingkat pertama ada pada *Tribunal d'Instance* (setara dengan pengadilan *cantonal* atau *county*) yang memeriksa gugatan-gugatan kecil. *Tribunal de Grande Instance* (setara dengan pengadilan distrik) berwenang memeriksa persengketaan perdata lainnya. Banding dalam kasus perdata dapat dibawa ke *Cour d'Appel* (setara dengan Pengadilan Banding). *Cour de Cassation* yang berkedudukan di Paris, yang melaksanakan fungsi pengadilan tingkat kasasi (setara dengan Mahkamah Agung).⁸

Terkait dengan masalah administrasi peradilan ada beberapa pembagian dan tingkatan. Administrasi pengadilan pidana, pada prinsipnya sama seperti pengadilan perdata, walaupun terdapat penyebutan yang berbeda. Dalam pengadilan tingkat pertama, *Tribunal de Police* diberi wewenang untuk memeriksa pelanggaran, dan *Tribunal Correctionnel* untuk memeriksa tindak pidana (*delic*) umum. Untuk pemeriksaan tindak pidana berat (*crimes*), ada prosedur pengadilan khusus pada tingkat pertama untuk *Cour d'assises* (*Assises Court*). Permohonan banding dalam kasus pidana ditangani oleh *Chambres d'Apple Correctionnelles* (pengadilan pidana banding). *Cour de Cassation* di Paris juga berfungsi sebagai pengadilan kasasi untuk kasus-kasus pidana.⁹

Di samping organisasi peradilan umum untuk perdata dan pidana, masih terdapat banyak pengadilan lain yang diberi wewenang untuk menangani persengketaan perdata dan pidana. Misalnya, terdapat pengadilan terpisah untuk anak di bawah umur (*Tribunaux pur enfants*), pengadilan militer (*Tribunaux militaires*), pengadilan niaga (*Tribunaux de commerce*), kemudian lembaga peradilan yang berkaitan dengan hukum industri (*Conseils de prud'hommes*) dan sebagainya. Tatanan pelaksanaan peradilan perdata dan pidana oleh banyak lembaga peradilan

⁸ Wim Voermans, *Komisi Yudisial...*, *Op.Cit.* Hlm. 65.

⁹ *Idem.* Hlm. 66.

yang berwenang ini sangat terfragmentasi.

Peradilan memiliki kewenangan untuk mengadili persengketaan administratif, atau persengketaan sebagai akibat dari suatu keputusan atau perlakuan organ administratif. Pada tingkat pertama, persengketaan administratif diperiksa oleh Tribunal administratif (pengadilan administratif). Sebagian dari kasus-kasus banding mengenai persengketaan administratif ditangani oleh *Cours Administratives d'Apple* (pengadilan administratif banding). *Conseil d'Etat* di Paris (*departemen contentieux*) berwenang memeriksa sengketa administratif yang diserahkan kepadanya. Kasus-kasus yang ditangani dapat meliputi sengketa administratif di tingkat pertama, kasus-kasus banding dari *Tribunaux Administratives* atau *Cours Administrative d'Appel* dan satu dua kewenangan lain.¹⁰

Independensi peradilan di dalam sistem ketatanegaraan Perancis memperoleh jaminan, baik secara fungsional maupun secara hukum. Konstitusi Perancis mengatur mengenai kedudukan lembaga peradilan yang disebut sebagai "*Autorite Judiciare*".¹¹ Konstitusi Perancis secara prinsip menjamin independensi peradilan dalam arti yang fungsional. Lembaga peradilan ini disebut *Corp Judiciare* yang terdiri dari *magistrate* tetap (*standing magistrate*) dan *magistrate* tidak tetap (*sitting magistrate*). Namun terdapat suatu jaminan konstitusional tambahan untuk menjamin independensi dari *sitting magistrate*, bahwa para hakim *magistrate* tidak tetap ketika sudah diangkat tidak dapat diberhentikan.¹²

b. Kedudukan Dan Wewenang Komisi Yudisial Di Perancis

Komisi Yudisial di dalam sistem ketatanegaraan Perancis disebut *Conseil Superieur de la Magistrature*. *Conseil Superieur de la Magistrature*¹³ (CSM) merupakan lembaga Komisi Yudisial yang memiliki karakteristik yang benar-benar berbeda dengan

¹⁰ *Idem*. Hlm. 66-67.

¹¹ Lihat Bab VIII Konstitusi Perancis 1958

¹² Lihat Pasal 64 Konstitusi Perancis 1958

¹³ *Ibid*

Domstolsverket lembaga Komisi Yudisial di Swedia. CSM mempunyai fungsi utama sebagai penyeimbang antara wewenang Presiden untuk mengangkat hakim-hakim di satu sisi dan wewenang Menteri Kehakiman sehubungan dengan pengangkatan *magistrate* dan melakukan manajemen lembaga peradilan di sisi lain. Presiden Perancis memiliki wewenang atas pengangkatan-pengangkatan tertentu, sedangkan untuk pengangkatan lainnya wewenang ada pada pemerintah berdasarkan pertimbangan Menteri Kehakiman.¹⁴

CSM berwenang untuk memberikan pertimbangan dalam pengangkatan dan pendisiplinan hakim. Karakteristik dalam sistem Perancis adalah implementasi manajemen hakim dan pengadilan yang relatif kaku dari sisi independensi. Di Perancis hakim tidak memiliki status yang sama dengan kebanyakan kolega mereka diluar negara Perancis. Terdapat peraturan disipliner yang ketat dan banyak hierarki. Pengadilan diberikan tanggung jawab yang kecil. Pengaturan yang sangat terpusat ini tidak memberi manfaat dalam pengertian tanggung jawab, keterkaitan organisasi dan manajemen masing-masing pengadilan.

Selain mempunyai peran dalam hal pengangkatan dan kenaikan jabatan, CSM di Perancis juga berwenang untuk memberikan sanksi disiplin, CSM mengeluarkan sanksi-sanksi disipliner bagi anggota *sitting magistrate*. Sanksi-sanksi berkisar antara teguran sampai dengan penarikan hak pensiun dan pelarangan pelaksanaan tugas peradilan tertentu. Tidak dapat dilakukan banding terhadap sanksi disipliner.

Saat ini kepengurusan CSM terdiri dari anggota yang mayoritas merupakan bagian dari lembaga peradilan. Presiden Perancis mengetuai CSM dan Menteri Kehakiman berfungsi sebagai wakil ketua. Selanjutnya terdapat empat anggota, satu orang ditunjuk oleh Ketua Senat, satu orang ditunjuk oleh Ketua *Assemblée Nationale*, satu orang dari lingkungan *Conseil d'Etat*, dan satu orang dari lingkungan *Cour the Comptes* (Kantor Oditur

¹⁴ Wim Voermans, *Komisi Yudisial...*, *Op.Cit.* Hlm. 72-73. Lihat juga dalam A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial ...Op.Cit.* Hlm. 13.

Jenderal). Selain itu terdapat beberapa anggota yang lainnya. Enam diantaranya diangkat *oleh sitting magistrate* melalui suatu sistem perwakilan. Keenam lainnya (juga melalui sistem perwakilan) diangkat oleh anggota Kejaksaan (Kantor Kejaksaan).¹⁵

3. Kekuasaan Kehakiman Dan Komisi Yudisial Di Italia

a. Kekuasaan Kehakiman Di Italia

Konstitusi Italia mengatur kekuasaan kehakiman dengan menempatkan independensi lembaga peradilan sebagai hal yang utama. Ciri khas sistem Italia adalah penekanan yang kuat pada independensi hakim secara individual. Lembaga peradilan melaksanakan kekuasaan yudikatif secara independen, sedangkan Departemen Kehakiman mengatur manajemen dan masalah anggaran pengadilan. Seperti halnya di Perancis, penekanan pada independensi peradilan berpengaruh besar terhadap sistem pengangkatan dan kenaikan pangkat hakim. Berbeda dengan di Belanda, Menteri Kehakiman Italia sama sekali tidak dapat mencampuri masalah pengangkatan dan kenaikan jabatan hakim.¹⁶¹⁶

Organisasi peradilan umum Italia terdiri dari 5 tingkat. Tingkat terendah adalah *Justice of the Peace (Giudici di Pace)* yang merupakan peradilan tingkat pertama, untuk perkara-perkara pidana dan perdata. Peradilan tingkat kedua adalah *Pretori (Pretori)* yang menangani kasus-kasus banding dari *Justice of the Peace*. Peradilan ini juga merupakan peradilan tingkat pertama untuk kasus-kasus perdata dan pidana yang agak serius. Selanjutnya, Peradilan Distrik (*Tribunali*) menangani kasus-kasus perdata dan pidana yang lebih serius pada tingkat pertama dan banding terhadap putusan-putusan *Pretori*. Kemudian Pengadilan Banding (*corti d'apello*) menangani banding terhadap putusan-putusan Pengadilan Distrik sebagai pengadilan tingkat pertama. Kasasi terhadap putusan-putusan

¹⁵ *Idem*. Hlm. 73.

¹⁶ Wim Voermans, *Komisi Yudisial...*, *Op.Cit.* Hlm. 85

pengadilan dimungkinkan melalui Pengadilan Kasasi khusus (*corte di cassazione*) di Roma.

Disamping peradilan dengan yurisdiksi sebagaimana tersebut diatas, terdapat juga hierarki khusus dalam yurisdiksi administrasi dalam sistem peradilan Italia. Banding terhadap keputusan pemerintah yang berkaitan dengan hasil pemilu pada tingkat pertama diperiksa oleh pengadilan administrasi regional (*tribunali amministrative regionali*) dengan kemungkinan banding kepada *Board of State*. Di samping pengadilan-pengadilan tersebut, masih terdapat lagi lembaga peradilan lainnya dalam bidang-bidang tertentu seperti kantor Auditor Jenderal, Mahkamah Militer, Panitia Perpajakan, Mahkamah Agung dan masalah pengairan dan juga Mahkamah Konstitusi yang memiliki wewenang untuk menyatakan konstitusionalitas suatu peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah atau peraturan pemerintah daerah.¹⁷

Independensi peradilan pertama-tama dijamin secara hukum melalui pengaturan mengenai pengangkatan dan pemberhentian hakim. Hakim biasanya diangkat seumur hidup dan pada prinsipnya tidak dapat diberhentikan. Hakim di Italia hanya dapat diskors atau ditempatkan (mutasi) hanya melalui putusan pengadilan Tinggi *magistrate* atau yang disebut *Consiglio Superiore della Magistratura* (CSM).¹⁸

CSM ini merupakan suatu lembaga semacam Komisi Yudisial, yang didirikan secara khusus untuk menjamin independensi lembaga peradilan. Sesuai dengan Pasal 105 Konstitusi Italia, secara hukum lembaga tersebut bertanggung jawab atas pengangkatan, penentuan tugas, penempatan dan kenaikan pangkat hakim, disamping mengambil tindakan-tindakan disipliner terhadap hakim.¹⁹

¹⁷ *Idem*. Hlm. 87.

¹⁸ Lihat Pasal 107 Alinea Pertama Konstitusi Italia

¹⁹ Lihat Pasal 105 Konstitusi Italia. Lihat juga dalam A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial ...Op.Cit.* Hlm. 10.

Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) inilah yang dikenal sebagai lembaga semacam Komisi Yudisial, yang didirikan secara khusus untuk menjamin independensi peradilan atau juga disebut juga dengan *The Superior Council of the Judiciary*.

b. Kedudukan Dan Wewenang Komisi Yudisial Di Italia

CSM sesuai dengan Konstitusi Italia merupakan lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengangkat, menentukan tugas, menempatkan dan menaikkan pangkat hakim disamping memberikan tindakan-tindakan disipliner terhadap hakim. CSM memiliki kewenangan diskresioner untuk menerapkan sanksi disipliner terhadap berbagai pelanggaran peradilan (*judicial misconduct*) dan untuk mengadakan pelatihan bagi hakim.

Hubungan antara Departemen Kehakiman dengan pengadilan ditentukan oleh sebuah model dimana independensi peradilan memperoleh prioritas yang tinggi. Keberadaan CSM telah memperkuat independensi peradilan. Terdapat pembahasan di Italia mengenai perlunya control diri (*self control*) diantara berbagai organisasi pengadilan dalam hal pembuatan kebijakan sehubungan dengan pembelanjaan anggaran. Peran Presiden Republik Italia (yang secara resmi merupakan Presiden CSM) lebih merupakan peran simbolik, atau setidaknya tidak memiliki peran yang mengarah pada keterlibatan secara intrinsik dalam kegiatan CSM. Salah satu kompetensi yang paling penting dari CSM adalah pengangkatan *magistrate*. Penempatan hakim dan pengangkatan Presiden *Magistrati Dirigenti* merupakan wewenang CSM.²⁰

CSM yang didirikan berdasarkan Konstitusi 27 Desember 1947 memulai kerjanya pada tanggal 1 Januari 1984 dan merupakan Komisi Yudisial pertama di Eropa. Pada saat ini, CSM terdiri dari 33 anggota. Tiga diantaranya merupakan anggota tetap yang diangkat melalui Undang-Undang yaitu Presiden Republik (yang secara resmi mengetuai CSM), Ketua Mahkamah Agung dan Jaksa Penuntut Umum pada Pengadilan Kasasi. Duapuluh anggota

²⁰ Wim Voermans, *Komisi Yudisial...*, Op.Cit. Hlm. 96.

berasal dari lingkungan peradilan (*'togati'*) dan sepuluh anggota lainnya berasal dari luar organisasi peradilan (*'laici'*).

Salah satu kompetensi yang paling penting dari CSM adalah pengangkatan *magistrate*. Untuk diangkat menjadi hakim di Italia, pertama-tama seseorang harus diterima dalam pelatihan hakim. Penempatan hakim merupakan wewenang CSM. Penempatan tersebut memiliki sifat ganda. Di satu sisi penempatan dapat berlaku sebagai salah satu sanksi disipliner bagi seorang hakim, disisi lain penempatan yang tidak berhubungan dengan sanksi disipliner. CSM memiliki kewenangan untuk mengadakan pelatihan bagi hakim. Hakim yang masih dalam masa pelatihan memperoleh suatu paket pelatihan wajib (*uditore giudiziario*).²¹

Berdasarkan hasil penelitian terhadap lembaga sejenis Komisi Yudisial, menurut Wim Voermans terdapat lima karakteristik umum lembaga Komisi Yudisial dari berbagai Negara di Eropa, yaitu :²²

1. *Judicial Service Commission* adalah nama yang paling banyak digunakan oleh Negara-negara yang mengatur Komisi Yudisial di dalam konstitusinya.
2. Komisi Yudisial adalah lembaga yang diharapkan dapat merekomendasikan nama Ketua Mahkamah Agung terbaik bahkan juga hakim agung dan hakim lain di bawahnya tanpa dipengaruhi oleh faktor-faktor yang tidak terkait dengan kecakapan.
3. Komisi Yudisial adalah lembaga yang diharapkan dapat melakukan pendisiplinan terhadap para hakim.
4. Keberadaan Komisi Yudisial terkait dengan masalah gagasan kemerdekaan kekuasaan kehakiman di dalam suatu Negara.
5. Keberadaan Komisi Yudisial terkait dengan masalah administrasi pengadilan termasuk promosi dan mutasi hakim.

²¹ *Idem*. Hlm. 97.

²² Wim Voermans, *Komisi Yudisial...*, *Op.Cit.* Hlm. x. Lihat juga dalam A. Ahsin Thohari, *Kedudukan Komisi-Komisi Negara Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Hukum JENTERA, Edisi 12 – Tahun III, Jakarta, 2006. Hlm. 21.

Sedangkan menurut Ahsin Thohari, alasan-alasan utama sebagai penyebab munculnya gagasan untuk membentuk Komisi Yudisial di berbagai negara adalah :²³

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

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

Komisi Yudisial di Eropa utara yang diwakili oleh Irlandia memiliki tanggung jawab dan kompetensi pada area kebijakan teknis dan pembuatan kebijakan pada bidang peradilan. Fungsi yang pertama misalnya terkait soal bagaimana mengefisienkan anggaran peradilan, membuat SOP kebijakan terkait dengan hubungan masyarakat. Adapun fungsi keduanya adalah fungsi manajerial yang dilakukan terhadap peradilan yang meliputi perumahan, untuk hakim, ruang sidang dan informasi publik.

²³ A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial ...Op.Cit.* Hlm. 1.

Sementara Komisi Yudisial di Eropa selatan yang diwakili oleh Perancis dan Italia memiliki kewenangan di dalam penentuan karir, rekrutmen hakim, pendidikan tetap, training berkala, rotasi, mutasi, dan promosi hakim, serta penegakan disiplin (kode etik).

2. Saran

Komisi Yudisial di Indonesia perlu mengadopsi atau meniru Komisi Yudisial yang ada di Eropa dan disesuaikan dengan sistem peradilan Indonesia. Komisi Yudisial di Eropa mempunyai kewenangan dalam hal mengelola organisasi, anggaran dan administrasi peradilan termasuk dalam melakukan promosi, mutasi dan memberikan sanksi terhadap hakim. Mahkamah Agung hanya fokus melaksanakan fungsi peradilan yaitu mengadili dan tidak mengurus masalah administrasi dan organisasi peradilan dengan demikian diharapkan Mahkamah Agung menjadi institusi yang profesional dalam menegakkan hukum dan keadilan.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial Dan Reformasi Peradilan*, ELSAM, Jakarta, 2004.
- Voermans, Wim, *Indonesia Councils for Judiciary, Seminar of Comparative of Judicial Commissions ; Peran Komisi Yudisial Di Era Transisi Menuju Demokrasi*, Komisi Yudisial RI, Jakarta, 2010.
- , *Komisi Yudisial Di Beberapa Negara Uni Eropa*, LeIP bekerjasama dengan The Asia Foundation dan USAID, Jakarta, 2002.

2. Makalah dan Jurnal

- A. Ahsin Thohari, *Kedudukan Komisi - Komisi Negara Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Hukum JENTERA, Edisi 12-Tahun III, Jakarta, 2006.

3. Peraturan Perundang-undangan

Konstitusi Irlandia

Konstitusi Perancis

Konstitusi Italia

BIODATA PENULIS

DR. IR. H. SUPARTO, S.H., S.IP., M.M., M.Si, M.H.



Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Islam Riau (2014-sekarang). Dilahirkan di Bangkalan, 8 Agustus 1969, menyelesaikan S1 pada Fakultas Kehutanan di Institut Pertanian Bogor (IPB), Tahun 1992. S1 Ilmu Pemerintahan diselesaikan pada Tahun 2015 di Universitas Terbuka (UT), kemudian menyelesaikan S1 Ilmu Hukum pada Tahun 2016 di Universitas Islam Riau (UIR) dengan predikat *Cum Laude*. Pada Tahun 2009 dan Tahun 2010 menyelesaikan Magister Ilmu Hukum (S2) dalam bidang Hukum Tata Negara dan Magister Ilmu Pemerintahan (S2)

pada Universitas Islam Riau (UIR) dengan predikat *Cum Laude*. Kemudian pada Tahun 2010 masuk S3 pada program Doktor Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Bandung (UNISBA) dalam bidang Hukum Tata Negara dan lulus Tahun 2012 dengan predikat *Cum Laude*. Selain mengajar juga aktif menulis diberbagai jurnal dan sebagai penyunting dalam buku "*Bunga Rampai Sistem Pemerintahan Islam*" (UIR Press, 2010), salah seorang kontributor dalam buku "*Hukum Dan Teori Dalam Realita Masyarakat*" (UIR Press, 2014) dan "*Problematika Hukum Indonesia ; Teori dan Praktek*" (Rajawali Pers, 2018), penulis buku "*Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilu Serentak ; Dari Inkonsistensi Ke Pelanggaran Kode Etik*" (Bina Karya, 2016) serta buku "*Dinamika Hubungan Antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial Republik Indonesia*" (Bina Karya, 2017).