

Penegakan Hukum dan Keadilan: Perspektif Wewenang dan Tanggung Jawab Presiden terhadap Sistem Peradilan

Zulkarnain Ridlwan¹

I. Pendahuluan

Prinsip kedaulatan di Indonesia mengikrarkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Kedaulatan rakyat itu diserahkan kepada UUD 1945, untuk dibagi. Untuk membaginya, UUD 1945 mengonversi bentuk “kedaulatan” yang bersifat abstrak ke dalam bentuk “kekuasaan” yang lebih bersifat konkret. Maka kedaulatan rakyat pada titik ini berubah bentuk menjadi kekuasaan negara. Kekuasaan negara yang menurut doktrinnya harus dibagi ke dalam beberapa bagian, oleh UUD 1945 didistribusikan kepada lembaga-lembaga negara. Untuk itu sebenarnya dalam setiap pelaksanaan wewenang, lembaga negara penerima bagian kekuasaan negara sedang menjalankan porsi masing-masing dari kedaulatan rakyat.

Sebagaimana praktik pada negara-negara umumnya, distribusi kekuasaan negara di Indonesia yang utama tertuang pada tiga cabang; legislatif, eksekutif, dan yudisial. Pelaksanaan kekuasaan legislatif yang membuat undang-undang diwadahi oleh Dewan Perwakilan Rakyat, sementara kekuasaan eksekutif yang menjalankan undang-undang dipimpin oleh Presiden, adapun kekuasaan yudisial menegakkan hukum dan keadilan dijalankan oleh lembaga peradilan yang di Indonesia terwadahi dalam Mahkamah Agung (MA) beserta badan peradilan di bawahnya², dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Kekuasaan yudisial (selanjutnya disebut kekuasaan kehakiman) yang dijalankan oleh MA dan MK bagi Indonesia menjadi tolok ukur penegakan hukum dan keadilan. Jika sistem peradilan diterjemahkan sebagai sistem penegakan hukum dan keadilan oleh pemegang kekuasaan kehakiman, maka di MA dan MK sejatinya sistem itu berjalan. Dari kedua lembaga itu diharapkan hukum dapat ditegakkan, yang secara formal dilakukan dengan memeriksa, mengadili, dan memutus perkara.³

Penyebutan “hukum” dan “keadilan” dalam satu rangkaian pendefinisian sistem peradilan di atas, tentu bukan tanpa maksud. Harapan agar MA dan MK sebagai lembaga pengadilan tidak hanya menjadi “corong hukum atau corong undang-undang”, melainkan juga menjadi “corong keadilan”. Buahnya tentu saja sebuah sistem peradilan yang membawa hukum dan keadilan secara bersamaan memenuhi tuntutan kemanusiaan bangsa Indonesia.

¹ Dosen pada Bagian Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Lampung. Makalah disampaikan pada FGD kerja sama Lembaga Pengkajian MPR RI dengan Universitas Lampung yang mengangkat Topik “Wewenang dan Tanggung Jawab Presiden dalam Sistem Peradilan guna Menegakkan Hukum dan Keadilan”

² Selanjutnya ditulis ‘MA’ saja, yang juga mewakili penulisan ‘beserta badan peradilan di bawahnya’.

³ Bandingkan dengan pengertian peradilan yang tersirat pada Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UU 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Pada garis lurus itulah hendaknya kekuasaan kehakiman dijalankan. Juga pada garis itu hendaknya kekuasaan kehakiman dipelihara dan dijaga bersama oleh cabang kekuasaan negara lainnya, juga oleh Presiden. Pada titik kesepahaman batasan ini, andil Pemerintah dibutuhkan untuk ikut serta dalam pemeliharaan dan penjagaan.

Namun demikian, peran serta Presiden dalam pemeliharaan dan penjagaan terhadap kekuasaan kehakiman harus dibatasi. Batasan yang dimaksudkan untuk menghindari intervensi Presiden atas kekuasaan kehakiman yang seharusnya merdeka. Hal ini perlu ditegaskan karena Indonesia telah mendeklarasikan diri sebagai negara hukum. Sebuah konsep negara yang bercirikan adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak.⁴

II. Tujuan

Sebagai pengantar diskusi, tulisan ini berupaya menyajikan telaah teoritis tentang kedudukan Presiden terhadap sistem peradilan (bukan 'dalam sistem peradilan'). Dengan mengambil teori negara hukum sebagai pegangan, diharapkan dapat memotret keselarasan pengaturan kedudukan Presiden terhadap sistem peradilan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Prinsip negara hukum yang penulis maksud khususnya tentang kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak. Potret itu nantinya akan menunjukkan apa yang harus peraturan perundang-undangan nyatakan agar kewenangan Presiden mendukung kemerdekaan (kebebasan dan tidak berpihaknya) kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman yang merdeka menjadikan sistem peradilan dapat diandalkan bagi penegakan hukum dan keadilan.

III. Permasalahan

Berdasar pada tujuan penulisan di atas, permasalahan yang relevan dikedepankan untuk dijawab dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana kedudukan kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam telaah teoritis?
2. Bagaimana pengaturan kedudukan Presiden yang berpengaruh terhadap sistem peradilan dan penegakan hukum di Indonesia?
3. Apa gagasan pengaturan yang perlu dinyatakan dalam peraturan perundang-undangan agar kedudukan Presiden dalam negara hukum Indonesia lebih selaras dengan upaya penegakan hukum dan keadilan sekaligus mendukung sistem peradilan?

IV. Kerangka Berpikir

Sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, kedudukan Presiden di Indonesia sangat penting dalam penegakan hukum dan keadilan. Kedudukan dalam penegakan tersebut dilakukan di luar sistem peradilan. "Di luar sistem" berarti tidak menyentuh wewenang kekuasaan kehakiman dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara. Pembatasan yang demikian itu dalam rangka berpegang pada salah satu ciri pokok negara hukum: kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak. Jadi dalam tujuan yang sama dengan pemegang

⁴ Lihat: International Commission of Jurists, 1965. "The Dynamic Aspects of the Rule of Law in the Modern Age", *Report on the Proceedings, the South-East Asian and Pacific Conference of Jurists, Bangkok-Thailand, February 15-19*, hlm. 39-50.

kekuasaan kehakiman, Presiden menegakkan hukum dan keadilan dengan tetap menjaga kebebasan dan ketidakberpihakan MA dan MK.

V. Pembahasan

V.1. Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman sebagai Prinsip Negara Hukum

Terminologi kemerdekaan kekuasaan kehakiman (istilah yang mewakili kebebasan dan tidak berpihaknya kekuasaan kehakiman), dan negara hukum⁵, memiliki keterhubungan yang erat. Hubungan itu digambarkan Burbank dan Barry dalam kerangka bahwa negara hukum butuh kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagai konsekuensi diadopsinya prinsip *rule of law*, sementara kemerdekaan kekuasaan kehakiman membutuhkan hukum sebagai pengatur negara tertinggi⁶. Keterhubungan antarkeduanya itu sekaligus menciptakan hubungan sebab-akibat, bahwa kemerdekaan kekuasaan kehakiman menjadi sebab adanya negara hukum, pada sisi lain kekuasaan kehakiman menjadi akibat dari dilaksanakannya prinsip negara hukum dalam suatu negara.

International Commission of Jurists pada South-East Asian and Pacific Conference of Jurists, Tahun 1965 di Bangkok menyepakati konsensus ciri pemerintahan demokratis di bawah *Rule of Law*, sebagai berikut:⁷

- a) Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu konstitusi juga harus menentukan prosedur untuk memperoleh perlindungan hak-hak yang dijamin;
- b) Badan Kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
- c) Pemilihan umum yang bebas;
- d) Kebebasan menyatakan pendapat;
- e) Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi; dan
- f) Pendidikan kewarganegaraan.

Bebas dan tidak memihaknya lembaga kehakiman dalam menyelenggarakan kekuasaannya selain penting bagi kekuasaan kehakiman sendiri, juga berefek positif bagi negara hukum. Dinyatakan demikian, karena kerja-kerja kehakiman secara langsung ikut mengawasi tindakan pemerintah. Seperti dinyatakan John Alder “*The judiciary accept a responsibility for the maintenance of the rule of law that embraces a willingness to oversee executive action and to refuse to countenance behaviour that threatens either basic human*

⁵ Istilah ‘negara hukum’ diterjemahkan dari beberapa istilah asing, diantaranya *rechtsstaat* dan *rule of law*. Namun kedua konsep yang dikandung kedua istilah itu bertujuan sama yaitu mewujudkan perlindungan terhadap kesewenangan kekuasaan pemerintah dan perlindungan HAM. Lihat: Brian Z. Tamanaha, *On the Rule of Law*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), hlm. 110.

⁶ Stephen B. Burbank dan Friedman Barry, *Judicial Independence at the Crossroads. An interdisciplinary Approach*, (California: Sage, 2002), hlm. 4-7.

⁷ International Commission of Jurists, 1965. “The Dynamic Aspects... *Loc.Cit*, sebagaimana dikutip pula dalam Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Cetakan keenam, (Jakarta: Aksara Baru, 1987), hlm. 14; dan Johan Jasin, *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar*, Jilid 2, (Yogyakarta: Deepublish, 2016), hlm. 148.

rights or the rule of law”⁸, bahwa peradilan bertanggung jawab untuk memelihara supremasi hukum yang juga berarti mengawasi tindakan pemerintah dan menolak untuk menyetujui perilaku yang mengancam hak asasi manusia atau supremasi hukum.

Secara normatif dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, ketentuan mengenai kekuasaan kehakiman diatur dalam Pasal 24, Pasal 24A, dan Pasal 24C UUD 1945 yang rincian khususnya diatur dalam tiga UU, yaitu: a) UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman; b) UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 2004; dan c) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011. Ketentuan dalam UUD 1945 dan tiga UU itu mengatur hal-hal pokok tentang kekuasaan kehakiman.⁹

Secara teori, lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman paling membutuhkan adanya jaminan kemerdekaan dari cabang kekuasaan negara yang lain. Doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dari *founding fathers* Amerika, Alexander Hamilton menyebutkan hal itu. Penelusuran ide Hamilton dalam *Federalist Paper 78th* menyatakan bahwa tidak akan ada kemerdekaan selama kekuasaan kehakiman tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif¹⁰. Sementara untuk legislatif dan eksekutif masih dimungkinkan adanya penyatuan lembaga atau sebagian personil lembaganya.¹¹

Terkait pemisahan itu, John Alder memberi tiga makna atas *separation of powers*, yaitu:¹² pemisahan fungsi, pemisahan personil, dan *checks and balances*. Merujuk pada konsep pemisahan kekuasaan menurut pemaknaan John Alder itu, maka keterpisahan kekuasaan kehakiman dari lembaga legislatif dan eksekutif mencakup personil, fungsi, namun tetap dilindungi oleh prinsip *checks and balances*.

Secara sederhana Howard dan Carey menyodorkan dua kondisi yang menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman, *pertama*, independensi dari eksekutif dan legislatif; dan *kedua*, bebas dari korupsi dan suap.¹³ Dua kondisi itu secara prinsip diperlukan agar kekuasaan

⁸ John Alder, *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, Fourth Edition, (New York: Palgrave Macmillan, 2002), hlm. 92.

⁹ Dari UUD 1945 dapat dilihat pada Pasal 24 ayat (1) diatur bahwa “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Batasan ini menegaskan hakikat penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, yang dalam menjalankan wewenangnya untuk mengadili, terbebas dari pengaruh apapun sehingga hukum dan keadilan dapat ditegakkan. Pada ayat (2) pasal yang sama, dinyatakan lembaga peradilan yang menjalankan kekuasaan kehakiman di Indonesia: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

¹⁰ James Madison, Alexander Hamilton, et.al., *The Federalist Papers*, (New York: New American Library, 1961), tanpa halaman.

¹¹ Trevor R.S. Allan, *Constitutional Justice: A Liberal Theory of the Rule of Law*, (Oxford: Oxford University Press, 2001), hlm. 31.

¹² John Alder, *Constitutional and Administrative Law*, Tenth Edition, (New York: Palgrave Macmillan, 2015), hlm. 138.

¹³ Richard M. Howard dan Henry F. Carey. 2004. “Is an Independent Judiciary Necessary for Democracy?”, *Judicature Review Journal*, 87 (6), hlm. 288.

kehakiman merdeka dari pihak-pihak yang dapat memengaruhi putusan yang sedang dan akan diadili oleh lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman.

Bagir Manan mengemukakan bahwa kekuasaan kehakiman yang merdeka mengandung beberapa tujuan dasar, yaitu¹⁴: *Pertama*, sebagai bagian dari sistem pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan diantara badan-badan penyelenggara negara. Kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan untuk menjamin dan melindungi kebebasan individu. *Kedua*, kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan untuk mencegah penyelenggara pemerintahan bertindak semena-mena dan menindas. *Ketiga*, kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan untuk dapat menilai keabsahan secara hukum tindakan pemerintahan atau suatu peraturan perundang-undangan, sehingga sistem hukum dapat dijalankan dan ditegakkan dengan baik.

Meski kemerdekaan kekuasaan kehakiman merupakan kondisi yang dicitakan dalam negara hukum, namun tidak menegasi arti penting akuntabilitas atas pelaksanaannya. Kekuasaan kehakiman yang dijalankan oleh MA dan MK di Indonesia sejatinya diperankan oleh para hakimnya yang pada mereka melekat sifat kemanusiaan, yakni dapat melakukan kesalahan dan kekeliruan. Maka bersamaan dengan perlunya kekuasaan kehakiman diberi kebebasan dan dijauhkan dari pengaruh keberpihakan, akuntabilitas atas kemerdekaan itu juga tidak kalah pentingnya. Pentingnya akuntabilitas ini digambarkan alasannya oleh Pamintel dengan menyatakan:¹⁵

Biases, outside pressures, conflicts of interest, and other self-dealing or self-interested behaviors are all anathema to the proper and ethical exercise of judicial powers. Here the focus is not on the decision itself being wrong-indeed, the judge's brother-in law may well have deserved to win the case under the law anyway-but with the judges' improper reasons for rendering that decision. These expectations we have of judges are tied up in the concept of accountability. ... Thus, while we will never find a consensus on what the right thing is, it may be easier to identify or envision scenarios of abuse of judicial authority that "cross the line". So while it is problematic to say that a judge should "do the right thing", it may be less so to assert that judge should "not do the wrong thing".

Wujud sederhana penerapan prinsip akuntabilitas dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang paling teknis dapat diberlakukan atas putusan hakim, yang menurut Mochtar, harus selalu dapat diakses publik demi transparansi.¹⁶ Transparansi putusan hakim akan membuat para pihak yang berkepentingan dan terpengaruh oleh putusan itu dengan mudah mengaksesnya. Dengan transparansi itu para pihak dapat melihat pertimbangan yang dijadikan dasar bagi hakim untuk membuat putusan yang seharusnya selalu dalam bingkai penegakan hukum dan mewujudkan keadilan.

¹⁴ Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, (Bandung: Penerbitan Universitas-LPPM, UIB, 1995), hlm. 6.

¹⁵ David Pimentel, "Reframing the Independence v. Accountability Debate: Defining Judicial Structure in Light of Judges' Courage and Integrity", *Cleveland State Law Review*, Vol. 51 (1), 2015, hlm. 13-14.

¹⁶ Zainal Arifin Mochtar, "Sistem Peradilan yang Transparan dan Akuntabel (Catatan Kecil Penguatan), dalam Komisi Yudisial, *Problematika Hukum dan Peradilan di Indonesia*, (Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2014), hlm. 309.

Dengan demikian perlu digarisbawahi, bahwa kemerdekaan kekuasaan kehakiman selain penting sebagai unsur negara hukum, juga hendaknya dibatasi dengan keharusan mematuhi prinsip akuntabilitas. Maka bersamaan keterpisahannya yang tegas dari cabang kekuasaan negara yang lain dan dari pengaruh luar sistem peradilan, pelaksana kekuasaan kehakiman, MA dan MK, wajib menerapkan akuntabilitas pada seluruh tindakan lembaganya dalam menegakkan hukum dan keadilan.

V.2. Kewenangan dan Tanggung Jawab Presiden terhadap Sistem Peradilan

Ketegasan peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam menunjuk MA dan MK sebagai lembaga yang mendapat daulat rakyat untuk memegang kekuasaan kehakiman berkonsekuensi pada ditutupnya peluang cabang kekuasaan lain mengambil porsi kekuasaan dalam sistem peradilan. Terlebih jika ketegasan itu secara konsisten dipadukan dengan pelaksanaan prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman secara utuh.

Merujuk pada sejarah pelembagaan kekuasaan kehakiman di Indonesia, upaya menjauhkan kekuasaan Presiden dari lembaga peradilan telah dilakukan dengan kesadaran pasca tumbanganya Orde Baru. Fakta ini dicatat dalam Ketetapan MPR tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan, sebagai berikut:¹⁷

Selama tiga puluh dua tahun pemerintah Orde Baru, pembangunan hukum khususnya yang menyangkut peraturan perundang-undangan organik tentang pembatasan kekuasaan Presiden belum memadai. Kondisi ini memberi peluang terjadinya praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme serta memuncak pada penyimpangan berupa penafsiran yang hanya sesuai dengan selera penguasa. Telah terjadi penyalahgunaan wewenang, pelecehan hukum, pengabaian rasa keadilan, kurangnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat. Pembinaan lembaga peradilan oleh eksekutif merupakan peluang bagi penguasa melakukan intervensi ke dalam proses peradilan serta berkembangnya kolusi dan praktik-praktik negatif pada proses peradilan. Penegakan hukum belum memberi rasa keadilan dan kepastian hukum pada kasus-kasus yang menghadapkan pemerintah atau pihak yang kuat dengan rakyat, sehingga menempatkan rakyat pada posisi yang lemah.

Mandat pembatasan kekuasaan Presiden atas intervensi ke dalam lembaga peradilan itu baru dirumuskan secara lugas dalam UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.¹⁸ Pada Penjelasan Pasal 3 ayat (1) UU 48/2009 dinyatakan: *Yang dimaksud dengan "kemandirian peradilan" adalah bebas dari campur tangan pihak luar dan bebas dari segala bentuk tekanan, baik fisik maupun psikis.* Rumusan itu menghendaki sistem peradilan yang terbebas dari campur tangan pihak-pihak ekstra yudisial, kecuali yang telah diatur dalam UUD 1945 tentunya.

¹⁷ Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara.

¹⁸ Sebenarnya ketentuan yang senada itu telah diatur dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Hanya saja pelaksanaannya tidak efektif sebab intervensi terhadap proses peradilan kerap kali dilakukan pemerintah.

UUD 1945 telah memberi mandat kewenangan yang besar kepada Presiden, di antara kewenangan itu ada yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman serta penegakan hukum dan keadilan. Kewenangan yang dimaksud yaitu:

1. Memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA (Pasal 14 Ayat 1);
2. Memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 14 Ayat 2).
3. Menetapkan hakim agung (atas usul KY dan setelah persetujuan DPR, Pasal 24A Ayat 3);
4. Mengangkat dan memberhentikan anggota KY (dengan persetujuan DPR, Pasal 24B ayat 3)
5. Menetapkan sembilan hakim konstitusi (dan mengusulkan tiga diantaranya, Pasal 24C ayat 3);
6. Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM (Pasal 28I ayat 4);

Pasal-pasal di atas mendasari wewenang Presiden yang terkait dengan kekuasaan kehakiman serta penegakan hukum dan keadilan, Namun harus dicatat, wewenang tersebut tidak ada yang mengintervensi kemerdekaan kekuasaan kehakiman, sebab seluruhnya berada di luar sistem peradilan. Lebih dari itu, dapat dilihat atribusi kewenangan tersebut tidak mendudukan Presiden berperan secara tunggal, ada lembaga negara lain yang memberi pertimbangan dan/ atau persetujuan. Kecuali terkait perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM, dapat dilakukan Presiden secara mandiri sebagai representasi dari negara. Presiden dapat berjalan bersama Kejaksaan dan Kepolisian dalam rangka penegakan hukum di bidang HAM ini.

Memang menurut UU Kejaksaan, sama seperti MA dan MK, Kejaksaan diberi kemerdekaan dalam melaksanakan wewenangnya. Kejaksaan diberi status lembaga pemerintahan yang menjalankan kekuasaan negara di bidang penuntutan, secara merdeka. Oleh karena itu, kejaksaan semestinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan kekuasaan lainnya.¹⁹ Namun demikian, UU yang sama mengatur bahwa Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penegakan hukum dengan berpegang pada peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah.²⁰ Sikap ambivalen pembentuk UU yang harusnya diatur lebih tegas.

Berbeda dengan dengan Kepolisian, UU Kepolisian mengatur kedudukan lembaga ini tegas berada di bawah Presiden.²¹ Maka Polri sebagai alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, harus dapat difungsikan Presiden untuk menegakkan hukum dan sedapat mungkin ikut mewujudkan keadilan.

¹⁹ Penjelasan Umum UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Pasal 8 UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia.

Kapolri bertanggung jawab kepada Presiden, sementara Jaksa Agung selain bertanggung jawab kepada Presiden juga kepada DPR. Untuk membantu tugas Presiden terhadap arah kebijakan Polri, dibentuk Komisi Kepolisian Nasional. Sementara untuk meningkatkan kualitas kinerja Kejaksaan, Presiden dibantu oleh Komisi Kejaksaan. Melalui dua Komisi tersebut, Presiden dapat menentukan arah kebijakan Kepolisian dan Kejaksaan yang dapat lebih menjamin tegaknya hukum dan terwujudnya keadilan bagi rakyat Indonesia. Namun kembali harus ditegaskan, wewenang Presiden atas Kejaksaan dan Kepolisian hanya dalam rangka menggapai tegaknya hukum dan terwujudnya keadilan dalam bingkai negara hukum. Lebih awal dari itu, Presiden bertanggung jawab dalam pemilihan figur yang tepat untuk memegang jabatan Kapolri dan Jaksa Agung.

Kembali pada 6 (enam) Pasal UUD 1945 yang memberi wewenang kepada Presiden di atas. Catatan yang menurut penulis dapat memengaruhi kekuasaan kehakiman yaitu kewenangan Presiden dalam mengusulkan tiga dari sembilan hakim konstitusi. Memang perlu kajian yang lebih mendalam untuk memverifikasi asumsi penulis bahwa wewenang pengusulan itu problematik. Di satu sisi, pembagian ‘jatah’ kepada tiga lembaga negara (MA, DPR, dan Presiden) untuk masing-masing berhak mengusulkan hakim konstitusi dianggap sebagai bentuk *checks and balances*. Namun di sisi yang lain, sulit untuk tidak menganggap adanya kecenderungan ‘balas jasa’ hakim konstitusi terpilih kepada pihak yang telah mengusulkan pencalonan dirinya. Terlebih jika sang hakim terpilih ingin kembali dipilih.

Tidak dapat dimungkiri, Presiden (demikian pula DPR) sebagai pengusul hakim konstitusi sangat lekat dengan kepentingan politis. Kepentingan yang juga perlu dituntut dan diperjuangkan hingga ke meja pengadilan MK. Seperti yang dipahami, 4 (empat) wewenang dan 1 (satu) kewajiban MK²², tidak lepas dari kepentingan para pihak yang memohonkan penyelesaian perkara. Para pihak yang dimaksud juga termasuk Presiden (dengan aparat pemerintahannya).

Untuk menghindari kemungkinan keberpihakan hakim MK sebagai balas jasa kepada pengusulnya, perlu dipertimbangkan untuk mengubah mekanisme penetapan hakim konstitusi dalam bentuk seleksi yang lebih terbuka. Penulis mengajukan gagasan penunjukan Panitia Seleksi Bersama antara MA, DPR, dan Presiden. Manakala ada jabatan hakim konstitusi yang harus diisi, Panitia Seleksi Bersama dibentuk. Ketiga lembaga negara itu tetap dapat mengajukan usul hakim konstitusi²³, namun Panitia Seleksi Bersama yang menyeleksi lebih jauh, termasuk menggali rekam jejak dan respons publik. Tentu tetap bermodal syarat minimal yang diatur dalam Pasal 24C ayat (5) UUD 1945 yang mengatur: *Hakim konstitusi harus*

²² 4 wewenang MK diatur dalam UUD 1945 Pasal 24C ayat (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*. Pada ayat (2) pasal yang sama, diatur 1 kewajiban MK: *Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/ atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar*.

²³ Sehingga tidak perlu dilakukan perubahan Pasal 24C ayat (3) UUD 1945.

memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.

Mekanisme penetapan hakim konstitusi melalui Panitia Seleksi Bersama semestinya dapat menghindarkan hakim terpilih dari ‘hutang budi’ kepada Presiden. Hakim terpilih juga tidak perlu ‘mencari muka’ dengan memajukan kepentingan Presiden dalam mengadili permohonan perkara di MK demi untuk dipilih kembali sebagai hakim konstitusi.

V.3. Kewenangan Presiden dalam Penegakan Hukum dan Keadilan di Indonesia

Tidak seperti pembatasan ke dalam sistem peradilan yang bersifat ketat, kewenangan Presiden dalam penegakan hukum di luar sistem peradilan bersifat lebih longgar. Dengan kekuasaannya yang besar, dan komando tertinggi atas kepolisian dan kejaksaan, Presiden punya tanggung jawab besar untuk menegakkan hukum dan keadilan, terlebih jika menyangkut HAM warga negaranya.

Seperti yang disebutkan sebelumnya, salah satu wewenang penegakan hukum oleh Presiden adalah terkait HAM. Disebutkan secara lengkap dalam UUD 1945 Pasal 28I ayat (4) *Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.* Meneguhkan ketentuan itu, pada ayat (5) pasal yang sama dinyatakan: *“Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundangan-undangan.* Dua hal pokok yang penulis garisbawahi dari dua ayat Pasal 28I tersebut, yaitu: tanggung jawab negara dan prinsip negara hukum demokratis.

Pertama, mengenai tanggung jawab negara. penggunaan diksi ‘tanggung jawab’ menegaskan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM bukanlah wewenang, melainkan perintah konstitusi untuk dijalankan negara dengan titik tekan pada pemerintah. Maka bagi pemerintah, dalam hal ini dikomandoi oleh Presiden, upaya perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM bukan pilihan untuk dilaksanakan atau tidak, melainkan keharusan.

Kedua, prinsip negara hukum demokratis. Hal menarik dalam rumusan Pasal 28I ayat (5), hadirnya kata ‘demokratis’ yang ditempelkan pada istilah negara hukum. Demokratis berarti secara atau menurut paham demokrasi.²⁴ Paham demokrasi jika dikaitkan dengan negara hukum dapat berarti pemerintahan rakyat untuk mengawal gagasan yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama atas warga negara.

Dalam batas pengertian pasal itu, penulis menghubungkan dengan ide hukum tata negara yang diusung oleh Mark Tushnet dengan istilah *populist constitutional law*. Ide Tushnet

²⁴ Adapun demokrasi memiliki dua makna, (1) pemerintahan yang segenap rakyat turut serta memerintah dengan perantaraan wakil-wakilnya; pemerintahan rakyat; (2) gagasan atau pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama bagi semua warga negara. Tim Penyusun, *Kamus Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008), hlm. 337.

ini menempatkan publik pada posisi yang secara aktif dapat berkontribusi untuk melakukan *self governing*, yang dalam konteks penegakan hukum dan keadilan dapat diartikan publik (ikut bersama Presiden) melaksanakan wewenang dan tanggung jawab, termasuk dalam rangka melindungi, memajukan, menegakkan, dan memenuhi HAM.

Berdasar ide itu, perlu diatur mekanisme dan prosedur keikutsertaan publik dalam memberi masukan sekaligus dukungan kepada Presiden untuk menegakkan hukum dan keadilan dalam isu-isu tertentu yang mengganggu rasa keadilan publik. Bentuk pelibatan publik dalam penegakan hukum dan keadilan yang ditujukan kepada Presiden dapat berbentuk petisi publik.

Bagi rakyat Indonesia, hak petisi diatur dalam pasal-pasal UUD 1945 terkait kebebasan menyampaikan pendapat, serta kedudukan warga negara dalam hukum dan pemerintahan. Secara lebih eksplisit, hak petisi tercantum dalam UU HAM, bahwa setiap orang berhak mengajukan pendapat, permohonan, pengaduan, dan atau usulan kepada pemerintah.²⁵ Jadi jaminan hak berpartisipasi dalam pemerintahan sudah diberi oleh konstitusi Indonesia, diteruskan dengan jaminannya sebagai HAM dalam UU.

Hanya saja petisi yang diatur dalam UU HAM masih bersifat umum untuk seluruh isu yang dianggap penting bagi publik. Adapun yang diusulkan dalam tulisan ini dimaksudkan dalam lingkup penegakan hukum dan keadilan, yang menurut publik berdasarkan peraturan perundang-undangan, dapat dilakukan oleh Presiden. Petisi kepada Presiden akan menjadi ruang interaksi dengan rakyat. Bertolak dari petisi publik itu, Presiden berkoordinasi dan berkomunikasi dengan perangkat negara yang diberi kekuasaan penegakan hukum dan keadilan, melalui kejaksaan dan kepolisian misalnya.

Telaah perbandingan menunjukkan kedudukan petisi publik yang cukup sentral dalam negara bersistem presidensial. Di Amerika Serikat, secara khusus diberi ruang kepada publik untuk berpartisipasi mengajukan usulan dan masukan kepada Presiden, termasuk dalam hal penegakan hukum. Ruang partisipasi itu dilembagakan secara formal dan dikelola dengan profesional melalui kanal *online*: <https://petitions.whitehouse.gov/>.

Konstitusi Filipina mengatur hak petisi sebagai salah satu hak dasar yang tidak boleh dibatasi negara, seperti yang diatur dalam Article III, Section 4:²⁶ *“No law shall be passed abridging the freedom of speech, of expression, or of the press, or the right of the people peaceably to assemble and petition the Government for redress of grievances”*. Bahkan dalam konteks legislasi, jika petisi ditandatangani oleh sepuluh persen pemilih yang terdaftar dalam data pemilu, Kongres Filipina harus merespons dengan segera.²⁷ Secara singkat petisi di

²⁵ Pasal 44 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, *“Setiap orang baik sendiri maupun bersama-sama berhak mengajukan pendapat, permohonan, pengaduan, dan atau usulan kepada pemerintah dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang bersih, efektif, dan efisien, baik dengan lisan maupun dengan tulisan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.”*

²⁶ Konstitusi Filipina yang dimaksud adalah konstitusi pasca amandemen terakhir Tahun 1987, sebagaimana diterjemahkan secara resmi dalam laman www.constituteproject.org (diakses Juli 2019).

²⁷ Lihat Article III Section 32 Konstitusi Filipina: *“The Congress shall, as early as possible, provide for a system of initiative and referendum, and the exceptions therefrom, whereby the people can directly propose and enact laws or approve or reject any act or law or part thereof passed by the Congress or local legislative body after the*

Konstitusi Argentina diatur dalam *Section 14*.²⁸ “*All the inhabitants of the Nation are entitled to the following rights, in accordance with the laws that regulate their exercise, namely: ...; to petition the authorities;..*” Aturan ini menjadi dasar bagi seluruh penduduk Argentina untuk mengajukan petisi kepada pemerintah yang berkuasa. Meski dalam hal ini tidak dirinci makna “*authorities*”, namun jamak diketahui yang dimaksud adalah pemerintah.

VI. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

Secara teoritis, kedudukan kekuasaan kehakiman yang merdeka sangat penting. Sebagai salah satu ciri pokok negara hukum, keberadaan kekuasaan kehakiman yang merdeka harus terpelihara di Indonesia. Setiap upaya intervensi terhadap kewenangan MA dan MK dalam sistem peradilan harus dianggap tindakan inkonstitusional dan menyalahi cita negara hukum Indonesia.

Pengaturan kedudukan Presiden dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kekuasaan kehakiman ternyata masih menyisakan celah infiltrasi kekuasaan Presiden. Ambivalensi pengaturan kedudukan Kejaksaan yang tidak setegas atas Kepolisian, perlu menjadi perhatian pembentuk UU. Selain itu, pengaturan ulang model seleksi hakim konstitusi semestinya dapat dipertimbangkan agar dapat lebih selaras dengan upaya menjauhkan kekuasaan Presiden dari kekuasaan kehakiman.

Keterbukaan Presiden untuk menerima masukan dan saran dalam penegakan hukum dan keadilan dapat dilakukan dengan menghimpun petisi publik. Terbukanya Presiden untuk menerima petisi publik, memudahkan rakyat mengajukan isu-isu penegakan hukum yang harus ditangani. Isu-isu yang menyentuh, dan mungkin mengganggu rasa keadilan masyarakat.

Referensi

Peraturan Perundang-undangan

UUD NRI 1945.

UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 2004.

UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia.

UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011.

registration of a petition therefor signed by at least ten per centum of the total number of registered voters, of which every legislative district must be represented by at least three per centum of the registered voters thereof”. Article 6, section 22 Konstitusi Filipina. Lihat pula: IPU PARLINE database_PHILIPPINES (Kapulungan Ng Mga Kinatawan), Oversight., Lihat: www.archive.ipu.org/parline-e/reports/CtrlParlementaire/2253_F.htm diakses Juli 2019.

²⁸ Konstitusi Argentina yang dimaksud adalah konstitusi pasca amandemen terakhir Tahun 1994, sebagaimana diterjemahkan secara resmi dalam laman International Constitutional Law <http://www.servat.unibe.ch/icl/> (diakses Juli 2019).

UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara.

Buku dan Jurnal

Alder, John. 2015. *Constitutional and Administrative Law*, Tenth Edition. New York: Palgrave Macmillan.

----- . 2002. *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, Fourth Edition. New York: Palgrave Macmillan.

Allan, Trevor R.S. 2001. *Constitutional Justice: A Liberal Theory of the Rule of Law*. Oxford: Oxford University Press.

Burbank, Stephen B. dan Friedman Barry. 2002. *Judicial Independence at the Crossroads. An interdisciplinary Approach*. California: Sage.

Howard, Richard M. dan Henry F. Carey. 2004. "Is an Independent Judiciary Necessary for Democracy?", *Judicature Review Journal*, 87 (6).

Jasin, Johan. 2016. *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar*, Jilid 2. Yogyakarta: Deepublish.

Jurists, International Commission of. 1965. "The Dynamic Aspects of the Rule of Law in the Modern Age", *Report on the Proceedings*, the South-East Asian and Pacific Conference of Jurists, Bangkok-Thailand, February 15-19,

Madison, James., et.al. 1961. *The Federalist Papers*. New York: New American Library.

Manan, Bagir. 1995. *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*. Bandung: Penerbitan Universitas-LPPM, UIB.

Mochtar, Zainal A. 2014. "Sistem Peradilan yang Transparan dan Akuntabel (Catatan Kecil Penguatan), dalam Komisi Yudisial, *Problematika Hukum dan Peradilan di Indonesia*. Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia.

Penyusun, Tim. 2008. *Kamus Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional.

Pimentel, David. 2015. "Reframing the Independence v. Accountability Debate: Defining Judicial Structure in Light of Judges' Courage and Integrity", *Cleveland State Law Review*, Vol. 51 (1).

Suny, Ismail. 1987. *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Cetakan keenam. Jakarta: Aksara Baru.

Tamanaha, Brian Z. 2011. *On the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

World Wide Web

www.archive.ipu.org/parline-e/reports/CtrlParlementaire/2253_F.htm.

www.constituteproject.org.

www.servat.unibe.ch/icl/.