

DEKADENSI PEMILIHAN HAKIM AGUNG OLEH DPR RI

Hasanuddin Hasim & Rustam Magun Pikahulan *

Abstract

The Plato's conception of the rule of law states that good governance is based on good law. The organization also spreads to the world of Supreme Court justices, the election caused a decadence to the institutional status of the House of Representatives as a people's representative in the government whose implementation was not in line with the decision of the Constitutional Court. Based on the decision of the Constitutional Court No.27/PUU-XI/2013 explains that the House of Representatives no longer has the authority to conduct due diligence and suitability (elect) to prospective Supreme Judges proposed by the Judicial Commission. The House of Representatives can only approve or disapprove candidates for Supreme Court Justices that have been submitted by the Judicial Commission. In addition, the proportion of proposed Supreme Court Justices from the judicial commission to the House of Representatives (DPR) has changed, whereas previously the Judicial Commission had to propose 3 (three) of each vacancy for the Justices, now it is only one of each vacant for Supreme Court Judges. by the Supreme Court. The House of Representatives no longer has the authority to conduct due diligence and suitability (elect) to prospective Supreme Judges proposed by the Judicial Commission. The House of Representatives can only "approve" or "disagree" the Supreme Judge candidates nominated by the Judicial Commission.

Keywords: *Rule of Law, Filling in Positions, Check and Balance, Election of Supreme Court Justices.*

A. Pendahuluan

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

Konsepsi Negara Hukum sesungguhnya telah jauh dari pemikiran yang pada abad sebelum masehi, dan bahkan sebelum ilmu negara itu sendiri disentuh dalam benak fikiran para filosof terdahulu. Secara embrionik, gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato dan Aristoteles, ketika ia memperkenalkan konsep *Nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat di usia tuanya. Dalam *Nomoi*, Plato menguraikan bentuk-bentuk pemerintahan yang mungkin dijalankan. Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Di situ diuraikan juga bahwa pemerintahan harus berdasarkan peraturan hukum dan dalam menjalankan pemerintahan tidak diperbolehkan adanya kesewenang-wenangan. Di samping itu, pembagian kekuasaan juga tidak luput dari salah satu konsepsi Negara Hukum menurut Plato. Intinya bahwa hukum itu tidak seharusnya mengabdikan kepada kepentingan politik sektarian dan primordial melainkan kepada cita-cita politik dalam kerangka kenegaraan. Menurut Hans Kelsen hukum itu merupakan sebuah tatanan normatif yang menjadi pedoman saklek atas kesepakatan antara rakyat dengan penguasa, sehingga hukum itu hadir menjadi keniscayaan sebagai jaminan rasa aman di dalam kehidupan bermasyarakat.³

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) sebagai pedoman kitab hukum tertinggi

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

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

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

di Indonesia, “*Constitutie is de hoogste wet*”,⁴ telah mengalami perubahan sebanyak empat kali. Hal itu, tentu akan membawa implikasi dan pergeseran paradigma terhadap kondisi ketatanegaraan di Indonesia sebagai negara hukum.⁵ Secara inheren telah mengakomodir nilai-nilai demokrasi dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia. Dalam konsepsi negara hukum, keberadaan Hak Asasi Manusia merupakan unsur penting yang harus ada dan memperoleh perlindungan dan penghormatan yang dijamin dan dipenuhi oleh negara dan pemerintah.⁶ Penghormatan terhadap hak fundamental warga negara menjadi aspek yang diutamakan dengan dituangkannya kedalam perubahan konstitusi. Pada perubahan konstitusi yang dilakukan secara konstitusionalisme tersebut telah menjamin adanya hak-hak politik bagi warga negara, penyelenggaraan kekuasaan negara; yang telah dibagi sedemikian rupa sehingga kekuasaan eksekutif diimbangi oleh kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum. itulah yang dinamakan konstitusionalisme (*constitutionalism*).⁷

Deskripsi konstitusionalisme dalam konstitusi dapat dilihat dari konstruksi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang memuat dua esensi makna, frasa ‘kedaulatan berada di tangan rakyat’ mengandung pengakuan akan keberadaan pemerintahan rakyat yang berdaulat atau *democratic state*, dan frasa ‘dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar’ mengandung prinsip konstitusionalisme atau *constitutionalism*. Rakyat dalam melaksanakan kedaulatannya terikat dan patuh pada aturan konstitusi. Kedaulatan yang berada di tangan rakyat tidak dapat

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

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

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

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

dilaksanakan secara bertentangan dengan konstitusi. Kedaulatan rakyat tidak membenarkan *the ruling of the mob*.⁸

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

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

Lahirnya Komisi Yudisial ini dilatarbelakangi atas beberapa hal yaitu:¹³ a). Lemahnya monitoring secara intensif terhadap kekuasaan kehakiman; karena dahulu monitoring hanya dilakukan secara internal saja; b) tidak ada lembaga negara yang menjadi penghubung antar kekuasaan pemerintah (*executive power*) dalam hal ini Departemen Kehakiman dan Kekuasaan Kehakiman (*Judicial power*); c) Kekuasaan kehakiman dianggap tidak mempunyai efisiensi dan efektifitas yang memadai dalam menjalankan tugasnya apabila masih disibukkan

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

⁹Maruar Sirait, "Hak asasi Manusia dan Konstitusi".

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

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

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

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

dengan persoalan-persoalan teknis non hukum; d) tidak adanya konsistensi lembaga peradilan, karena setiap putusan kurang memperoleh penilaian dan pengawasan yang ketat dari sebuah lembaga khusus; e) pola rekrutmen hakim masa itu dianggap terlalu bias dengan masalah politik, karena lembaga yang mengusulkan dan merekrutnya adalah lembaga-lembaga politik, yaitu presiden atau parlemen.

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

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

Eksistensi Komisi Yudisial sesungguhnya telah diakui baik di negara dengan tradisi *civil law* maupun *common law*. Meskipun

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

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

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

Namun, ketika Komisi Yudisial telah berjalan dengan tugasnya, terjadilah sengketa konstitusional antar lembaga hukum di Indonesia. Sengketa konstitusional tersebut terjadi pada tahun 2005, sengketa yang terjadi antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial bermuara pada permohonan hak uji materil yang diajukan oleh 31 orang Hakim Agung terhadap Undang-Undang Komisi Yudisial dan telah diputus Mahkamah Konstitusi pada tahun 2006. Putusan tersebut pada intinya menyatakan bahwa Undang-Undang Komisi Yudisial dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 sehingga harus dirubah. Mahkamah Konstitusi (MK) menyatakan bahwa segala ketentuan UU KY yang menyangkut pengawasan harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum

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

¹⁷Imam Anshori Shaleh, *Konsep Pengawasan Kehakiman*. 6.

mengikat karena terbukti menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*).¹⁸

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

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

1. Pasal 8 ayat (2) UU MA :

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

2. Pasal 8 ayat (3) UU MA:

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

3. Pasal 8 ayat (4) UU MA:

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

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

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

Berdasarkan frase yang tercantum dalam Pasal 8 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU MA dan Pasal 18 ayat (4) UU KY, DPR tidak memberikan persetujuan terhadap calon hakim agung yang diusulkan oleh KY sebagaimana yang diatur dan dikehendaki oleh UUD 1945, tetapi melakukan pemilihan terhadap calon hakim agung tersebut. Pengaturan oleh kedua Undang-Undang tersebut bukan hanya melanggar konstitusi dan menimbulkan ketidakpastian hukum, tapi juga memaksa KY untuk mengajukan calon hakim agung melebihi jumlah lowongan hakim agung yang dibutuhkan. Disamping itu pemilihan calon hakim agung oleh DPR juga berpotensi mengganggu independensi calon hakim agung yang bersangkutan karena mereka dipilih oleh DPR yang nota bene adalah lembaga politik. Mekanisme tersebut dinilai telah melanggar atau setidaknya-tidaknya berpotensi melanggar hak konstitusional sebagaimana yang dijamin oleh konstitusi.¹⁹

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

B. Pembahasan

1. Teori Negara Hukum

Istilah *rechtstaat* (negara hukum) merupakan istilah baru, jika dibandingkan dengan istilah demokrasi, konstitusi, maupun kedaulatan rakyat. Para ahli telah memberikan pengertian terhadap negara hukum. R. Supomo misalnya memberikan pengertian terhadap negara hukum sebagai negara yang tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara. Negara hukum juga akan menjamin tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberikan perlindungan hukum, antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.²⁰

Konsepsi negara hukum merupakan gagasan yang muncul untuk menentang konsep absolutisme yang telah melahirkan negara kekuasaan. Pada pokoknya, kekuasaan penguasa (raja) harus dibatasi agar jangan sampai memperlakukan rakyat dengan sewenang-wenang. Pembatasan itu dilakukan dengan jalan adanya supremasi hukum, yaitu bahwa segala tindakan penguasa tidak boleh sekehendak hatinya, akan tetapi harus tetap berdasarkan atas hukum, menurut ketentuan hukum dan undang-undang yang berlaku dan untuk itu harus ada pembagian kekuasaan negara, khususnya kekuasaan yudikatif harus dipisahkan dari penguasa.²¹

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

²⁰Pendapat Supomo dikutip oleh A. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*(Malang: Bayu Media in Trans, 2004), 7.

²¹Ibid, 19.

negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum.²²

Menurut S.F Marbun negara hukum adalah reaksi dari pemerintahan absolut sebagai perjuangan untuk menegakkan dan memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia guna menghapuskan sistem pemerintahan *absolut* itu sendiri.²³

Pada zaman modern saat ini terdapat dua teori yang menjadi acuan bagi negara-negara yang menganut supremasi hukum, yang pertama yaitu, konsep negara hukum yang dikembangkan di negara Eropa Kontinental yang dikenal dengan konsep negara *Rechtsstaat*. *Rechtsstaat* dalam konsep negara hukum menurut Sthal adalah a) Jaminan terhadap hak asasi manusia; b) Pembagian kekuasaan; c) Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan dan; d) Peradilan administrasi negara.²⁴

Sedangkan yang kedua diambil dari tradisi *Anglo Saxon*, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Decey, dengan sebutan "*The Rule of Law*". Dalam hal ini Decey menyebutkan ada tiga elemen dalam konsep "*The Rule of Law*", yaitu;²⁵

- a. *Supremacy of law*
- b. *Equality before the law*
- c. *Due proces of law*

Dari pemaparan kedua konsep negara hukum di atas, saat ini telah banyak yang mengalami elaborasi yang sangat signifikan dalam perkembangan hukum dan demokrasi yang ada. Meskipun antara konsep *rechtsaat* dengan *the rule of law* memiliki perbedaan latar belakang, akan tetapi pada dasarnya keduanya berkenaan dengan perlindungan atas hak-hak kebebasan sipil warga negara dari kemungkinan tindakan sewenang-wenang kekuasaan negara. Keempat

²²M. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Sinarbakti, 1980) 142.

²³S.F. Marbun, dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi* (Yogyakarta; UII Press, 2001), 15.

²⁴O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*(Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1967), 12.

²⁵Bambang Sutiyono dkk, *Aspek-aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakimandi Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 2005), 8.

prinsip yang dikembangkan Julius Stahl dan ketiga prinsip A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri negara hukum modern di zaman sekarang.²⁶

Jimly Asshiddiqie menyebutkan paling tidak ada sebelas prinsip pokok yang terkandung dalam negara hukum yang demokratis,²⁷ yakni:

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

²⁶Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa*, 57.

²⁷Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar Demokrasi*, (Jakarta:Konpress, 2005), 299-300.

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

Pada masa ini, hampir semua negara di dunia menganut prinsip negara hukum, yakni negara yang menempatkan hukum sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kekuasaan negara dan pemerintahannya.²⁸ Indonesiasendiri merupakan negarayang menerapkan konsep negara hukum yangberbasis Pancasila, seperti yang telah dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon:

“Adanya pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia dalam negara hukum Indonesia, secara intrinsik melekat pada Pancasila dan bersumber pada Pancasila.”

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

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan.
- b. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan negara.
- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir.
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.²⁹

2. Teori pembagian kekuasaan dan Check and Balances

Pemisahan kekuasaan negara merupakan prinsip yang fundamental dalam sebuah negara hukum. Selain karena berfungsi membatasi kekuasaan dari lembaga-lembaga penyelenggaraan negara, pemisahan kekuasaan negara juga untuk mewujudkan spesialisasi

²⁸Ridwan HR, *Hukum Admistrasi Negara* (Jakarta; Rajawali, 2006), 21-22.

²⁹Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Terhadap Rakyat*(Surabaya:Binar Ilmu, 1987)

fungsi dalam rangka mencapai efisiensi yang maksimum, sesuai dengan tuntutan zaman yang modern.³⁰

Berbicara tentang kekuasaan kehakiman dalam suatu negara hukum tidak akan ada artinya apabila kekuasaan penguasa negara masih bersifat absolut dan tidak terbatas. Sehingga kemudian muncul gagasan untuk membatasi kekuasaan penguasa negara, agar dalam menjalankan pemerintah tidak bersifat sewenang-wenang. Dalam upaya membatasi kekuasaan penguasa, perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam berbagai organ agar tidak terpusat di tangan seorang monarkhi (raja absolut).

Teori mengenai pemisahan dan pembagian kekuasaan negara menjadi sangat penting artinya untuk melihat bagaimana posisi atau keberadaan kekuasaan dalam sebuah struktur kekuasaan negara. Gagasan mengenai pemisahan dan pembagian kekuasaan mendapatkan dasar pijakan antara lain dari pemikiran John Locke dan Montesquieu.³¹

Dalam bukunya yang berjudul “*two Treaties of Government*”, John Locke mengusulkan agar kekuasaan di dalam negara itu dibagi kepada organ-organ negara yang berbeda. Menurut John Locke, agar pemerintah tidak sewenang-wenang harus ada pembedaan pemegang kekuasaan dalam negara ke dalam tiga macam kekuasaan, yaitu :

- a. Kekuasaan Legislatif
- b. Kekuasaan Eksekutif
- c. Kekuasaan Federatif

Berbeda dengan John Locke, dengan lebih memfokuskan kepada kewenangan yudikatif, Montesquieu menghendaki model separasi atau pemisahan tugas, fungsi, dan wewenang masing-masing lembaga kekuasaan negara secara mutlak. Semua kekuasaan negara dibagi menjadi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sehingga tidak boleh terjadi tumpang tindih tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing. Keinginan memisahkan kekuasaan negara secara tegas

³⁰Sirajuddin dan Zulkarnaen, *Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik*, (Bandung: Citra Aditya, 2006), 23.

³¹Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspita Sari, *Aspek-aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*(Yogyakarta: UII Press, 2004) 17.

atas ketiga cabang kekuasaan negara tersebut merupakan prasyarat kebebasan yudikatif.³² Penekanan kepada pentingnya kebebasan yudikatif, didasarkan pada pertimbangan karena kekuasaan kehakiman yang independen akan menjamin kemerdekaan individu dan hak asasi manusia.³³

Alasan memisahkan ketiga cabang kekuasaan tersebut untuk mencegah pemusatan kekuasaan pada suatu badan atau orang. Sejarah membuktikan bila kekuasaan diberikan kepada satu orang atau satu badan mengakibatkan terjadinya tindakan sewenang-wenang dari seorang pemimpin, apakah itu bernama raja, ratu, kaisar, atau presiden. Hal ini sesuai dengan pendapat Lord Acton yang menyatakan “*power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*”.³⁴

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

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

³²Sunaryo, J.R., (ed), Montesquieu, *Membatasi Kekuasaan Telaah Mengenai Jiwa Undhang-Undang*, (Jakarta: Gramedia Pustaka, 1993), 51.

³³Ibid.

³⁴Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat-Universitas Padjadjaran Bandung, 1960), 17-18.

antar kekuasaan negara mewarnai kedua sistem pemerintahan tersebut.³⁵ Bagaimana konfigurasi politik suatu negara akan berkaitan langsung dengan hubungan diantara ketiga cabang kekuasaan negara. Herbert Jacob mengatakan bahwa interaksi antara hukum, politik, dan lembaga peradilan adalah penting untuk tiga aktivitas yang menjadi pusat setiap negara modern, yaitu:

- a. *Policy-making* atau pembuatan kebijakan;
- b. *Social control* atau kontrol sosial; dan
- c. *Regime Legitimation* atau legitimasi penguasa.

3. Teori Pengisian Jabatan

Jabatan public secara teoretik dipengaruhi oleh beberapa variabel, antara lain jenis kedaulatan, bentuk pemerintahan dan bentuk negara, sistem pemerintahan, sistem pembagian kekuasaan, serta sistem pertanggungjawaban, yang pada umumnya diatur dalam konstitusi. Dalam konstitusi dapat ditemukan cara pandang suatu bangsa tentang landasan filosofis, serta cita-cita yang hendak dicapai terkait dengan kehidupan ketatanegaraan yang dihipunkan dalam sebuah konstitusi negara terkait. Oleh karena itu, dapat dipahami jika pengertian konstitusi yang dimaksud dalam tulisan ini mengacu pada pengertian konstitusi dalam arti luas. Konstitusi dalam arti luas, tidak hanya berisi tentang dokumen hukum saja melainkan juga tersusun berbagai pandangan filosofis, cita-cita suatu bangsa yang menjadi dasar pemberlakuan konstitusi itu sendiri dalam masyarakatnya. Dengan demikian dapat dipahami, jika kompendium pemilihan kepala daerah diawali dengan pengertian demokrasi.³⁶

Negara sebagai organisasi kekuasaan memiliki wewenang untuk memaksakan kehendaknya pada warga negaranya. Dalam konteks ini perlu diperhatikan kata wewenang yang membedakan

³⁵Moch. Kusnadi dan Harmili Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, (Jakarta: FH UI, 1988), 142.

³⁶Tim Kerja dibawah pimpinan Mochammad Isnaeni Rahmadi, Laporan Akhir Kompendium, Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA), (Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2007), 10.

negara dengan organisasi lainnya seperti kelompok mafia yang juga dapat memaksakan kehendaknya, yang membedakan negara dengan mafia yakni wewenang negara untuk memaksakan ketaatan terhadap aturan-aturannya dengan menggunakan kekerasan fisik yang seperlunya, diakui sebagai sah oleh masyarakat yang berangkutan, sedangkan perintah mafia dipatuhi karena masyarakat takut terhadap kekejaman mafia. Jadi, kekuasaan mafia berdasarkan penindasan, sedangkan negara berkuasa karena diakui keabsahannya.

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

Menurut Logeman, Negara dalam bentuk penjelmaan sosialnya adalah organisasi yaitu suatu perikatan fungsi-fungsi. maka dengan fungsi dimaksudkan suatu lingkungan kerja yang terperinci dalam rangkaian keseluruhan. Dalam hubungannya dengan Negara ia disebut jabata. Negara adalah organisasi jabatan³⁷. Negara berisi berbagai jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan Negara.

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

³⁷JHA. Logeman. *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*. Edisi Terjemahan, (Jakarta: Ichtiar Baru-Van Hoeve), 117.

konsep abstrak sehingga tidak dapat bertindak. Oleh karena itu agar jabatan dapat bertindak harus ada peraturan yaitu manusia sebagai pemangku jabatan.³⁸

Tindakan seorang pemangku jabatan atau disingkat pejabat, hanya mengikat jabatan apabila dia melakukan tindakan jabatan (*amtshandeling*), yaitu tindakan yang dilakukan dalam kualitasnya sebagai pejabat. Agar dibedakan dari tindakan pribadi (*prive handeling*), maka digunakan alat-alat formal seperti: nama jabatan, cap jabatan, kertas jabatan, sampul jabatan, tanda tangan ketua dan sekretaris, dan sebagainya. Jika pada tindakan jabatan, pemangku jabatan tidak bertindak atas namanya sendiri, namun atas nama jabatan yang diwakilinya. Misalnya, tindakan jabatan seringkali dianggap sebagai tindakan si pemangku jabatan.³⁹

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

³⁸Harus Alrasyid. *Pengisian Jabatan Presiden*, (Jakarta: PT Pustaka Utama Grafati, 1999) 5.

³⁹Ibid, 6.

fungsi yang lain melekat atau diletakkan pada jabatan dapat terlaksana, harus ada pemangku jabatan pejabat yang menjalankan fungsi-fungsi tersebut. Hal ini membawa konsekuensi selain ada pemangku jabatan harus ada pranata pengisi jabatan.⁴⁰

Jabatan sebagai lingkungan pekerjaan harus secara terus menerus ada orang yang menjalangkannya. Sebaliknya, jabatan sebagai pribadi harus terus ada orang yang mewakilinya. Orang yang dimaksud adalah pemangku jabatan. Logeman mengatakan bahwa hukum tata Negara positif harus memuat kaidah yang mengatur tentang bagaimana caranya seorang itu secara sah dikualifikasikan sebagai pemangku jabatan. Terkait hal ini Logeman⁴¹ berpendapat:

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

Terkait pemberhentian sementara dari pada pemangku jabatan, jabatan itu kehilangan wakilnya dan hal itu harus diatur menurut norma yang diberikan oleh hukum positif. Hal ini untuk menjamin bahwa jabatan itu tidak akan terlowong karena pemberhentian sementara, maka hal itu tentu tertuju kepada kedudukan seorang pengganti.⁴²

4. Analisa Pemilihan Hakim Agung Indonesia

Posisi produk legislatif yang mendapatkan reaksi sosial atau perlawanan sekelompok orang, yang kemudian perlawanan ini dilanjutkan melalui Mahkamah Konstitusi (MK) dengan cara mengajukan permohonan uji materiil (judicial review), harus disikapi dalam bentuk pengakuan kalau produk yuridis ini mengandung kekurangan, yang oleh sebagian ahli, kekurangan ini diantaranya ditempatkan sebagai produk yang berlawanan terhadap konstitusi 98

⁴⁰Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Jakarta; Direjen Dikti Depdiknas, 2000) 41.

⁴¹JHA. Logeman. *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*. 129.

⁴²Ibid, 132.

(UUD NRI Tahun 1945) dan merugikan rakyat.⁴³ Putusan Mahkamah Konstitusi No.27/PUU-XI/2013 merupakan salah satu bukti, bahwa produk legislasi nasional, diantaranya yang mengatur masalah wewenang dan mekanisme pengisian jabatan publik, masih terdapat kesalahan atau terdapat unsur pelanggaran yang merugikan hak konstitusional warga negara.

Dalam konteks jabatan hakim agung, pada dasarnya Pasal 24A ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengatur mengenai prinsip umum mekanisme pengisian jabatan hakim agung. Yakni bahwa hakim agung diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan untuk selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden. Namun, norma konstitusi ini kemudian diturunkan pada level undang-undang secara keliru melalui ketentuan Pasal 8 ayat (2), (3), dan (4) UU No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, yang menyatakan bahwa hakim agung dipilih oleh DPR. Hal ini yang kemudian dianggap sebagai penyimpangan terhadap konstitusi, karena konstitusi secara tegas dan tersurat mengamanahkan DPR untuk memberikan persetujuan terhadap calon hakim agung, bukan melakukan pemilihan. Warga negara Indonesia yang merasa hak konstitusionalnya terlanggar dengan adanya ketentuan tersebut pun mengajukan permohonan pengujian terhadap 99 Pasal 8 ayat (2), (3), dan (4) UU No. 3 Tahun 2009, dalam hal ini oleh Made Dharma Weda, RM. Panggabean, dan ST. Laksanto Utomo (selaku pemohon). Selain terhadap pasal tersebut, pemohon dalam perkara *a quo* juga mengikutsertakan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang No. 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, untuk ikut diuji konstitusionalitasnya. Dalam duduk perkara, para pemohon mendalilkan bahwa pengangkatan hakim agung dalam undang-undang telah diatur secara menyimpang dari Pasal 24A ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Pemohon berpendapat, menurut Pasal 8 ayat (2), (3), dan (4) UU MA dan Pasal 18 ayat (4) UU KY,

⁴³Abdul Wahid, Jurnal Konstitusi, *Politik Legislasi Menentukan Demokrasi*, Jakarta, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 165.

DPR bukan memberikan persetujuan terhadap calon hakim agung yang diusulkan KY sebagaimana diatur dan dikehendaki oleh UUD NRI 1945, tetapi melakukan pemilihan terhadap calon hakim agung tersebut. Pengaturan oleh kedua Undang-Undang tersebut, menurut pemohon, bukan hanya melanggar konstitusi dan menimbulkan ketidakpastian hukum, tapi juga memaksa KY untuk mengajukan calon hakim agung melebihi jumlah lowongan hakim agung yang dibutuhkan. Oleh karena itu, para pemohon meminta kepada Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan ketentuan-ketentuan yang melanggar konstitusi tersebut.

Adapun salah satu alasan yang diuraikan pemohon ialah bahwa pengaturan kewenangan DPR untuk “memilih” calon hakim 100 agung dalam UU MA dan UU KY telah menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap hak setiap warga negara Indonesia pada umumnya yang berkeinginan mengabdikan sebagai hakim agung karena mekanisme pemilihan calon hakim agung yang terkait dengan keterlibatan DPR menjadi tidak jelas. Alasan lainnya ialah berpotensi mengganggu independensi peradilan karena hakim agung dipilih oleh DPR, di mana dengan mekanisme pemilihan ini memungkinkan DPR menolak calon-calon yang diusulkan oleh KY atas alasan dianggap tidak memenuhi jumlah calon yang disyaratkan UU MA dan UU KY atau DPR memilih calon hakim agung yang dapat melindungi kepentingan partai politik tertentu.

Sebagaimana diketahui bahwa Pasal 18 ayat (4) UU No. 18 Tahun 2011 menyebutkan bahwa untuk setiap lowongan hakim agung, KY mengusulkan 3 (tiga) nama calon untuk dipilih oleh DPR. Pasal ini muncul dianggap sebagai akibat yuridis dari berlakunya Pasal 8 ayat (2), (3), dan (4) UU No. 3 Tahun 2009 yang mengatur tentang pemilihan hakim agung. Pasal ini pula yang menjadi dasar pijakan DPR untuk berpendapat bahwa untuk dapat disetujui atau tidak disetujui sebagai hakim agung, maka DPR perlu untuk melaksanakan berbagai macam tahapan atau proses untuk memberikan pandangan dan penilaian terhadap calon-calon yang diajukan. Atau dengan kata lain, proses pemilihan mutlak adanya jika dari tiap 3 (tiga) nama calon, akan ditentukan 1 (satu) calon untuk ditetapkan sebagai hakim agung yang selanjutnya akan diajukan ke Presiden.

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

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

Sekali lagi, Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya, lebih banyak melihat peran Komisi Yudisial yang harus dikembalikan pada posisinya sebagai lembaga independen yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung.⁴⁴ Oleh karena itu pula, MK beranggapan bahwa ketentuan Pasal 24A ayat (3) UUD NRI 1945 merupakan mekanisme pengusulan yang ketat karena telah melalui proses yang selektif pada Komisi Yudisial. Namun, menjadi tidak sinkron ketika pengaturan tersebut dituangkan pada Pasal 8 ayat (2), (3), dan (4) UU MA, di mana DPR bukan lagi memberikan persetujuan, melainkan DPR memilih calon hakim agung yang diusulkan oleh KY, kemudian melakukan fit and proper test seperti yang telah dilakukan

⁴⁴Lihat Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945, serta Pasal 13 dan 14 UU No. 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

KY, ditambah lagi dengan wawancara yang dilakukan DPR terhadap calon hakim agung untuk menguji penguasaan ilmu hukumnya.

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

Berkaitan putusan tersebut, penulis beranggapan bahwa Mahkamah Konstitusi lebih mempertimbangkan aspek independensi badan peradilan dalam penentuan konstitusionalitas ketentuan dalam UU MA dan UU KY yang diajukan. MK hanya sedikit menyinggung persoalan tujuan dasar dibentuknya Pasal 24A ayat (3) UUD NRI 1945 tersebut, yakni dalam pertimbangan mengenai sejarah pembentukan Pasal 24A ayat (3) pada saat Rapat Pleno PAH I BP MPR yang membahas Perubahan Ketiga UUD 1945, khususnya bagian kekuasaan kehakiman.

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

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

Sementara Pasal 18 ayat (4) UU No. 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, berubah menjadi, “Dalam jangka waktu paling lama 15 lima belas) hari terhitung sejak berakhirnya seleksi uji kelayakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Yudisial menetapkan dan mengajukan

1 (satu) calon hakim agung kepada DPR untuk setiap 1 (satu) lowongan hakim agung dengan tembusan disampaikan kepada Presiden.”

Putusan MK kembali memberikan penjelasan sekaligus penafsiran yang mencerahkan ketentuan mengenai mekanisme pengisian jabatan hakim agung. Sehingga tafsiran mengenai kata persetujuan dan pemilihan menjadi tunggal, yakni sebatas persetujuan yang dilakukan oleh DPR. Putusan MK pun memberikan jaminan kejelasan teknis prosedural dalam pengangkatan hakim agung, juga memberikan kepastian hukum bagi setiap warga negara yang berniat untuk mengabdikan sebagai hakim agung. Sebab, segala proses yang akan dihadapi menjadi jelas dan pasti, mulai dari pendaftaran dan seleksi di Komisi Yudisial, persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, hingga penetapan oleh Presiden melalui instrumen Keputusan Presiden (Keppres).

Masalah pengangkatan hakim agung kembali menyeruak ke permukaan beberapa waktu belakangan ini. Kali ini, Putusan MK No. 27/PUU-XI/2013 dipercaya sebagai pemicunya. Putusan tersebut telah mengubah beberapa ketentuan di dalam Pasal 8 dan Pasal 18 UU Komisi Yudisial (UU No. 22/2004 jo. UU No. 18/2011), dengan sedemikian rupa, sehingga harus dipahami, ringkasnya: (1) kewenangan DPR harus diartikan sebagai sekadar hanya kewenangan untuk memberikan persetujuan saja (jadi bukan memilih); dan (2) KY hanya akan mengajukan 1 (jadi bukan 3) nama calon untuk 1 lowongan hakim agung. Putusan inilah yang kemudian juga mengundang tanda tanya terkait bagaimana persetujuan itu seharusnya diberikan. Atau, dengan kata lain, atas dasar apa DPR seharusnya melandasi keputusannya untuk setuju, atau menolak, calon hakim agung (CHA) yang diusulkan oleh KY.

Pertanyaan di atas belum sepenuhnya terjawab, ketika dalam praktiknya, DPR beberapa waktu lalu menolak 3 CHA yang diusulkan oleh KY. Alasan para anggota DPR yang mengemuka di media, setidaknya-tidaknya secara garis besarnya, didasarkan pada ketidakpercayaan mereka atas kualitas para CHA yang diusulkan oleh KY. Selain itu, DPR juga mempertanyakan mekanisme dan kriteria – Ketua Komisi III selalu menyebutnya sebagai ‘terminologi’, padahal

mungkin maksudnya parameter atau ukuran – yang digunakan oleh KY dalam memilih CHA. Beberapa waktu ke depan ini, DPR dan KY akan menggelar rapat konsultasi antara perwakilan kedua lembaga, untuk membahas permasalahan ini lebih lanjut lagi.

Sekadar untuk diketahui, jika diukur dari Putusan MK, tindakan DPR untuk mengadakan ‘fit and proper test’ itu jelas bertentangan dengan maksud aturan Konstitusi yang telah dikukuhkan oleh MK. Betul bahwa dalam komposisi 1:1 (1 calon untuk 1 lowongan), jadi bukan lagi 3:1 (3 calon (yang masih dapat dipilih) untuk 1 lowongan), DPR pada praktiknya sudah tidak mungkin lagi memilih. Namun, perlu diketahui, bahwa dalam pertimbangan MK, penggunaan “fit and proper test” (lagi) oleh DPR juga telah dinyatakan oleh MK dalam pertimbangannya tidak sesuai dengan maksud perancang Konstitusi.

Terkait hal ini, antara lain, MK menegaskan pendapat Agun Gunanjar Sudarsa yang dikutip dari naskah pembahasan Amandemen UUD 1945: “[...] *Nah, sehingga dengan kata-kata ‘dengan persetujuan DPR’, DPR itu tidak lagi melakukan fit and proper test, DPR tidak lagi melakukan proses seleksi, tetapi DPR hanya memberikan persetujuan atau menolak sejumlah calon hakim yang diusulkan Komisi Yudisial. Kembali kami menekankan, agar kekuasaan kehakiman yang merdeka itu tidak terintervensi oleh kepentingan-kepentingan politik.*” (Putusan MK No. 27/PUU-XI/2013, poin 3.15.8, hlm. 50)

Kalau pertimbangan MK itu yang dijadikan ukuran, maka tindakan DPR untuk tetap mengadakan ‘fit and proper test’ itu tadi, jelas tidak sesuai dengan maksud konstitusi. Namun, sebagaimana dapat kita saksikan bersama, Komisi Hukum DPR toh tetap melakukannya. Ini seharusnya yang menjadi catatan paling mendasar untuk rapat konsultasi dengan KY yang direncanakan dalam waktu dekat ini. Masihkah kita berangkat dari asumsi yang sama bahwa rujukan paling utama adalah konstitusi?

Berdasarkan frase yang tercantum dalam Pasal 8 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU MA dan Pasal 18 ayat (4) UU KY, DPR tidak memberikan persetujuan terhadap calon hakim agung yang diusulkan oleh KY sebagaimana yang diatur dan dikehendaki oleh UUD 1945, tetapi melakukan pemilihan terhadap calon hakim agung tersebut.

Pengaturan oleh kedua Undang-Undang tersebut bukan hanya melanggar konstitusi dan menimbulkan ketidakpastian hukum, tapi juga memaksa KY untuk mengajukan calon hakim agung melebihi jumlah lowongan hakim agung yang dibutuhkan. Disamping itu pemilihan calon hakim agung oleh DPR juga berpotensi mengganggu independensi calon hakim agung yang bersangkutan karena mereka dipilih oleh DPR yang nota bene adalah lembaga politik. Mekanisme tersebut dinilai telah melanggar atau setidaknya-tidaknya berpotensi melanggar hak konstitusional sebagaimana yang dijamin oleh konstitusi.⁴⁵

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

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

⁴⁵Dalam Pendahuluan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 27/PUU-XI/2013, 3.

- kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “*disetujui*”;
- c. Kata “*Pemilihan*” dalam Pasal 8 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai “*persetujuan*”;
 - d. Kata “*Pemilihan*” dalam Pasal 8 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “*persetujuan*”;
 - e. Frasa “*3 (tiga) nama calon*” dalam Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai “*1 (satu) nama calon*”;
 - f. Frasa “*3 (tiga) nama calon*” dalam Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “*1 (satu) nama calon*”;

- g. Pasal 8 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958) selengkapnya menjadi:
- (2) Calon Hakim Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dari nama calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial.
 - (3) Calon Hakim Agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat 1 (satu) orang dari 1 (satu) nama calon untuk setiap lowongan.
 - (4) Persetujuan calon Hakim Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari sidang terhitung sejak tanggal nama calon diterima Dewan Perwakilan Rakyat.
- h. Frasa “3 (*tiga*) calon” dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5250) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai “1 (*satu*) calon”;
- i. Frasa “3 (*tiga*) calon” Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5250) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “1 (*satu*) calon”;
- j. Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2011 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5250) selengkapnya menjadi, “*Dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak berakhirnya seleksi uji kelayakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Yudisial menetapkan dan mengajukan 1 (satu) calon hakim agung kepada DPR untuk setiap 1 (satu) lowongan Hakim Agung dengan tembusan disampaikan kepada Presiden*”.

Berdasarkan putusan No. 27/PUU-XI/2013 tersebut, dapat ditarik garis kesimpulan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat tidak lagi memiliki wewenang untuk melakukan uji kelayakan dan kepatutan (memilih) kepada calon Hakim Agung yang di usulkan oleh Komisi Yudisial. Dewan Perwakilan Rakyat hanya dapat menyetujui atau tidak menyetujui calon Hakim Agung yang sudah diajukan oleh Komisi Yudisial. Selain itu proporsi usulan calon Hakim Agung dari komisi yudisial terhadap Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengalami perubahan, yang mana sebelumnya Komisi Yudisial harus mengusulkan 3 (tiga) dari setiap lowongan hakim agung, sekarang menjadi hanya satu dari setiap lowongan calon Hakim Agung yang di butuhkan oleh Mahkamah Agung.

C. Penutup

1. Putusan Mahkamah Konstitusi terkait pemilihan hakim agung agar tidak menyimpang dari norma UUD 1945, menurut Mahkamah kata “dipilih” oleh DPR dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) harus dimaknai “disetujui” oleh DPR serta kata “pemilihan” dalam ayat (4) UU MA harus dimaknai sebagai “persetujuan”.
2. Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial menyebutkan bahwa Pasal 24 B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan landasan yang kuat bagi reformasi bidang hukum yakni dengan memberikan kewenangan kepada Komisi Yudisial untuk mewujudkan *Check and Balances*.
3. Dewan Perwakilan Rakyat tidak lagi memiliki wewenang untuk melakukan uji kelayakan dan kepatutan (memilih)

kepada calon Hakim Agung yang di usulkan oleh Komisi Yudisial. Dewan Perwakilan Rakyat hanya dapat “menyetujui” atau “tidak menyetujui” calon Hakim Agung yang sudah diajukan oleh Komisi Yudisial.

Referensi

- Achmad, Fajar Mukti & Yulianto. *Dualisme Penelitian Hukum*, Pensil Komunika, Yogyakarta, 2007.
- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Alrasyid, Harus. *Pengisian Jabatan Presiden*, Jakarta: PT Pustaka Utama Grafati, 1999.
- Asikin, Amiruddin & H. Zainal. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta 2004.
- Asshidiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta:
- Assidiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar Demokrasi*. Jakarta:Konpress, 2005.
- Aziz Hakim, Abdul. *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspita Sari, *Aspek-aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Budiharjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politiik* .Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001.
- Fadjar, A. Mukhtie. *Tipe Negara Hukum*. Malang; Bayu Media in Trans, 2004.
- Falaakh, Muhammad Fajrul. “Beberapa Pemikiran Untuk Revisi Undang-undang Komisi Yudisial Republik Indonesia”, dalam *BungaRampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial*, (Jakarta: Komisi Yudisial RI, 2006

- Fukuyama, Francis. *The End of History and The Last Man*. Yogyakarta: Qolam, 2004.
- HR, Ridwan. *Hukum Admistrasi Negara*. Jakarta; Rajawali, 2006.
- Huda, Ni'matul. *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press, 2007.
- Kelsen, Hans. *Pengantar Teori Hukum*. Bandung: Nusa Media, 2010.
- Logeman, JHA. *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*. Edisi Terjemahan, Jakarta: Ichtiar Baru-Van Hoeve.
- M. Hadjon, Philipus. *Perlindungan Hukum Terhadap Rakyat*. Surabaya: Binar Ilmu, 1987.
- Mamuji, Soerjono Soekanto, dan Sri. *Pnenelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Ke-13, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Manan, Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*, Jakarta; Direjen Dikti Depdiknas, 2000.
- Marzuki, Laica. *Konstitusionalisme dan Hak Asasi Manusia*, Jurnal MK Volume 8 No. 4 Agustus 2011.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009.
- Moch. Kusnadi dan Harmili Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta: FH UI, 1988.
- Notohamidjojo, O. *Makna Negara Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1967.
- Rishan, Idul. *Komisi Yudisial; Suatu Upaya Mewujudkan Wibawa Peradilan*. Yogyakarta: Genta Press, 2013.
- S.F. Marbun, dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi*. Yogyakarta; UII Press, 2001.
- Shaleh, Imam Anshori. *Konsep Pengawasan Kehakiman*, Malang: Setara Press, 2014.

- Soeroso, R. *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Sunaryo, J.R., (ed), Montesquieu, *Membatasi Kekuasaan Telaah Mengenai Jiwa Undang-Undang*, Jakarta: Gramedia Pustaka, 1993.
- Sunggono, Bambang. *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002
- Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat-Universitas Padjadjaran Bandung, 1960.
- Zulkarnaen, dan Sirajuddin. *Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik*, Bandung: Citra Aditya, 2006.
- Siahaan, Maruar. “Hak asasi Manusia dan Konstitusi”, *Makalah Diskusi ELSAM (Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat)*, Jakarta, 29 Juni 2010.
- Tim Kerja dibawah pimpinan Mochammad Isnaeni Rahmadi, Laporan Akhir Kompedium, Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA), Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2007.
- Wahid, Abdul. Jurnal Konstitusi, *Politik Legislasi Menentukan Demokrasi*, Jakarta, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 005/PUU-IV/2006
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 27/PUU-XI/2013.
- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial.