

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Struktur ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan pertama, kedua, ketiga, keempat UUD 1945 berubah secara signifikan bahkan dalam batas tertentu sangat radikal.¹ Perubahan-perubahan tersebut berdampak besar terhadap lembaga-lembaga negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Baik itu berupa perubahan yang menambah nilai fungsi dan kewenangan, ataupun mengurangi fungsi dan kewenangan karena dianggap tidak sesuai dengan tujuan pembentukan lembaga yang dimaksud.

Seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sebelum amandemen UUD 1945 DPR merupakan satu dari lima lembaga tinggi di Indonesia. DPR yang merupakan perwakilan rakyat, yang merupakan lembaga kuat dan senantiasa dapat mengawasi tindakan-tindakan presiden. Maka pasca amandemen UUD 1945 DPR juga ikut mengalami perubahan. Fungsi legislasi yang semula ada pada presiden beralih ke DPR.² Akibat perubahan itu hilangnya dominasi presiden dalam proses pembentukan undang-undang.

Selain berkaitan dengan proses legislasi, dalam kewenangannya DPR sebagai penentu kata putus dalam bentuk memberi “persetujuan” terhadap anggota kenegaraan yang meliputi: (1) menyatakan perang, membuat perdamaian, perjanjian dengan negara lain, (2) membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, (3) menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang,

¹ A.Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial & Reformasi Peradilan*, ELSHAM, 2004, h.1.

² Lihat Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 Pasca Amandemen

(4) pengangkatan hakim agung, (5) pengangkatan dan pemberhentian anggota komisi yudisial, (6) agenda kenegaraan lain yang memerlukan pertimbangan presiden yaitu, pengangkatan duta, menerima penempatan duta negara lain, memberi amnesti dan abolisi.³

Jika kita lihat kewenangan pada nomor empat (4) diatas tentang pengangkatan hakim agung, DPR yang notabennya merupakan lembaga legislatif pasca perubahan UUD 1945 diberikan kewenangan untuk ikut serta menentukan calon hakim agung. Sebagaimana tertera dalam Pasal 24A ayat (3) UndangUndang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang berbunyi :

calon hakim agung diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh presiden.

Pasal diatas menjelaskan bahwa DPR memiliki kewenangan untuk memberikan persetujuan perihal penentuan calon hakim agung yang di usulkan oleh Komisi Yudisial sebelum diputuskan oleh presiden. Namun, berbeda jika dilihat pada Pasal 8 UndangUndang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung yang menjelaskan:

- (1) Hakim agung ditetapkan oleh presiden dari nama calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.*
- (2) Calon hakim agung sebagai mana dimaksudkan pada ayat (1) dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dari nama calon yang di usulkan oleh komisi yudisial.*
- (3) 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 Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2010, h. 194

- (4) *Pemilihan calon hakim agung sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal pengajuan nama calon disetujui dalam rapat paripurna.*
- (5) *Pengajuan calon hakim agung oleh dewan perwakilan rakyat sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal pengajuan nama calon diterima presiden.*

Pasal tersebut menerangkan bahwa DPR memiliki kewenangan untuk memilih calon hakim agung yang di ajukan oleh Komisi Yudisial sebelum ditetapkan oleh presiden. DPR memiliki kekuasaan penuh dalam proses seleksi calon hakim agung, mulai dari nama calon hakim agung diajukan Komisi Yudisial yang jumlahnya tiga kali lipat dari yang dibutuhkan hingga proses penetapan calon oleh presiden. DPR dan Komisi Yudisial memiliki peran penting dalam menentukan hakim agung.

Jika kita bandingkan apa yang dijelaskan oleh pasal 8 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 diatas dengan apa yang diamanatkan oleh UUD 1945 jelas sangat berbeda. UUD 1945 hanya memberikan kewenangan kepada DPR sebatas memberikan persetujuan atas nama calon yang diajukan Komisi Yudisial kepada DPR namun berbeda dengan apa yang di terangkan dalam Undang-Undang Nomor 03 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung yang lebih merujuk pada kata memilih.

Kewenangan DPR dalam memberikan persetujuan tidak bisa disamakan dengan kewenangan untuk memilih karena apabila kita melihat sudut pandang pembuat undangundang, para pembuat undang-undang sudah mendefinisikan hal yang berbeda untuk kata “memilih” dan “memberikan persetujuan”.⁴ Batasan desain konstitusi dibedakan menjadi empat kategori, “pertimbangan”, “dipilih”, “persetujuan”, dan “diajukan”, dalam aspek tatanegara keempat pembatasan itu memiliki makna sendiri-

⁴ Dio Ashar Wicaksana, *Kewenangan DPR Dalam Proses Seleksi Calon Hakim Agung*, MaPPI FHUI, 2013.

sendiri yang tidak mungkin dipersamakan.⁵ Dalam konstitusi, kata persetujuan pada Pasal 24A UUD 1945 tentang kewenangan DPR dalam seleksi calon hakim agung pelaksanaannya sama saja dengan kewenangan

DPR dalam pengangkatan Panglima TNI atau Kepala Kepolisian Negara. Pada Pasal 3 Ayat (2) dan Pasal 7 Ayat (3) Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 DPR memberikan persetujuan terhadap calon sebelum ditetapkan oleh presiden. Kata persetujuan disana hanya dimaknai yaitu, memberikan kata setuju atau tidak setuju terhadap calon yang diajukan. Sementara untuk kata memilih yang tertera pada Pasal 8 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 dalam pelaksanaannya dimaknai sama dengan kewenangan DPR untuk memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Perbedaan makna kata tersebut juga dipertegas dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia

(KBBI). Dalam kamus KBBI juga terlihat perbedaan definisi “memberikan persetujuan” dengan “memilih”. Memberikan persetujuan adalah menyatakan setuju (sepakat) dengan membenarkan (mengiyakan, menerima).⁶ Sedangkan memilih merupakan, menunjuk calon dengan memberikan suaranya, atau mencari,

memisahkan mana yang baik dan yang buruk.⁷

Maka tampak jelas bahwa kedua kata itu merupakan dua kata yang berbeda makna.

Pada kenyataannya, pembatasan itu diabaikan di tingkat undang-undang dengan mengaburkan makna “persetujuan” dengan “memilih”. Dalam proses pengisian calon hakim agung terlihat, melalui Undang-Undang Nomor 03 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung DPR memiliki ruang yang sangat leluasa untuk memilih calon hakim

⁵ <http://www.saldiisra.web.id> diakses tanggal 30 Oktober 2013.

⁶ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, 1889. ⁷ *Ibid*.

agung. Dalam perbedaan makna yang tertuang dalam kedua undang-undang tersebut, dalam prakteknya DPR mengabaikan UUD 1945 dan menjalankan wewenang seperti yang tidak jelas digambarkan dalam Undang-Undang Nomor 03 Tahun 2009 tersebut.

Perbedaan tersebut juga diperkuat dengan adanya laporan dari koalisi masyarakat sipil untuk peradilan profesional yang mendaftarkan permohonan uji materi Undang-

Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung dan

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Komisi Yudisial ke Mahkamah

Konstitusi. Koalisi ini adalah gabungan LSM yang terdiri dari Indonesian Legal

Roundtable (ILR), Indonesia Corruption Watch (ICW), Perludem, YLBHI, LBH

Jakarta, LKBH Universitas Sahid, Konsorsium untuk Reformasi Hukum Nasional, dan

Transparency International Indonesia.⁷ Koalisi mengajukan permohonan dengan

mempersoalkan kewenangan DPR untuk memilih seleksi calon hakim agung seperti termuat dalam Pasal 8 ayat (2), (3), (4), (5) Undang-Undang Mahkamah Agung dan Pasal

18 ayat (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Komisi Yudisial. Menurut

Koalisi, makna “pemilihan” dalam pasal-pasal itu tidak sejalan dengan pasal 24A ayat

(3) UUD 1945 yang rumusannya berbunyi DPR memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan komisi yudisial.

Proses seleksi yang dilakukakan oleh DPR terhadap calon hakim agung merupakan bentuk proses seleksi yang hampir sama seperti yang dilakukan oleh

⁷ <http://www.hukumonline.com>, diakses tanggal 2 Mei 2013.

Komisi Yudisial. DPR juga melakukan uji kelayakan dan kepatutan (*Fit and Proper Test*) terhadap calon hakim agung.⁸ Berbagai kalangan dan ahli hukum seperti Prof. Saldi Isra mengatakan bahwa *Fit and Proper Test* yang dilakukan oleh DPR dianggap bertentangan dengan pasal 24A ayat (3) UUD RI 1945 yang telah jelas-jelas menyebutkan bahwa DPR hanya memiliki kewenangan sebatas memberikan persetujuan dalam pengangkatan hakim agung bukan melakukan

proses seleksi.

Jika dikaji dari segi fungsi dasar DPR, untuk melakukan proses seleksi patut diakui bahwa waktu dan tenaga yang dimiliki oleh anggota DPR jauh lebih sedikit. Ini dapat dibuktikan dari niatan awal Komisi III DPR dalam pemilihan hakim agung di bulan Januari 2013 lalu gagal melaksanakan penelusuran rekam jejak karena terbatasnya waktu. Hal itu diakibatkan karena DPR memiliki fungsi utama yang lebih penting sebagai lembaga legislatif negara. DPR memiliki tiga fungsi utama diantaranya pembuatan Undang-Undang, pengawasan dan

penganggaran selain untuk ikut serta dalam pemilihan hakim agung.

Ditakutkan jika melakukan proses seleksi DPR sebagai lembaga politik tidak memiliki kompetensi untuk melakukan penilaian terhadap calon hakim agung karena DPR Tidak memiliki pengetahuan yang cukup tentang hukum.⁹ Sebagai lembaga politik, DPR seharusnya hanya menilai performa calon hakim agung. Misalnya, menggali visi dan misi yang dimiliki calon untuk memberikan perubahan positif terhadap jabatan

⁸ <https://www.mahkamahagung.go.id/>

⁹ <http://www.saldiisra.co.id>

yang akan diembannya. Tidak melakukan hal-hal bersifat teknis seperti yang sudah dilakukan KY saat penjaringan namanama calon-calon.

Metode pemilihan hakim agung oleh DPR dianggap telah menyimpang dari amanat UUD 1945. Serta ditakutkan dengan begitu banyaknya kepentingan dari DPR yang notabennya merupakan lembaga politik yang akan menghancurkan hukum sendiri. Karena kekuasaan politik mempunyai energi yang cukup besar untuk melakukan intervensi terhadap kekuasaan kehakiman.¹⁰

Jika sudah terjadinya intervensi maka, hakim agung yang merupakan hakim tertinggi dan sebagai penjaga benteng aspirasi keadilan masyarakat tidak akan terlihat agung lagi.

Makamah Agung menjadi “*court of last resort*” dan otoritas yang final dalam menentukan sebuah perkara.¹¹ Dalam ketetapan MPR No.II/MPR/1993 dikemukakan bahwa sasaran bidang pembangunan jangka panjang kedua bidang hukum adalah : terbentuk dan berfungsinya sistem hukum yang mantap, bersumberkan Pancasila dan UUD 1945, dengan memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku, yang mampu menjamin kepastian hukum, ketertiban, penegakan dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, serta mampu mengamankan dan mendukung

pembangunan nasional yang didukung oleh aparaturnya hukum, sarana dan prasarana yang memadai serta masyarakat yang sadar dan taat hukum.¹²

¹⁰ A.Ahsin Thohari, *Op.Cit*, h.76.

¹¹ [http:// makalah- hukum. com](http://makalah-hukum.com) diakses tanggal 16 Juli 2013.

¹² Suhrawardi k.Lubis, *Etika Profesi Hukum*, Sinar Grafika Offset, Cet ke 5, 2008, h. V.

Jika bangku hakim agung diduduki para pencari kerja, petualang politik atau pengambil kepentingan sekelompok orang maka hakim agung yang didapatkan adalah hakim agung yang berdirinya diatas kepentingan keadilan itu sendiri. Rekrutmen calon hakim agung harus berjalan secara transparan dan tidak boleh berada di tangan kekuasaan yang memiliki kepentingan secara

politis.¹³

Menurut salah seorang Anggota Komisi III DPR Martin Hutabarat bahwa kepentingan partai politik kental sekali dalam pemilihan hakim agung maka susah untuk mendapatkan hakim agung yang benar-benar mampu memberikan rasa keadilan bagi seluruh masyarakat.¹⁴ Praktik penyalahgunaan wewenang di badan peradilan cenderung menguat dan merusak sendi-sendi peradilan, mengakibatkan menurunnya kewibawaan dan kepercayaan badan peradilan terhadap masyarakat. Keadaan badan peradilan yang demikian tidak dapat dibiarkan terus berlangsung, perlu dilakukan upaya-upaya yang luar biasa yang berorientasi pada terciptanya badan peradilan dan penegak hukum yang sungguh-sungguh dapat menjamin masyarakat dan pencari keadilan benar-benar memperoleh keadilan dan diperlakukan secara adil dalam praktik di pengadilan.

Pernyataan di atas juga diperkuat dengan pernyataan Satjipto Rahardjo yang mengatakan kalau kita menghendaki kembalinya sebuah Mahkamah Agung yang agung, berwibawa, dan bermatabat maka mari kita usahakan pertama-tama untuk

¹³ Lihat Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari dalam bukunya: *Aspek-Aspek perkembangan Kekuasaan Kehakiman*, UII Pres, Yogyakarta, 2005, h.45.

¹⁴ <http://www.hukumonline.com> diakses tanggal 1 Juni 2014.

mengapai aspek manusianya.¹⁵ Maka kita harus menilai dan melihat siapa yang memilih dan apa hasil yang akan dipilih karena itu sangat menentukan kualitas akan hasil dari sebuah keputusan. Namun tanpa adanya perubahan paradigma, proses *fit and proper test* yang tengah berlangsung di Komisi III DPR, hanya akan memberikan peluang yang sangat terbatas untuk hadirnya hakim agung yang benar-benar agung. Hakim yang benar-benar agung hanya mungkin dihasilkan oleh sebuah proses yang berlangsung pula dengan agung.¹⁶

Seperti yang tertera pada latar belakang diatas, maka penelitian ini akan diarahkan untuk mengkaji tentang kewenangan lembaga DPR dalam proses seleksi hakim agung sehingga dapat mengetahui tentang penyimpangan-penyimpangan yang terjadi akibat pelaksanaan kewenangan yang dilaksanakan oleh DPR

tersebut.

B. Rumusan Masalah

Mengacu pada judul yang penulis ambil, maka adapun rumusan masalah dari tulisan ini adalah :

1. Bagaimana proses seleksi calon hakim agung yang dilaksanakan sebelum perubahan dan setelah perubahan UUD 1945 ?
2. Bagaimana kewenangan DPR yang di atur dalam Undang - Undang Tentang Mahkamah Agung dalam hal pengisian jabatan hakim agung jika dibandingkan dengan aturan UUD 1945

¹⁵ Abdul Fickar Hadjar, *Melihat Kembali Peranan MA*, Jurnal Hukum Pantarei No.3 Tahun 2009, h.18

¹⁶ <http://zulfikarmuis.com> diakses tanggal 5 Juni 2013

?

C. Tujuan Penelitian

Seperti yang tertulis dalam latar belakang, maka dalam penelitian ini penulis bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui dan memahami bagaimana bentuk proses seleksi calon hakim agung sebelum terjadinya perubahan dan setelah perubahan UUD 1945 serta bagaimana bentuk penyimpangan - penyimpangan yang terjadi didalamnya.
2. Untuk dapat memahami dan mengetahui apa saja kewenangan DPR yang di atur dalam Undang-Undang Mahkamah Agung dalam hal pengisian jabatan hakim agung jika dibandingkan dengan aturan UUD 1945.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai literatur serta bahan bacaan di perpustakaan untuk menambah informasi sekaligus sumbangan pemikiran dalam bidang ilmu hukum tatanegara khususnya tentang kewenangan–kewenangan terhadap suatu lembaga yang diperkirakan akan menyimpang dari keberadaan UUD 1945.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan manfaat serta dapat meningkatkan kesadaran hukum bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

E. Metode Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, saya menggunakan beberapa metode, diantaranya :

1. Jenis Penelitian

Berkaitan dengan masalah yang dirumuskan diatas, maka jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif, yang membahas doktrindoktrin atau asasasas dalam ilmu hukum.¹⁷ Pada penelitian ini acap kali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Dimana yang diteliti hanya bahan pustaka atau data sekunder, yang mungkin mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.¹⁸ Sepenuhnya menggunakan data sekunder (bahan kepustakaan) sehingga tidak diperlukan sampling, karena data sekunder sebagai sumber utamanya memiliki bobot dan kualitas tersendiri yang tidak bisa digantikan dengan data jenis lainnya.¹⁹

2. Pendekatan Penelitian

Berkaitan dengan perumusan masalah diatas, dapat digunakan berbagai pendekatan diantaranya:

a. Pendekatan Sejarah

¹⁷ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, h.24

¹⁸ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, h. 118

¹⁹ *Ibid.*,h. 119-120

Pendekatan sejarah, pendekatan ini mengutamakan orientasi pemahaman atau penafsiran terhadap fakta sejarah. Dalam penelitian ini penting adanya pendekatan sejarah guna mengetahui bagaimana proses pelaksanaan seleksi yang dilakukan terhadap hakim di Mahkamah Agung hingga peneliti bisa menemukan bentuk penyimpangan yang terjadi dalam setiap proses perubahan dalam

sejarahnya.

b. Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*)

Objek yang akan diperbandingkan dalam penelitian ini adalah proses seleksi yang dilakukan oleh beberapa negara perihal pemilihan hakim agung dibandingkan dengan apa yang diterapkan di Indonesia sendiri sehingga dapat dijadikan sebagai tolak ukur dalam penelitian ini serta membandingkan kewenangan DPR tentang proses seleksi calon hakim agung dalam berbagai bentuk peraturan yang mengaturnya baik itu sesudah perubahan UUD 1945 maupun sebelum perubahan.

c. Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*)

Dalam suatu penelitian normatif, tentu harus menggunakan pendekatan perundangundangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.²⁰

3. Bahan Hukum

Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan dua sumber bahan hukum.

²⁰ Johny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2008, h.302.

a. Bahan hukum primer, merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat.²¹

Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah :

- 1) UUD RI 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 Tentang Susunan, Kekuasaan, dan Jalan Pengadilan Mahkamah Agung
- 3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung
- 4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004
- 5) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Mahkamah Agung
- 6) Undang-Undang Nomor 3 tahun 2009 perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Agung
- 7) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung
- 8) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial
- 9) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman
- 10) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3)
- 11) Peraturan Komisi Yudisial Nomor 7 Tahun 2011

²¹ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT Grafindo Persada, Jakarta, 2010, h.113.

- b. Bahan Hukum Sekunder merupakan bahan yang memberi penjelasan dalam hukum Primer, misalnya rancangan Undang-Undang, rancangan peraturan pemerintah, hasil penelitian hukum, hasil karya ilmiah dari kalangan hukum dan sebagainya.²²

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam melakukan penelitian ini, penulis mengumpulkan bahan hukum dengan studi kepustakaan. Penulis melakukan penelitian terhadap dokumendokumen yang merupakan bahan hukum primer, kemudian melakukan penelitian terhadap bahan hukum sekunder.

5. Analisis Bahan Hukum

Berdasarkan bahan hukum yang dikumpulkan, maka penulis akan melakukan analisis data secara kualitatif, yaitu dengan cara menafsirkan gejala yang terjadi. Analisis bahan hukum yang dilakukan dengan cara mengumpulkan semua bahan yang diperlukan yang bukan merupakan angka-angka dan kemudian menghubungkannya dengan permasalahan yang ada.²³

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Independensi Kekuasaan Kehakiman

UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Sejalan dengan ketentuan tersebut maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan

²² *Ibid.* h.114.

²³ Matthew B.Miles.A.,Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta, 1992, h.15-16.