



**FUNGSI DAN PERANAN MAHKAMAH AGUNG DALAM
HAL TERJADI PENYIMPANGAN DI DALAM PRAKTEK
HUKUM ACARA PIDANA DI INDONESIA**

T E S I S

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh :

AGUS TAKARIWAN

Pembimbing :

PROF. DR. H. LOEBBY LOQMAN, SH., MH.

**PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
1999**

LEMBAR PENGESAHAN

**FUNGSI DAN PERANAN MAHKAMAH AGUNG DALAM HAL TERJADI
PENYIMPANGAN DI DALAM PRAKTEK HUKUM ACARA PIDANA
DI INDONESIA**

Disusun Oleh:

AGUS TAKARIAWAN
NIM. B. 002. 95. 0118

**Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada Tanggal 27 Januari 1999**

**Tesis ini telah diterima
sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum**

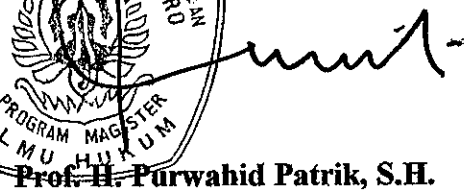
Pembimbing,



Prof. Dr. H. Loebby Loqman, S.H., M.H



**Mengetahui Ketua Program
Magister Ilmu Hukum**



Prof. H. Purwahid Patrik, S.H.

ARITHMETIK SEDERHANA

Selama ini kita selalu
Ragu-ragu

Dan berkata :

Dua tambah dua
Mudah-mudahan sama dengan empat.

(Taufiq Ismail, 1966)

Dipersembahkan kepada :

Rd. Achmad S. Soema Di Pradja, SH (alm.), Sang Guru,
Penabur benih idealisme dan disiplin, dalam sanubari mahasiswanya.

Untuk :

Ibunda Rr. D. Suhaemi (alm.) dan Ayahanda H.Rd. Itong Nugroho.
Serta
Anita Soekarna, SH., dan Agitya Izdiharni Takariawan.

Kata Pengantar

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT yang Maha Pengasih dan Penyayang, yang telah melimpahkan kasihnya sehingga tesis ini pada akhirnya dapat juga selesai ditulis.

Motivasi yang mendorong ditulisnya tesis ini adalah semata-mata karena penulis ingin turut berperan serta pada ikhtiar membangun hari esok yang lebih baik bagi kita semua, betapapun kecilnya, sekalipun hasilnya hanya sekedar mampu menawarkan sebutir pasir pada pantai laut. Bagi penulis yang penting adalah bahwa penulis yakin telah melakukannya secara ikhlas dengan berikhtiar mengerahkan seluruh kemampuan.

Substansi tesis ini tanpa mengurangi sedikitpun tanggung jawab penulis atas segala kekurangan atau kesalahan, pada dasarnya adalah integrasi usaha dan bantuan dari berbagai pihak, baik langsung berupa pengajaran, bimbingan petunjuk, maupun secara tidak langsung melalui serapan atau bacaan atau pendengaran, diskusi-diskusi, seminar-seminar, dan dengan tidak menutup kemungkinan substansi hasil penulis ini tetap dapat diperdebatkan, hal ini menunjukkan bahwa sifat dari suatu ilmu pengetahuan tidak tertutup untuk sesuai dengan keadaan jaman. Dan hal ini dapat memperkaya substansi ilmu pengetahuan yang bersangkutan.

Penulis menyadari bahwa tanpa bimbingan, masukan serta bantuan berbagai pihak, maka tesis ini tidak akan tersaji seperti saat ini, untuk itu

sudah seharusnya dalam kesempatan ini, penulis menyampaikan terima kasih yang sedalam-dalamnya, khususnya kepada :

1. Prof. Dr. H. Loebby loqman, SH, MH, selaku pembimbing, berkat bimbingan dan dorongan yang penuh perhatian telah membimbing penulis merampungkan penulisan ini ;
2. Rektor universitas Padjadjaran bandung, Prof. Dr. H. Maman P. Rukmana, dan penerusnya Prof. Dr. H. Abdullah Himendra, DSAN, dan Dekan Fakultas Hukum Unpad, Prof. Dr. Mieke Komar, SH., M.CL., CN, yang telah memberikan kesempatan dan kemudahan yang memungkinkan penulis dapat mengikuti Program Studi S2 (megister) Ilmu Hukum di universitas Diponogoro, Semarang;
3. Ketua Program Studi S2 Ilmu Hukum Universitas Diponogoro, DR. I.S. Susanto, SH, dan penerusnya Prof. H. Purwahid Patrik, SH;
4. Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia yang telah memberikan kesempatan dan kemudahan bagi penulis untuk melakukan penelitian lapangan di lembaga tinggi negara tersebut, sehingga tesis ini rampung;
5. Civitas akademika Fakultas Hukum Unpad, sebagai wadah tempat penulis mendapatkan asuhan, pengajaran, pendidikan, ilmu hukum dan bergabagai aktifitas lainnya yang bermanfaat.

6. Karyawan Program Pasca Sarjana S2 Ilmu Hukum Dipenogoro yang telah banyak memberikan bantuan administrasi selama penulis menempuh pendidikan S2 di Semarang.
7. Keluarga Om D. Wardono dan Brigjen TNI Drs H.M. Aceng Sukarna, selaku orang tua penulis yang telah membantu baik moril maupun materil dengan caranya sendiri telah memberikan perhatian yang tulus kepada penulis dan keluarga penulis;
8. Semua rekan, teman angkatan XIII, XIV, XV yang telah bekerja sama, sehingga memberikan suasana yang nyaman dalam menempuh Program Studi S2 ini. Serta pihak-pihak lainnya yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Terima kasih dari lubuk hati yang paling dalam kepada Ibunda Rr. D. Suhaemi (almarhumah) dan ayahanda H. Rd. Itong Nugroho (almarhum) yang selalu menekankan pentingnya sekolah, menuntut ilmu dan menjadi orang yang berilmu bagi anak-anaknya. Semoga Allah SWT melimpahkan kasih sayang kepada mereka, seperti Ibunda dan Ayahanda, menyanangi ananda ketika masih kecil.

Kaka-kak dan adik-adiku, berkat kasih sayang dan pengertian serta keikhlasannya, semoga semua segala kebaikan ini dilimpahkan Allah SWT kepada kita semua . Amin.

Terima kasih yang khusus yang tiada bertepi kepada istriku, Anita Soekarna, SH., dan anakku Agitya Izdiharni Takariawan yang selalu

mendampingi penulis dalam suka maupun duka dengan diiringi segenap do'a yang tiada putusnya serta dorongan dan kesabaran yang kesemuanya itu telah menjadi pemacu dan pemicu bagi penulis dalam menjalani dan menyelesaikan program studi ini.

Diatas segala terima kasih yang tersebut diatas, semoga Allah SWT membalas budi baik bapak, ibu, saudara semua. Semoga hasil penelitian, penulis ini sebagai berkah, kecemerlangan, kegemilangan, kebahagiaan bagi penulis, serta pihak-pihak yang berminat memanfaatkannya, juga diberi kemampuan untuk mengembangkan lebih lanjut. Amin.

Bandung, Januari 1999

Agus Takariawan

RINGKASAN

Mahkamah Agung (MA) adalah salah satu pelaksana kehakiman sebagaimana disebut dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Disamping itu MA, membentuk badan-badan peradilan lain, sebagaimana bunyi pasal 24 UUD 1945.

Apa yang dimaksudkan dengan kekuasaan kehakiman (*judicial power*) tidak dijelaskan, selain dikatakan bahwa kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh "kekuasaan pemerintah". Jika yang dimaksudkan dengan kekuasaan pemerintah itu *executive power*, dapat diartikan bahwa kekuasaan kehakiman tidak terlepas dari pengaruh *legislatif power*. Persoalannya apakah fungsi MA tersebut sudah berjalan sevara semestinya ?

Banyaknya suara-suara yang berupa kritik yang ditujukan terhadap keberadaan, fungsi dan peran keadilan. Fungsi dan peran keadilan, dianggap mengalami beban yang terlampau padat, lambat dan buang waktu, biaya mahal dan kurang tanggap terhadap kepentingan umum, atau dianggap terlampau formalistik dan terlampau teknis. Hal ini mengakibatkan penyelesaian perkara pidana menjadi lambat dan berlarut-larut.

Dalam suatu negara hukum dan bermasyarakat demokrasi, eksistensi peradilan, sebagai lembaga dan kekuasaan yudikatif, masih tetap diakui dan dibutuhkan sebagai katup penekan atas setiap pelanggaran hukum; tempat terakhir mencari kebenaran dan keadilan; penjaga kemerdekaan warga masyarakat dari pelanggaran HAM.

Salah satu penghambat penyelesaian perkara yang cepat dan biaya ringan, antara lain disebabkan semua jenis perkara apapun dapat dimintakan upaya hukum seperti banding, kasasi, dan permintaan peninjauan kembali. Akibatnya semua perkara mengalami proses yang panjang dan menumpuk di MA (dalam tingkat kasasi).

Salah satu masalah klasik, tetapi tetap relepan dan ramai dibicarakan ialah sistem "kemandirian" kebebasan kekuasaan kehakiman. Pengadilan sebagai kekuasaan kehakiman dan kekuasaan eksekutif, mempunyai dua sasaran pokok, Pertama, untuk mejamin teralaksananya peradilan yang jujur dan adil, dan Kedua, agar peradilan mampu berperan mengawasi semua tindakan pemerintahan.

Berlakunya Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana telah menimbulkan perubahan mendasar, baik secara konsepsional maupun secara implemental terhadap tata cara penyelesaian perkara pidana di Indonesia. Obsesi adanya kepastian hukum dan keadilan di Indonesia saat ini jauh dari apa yang diharapkan masyarakat. Kekecewaan masyarakat terhadap praktik pelaksanaan KHAP sudah sedemikian meluas sehingga saat ini erosi

kewibawaan hukum dan integritas sebagian besar aparat hukum sudah mencapai titik dibawah nadir.

Jadi pada pokoknya kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Sesuai dengan fungsinya itu maka sudah sepantasnya bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus; permohonan kasasi, sengketa tentang kewenangan mengadili, permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; melakukan pengawasan tertinggi terhadap perbuatan pengadilan lain; menguji dan menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan yang berada dibawah undang-undang; memberikan nasehat dan pertimbangan hukum kepada lembaga-lembaga tinggi lainnya.

Daftar Isi

Lembar judul	i
Lembar pengesahan	ii
Kata pengantar	iv
Ringkasan	viii
Daftar isi	ix
BAB I. Pendahuluan	1
A. Kata Belakang	1
B. Perumusan Masalah	11
C. Tinjauan Pustaka	11
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	32
E. Metodologi Penelitian	33
F. Sistematika penulisan	40
BAB II. Kajian Teoritik tentang Mahkamah Agung	42
A. Negara Hukum	42
1. Negara hukum berdasarkan konsep benua Eropa	44
2. Negara Hukum konsep anglo saxon	46
3. Negara Hukum Indonesia	53
a. Proteksi konstitusional	57
b. Pembagian kekuasaan	61

c. Pemerintahan berdasarkan atas hukum	61
d. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.....	63
B. Mahkamah Agung dan Asas kekuasaan kehakiman	
yang merdeka	65
BAB III. Hasil Penelitian	74
I. Mahkamah Agung dan perkembangan hukum positif	74
A. Periode pertama berlakunya UUD 1945 (1945-1949)	75
1. Mahkamah Agung menurut Undang-undang No. 7	
Tahun 1947.....	77
2. Mahkamah Agung menurut Undang-undang No. 19	
Tahun 1948.....	81
B. Periode konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) 1949	84
1. Mahkamah Agung Menurut konstitusi RIS	85
2. Mahkamah Agung Menurut UU No. 1 Tahun 1950	91
C. Periode UUDS 1950	94
D. Periode kedua berlakunya UUD 1945	101
II. Mahkamah Agung dalam sistem ketatanegaraan RI	112
A. Mahkamah Agung sebagai Lembaga Tinggi Negara	113
1. Memberikan nasehat hukum (legal opinion)	113
2. Pengawasan	115
B. Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Negara Tertinggi	120

1. Memeriksa dan memutuskan pada tingkat kasasi	122
2. Permohonan peninjauan kembali (PK)	127
3. Memutus pada tingkat pertama dan terakhir	128
4. Sengketa kewenangan mengadili	129
5. Penemuan dan pembentukan hukum	130
6. Hak menguji material	134
7. Fungsi lainnya	143
C. Upaya meningkatkan peran Mahkamah Agung	143
BAB IV. Penutup	153
A. Kesimpulan	153
B. Saran	156
Daftar Pustaka	158

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.

Mahkamah Agung (MA) adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Disamping itu Mahkamah Agung, UUD 1945 memberikan kewenangan kepada pembentuk undang-undang untuk membentuk badan-badan peradilan lain. Selengkapnya, Pasal 24 UUD 1945 menyatakan sebagai berikut :

- (1) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.
- (2) Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang.

Apa yang dimaksudkan dengan kekuasaan kehakiman (*judicial power*) tidak dijelaskan, selain dikatakan bahwa kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh "kekuasaan pemerintah". Jika yang dimaksud dengan kekuasaan pemerintah itu *executive power*, dapat diartikan bahwa kekuasaan kehakiman tidak harus terlepas dari pengaruh "kekuasaan pemerintah". Jika yang dimaksud dengan kekuasaan pemerintah itu *executive power*, dapat diartikan bahwa kekuasaan kehakiman tidak harus terlepas dari pengaruh *legislatif power*. Akan tetapi, dalam Ketetapan MPR No. III/MPR1978 Tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga tertinggi Negara Dengan atau antara Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, kemudian diartikan tidak hanya terlepas dari pengaruh pemerintah, melainkan dari pengaruh-pengaruh lainnya.

Undang-undang No. 14 Tahun 1970 Tentang Pokok Kekuasaan Kehakiman, memberikan arti "kekuasaan kehakiman" sebagai berikut :

"Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia."

Jadi pada pokoknya, kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Sesuai dengan fungsinya itu maka sudah sepantasnya :

1. Bertugas dan berwenang memeriksa dan memutuskan ;
 - a. Permohonan kasasi.
 - b. Sengketa tentang kewenangan mengadili.
 - c. Permohonan peninjau kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
2. Melakukan pengawasan tertinggi terhadap perbuatan pengadilan lain.
3. Menguji dan menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang.
4. Memberikan nasehat dan pertimbangan hukum kepada lembaga-lembaga negara lain.

Persoalannya, apakah fungsi Mahkamah Agung sudah berjalan sebagaimana mestinya ?.

Pada masa akhir-akhir ini, semakin banyak suara-suara yang dilontarkan, berupa kritik yang ditujukan terhadap keberadaan, fungsi dan peran pengadilan. Fungsi dan peran peradilan, dianggap mengalami beban yang terlampau padat (*overloaded*). Lamban dan buang waktu (*waste of time*). Biaya mahal (*very expensive*). Atau dianggap terlampau formalistik (*formalistic*) dan terlampau

teknis (*technically*)¹, hal ini mengakibatkan penyelesaian perkara (pidana) menjadi lambat dan berlarut-larut.

Dalam suatu lembaga hukum dan masyarakat demokrasi, eksistensi peradilan sebagai lembaga dan kekuasaan yudikatif, masih tetap diakui dan dibutuhkan sebagai katup penekan atas setiap pelanggaran hukum; tempat terakhir mencari kebenaran dan keadilan; penjaga kemerdekaan warga masyarakat dari pelanggaran HAM.

Salah satu penghambat upaya penyelesaian perkara yang cepat dan biaya ringan, antara lain disebabkan semua jenis perkara apapun dapat diminta upaya hukum seperti Banding, Kasasi, dan permintaan Peninjauan Kembali. Akibatnya semua perkara yang tersebar diseluruh pengadilan yang ada di nusantara ini, menumpuk di Mahkamah Agung (dalam tingkat kasasi). Semakin meningkat jumlahnya, diperkirakan antara 150-200 % perTahun semakin membengkak jumlahnya pada tingkat kasasi dan semakin lambat puloa penyelesaiannya.²

Salah satu masalah klasik, tetapi relevan dan ramai dibicarakan ialah sitem "kemandirian" kebebasan kekuasaan kehakiman (*the independence of the judiciary*), yang diamanatkan Pasal 24 UUD 1945.

Tuntutan pokok kemandirian kemerdekaan kehakiman selain dari benar-benar menegakkan peradilan yang "imparsial" (*imparsiality*), dalam arti bebas sepenuhnya dari pengaruh pihak-pihak yang berpekara, juga harus bebas dari

¹ Robert N. Corley – O Lee Reed, *Fundamentals of The Legal Environment of Business*, Mc. Graw-Hill Book Company. New York, 1986, p.54.

² M. Yahya Harahap, Beberapa Tinjauan Permasalahan Hukum Buku Kesatu, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hal. 161.

pengaruh dan genggaman eksekutif (*independence from the executive power*).³

Pengadilan sebagai kekuasaan kehakiman, harus merdeka dari kekuasaan eksekutif. Tujuan utama kebebasan dari pengaruh dan kekuasaan eksekutif, mempunyai dua sasaran pokok : Pertama, untuk menjamin terlaksananya peradilan yang jujur dan adil, Kedua, agar peradilan mampu berperan mengawasi semua tindakan pemerintah.

Perkembangan dunia yang ditandai dengan globalisasi dalam kegiatan ekonomi telah berimplikasi pada bidang hukum, sehingga terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang ketinggalan dan perlu disesuaikan. Integrasi kegiatan ekonomi seperti dalam perjanjian area perdagangan bebas "ASEAN Free Trade Area (AFTA)", Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization*), serta *Asian Pacific Economic Community (APEC)* telah berimplikasi pada kebijaksanaan pembangunan hukum suatu negara, termasuk Indonesia.

Globalisasi mengandung sekaligus dimensi tantangan dan peluang. Dirasakan sebagai tantangan, karena berbagai kenyataan yang ada dipandang belum memadai untuk memungkinkan kita berperan secara wajar dan memperoleh manfaat dari arus globalisasi tersebut. Tantangan itu tidak hanya di bidang hukum apalagi hukum ekonomi.

Fenomena globalisasi tidak lagi terbatas pada masalah ekonomi melainkan mencakup pula bidang-bidang lain seperti isu demokrasi dan hak asasi

³ M. Yahya Harahap, Beberapa Tinjauan Permasalahan Hukum Buku Kesatu, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hal. 5.

manusia dan lain-lain isu diluar ekonomi menjadi prasyarat bagi suatu bangsa untuk turut serta dalam hubungan ekonomi global. Karena itu meskipun penting kesiapan menghadapi globalisasi, tidak cukup sekedar kesiapan ekonomi ataupun hukum ekonomi, tetapi harus serentak disertai kesiapan lain termasuk kesiapan politik, sosial, budaya, bahkan hankam.

Sebagai peluang, globalisasi memberikan kesempatan yang lebih terbuka bagi bangsa-bangsa memperoleh berbagai keuntungan dari proses globalisasi yang dapat menjadi tumpuan dalam mencapai kemakmuran rakyat.

Dari perspektif diatas, kesiapan dalam rangka globalisasi yang dapat menjadi tumpuan dalam mencapai kemakmuran rakyat.

Dari perspektif di atas, kesiapan dalam rangka globalisasi tidak hanya memerlukan hukum ekonomi. Hukum-hukum di bidang lain juga tidak kalah penting untuk mendukung hubungan ekonomi global. Dan kesiapan tersebut tidak hanya terbatas pada materi hukum, melainkan keseluruhan perangkat hukum.⁴

Berlakunya Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang Undang-undang Hukum Acara Pidana telah menimbulkan perubahan mendasar, baik secara konseptual maupun secara implemental terhadap tata cara penyelesaian perkara pidana Indonesia.

Hukum Acara Pidana merupakan peraturan hukum yang mengatur, menyelenggarakan dan mempertahankan eksistensi ketentuan Hukum Pidana (*Materieel Strafrecht*) guna mencari, menemukan dan mendapatkan kebenaran

material atau yang sesungguhnya.⁵ Tugas untuk mewujudkan dan menemukan kebenaran material ini merupakan konsekuensi logis dari bagaian Hukum Publik yang mengatur kepentingan umum, juga sedapat mungkin memberi perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Dengan bertitik tolak bahwa hukum Pidana merupakan bagian dari Hukum Publik dan hukum yang mempertahankan esensi dari Hukum Pidana, maka sifat Hukum Acara Pidana tersebut haruslah memberikan kepastian prosedur dan rasa keadilan baik dari anasir orang yang dituntut maupun dari kepentingan masyarakat itu sendiri.

Adanya kehendak kalangan pakar hukum dan praktisi hukum merevisi KUHAP dapat dipahami karena dalam kenyataan praktik peradilan pidana, sering terjadi antara lain, konflik atau kesimpangsiuran pelaksanaan tugas penyidikan antara kepolisian dan kejaksaan, kekerasan dan penganiayaan dalam pelaksanaan kepolisian serta kolusi antara aparaturnya penegak hukum dan pencari keadilan. Dugaan dan sinyalemen adanya kolusi sampai dengan tingkat Mahkamah Agung, menunjukkan bahwa aturan main yang telah diterapkan dalam KUHAP telah dilanggar atau "ditafsirkan" sedemikian rupa dengan tujuan mencari kemenangan atas suatu perkara dibalik baju keadilan.

Obsesi adanya kepastian hukum dan keadilan di Indonesia saat ini jauh dari apa yang diharapkan masyarakat. Kekecewaan masyarakat terhadap praktik pelaksanaan KUHAP sudah sedemikian meluas sehingga saat ini erosi

⁴ Bagir Manan, Pembangunan Dan Pembinaan Hukum Ekonomi Nasional Dalam Globalisasi, makalah dalam seminar tentang Pendekatan Ekonomi Dalam Pengembangan Sistem Hukum Nasional Dalam Rangka Globalisasi, Bandung, 30 April 1998, hal 2.

kewibawaan hukum dan integritas sebagian besar aparat hukum sudah mencapai titik di bawah nadir.

Ada dua hal mendasar yang melatar belakangi munculnya berbagai perilaku negatif hukum yang merugikan masyarakat pada umumnya dan pencari keadilan pada khususnya. Pertama, dengan mengacu kepada program pembangunan hukum sebagai salah satu sub-sistem di bawah pembangunan sosial budaya selama dua puluh lima Tahun Pelita, masyarakat Indonesia memang tidak dipersiapkan sepenuhnya untuk menjadi masyarakat sadar hukum. Konsekuensi penganak tirian tersebut tercermin dari persepsi dan perilaku masyarakat pencari keadilan dan juga aparat penegak hukum yang berada dalam tahap bagai mana memenangkan perkara, bukan bagaimana menengakka kebenaran dan mencapai keadilan. Bagi masyarakat (termasuk penasehat hukum), keadilan identik dengan keberhasilan memenangkan suatu perkara yang dihadapi/ditangani. Jadi, prinsip *WIN-LOSE* menjadi penting dan atas dasar PRINSIP *WIN-LOSE* inilah biasanya dan pada umumnya para pihak akan selalu mencari jalan apapun untuk memenangkan perkaranya, antara lain dengan memanfaatkan peluang yang diperbolehkan menurut KUHAP (banding atau kasasi atau PK) sekalipun menurut analisis hukum, resiko kalah sudah tampak transparan, dan memanfaatkan kelemahan integritas aparat penegak hukum dan mengedepankan kolusi.⁶

Berkaitan dengan benturan tersebut perlu menjadi perhatian para teoritis hukum dan praktisi hukum Indonesia tentang posisi kepastian hukum dan

⁵ Lilik Mulyadi, Hukum Acara Pidana Suatu Tinjauan Khusus Terhadap Surat Dakwaan, Eksepsi dan Putusan Peradilan, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal. 4.

keadilan dalam konteks penegakan hukum di Indonesia. Perlu adanya perubahan di dalam pemahaman tentang kedua hal tersebut, yaitu soal hukum seharusnya dipandang bukan sebagai tujuan akan tetapi sebagai landasan berpijak dalam pelaksanaan sistem berpijak dalam pelaksanaan sistem peradilan, sedangkan soal keadilan merupakan tujuan akhir dari keberadaan hukum dalam mengatur kehidupan masyarakat. Pemahaman seperti ini memungkinkan disatu sisi, keadilan yang hendak dicapai oleh suatu hukum adalah keadilan yang berada tetap dalam rambu-rambu hukum yang berlaku, dan disisi lain, pemakaian asas kapastian hukum tetap berada dalam kerangka untuk menemukan keadilan.⁷

Di sisi lain, bagi aparaturnya penegakan hukum, prinsip efisiensi dalam penanganan suatu kasus merupakan target utama yang tidak dapat ditawar-tawar (*ultimate target*) sehingga dalam proses penyelidikan, penuntutan dan pemeriksaan dimuka pengadilan, diperoleh petunjuk, pola sikap dan perilaku, "lebih cepat terungkap dan selesai, lebih baik, atau lebih cepat disidangkan dan diputus, lebih baik". Prinsip ini telah menjiwai pelaksanaan tugas kepolisian sejak lama dan dianut hampir disemua negara. Prinsip ini menghandaki agar *crime clearance* setinggi-tingginya dan *crime rate* serendah-rendahnya.

⁶ Romli Atmasasmita, Hak Asasi dan Penegakan Hukum, Binacipta, Bandung, 1997, hal. 3-4.

⁷ Romli Atmasasmita, Pemikiran Konseptual Mengenai Kerangka Peningkatan Kualitas Penegakan Hukum Di Dalam Proses Peradilan, makalah dalam Seminar – Loka Karya "Penertiban dan Peningkatan Kualitas Profesi Penegak Hukum Indonesia", Tanggal 22 s/d 23 April 1998, Auditorium Departemen Kehakiman RI, Jakarta.

Muladi⁸ menegaskan bahwa di dalam sistem peradilan pidana perlu dibedakan antara sinkronisasi struktural, substansial dan sinkronisasi kultural.

Sinkronisasi diartikan sebagai keserampakan dan keselarasan dalam hubungan antar lembaga penegak hukum di dalam mekanisme administrasi peradilan.

Sinkronisasi substansial diartikan sebagai keserampakan baik secara vertikal maupun dalam konteks dengan hukum positif yang berlaku, sedangkan sinkronisasi kultural mengandung arti, untuk selalu serempak/sefaham di dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap, dan falsafah yang mendasari jalannya sistem peradilan.

Di dalam praktik peradilan di Indonesia keserampakan sebagaimana diuraikan Muladi tersebut sebelum dilaksanakan secara efisien karena antara lain faktor sinkronisasi substansial yaitu belum ada keselarasan antara undang-undang instansional yang berlaku seperti UU Kepolisian Nomor 28 Tahun 1997 dan UU Kejaksaan Nomor 5 Tahun 1991, begitu pula UU hukum Acara Pidana Nomor 8 Tahun 1981 terbukti saat ini belum memberikan kepastian hukum bagi aparaturnya dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Disamping faktor tersebut, faktor arogansi kekuasaan sektoral pada kedua instansi tersebut masih dominan dan pengaruhnya masih kuat sekalipun pimpinan kedua lembaga tersebut berupaya akhir-akhir ini untuk mengakhiri sikap mental seperti itu. Faktor arogansi sektoral ini merupakan belum ada

⁸ Muladi, Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana, Badan Penerbitan Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hal I.

keserempakan dan keselarasan struktural antara lembaga penegak hukum di Indonesia.

Biasanya dalam penerapan KUHAP tersebut akan semakin tinggi, baik dari segi intensitas dan kualitasnya jika faktor kepentingan politik sudah merasuki aparaturnya penegak hukum. Apabila politik telah juga menjadi panglima dalam proses peradilan peradilan di Indonesia maka disinilah saat keruntuhan suatu negara hukum yang pada gilirannya akan menjadi negara anarki. Hukum dan kekuasaan sesungguhnya bukan untuk dipertentangkan, melainkan seyogyanya berpasangan. Dari titik tolak inilah kita semua termasuk birokrat dan aparaturnya penegak hukum, bukan berdasarkan kekuasaan belaka, secara layak dan proporsional.

Demikian pula halnya didalam negara yang berdasarkan atas hukum. Dengan kekuasaan kehakiman yang merdeka, setiap orang akan mendapat jaminan bahwa pemerintah atau penyelenggara akan bertindak sesuai dengan hukum yang berlaku dan dengan hanya berdasarkan atas hukum yang berlaku itulah kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebasa memutus suatu perkara (pidana).

Keterkaitan kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam penyelenggaraan pemerintahan telah menimbulkan fungsi kontrol kekuasaan kehakiman dalam penyelenggaraan pemerintahan. Fungsi kontrol ini berupa kewenangan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menilai keabsahan secara hukum tindakan atau perbuatan penyelenggara negara/pemerintahan.

Berdasarkan konsep-konsep kehakiman yang merdeka, negara yang berdasarkan sistem konstitusi dan negara yang berdasarkan atas hukum itulah, pengkajian dan penelitian tentang Fungsi Dan Peranan Mahkamah Agung Dalam Hal Terjadi Penyimpangan Di Dalam Praktek Hukum Acara Pidana Di Indonesia perlu dilakukan.

B. Perumusan Masalah

Bertolak dari latar belakang diatas maka permasalahan pokok dalam penelitian ini difokuskan terhadap tiga masalah pokok, yaitu :

1. apakah fungsi dan peranan Mahkamah Agung saat ini berjalan sebagaimana mestinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku ?
2. bagaimana fungsi dan peranan Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Negara Tertinggi dalam hubungannya dengan lembaga peradilan lainnya ?
3. faktor-faktor apakah yang dapat mendorong atau menghambat Mahkamah Agung dalam menjalankan fungsi dan peranannya.

C. Tinjauan Pustaka.

Hingga saat ini pengertian tentang *rechtsstaat*, *rule of law*, dan negara hukum (negara berdasarkan atas hukum) masih terus berkembang. Hal ini dikarenakan, cita negara hukum merupakan suatu pemikiran manusia tentang konsep bernegara yang tidak terlepas dari pengaruh suatu kondisi tertentu, yang melatar belakangi pemikiran-pemikiran para pencetusnya. Sejarah dan perkembangan masyarakat di setiap negara berbeda-beda satu sama lain. Oleh karena itu pengertian dan unsur-unsur negara *rechtsstaat*, *rule of law*, dan negara hukum pun berbeda pula. Selain itu pula pandangan bernegara ataupun

teori bernegara ataupun bangsa tidak terlepas dari pandangan hidup dari bangsa yang bersangkutan. Pandangan hidup suatu bangsa inilah yang menyebabkan pandangan bernegara dari bangsa berbeda dengan bangsa lainnya. Disamping itu, lingkungan alam dan budaya suatu negara turut pula mempengaruhi pandangan bernegara.

Berdasarkan hal di atas dapat dikatakan bahwa secara formal istilah negara hukum dapat disamakan dengan *rechtsstaat* atau pun *rule of law*, mengingat ketiga istilah tersebut mempunyai tujuan yang sama, yaitu untuk mencegah kekuasaan absolut dan pelanggaran dan perlindungan hak asasi. Perbedaannya terletak pada arti material atau isi dari ketiga istilah tersebut yang disebabkan oleh latar belakang sejarah dan pandangan hidup suatu bangsa.

Apabila ditelusuri munculnya negara hukum, hal tersebut merupakan reaksi terhadap pemikiran kekuasaan absolut, terutama dengan adanya kekuasaan raja yang sewenang-wenang. Kesewenangan tersebut menggugah mereka yang berfikir idealis untuk merumuskan suatu cita kenegaraan yang lebih baik, atau pun mungkin lebih manusiawi daripada konsep atau bentuk kenegaraan sebelumnya.

Dalam kepustakaan Indonesia, istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Notohamidjojo, yang berpendapat bahwa : "dengan timbulnya gagasan pokok yang dirumuskan dalam konstitusi-konstitusi dari abad IX itu, maka timbul juga istilah negara hukum atau *rechtsstaat*."⁹

⁹ O. Notohamidjojo, Maka Negara Hukum, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970, hlm. 27.

Sumrah dalam kertas kerjanya yang disampaikan pada Seminar Hak-hak Asasi Manusia pada September 1967, mengatakan :

"Yang sudah kenal lama adalah pengertian *rechtsstaat*, atau negara hukum atau untuk meminjam kata-kata dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, negara yang berdasarkan hukum."¹⁰

Selain itu, Yamin juga berpendapat, bahwa :

"Republik Indonesia adalah suatu negara hukum (*rechtsstaat*, government of laws) tempat keadilan yang berlaku, bukanlah negara polisi dan prajurit memegang kekuasaan pemerintahan dan keadilan, bukanlah pula kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuasaan dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang."¹¹

Dari pendapat-pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa *rechtsstaat* sama dengan negara hukum.

Selain istilah *rechtsstaat*, di Indonesia dikenal *rule of law* yang diartikan sama dengan negara hukum. Pendapat ini antara lain dikemukakan oleh Sunaryati Hartono, yang mengatakan : "Oleh sebab itu, agar tercipta suatu Negara Hukum yang membawa keadilan bagi seluruh rakyat yang bersangkutan, Pengakuan "The Rule of Law" itu harus diartikan dalam artian yang material."¹²

Secara formal istilah negara hukum dapat disamakan dengan *rechtsstaat* ataupun *rule of law*, mengingat ketiga istilah tersebut mempunyai tujuan yang sama, yaitu untuk mencegah kekuasaan absolut demi pengakuan dan perlindungan hak asasi. Perbedaannya terletak pada unsur-unsur *rechtsstaat*

¹⁰ Sumrah., Penegak Hak Asasi Manusia Ditinjau dari Pelaksanaan Rule of Law. Alumni, Bandung, 1963, hlm. 27.

¹¹ M. Yamin, Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia, Jambatan, Jakarta, 1962, hml. 72.

¹² Sunaryati hartono, Apakah The Of Law itu, Alumni, Bandung, 1976, hlm. 35.

dan rule of law, juga pada arti materil atau isi dari ketiga istilah tersebut yang disebabkan oleh latar belakang sejarah dan pandangan hidup suatu bangsa.

Di Indonesia istilah tersebut mempunyai padanan kata sebagai negara atas hukum, sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, atau negara hukum sebagaimana terdapat dalam Konstitusi RIS 1949 dan Undang-Undang Dasar 1950. Namun yang utama di sini adalah bukan soal istilah, akan tetapi sampai sejauh manakah pemikiran tentang negara hukum terwujud dalam sistem hukum Indonesia ?

Untuk mengkaji apakah Indonesia menerapkan cita negara hukum, paling tidak secara formil, kajian utama lebih ditekankan pada Undang-Undang Dasar baik Undang-Undang Dasar 1945, konstituante RIS, dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Didasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945, tidak ditemukan istilah negara hukum, atau paling tidak tidak dirumuskan secara tegas namun demikian didalam Sistem Pemerintah Negara, kunci pokok disebutkan bahwa "Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar atas belaka (*machtsstaat*)". Apabila dilihat kalimat diatas , dapat diindikasikan bahwa pengertian negara berdasarkan hukum identik dengan negara hukum. Hal ini disebabkan kata *rechtsstaat*, didalam kurung, yang dapat diartikan bahwa istilah negara hukum di Indonesia indentik dengan istilah negara berdasarkan hukum.

Mengklasifikasikan suatu negara, negara hukum atau bukan tidaklah semata-mata tergantung pada dirumuskan atau tidaknya dalam Undang-

Undang Dasarnya, yang lebih utama adalah ada atau tidaknya unsur-unsur sebagai persyaratan kelengkapan suatu negara hukum.

Dalam konstitusi RIS dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950, perumusan negara hukum dirumuskan secara tegas. Hal ini dapat dilihat dalam Mukadimahnya yang berbunyi :

"Kami bangsa Indonesia semenjak berpuluh-puluh Tahun lamanya bersatu padu dalam memperjuangkan kemerdekaan, dengan senantiasa berhati teguh berniat menduduki hak hidup sebagai bangsa merdeka berdaulat.

Kini dengan berkat rahmat Tuhan telah sampai kepada tingkatan sejarah yang berbahagia dan luhur. Maka dengan ini kami menyusun kemerdekaan kami itu dalam suatu piagam negara yang berbentuk republik federasi, berdasarkan pengakuan ke-Tuhanan Yang Maha Esa, perikebangsaan, kerakyatan dan keadilan sosial.

Untuk mewujudkan kebahagiaan kesejahteraan perdamaian dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia Merdeka yang berdaulat sempurna."

Di dalam Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS dinyatakan : "Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi ". Secara formil dan harfiah tidak dapat diragukan lagi bahwa negara RIS adalah negara hukum karena dirumuskan secara tegas dalam konstitusi RIS.

Undang-Undang Dasar Sementara 1950 didalam Mukadimahnya menyatakan :

"Maka demi ini kami menyusun suatu piagam kami yaitu dalam suatu piagam negara yang berbentuk Republik Kesatuan, berdasarkan pengakuan ke-Tuhan Yang Maha Esa, Perikebangsaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan sosial, untuk mewujudkan Kebahagiaan, Kesejahteraan, perdamaian dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia Merdeka yang berdaulat sempurna."

Perumusan itu dipertegas lagi di dalam Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan : " Republik Indonesia yang merdeka yang berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbetuk kesatuan".

Dari uraian diatas, baik konstitusi RIS 1949 maupun Undang-Undang Dasar Sementara 1950, nagara hukum disebutkan secara tegas. Berbeda dengan Undang-Undang Dasar 1945, baik dalam penjelasan maupun batang tubuh Undang-Undang Dasar tersebut tidak ditemukan kata negara hukum. Namun demikian didalam sistem pemerintahan negara yang termuat didalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa : " Negara Indonesia berdasarka atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).

Di dalam Undang-Undang Dasar 1945, baik pembukaan maupun pasal-pasalnya, akan ditemukan unsur-unsur negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental (*rechtsstaat*) dan Unsur-unsur negara hukum menurut konsep Anglo Saxon (*rule of law*).

Menurut *International Commision Of Jurist* dalam komperensi di Bangkok pada Tahun 1965 mengemukakan syarat-syarat negara hukum menurut konsep *rule of law* sebagai berikut :

1. adanya proteksi konstitusional;
2. adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak;
3. adanya pemilihan umum yang bebas;
4. adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat;
5. adanya tugas oposisi;

6. adanya pendidikan civic.

Mencermati unsur-unsur negara hukum sebagaimana telah dikemukakan terdapat beberapa unsur yang esensial yang harus ada dalam menentukan apakah suatu negara layak disebut negara hukum atau tidak. Unsur-unsur tersebut adalah : protekti konstitusional atau jaminan tetrhadap hak asasi, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan hukum, dan peradilan yang bebas tidak memihak.

Unsur pemerintahan berdasarkan atas undang-undang (*rehtmatigheid van het bestUur*) dikenal sebagai asas legalitas merupakan unsur ketiga dari negara hukum liberal. Di Jerman dikenal dengan *Grundsatz der gesetzmassigkeit der ververwaltung* yang merupakan unsur utama *Rechtsstaats*. Unsur ini bertujuan untuk melindungi hak-hak dan kebebasan rakyat dengan cara membatasi kekuasaan pemerintah sebatas yang telah ditetapkan dengan undang-undang. Pada waktu pertama dicetuskan hal ini memang tidak menjadi masalah, karena tugas negara pada waktu itu masih sederhana. Tetapi dalam perkembangannya kemudian telah menyebabkan pembentukan Undang-undang selalu ketinggalan. Hal ini membawa akibat pemerintahan menjadi kaku, tidak dapat turut campur dalam hal yang belum atau tidak diatur oleh undang-undang, karena tidak semua hal dapat tercakup dalam undang-undang, maka tindakan pemerintah menjadi terbatas, sehingga tidak dapat memenuhi apa yang menjadi tujuan dari negara hukum. Oleh karena itu asas ini kemudian diperlonggar dari pemerintahan berdasarkan undang-undang menjadi pemerintahan berdasarkan hukum. Hukum lebih luas

dari pada undang-undang dengan asas ini pemerintah mempunyai kekuasaan lebih luas dalam keikut-sertaannya menciptakan atau mencapai kemakmuran, yaitu sejauh tidak melanggar hukum, maka tindakan pemerintah dianggap diperkenankan dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam UUD 1945 unsur pemerintahan berdasarkan hukum tidak diatur secara tegas, artinya secara harfiah tidak ditemukan, namun tidak berarti bahwa UUD 1945 tidak mengatur unsur ini. Yang ditemukan ialah pada pembukaan UUD 1945 pada alenia 4, yang bunyinya :

"Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa , dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia".

kalimat tersebut menunjukkan bahwa pemerintahan Indonesia diatur dalam suatu Undang-Undang Dasar yang menjamin bangsa dan negara Indonesia hidup sejahtera. Selain itu juga dalam Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara disebutkan bahwa, pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuatan yang tidak terbatas). Hal ini berarti bahwa pemerintahan Indonesia diatur berdasarkan hukum.

Pasal 24 dan 25 Undang-Undang Dasar 1945, kekuasaan kehakiman atau kekuasaan pengadilan dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung (MA) dan lain-lain badan Kehakiman menurut undang-undang. Selanjutnya dalam penjelasan kedua pasal tersebut, dinyatakan bahwa kekuasaan kehakiman

marupakan kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh Kekuasaan Pemerintah. Berhubungan dengan hal itu harus diadakan jaminan di dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim.

Adanya penjelasan terhadap Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945 kemudian diatur lebih lanjut dengan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Menurut Pasal 1 undang-undang tersebut, Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia. selanjutnya dalam pasal 4 dinyatakan, bahwa Peradilan dilakukan demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan. Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak-pihak lain diluar Kekuasaan Kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal yang tersebut dalam Undang-Undang Dasar.

Selain adanya penegasan terhadap kedudukan Kekuasaan Kehakiman dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tersebut, juga ditentukan kemungkinan tentang Mahkamah Agung (MA) sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara melakukan hak menguji materi. Hal tersebut terlihat dalam Pasal 26 ayat (1) yang menyatakan :

“Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi”.

Pasal 26 ayat (2) :

“Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubung dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi. Pencabutan dari peraturan perundangan yang dinyatakan tidak sah tersebut dilakukan oleh instansi yang bersangkutan”.

Berdasarkan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 maupun Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 dapat disimpulkan, bahwa unsur keempat negara hukum yaitu adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak, terdapat dalam negara Republik Indonesia.

Dalam melakukan kajian secara teoritik terhadap Mahkamah Agung (MA) sebagai salah satu badan penyelenggara negara dibidang kekuasaan kehakiman dalam perkembangan praktek hukum acara pidana di Indonesia, bisa dikaitannya dengan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka. Sebab, pertama, asas kekuasaan kehakiman sudah diterima sebagai salah satu sendi penyelenggaraan negara Indonesia merdeka. Kedua, asas kekuasaan kehakiman yang merdeka hampir selalu tercantum dalam undang-undang yang mengatur kekuasaan kehakiman yang dianut kemudian.¹³

Penerimaan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut tidak dapat dipisahkan dari asas bahwa negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Namun pemahaman yang lebih kontekstual terhadap kekuasaan kehakiman yang merdeka bersumber dari doktrin trias politica yang dikemukakan oleh **Montesquieu** yang memisahkan kekuasaan yang ada

¹³ Kecuali Undang-undang No. 19 Tahun 1964 yang secara nyata menyimpangi asas kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagai sendi penyelenggaraan negara yang ditegaskan dalam UUD 1945. Lebih lanjut lihat Bagir Manan, Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia, 1995, LPPM-Unisba, Bandung, hlm 2.

¹⁴ Lihat Montesque, *The Spirit of the Law*, (translated by Thomas Nugent), Hafner Press, New York, hlm. 152

pada negara kedalam tiga cabang kekuasaan ; legislatif, aksekutif dan yudikatif.¹⁴ Ketiga cabang kekuasaan itu terpisah baik secara kelembagaan maupun fungsinya masing-masing. Pemisahan kekuasaan itu penting artinya dalam rangka mencegah pemupukan kekuasaan pada satu tangan yang sekaligus mengandung makna adanya pembatasan kekuasaan.

Kendatipun doktrin Trias Politica ini diakui tidak pernah dapat dilaksanakan semurni ajarannya, namun asas kekuasaan kehakiman yang merdeka tetap dipertahankan oleh banyak negara dewasa ini, karena asas kekuasaan kehakiman yang merdeka dipandang sebagai suatu pilar untuk mencegah penyelenggara negara atau pemerintah bertindak secara sewenang-wenang dan untuk memberikan jaminan perlindungan terhadap kebebasan. Hanya kekuasaan kehakiman yang merdeka dapat mencegah pelanggaran atas pembatasan kekuasaan yang ditentukan dalam konstitusi

Dalam hubungan ini, **Maurice Duvenger**¹⁵ menyatakan bahwa untuk mewujudkan konstitualisme itu diperlukan adanya seperangkat peraturan untuk menentukan hak-hak penguasa dan pembatasan hak tersebut pelaksanaanya dilindungi oleh kekuasaan kehakiman yang merdeka. Kontrol semacam ini oleh Maurice Duvenger disebut "kontrol yurisdiksional" dan yang terpenting diantaranya adalah konstitusi. Kontrol yurisdiksional yang lengkap harus meliputi dua hal : Pertama, kontrol atas sah tidaknya tindakan-tindakan

¹⁵ Maurice Duvenger, *Les Regimes Politics*, dialih bahasakan oleh Suwiryadi, *Teori dan Praktek Tata Negara*, Pustaka Rakyat, tanpa Tahun, hlm.60-61.

eksekutif agar tercegah pelanggaran yang dilakukan oleh eksekutif terhadap undang-undang yang dibuat oleh parlemen.

Kedua, Kontrol agar peraturan tidak menyimpang dari konstitusi, suatu cara untuk mencegah agar parlemen tidak melanggar penetapan-penetapan konstitusi.

Bagi Maurice Duvenger, kedua hal itu sama pentingnya. Tanpa kontrol keduanya, Undang-Undang Dasar akan kehilangan asasnya. Sama halnya dengan hukum yang tidak ada artinya kalau tidak ada pengadilan untuk menjaga penghormatan terhadap hukum tersebut. Sebab, apabila keadaannya seperti ini, baik Undang-Undang Dasar maupun aturan-aturan hukum lainnya akan menjadi rangkaian kata-kata mati.¹⁶

Dalam pada itu, jaminan perlindungan atas kebebasan merupakan ciri dari negara hukum. **M. Scheltema** menyebutkan bahwa setiap negara berdasarkan atas hukum mempunyai empat asas utama yaitu : asas kepastian hukum (*het rechtzekerheidsbeginsel*), asas persamaan (*het gelijkheidsbeginsel*), asas demokrasi (*het democratischebeginsel*), dan asas bahwa pemerintah dibentuk untuk melakukan pelayanan kepada masyarakat (*het beginsel van de diemende overheid, government for the people*).¹⁷ Dalam hubungannya dengan kekuasaan kehakiman yang merdeka, Scheltema menegaskan bahwa :

"Penyellesaian sengketa hukum oleh suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka (hakim yang bebas), merupakan dasar bagi berfungsinya sistem

¹⁶ Ibid

¹⁷ M. Scheltema, De rechstaat, dalam J.W.M.Engels(et.al),de Rechtstaat Herdacht, terpetik dalam bagir Manan, kekuasaan op cit. Lihat juga Azhari, Negara Hukum Indonesia, Suatu Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya Disertasi Program Pasca Sarjana UI, Jakarta, hlm. 93-94

¹⁸ M. Scheltema, Ibid.

hukum yang baik. Dengan kekuasaan yang merdeka, setiap orang akan mendapat jaminan bahwa pemerintah akan bertindak sesuai hukum yang berlaku, dan hanya dengan hukum yang berlaku itulah kekuasaan kehakiman yang merdeka bebas memutus suatu perkara.”¹⁸

Uraian diatas memperlihatkan adanya beberapa tujuan yang berdasarkan sifatnya yang terkandung dalam asas kekuasaan kehakiman yang merdeka, yaitu :

1. Adanya pemisahan kekuasaan kehakiman dalam doktrin Trias politica diperlukan untuk menjamin dan melindungi kekuasaan individu;
2. Kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan dalam negara yang berdasarkan hukum untuk mencegah penyelenggara atau pemerintah bertindak sewenang-wenang atau menindas;
3. Kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan dalam negara yang berdasarkan sistem konstitusi untuk menjamin asas penyelenggara negara/pemerintah tidak menyimpang dari batas-batas kekuasaan yang ditentukan dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar.

Dalam konteks negara Indonesia merdeka, Kendatipun dotrin Trias Politica tidak dianut, namun kekuasaan kehakiman yang merdeka dipertahankan sebagai sendi penyelenggaraan negara.¹⁹ Demikian pulan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan bagian yang tak terpisahkan dari asas bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum dan berdasarkan atas hukum dan berdasarkan atas sistem konstitusi.

¹⁹ Lihat Sri Soemantri, Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989, hlm 186-187. Lihat pula Sudiman Hartohadiprojo, Trias Politica Dalam Beberapa Pikiran Seputar Pancasila, Alumni, Bandung, hlm 189-190.

Pertanyaan yang muncul kemudian adalah mengenai istilah "merdeka". Apa sebenarnya yang arti kata merdeka yang dikehendaki oleh (pembentuk) UUD 1945 ?

Dalam kamus umum bahasa Indonesia, "merdeka" dapat berarti bebas (dari penghambaan, penjajahan, dsb); berdiri sendiri (tidak terikat, tidak tergantung pada sesuatu yang lain); lepas (dari tuntutan).²⁰ Kemudian timbul pertanyaan lagi, apakah merdeka sama dengan bebas (dari pengaruh kekuasaan pemerintah) ? Apabila hanya bebas dari pengaruh pemerintah saja, apakah lembaga lain dapat mempengaruhi sehingga menjadi tidak merdeka atau bebas lagi ?

"Kekuasaan pemerintah" tersebut tidak semata-mata kekuasaan eksekutif tetapi meliputi juga kekuasaan lainnya yaitu : kekuasaan MPR, DPR, DPA, BPK, dan kekuasaan ekstra justisial lainnya.²¹ Dengan demikian, sekalipun MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi di Indonesia tetapi tidak berhak untuk mencampuri masalah peradilan di Indonesia. Demikian pula lembaga lainnya yang sama-sama berkedudukan sederajat.

Persoalan esensial bagi kemerdekaan dan kebebasan hakim, bukan sekedar menjamin kemerdekaan dan kebebasan pada saat menjalankan fungsi yudisial tertentu. Pokok persoalnya adalah menghindari pengaruh kekuasaan eksekutif secara umum akan melindungi hakim pada setiap saat menjalankan

²⁰ W.J.S. Poerwadarminta, 1982, KUBI, PN Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 646

²¹ Bagir Manan, *kekuasaan kehakiman Republik Indonesia*, 1995, Pusat Penerbitan Universitas LPMM – Universitas Islam Bandung, Bandung hlm. 10 – 11

²² Ibid

fungsi yudisialnya. Dengan demikian, maka untuk kekuasaan kehakiman yang merdeka terlepas dari campur tangan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lainnya, sebenarnya yang utama terletak pada pribadi hakim yang bersangkutan, dan tidak semata-mata terletak pada siapa yang mengangkatnya.

Sekalipun demikian, tidak berarti kekuasaan kehakiman dapat bertindak bebas sebebaskan-bebasnya atau tanpa batas sehingga menyalahgunakan kekuasaan dan bertindak sewenang-wenang. Untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan tersebut, perlu ditetapkan batasan-batasan tertentu tanpa mengorbankan prinsip kebebasan sebagai hakikat kekuasaan kehakiman.

Adapun pembatasan terhadap kekuasaan kehakiman tersebut, antara lain

.22

1. Hakim hanya memutus menurut hukum.
2. Hakim memutus semata-mata untuk memberikan keadilan.
3. Dalam melakukan penafsiran, konstitusi atau menentukan hukum, hakim harus tetap berpegang teguh pada asas-asas umum hukum dan keadilan yang umum.
4. Harus menciptakan suatu mekanisme yang memungkinkan menindak hakim yang sewenang-wenang atau menyalahgunakan kekuasaannya.

²² Ibid

Selain kemungkinan penyalahgunaan kebebasan hakim, kekuasaan ekstra yustisial pun berpengaruh dalam masalah ini. Beberapa hal yang dimungkinkan dapat mempengaruhi kekuasaan hakim adalah :²³

1. Pengangkatan hakim dan pemberhentian hakim.
2. Sistem keuangan untuk kekuasaan kehakiman.

Untuk menghilangkan persoalan pertama tersebut, ada dua hal yang dapat dilakukan, yaitu :

1. Meniadakan tatacara pengangkatan dan pemberhentian hakim dari lingkup perbuatan administrasi negara. Hakim adalah pegawai negara tetapi bukan pegawai negeri sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan kepegawaian yang berlaku. Hakim adalah pegawai negeri yang terlepas dari unsur administrasi negara.
2. Hakim tidak boleh dikenakan tindakan-tindakan atas suatu alasan atau pelanggaran yang bersifat administratif (sebagai pegawai negeri). Hakim juga tidak boleh dikenakan apapun atas segala tindakannya dibidang yutisial.

Sedangkan untuk menghilangkan pengaruh terhadap hakim, dapat dilakukan dengan cara berikut :

1. Anggaran Tahunan bagi kekuasaan kehakiman (dan lembaga-lembaga negara diluar aksekutif) ditetapkan secara terpisah dari anggaran Tahunan pemerintah (eksekutif).

²³ Ibid

2. Peyelanggaran dan pengurusan anggaran kekuasaan kehakiman dilakukan sendiri oleh kekuasaan kehakiman tanpa campur tangan pemerintah.
3. Sistem penggajian hakim termasuk kenaikannya ditetapkan dengan undang-undang, bukan berdasarkan kebijaksanaan pemerintah.

Demikian beberapa hal yang dianggap sebagai kendala yang paling menonjol dalam bidang kekuasaan kehakiman. Untuk menyelesaikannya tanpa perlu segera dibuatkan suatu undang-undang baru yang didalamnya mengatur pengangkatan dan pemberhentian hakim serta masalah keuangannya agar hakim dapat bertindak merdeka dan bebas dari pengaruh kekuasaan lembaga lain khususnya pemerintah.

Istilah ilmu hukum acara pidana jarang sekali diperkenalkan secara umum. Ilmu hukum acara pidana sering dianggap sebagai ilmu hukum yang sempit dan menjadi bagian dari ilmu pengetahuan hukum positif. Bahkan ada suatu pendapat bahwa hukum acara pidana tidak dapat dipelajari sebagaimana lazimnya sebagai ilmu, karena berkedudukan sebagai hukum pelengkap terhadap hukum pidana materiil, sedangkan hukum pidana itu sendiri sekedar hukum sanksi belaka kerana berfungsi mempertahankan norma yang berada diluar hukum yang berdiri sendiri.

Van Bemmelen berpendapat bahwa ilmu hukum acara pidana ialah mempelajari peraturan-peraturan yang diciptakan oleh negara karena ada dugaan terjadinya pelanggaran undang-undang hukum pidana.²⁴

²⁴ Van Bemmelen, Strafvordering, Leerboek v.h. Nederlandse strafrecht, s'Gravenhage Martinus Nuhoff, 1950, hlm. 1.

Mengapa disebut ilmu hukum pidana ? perkembangan hukum acara pidana telah menyangkut ruang lingkup banyak hal yang harus dipelajari yakni meliputi aturan hukum tentang wewenang alat negara penegak hukum, tindakan penyidikan-penyidikan untuk mengumpulkan bahan-bahan bukti, wewenang melakukan penangkapan/penahanan, tindakan penuntutan dengan surat dakwaan, pemeriksaan sidang untuk pembuktian sebagai bahan keputusan, penerapan hukum dengan penetapan/putusan, berbagai upaya hukum dan pelaksanaan putusan yang mempunyai kekuatan tetap. Berbagai bidang kegiatan yang terdapat dalam hukum acara pidana tersebut masing-masing dapat dipelajari tersendiri karena setiap bidang kegiatan proses perkara pidana dapat tumbuh obyek, metoda, sistematika dan pengertian khusus tersendiri.

Perkembangan ilmu hukum acara pidana sudah meliputi bagian hukum acara pidana formil dan hukum acara pidana materiil. Hukum acara pidana formil dimaksudkan berbagai aturan hukum yang meliputi tata beracara perkara pidana, dan hukum acarapidana materiil dimaksudkan segala aturan hukum tentang sistem, beban, alat-alat dan kekuatan pembuktian serta sarana ilmu pengetahuan yang mendukung pembuktian.

Kegiatan berperkara pidana dengan tata acara dan pembuktian yang sedemikian itu menyebabkan materi yang terkandung dalam hukum acara pidana sangat luas.²⁵

Pandangan yang luas hukum acara pidana itu beranggapan bahwa hukum acara pidana mempunyai dasar norma-norma tersendiri, bahkan dari susunan

²⁵ Bambang Poernomo, Pokok Tata Cara Peradilan Pidana Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1985, hlm. 3-4.

serta substansi hukum acara pidana mengandung struktur ambivalensi dari segi perlindungan manusia bersegi majemuk dari segi kewenangan alat perlengkapan negara dalam rangka usaha mempertahankan pola integrasi kehidupan bermasyarakat. Ilmu hukum acara pidana yang dipelajari secara luas itu tidak dapat terlepas dari pengaruh perkembangan hukum sebagai subsistem budaya sosial.²⁶

Sebaliknya pandangan tentang hukum acara pidana yang klasik menganggap sebagai aturan hukum pelengkap dari penerapan hukum pidana atau berarti hukum acara pidana hanya sebagai pasangan hukum sanksi. Satjipto Raharjo berpendapat bahwa peraturan hukum acara pidana memang menciptakan peraturan hukum akan tetapi sulit untuk disebut mengandung norma hukum.²⁷ Hukum acara pidana itu merupakan peraturan hukum yang tidak mengandung norma hukum yang berisikan suruhan dan larangan. Pandangan hukum acara pidana yang demikian itu tumbuh berdasarkan anggapan tentang norma hukum itu harus memuat suatu penilaian mengenai baik buruknya perbuatan tertentu, sebab norma hukum itu pencerminan kehendak masyarakat untuk membuat pilihan antara perbuatan yang mana menurut hukum dan tidak menurut hukum.

Tujuan dan tugas ilmu hukum acara pidana pada dasarnya searah dengan tujuan dan tugas ilmu hukum pada umumnya, yaitu mempelajari hukum untuk tujuan kedamaian yang meliputi ketertiban (*orde*) dan ketenangan (*rust*) dan

²⁶ Bambang Poernomo, Pola dasar Teori-Asas Hukum Acara Pidana Dan Penegakan Hukum Pidana, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 25.

²⁷ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 68, 73.

untuk memberika kepastian dalam hukum (*zekerheid*) dan keadilan hukum (*billijkheid*). Sehubungan dengan tujuan dan tugas umum tersebut, hukum acara pidana mempunyai kekhususan untuk sedapat mungkin tidak hanya tertuju pada penyelidikan dan penuntutan perkara sebagai usaha penerapan norma hukum dan sanksi pidana saja, melainkan untuk menetapkan dalam hal-hal tertentu tidak perlu menerapkan hukum pidana yang antara lain berdasarkan azas oportunitas, menutup perkara demi kepentingan hukum, penyampingan acara ringan, alasan pembenar, alasan pemaaf dan alasan tidak meneruskan perkara yang lainnya tidak melalui saluran tatanan hukum acara pidana (misalnya : kerangka, meninggal, bukti kurang dan sebagainya).

Dengan demikian tugas atau fungsi dalam hukum acara pidana melalui alat perlengkapannya ialah (1) untuk mencari dan menemukan fakta menurut kebenaran, (2) mengadakan penunuttan hukum dengan tepat, (3) menerapkan hukum dengan keputusan berdasarkan keadilan, dan (4) melaksanakan keputusan secara adil.

Di bidang hukum acara pidana pertumbuhan teori hukumnya dapat ditemukan dari suatu pandangan hukum acara pidana, dan dari praktek hukum acara pidana. Teori hukum acara pidana dapat dibedakan menjadi dua bagian yakni teori dasar mengenai konsep-konsep hukum, dan spekulatif mengenai persoalan hukum yang menjadi masalah dalam masyarakat.

Mempelajari dan menetapkan suatu teori dalam hukum acara pidana tidak dapat terlepas dari sistem hukum atau tata negara yang berlaku dalam masyarakat termasuk perubahan-perubahan mengenai struktur, subtansi dan

kultur hukumnya. Struktur hukum yang menyangkut tentang pembuatan hukum, badan peradilan dan lain-lainnya yang berhubungan dengan pengadaan hukum atau proses hukum yang dijalankan. Sedangkan substansi hukum yang ada dan disusun sebagai hukum yang dibuat/buatan manusia dengan norma-norma yang bersifat relatif untuk bisa berubah nilai-nilainya dan dirubah untuk kepentingan kemanfaatan manusia (*utilitarian*) dalam mencapai kesejahteraan hidup bermasyarakat. Sub-sistem budaya dalam sistem budaya dalam masyarakat atau bangsa ikut menentukan struktur hukum dan substansi hukum sebagai unsur kultur hukum dari tata hukum dalam masyarakat atau bangsa yang bersangkutan. Selanjutnya teori dalam hukum acara pidana terkait dengan kesadaran hukum yang akan menentukan sikap kepatuhan terhadap pelaksanaan hukum yang berlaku.

Dengan alasan kedua kaitan hukum antara teori hukum dengan praktek hukum dan kesadaran hukum seperti tersebut diatas yang harus menjadi teori dasar dalam hukum acara pidana, maka landasan pola perilaku bagi para petugas pelaksana penegakan hukum dan para pihak yang berkembang dalam penerapan hukum (pidana) harus berdasarkan keterpaduan antara teori paksaan (*dwang theorie*) dan teori persetujuan (*consensus theorie*).

Selanjutnya atas dasar teori paksaan dan teori persetujuan sebagai landasan penggunaan hukum, maka hukum acara pidana menjadi sarana (instrumen) untuk mengendalikan masyarakat dan sekaligus penggerak sosial sesuai dengan tujuan hidup bermasyarakat. Teori paksaan berhubungan dengan hukum pengendalian sosial yang melibatkan wewenang dan

kakuasaan oleh hukum acara pidana yang tujuannya ke arah ketenangan dan ketertiban masyarakat yang terganggu karea akibat perbuatan melanggar hukum pidana. Teori persetujuan berhubungan dengan hukum untuk perlindungan masyarakat dan sekaligus melindungi manusia sebagai individu yang melibatkan hak asasi manusia yang harus terjamin dalam penerapan hukum pidana.

Dengan demikian aspek positif dari sifat hukum paksaan dan persetujuan dipadukan menjadi teori hukum acara pidana Indonesia yakni, teori integratif yang didasarkan pertimbangan bahwa jiwa keseimbangan bersumber dari hukum adat kebiasaan dan pandangan hidup (*way of life*), keselarasan, keserasian dan keseimbangan masyarakat Indonesia, dapat menjadi landasan teori di bidang pandangan hukum acara pidana Indonesia pada masa kini berlandaskan teori integratif karena alasan yuridis sosiologis dan yuridis filosofis.

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. untuk mengetahui dan mengkaji fungsi dan peranan Mahkamah Agung sudah berjalan secara mestinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, mengingat akhir-akhir ini pandangan masyarakat terhadap lembaga Mahkamah Agung atau peradilan kurang baik bahkan kesannya negatif
2. untuk mengetahui fungsi dan peranan Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Negara Tertinggi dalam hubungannya dengan lembaga

peradilan lainnya, sehingga secara jelas bagaimanakah hubungan antara sesama lembaga tinggi negara tersebut dalam berkehidupan berbangsa dan bernegara.

3. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mendorong atau menghambat Mahkamah Agung dalam menjalankan fungsi dan peranannya tersebut. Sedangkan kegunaannya, secara teoritis diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam rangka pengembangan ilmu hukum pidana, khususnya bagi hukum acara pidana di Indonesia. Secara praktis, diharapkan dapat memberikan rekomendasi kepada pemerintah mengenai kedudukan, tugas fungsi dan peranan Mahkamah Agung, yang dapat digunakan sebagai salah satu bahan dalam pengembangan hukum sistem nasional, khususnya dalam rangka penyempurnaan peraturan perundang-undangan mengenai kekuasaan kehakiman dan Mahkamah Agung, begitu pula bagi aparaturnya penegak hukum dalam sistem peradilan pidana, serta para pihak yang berkompeten dalam melaksanakan proses persidangan perkara pidana.

E. Metoda Penelitian.

Metoda merupakan suatu cara kerja untuk dapat menyelesaikan suatu permasalahan pokok penelitian yang telah ditentukan sebelumnya, oleh karena itu diperlukan cara-cara pendekatan yang mampu menghasilkan suatu analisis yang dapat menjawab permasalahan yang ada.

Metoda penelitian²⁸ yang diterapkan meliputi :

1. Metoda Pendekatan

Untuk menyelesaikan permasalahan yang telah ditentukan sebelumnya, diperlukan metoda pendekatan yang secara tuntas dapat menjawab permasalahan yang dimaksud.

Dengan memahami permasalahan yang ada serta metoda pendekatan yang biasa diprgunakan dalam penelitian bidang ilmu hukum, yaitu metode pendekatan (penelitian) hukum Normatif dan Sosiologis.²⁹

Dihubungkan dengan ruang lingkup permasalahan yang ada, maka pendekatan secara normatif atau hukum normatif atau penelitian hukum dioktrinal ini cocok untuk diterapkan pada penelitian ini, karena hanya meneliti data sekunder yang berkaitan dengan obyek penelitian.

Sesuai dengan bidang kajian yang diteliti, seluruh aspek permasalahan dalam penelitian ini ditinjau secara yuridis-historis-komparatif. Analisis yuridis dipergunakan saat menelaah perkembangan prkatek hukum acara pidana di Indoneia, dalam upaya menggali dasar hukum, serta kondisi-kondisi yang dapat

²⁸ Metoda Penelitian, adalah sebagai "cara malakukan penelitian". Penggunaan istilah Metoda Penelitian harus dibedakan dengan Metodologi Penelitian. Metodologi (*Methodology*) dalam arti yang umum diterima, adalah studi yang logis dan sistematis tentang prinsip-prinsip yang mengarahkan penelitian ilmiah. Dengan demikian, metodologi dimaksudkan sebagai prinsip-prinsip dasar dan bukan sebagai "methods" atau cara untuk melakukan penelitian. Metodologi dalam arti prinsip dasar intinya terdiri dari : masalah, tujuan, tinjauan pustaka, kerangka teori (jika ada), dan cara penelitian. Sedangkan cara penelitian atau "methods" atai desain penelitian yang intinya terdidi dari bahan, alat, jalannya penelitian, variable penelitian dan analisis hasil. Dalam bahasa sehari-hari sering dikacaukan antara pengertian *Methodology* dan *Methods*. Seringkali dijumpai istilah metodologi atau metode penelitian, yang dimaksudkan sebenarnya adalah *methods* atau cara penelitian sebagai salah satu tahap dalam metodologi yang dimaksudkan dengan "metodologi" di sini adalah dalam arti yang terbatas/ sempit. Maria S.W. Sumardjono, Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, Fakultas Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1989, hlm. 6.

²⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri, Ghalia Indoiesia, jakarta, 1990, hlm. 10.

dipergunakan sebagai justifikasi terhadap fungsi dan peranan Mahkamah Agung.

Kenyataan bahwa UUD 1945 tidak begitu banyak mengatur tentang Mahkamah Agung sebagai sub sistem hukum meungkin tidak cukup di mengerti dengan analisis yuridis semata. Disamping itu juga harus dipahami latar belakangnya. Pendekatan historis ditujukan untuk landasan kontekstual, serta prinsip-prinsip yang mempengaruhi pembentuk UUD 1945.

Selanjutnya perlu diketahui bagaimana prinsip-prinsip tersebut dijalankan dalam sistem hukum di negara-negara lain dan sampai seberapa jauh keterkaitan antara prinsip-prinsip.

Misalnya demokrasi, negara hukum (*rechtssaar/etat de droit* atau *rule of law*), konstitusionalisme, dan trias politica, dengan kedudukan, fungsi dan peranan Mahkamah Agung. Untuk itu dipergunakan metode perbandingan.

Pendekatan seperti ini diidentifikasi berdasarkan data yang dipergunakan dalam hal ini sumber data sekunder.³⁰

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yaitu di Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, yaitu tempat kedudukan Mahkamah Agung Republik Indonesia.

3. Bahan Penelitian

3.1. Penelitian Kepustakaan

Bahan kepustakaan ini berdasarkan pada sasarannya diklasifikasikan dalam tiga kelompok, sebagai berikut :

³⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, *ibid*, hlm. 10; Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, Peneliti Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 28.

a. bahan hukum primer, merupakan bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir, ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui mengenai suatu gagasan (ide)³¹
Terdiri dari :

1. Undang-Undang Dasar (UUD) 1945;
2. Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR);
3. Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana UU. Nomor 8 Tahun 1981.
4. Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;
5. Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang ketentuan pokok Kekuasaan Kehakiman RI;
6. Peraturan perundang-undangan lainnya yang mempunyai kaitan dengan permasalahan penelitian.

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan adapat membantu menganalisa serta memahami bahan hukum primer.³² Terdiri dari :

1. Kamus hukum;
2. Kamus-kamus lainnya yang menyangkut penelitian ini.

3.1. Penelitian Lapangan.

Penelitian lapangan ini berupaya untuk mencari data yang mendukung atau menunjang data sekunder yang diperoleh dari studi kepustakaan dan dari studi dokumen. Dengan demikian kedudukan para hakim yang menangani

³¹ Ronny Hanitijo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri, Ghalia Indoiesia, jakarta, 1990, hlm. 28.

perkara pidana di Mahkamah Agung bukan merupakan responden, tetapi merupakan sumber informasi (*information resources*) yang mengetahui dan terlibat langsung dengan praktek hukum acara pidana.

Oleh karena itu penentuan berapa jumlah sumber informasi bukan merupakan pertimbangan utama, tetapi yang diperhatikan disini, yaitu bahwa dijadikan sumber informasi, mengetahui seluk beluk fungsi dan peranan Mahkamah Agung, sehingga data yang diperoleh dapat mendukung secara pasti apa yang dibutuhkan oleh peneliti.

3.3. Alat Pengumpul Data.

Untuk memperoleh data yang sesuai dengan kebutuhan penelitian ini, maka data yang dibutuhkan melalui :

a. Studio dokumen.

Melalui studi terhadap berbagai dokumen yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini merupakan bentuk kegiatan dari penelitian terhadap data sekunder.

Langkah-langkah atau tahap-tahap yang ditempuh dalam dokumen ini antara lain : (1) penginventarisasian peraturan perundang-undangan, (2) penggalian berbagai asas-asas dan konsep-konsep hukum, (3) melakukan kategori hukum dalam hubungannya dengan permasalahan penelitian.

Hasil dan studi dokumen ini kemudian disusun secara sistematis yang akan dipergunakan untuk menganalisa permasalahan penelitian.

b. Wawancara.

³² Ronny Hanitijo Soemitjo, op cit., hlm. 12.

Wawancara ini dilakukan sebagai upaya untuk mengumpulkan data untuk mendukung/menunjang data sekunder yang berasal dari penelitian kepustakaan dan studi dokumen. Wawancara dilakukan terhadap sumber informasi yang telah ditentukan sebelumnya dengan berdasarkan pada pedoman wawancara, sehingga wawancara yang dilakukan merupakan wawancara yang difokuskan (*focused interview*).³⁴ Hasil yang diperoleh dari wawancara ini merupakan data primer untuk mendukung data sekunder.

c. Prosedur pengambilan dan pengumpulan data.

Dalam prosedur pengambilan dan pengumpulan data ini menyangkut dari mana data diambil. Bahwa data yang dikumpulkan dalam penelitian ini yaitu data primer yang berasal dari studi dokumen.

Untuk memperoleh kedua data tersebut, maka sumber informasi atau sumber data ialah para pihak yang mempunyai kapabilitas dibidangnya, berupa pandangan dan pendapat-pendapatnya dan dokumen-dokumen yang sah.

Sedang dalam pengambilan data, langkah yang dilakukan antara lain dengan menentukan terlebih dahulu jenis data yang dibutuhkan atau yang akan dipergunakan dalam penelitian ini. Selanjutnya berdasarkan pada alat pengumpulan data, akan dilakukan berbagai klasifikasi data dan pengolahan data serta analisis data, sehingga sampai pada hasil yang sesuai dengan penelitian ini.

d. Teknis analisis data.

³⁴Ronny Hanitjo Soemitjo, *ibid.*, hlm. 60-61.

Setelah semua data yang berkaitan dengan penelitian ini dikumpulkan, selanjutnya disusun secara sistematis, sehingga akan diperoleh gambaran yang komprehensif mengenai penyelesaian permasalahan yang akan dibahas.

Dalam menganalisa data penelitian ini dipergunakan metode Analisis-Kuantitatif, terhadap data sekunder yang dikomplementerkan dengan data yang diperoleh dari penelitian lapangan.

F. Sistematika Penulisan.

Penelitian ini secara keseluruhan terdiri atas lima bab, dengan sistematika sebagai berikut :

Pada Bab I tentang Pendahuluan digambarkan tentang latar belakang mengapa peneliti mengambil judul Fungsi dan Peranan Mahkamah Agung Dalam Hal Terjadi Penyimpangan Di Dalam Praktik Hukum Acara Pidana Di Indonesia dengan menyetengahkan persoalan masa kini yang aktual dibidang proses peradilan pidana yang dilatar belakangi oleh maraknya perkembangan ekonomi dan hukum yang turut mempengaruhi jalannya persidangan pidana di pengadilan bahkan sampai Mahkamah Agung.

Pada Bab II diajukan teori-teori yang turut mempengaruhi penelitian ini dengan menyetengahkan masalah Negara Hukum yang ditinjau dari sistematika sejarah dan membuat perbandingannya dalam periodisasi agar lebih terlihat nyata bahwa di dalam perkembangannya Indonesia mengakui bahwa hukum di atas segalanya dan bukan berdasarkan kekuasaan semata. Disamping itu Peranan kekuasaan kehakiman juga ditinjau mengingat dalam praktik peradilan pidana faktor kebebasan hakim sering dipersoalkan sampai sejauh manakah kebebasan hakim tersebut turut mempengaruhi jalannya praktik peradilan pidana, serta hukum acara pidana sendiri yang mengatur bagaimana hukum pidana itu dapat dipertahankan apabila substansinya dilanggar, sehingga teori tentang hal tersebut juga turut digambarkan.

Pada Bab III akan disinggung tentang Mahkamah Agung Dalam Perspektif Hukum Positif hal tersebut didasarkan pada terbentuknya sistem hukum Indonesia tidak terlepas dari konstitusi atau UUD yang (pernah) berlaku sepanjang sejarah hukum Indonesia, dan pemahaman tentang fungsi dan peranan Mahkamah Agung

dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dengan sendirinya akan bertumpu pada konstitusi atau UUD yang (pernah) berlaku sebagai sumbu legitimasinya yang utama di samping aturan-aturan pelaksanaannya yang terbentuk kemudian, serta dengan dasar tumpuan itu akan diperoleh deskripsi secara komparatif tentang asas hukum, dasar hukum, ataupun kondisi-kondisi yang dapat dijadikan justifikasi terhadap fungsi dan peranan Mahkamah Agung dalam hukum positif Indonesia. Pada Bab IV tentang Mahkamah Agung Dalam Sistem Ketatanegaraan RI disinggung tentang manifestasi berfungsi dan berperannya Mahkamah Agung tidak terlepas dari kedudukan serta sejauh manakah Mahkamah Agung melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagaimana diisyaratkan dalam UUD 1945 serta yang dijabarkan dalam peraturan pelaksanaannya.

Dan akhirnya pada Bab V tentang penutup, peneliti memberikan kesimpulan dan saran yang berkaitan dengan hasil pembahasan penelitian tulisan ini dengan harapan semoga dapat memberikan masukan atau sumbangsuhnya dalam bidang hukum di negara tercinta ini.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Negara Hukum

Hingga saat ini pengertian tentang *rechtsstaat*, *rule of law*, dan negara hukum (negara berdasarkan atas hukum) masih terus berkembang. Hal ini dikarenakan, cita negara hukum merupakan suatu pemikiran manusia tentang konsep bernegara yang tidak terlepas dari pengaruh suatu kondisi tertentu, yang melatar belakangi pemikiran-pemikiran para pencetusnya. Sejarah dan perkembangan masyarakat disetiap negara berbeda satu sama lain. Oleh karena itu pengertian dan unsur-unsur negara *rechtsstaat*, *rule of law*, dan negara hukumpun berbeda pula. Selain itu pandangan bernegara ataupun teori bernegara dari suatu bangsa tidak terlepas dari pandangan hidup dari bangsa yang bersangkutan. Pandangan suatu bangsa inilah yang menyebabkan pandangan bernegara dari bangsa berbeda dengan bangsa lainnya. Disamping itu, lingkungan alam dan budaya suatu bangsa turut pula mempengaruhi pandangan bernegara.

Berdasarkan hal diatas dapat dikatakan bahwa secara formal istilah negara hukum dapat disamakan dengan *rechtsstaat*, ataupun *rule of law*, mengingat ketiga istilah tersebut mempunyai tujuan yang sama, yaitu untuk mencegah kekuasaan absolut demi pengakuan dan perlindungan hak asasi. Perbedaannya terletak pada arti meterial atau isi dari ketiga

istilah tersebut yang disebabkan oleh latar belakang sejarah pandangan hidup suatu bangsa.

Apabila ditelusuri munculnya gagasan negara hukum, hal tersebut merupakan reaksi terhadap pemikiran kekuasaan absolut, terutama dengan adanya kekuasaan raja yang sewenang-wenang. Kesewenangan tersebut menggugah mereka yang berpikir idealis untuk merumuskan suatu cita kenegaraan yang lebih baik, mungkin lebih manusiawi dari pada konsep atau bentuk kenegaraan sebelumnya.

Dalam kepustakaan Indonesia istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Notohamidjojo, yang berpendapat bahwa : dengan timbulnya gagasan pokok yang dirumuskan dalam konstitusi-konstitusi dari abad IX itu, maka timbul juga istilah negara hukum atau *rechtsstaat*.¹

Sumrah dalam kertas kerjanya yang disampaikan pada seminar sehari Hak-hak Asasi Manusia pada September 1967, mengatakan :

"Yang sudah kita kenal lebih lama adalah pengertian *Rechtsstaat*, atau negara hukum atau untuk meminjam kata-kata dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, negara yang berdasarkan hukum."²

Selain itu, Yamin juga berpendapat, bahwa :

"Republik Indonesia adalah suatu negara hukum (*rechtsstaat*, *government of laws*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara polisi dan prajurit memegang pemerintahan dan keadilan,

¹ O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, 1970, Jakarta, Badan Penerbit Kristen, Hlm.27

² Sumrah, *Penegak Hak Asasi Manusia Ditinjau dari Pelaksanaan Rule of Law*, 1963, Bandung Alumni, hlm. 27

bukanlah pula negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang."³

Dari pendapat-pendapat diatas, dapat disimpulkan bahwa *rechtsstaat*, sama dengan negara hukum.

Selain istilah *rechtsstaat* di Indonesia dikenal *Rule of Law* yang diartikan sama dengan negara hukum. Pendapat ini antara lain dikemukakan oleh Sunaryati Hartono, yang mengatakan : Oleh sebab itu agar supaya tercipta suatu Negara Hukum yang membawa keadilan bagi seluruh rakyat yang bersangkutan, pengakuan "the Rule of Law" itu harus diartikan dalam artinya yang material."⁴

Secara formal istilah negara hukum dapat disamakan dengan *rechtsstaat* ataupun *rule of law*, mengingat ketiga istilah tersebut mempunyai tujuan yang sama, yaitu untuk mencegah kekuasaan absolut demi pengakuan dan perlindungan hak asasi. Perbedaannya terletak pada unsur-unsur *rechtsstaat* dan *rule of law*, juga pada arti materil atau isi dari ketiga istilah tersebut yang disebabkan oleh latar belakang sejarah dan pandangan hidup suatu bangsa.

1. Negara Hukum Berdasarkan Konsep Benua Eropa

Di antara para pakar negara hukum didasarkan pemikiran di Eropa adalah **Friedrich Julius Stahl**. Karya ilmiahnya berjudul "*philosophie des*

³ M. Yamin, *Proklamasi dan konstitusi Republik Indonesia, 1962*, Jambatan, Jakarta, hlm. 72

⁴ Sunaryati Hartono, *Apakah The Rule Of Law itu, 1976*, Bandung Alumni hlm35

rechts" diterbitkan pada tahun 1788. Sebagaimana Immanuel Kant yang hanya memperhatikan aspek formalnya, Setelah juga mengabaikan aspek materialnya sedangkan kalau dibandingkan dengan Mohl, ia sudah melihat aspek materiil dari negara hukum. Selain itu, Mohl tidak terlampau individualistik sebagaimana halnya Kant dan Stahl. Oleh karena itu konsep negara hukum dinamakan negara hukum formal. Stahl telah berusaha menyempurnakan konsep hukum liberal dari Kant. Dengan pengaruh faham liberal dari Rousseau, Stahl menyusun negara hukum formal. Adapun unsur-unsur negara hukum menurut Stahl adalah :

- a. Pengakuan terhadap hak asasi;
- b. Pemisahan kekuasaan negara;
- c. Pemerintahan berdasarkan undang-undang;
- d. Peradilan Administrasi.

Dari unsur-unsur diatas, bila diuraikan lebih lanjut adalah : (a) Pengakuan terhadap hak asasi berarti adanya pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; (b) Pemisahan kekuasaan negara berarti hal tersebut ditujukan untuk melindungi hak asasi tersebut, maka perlindungan penyelenggaraan negara harus berdasarkan teori trias politika; (c) Pemerintah berdasarkan undang-undang berarti dalam menjalankan tugasnya pemerintah harus selalu didasarkan pada undang-undang; (d) Peradilan Administrasi berarti apabila dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang pemerintah masih melanggar hak

asasi dalam campur tangan pemerintahan dalam kehidupan pribadi seseorang, maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.

Dari keempat unsur tersebut, dapat disimpulkan bahwa negara hukum bertujuan untuk melindungi hak-hak asasi warga negaranya dengan cara membatasi dan mengawasi gerak langkah dan kekuasaan negara dengan undang-undang. Stahl dalam hal ini terlalu menekankan pada aspek formalnya, sehingga hak asasi dan kebebasan individu yang terlindungi hanya formal saja. Pada akhirnya, hal itu hanya membawa persamaan dalam aspek hukum dan politik saja.

2. Negara Hukum Konsep Anglo Saxon

Konsep negara hukum (rule of law) Di Inggris merupakan suatu proses evolusi yang memakan waktu cukup lama. Perjuangan rakyat Inggris dalam menentang absolutisme yang berlangsung berabad-abad lamanya telah memberikan pengalaman berharga bagi **Albert Venn Dicey** sebagai bahan dalam menyusun makalahnya yang berjudul "*Introduction to the study of Law of the constitution*" diterbitkan pada tahun 1885.

Dalam bahasa Inggris tidak dikenal istilah negara hukum (dalam arti yang sesuai dengan terjemahannya), namun demikian tidak berarti bahwa di Inggris tidak ada negara hukum. Inggris menggunakan istilah lain untuk negara hukum yaitu rule of law. Sebagaimana dikemukakan **W. Friedman**

: " *The term Rechtsstaat implying the limitation of state power by rule of law*".⁵ Dengan demikian pemikiran mengenai negara hukum di Inggris sama artinya dengan pemikiran rule of law.

Pemikiran rule of law ini sudah mulai nampak dalam praktik kenegaraan pada masa pemerintahan Henry II yang pada tahun tahun 1164 menghasilkan naskah konstitusi pertama yang terdiri dari 16 pasal yang dikenal sebagai *Constitution of Clarendon*, naskah ini kemudian disusun oleh *Magna Charta* pada tahun 1215 yang isinya antara lain mengenai pembatasan atas kekuasaan raja tentang perpajakan, hak milik, kebebasan dan acaman apabila raja melanggar *Magna Charta*. Piagam ini pada masa perkembangannya sampai masa **E. Coke** saja sudah 30 kali dilengkapi dengan penyempurnaan.

Magna Charta merupakan embrio dari pada penyusunan **Bill of Rights** yang dikerjakan pada masa pemerintahan raja **William** dengan permaisurinya **Queen Marry** pada tahun 1689. *Bill of Right* merupakan piagam yang menjamin hak-hak asasi yang menjamin kebebasan warga negara, kewajiban raja untuk mentaati hukum. Jadi merupakan ketentuan tentang apa yang hendak dijamin oleh hukum atau apa yang akan diselamatkan oleh rule of law.

Salah seorang pemikir yang terkenal dalam rule of law adalah Albert Venn Dicey. Ia mengemukakan 3 (tiga) unsur dari rule of law, yaitu :

⁵ W. Friedman, *Legal Theory*, 1960, London Steven & Sons, hlm 456

- a. Supremacy of law;
- b. Equally before the law;
- c. Constitution based on individual rights.

Unsur yang pertama yaitu *supremacy of law* atau supremasi hukum, di Inggris merupakan hal yang tidak dapat ditawar-tawar lagi. Hal ini merupakan unsur yang diperjuangkan rakyat Inggris lebih awal jika dibandingkan dengan negara-negara barat lainnya. Negara Inggris yang diatur oleh hukum dan seseorang hanya mungkin dihukum karena melanggar hukum, dan tidak karena hal-hal lainnya. Hak kebebasan seseorang benar-benar dijamin oleh hukum, artinya tidak seorangpun boleh dipenjarakan atau ditahan tanpa adanya dasar hukum atau hukum yang dilanggarnya. *Habeas Corpus Act* telah memberikan kewenangan kepada hakim untuk membebaskan setiap orang yang ditahan tanpa alasan. Bahkan tidak seorangpun dapat ditahan karena diperintah perdana menteri ataupun atas permintaan menteri-mentri lainnya, misalnya dengan alasan yang sangat mendesak, keamanan umum ataupun dengan alasan kebijaksanaan tingkat tinggi yang menyangkut kepentingan nasional. Hakim hanya mengatakan apakah ada *Rule of Common* atau *Statute law* yang memberikan otorisasi kepada pemerintahan untuk melakukan penahanan. Jika tidak, maka tidak ada penahanan kepada siapapun.

Dari uraian diatas, nampak bahwa hakim di Inggris mengendalikan dan mengawasi tindakan-tindakan dari pejabat administratif dan eksekutif. Dalam hal ini merupakan otoritas hakim yang dilaksanakan karena supremasi hukum yang menunjang citra *rule of law*.

Unsur yang kedua, yaitu equality before the law atau persamaan didepan hukum. Semua warga, baik selaku pejabat negara maupun sebagai individu biasa tunduk pada hukum yang sama dan diadili di pengadilan biasa yang sama. Jadi setiap warga negara sama kedudukannya dihadapan hukum dan apabila ia melanggar hukum baik secara pribadi atau individu maupun selaku pejabat negara, ia akan diadili dengan hukum yang sama dan dalam pengadilan yang sama pula. Dengan demikian di Inggris tidak dikenal pengadilan khusus bagi pejabat negara seperti dikenal pengadilan khusus bagi pejabat negara yang dikenal di dalam sistem hukun Eropa Kontinental yang berupa pengadilan administrasi (di Indonesia disebut Pengadilan Tata Usaha Negara) yang khusus mengadili pejabat dalam tindakan-tindakannya melaksanakan tugas negara. Disini tidak seorangpun yang kebal terhadap hukum. Apapun pangkat dan jabatannya, apakah ia seorang perdana menteri ataupun seorang agen polisi. Mereka wajib tunduk terhadap hukum yang sama. Semuanya berada pada tanggung jawab yang sama untuk tindakannya yang dilakukannya diluar kewenangannya yang sah menurut

hukum, walaupun tindakan tersebut dilakukan atas perintah atasannya, ia tidak dapat menghindari dari tanggung jawab hukumnya.

Selain dari itu, kebebasan seorang warga di Inggris dijamin oleh hukum. Seorang warga yang ditahan oleh pejabat pemerintah, misalnya polisi, ia dapat mengajukan permintaan tentang kejelasan atas penahanannya kepada pengadilan tinggi dan meminta agar ia segera dihadapkan ke pengadilan untuk mengetahui alasan hukum atas penahanannya itu. Atas permintaannya itu, pengadilan tinggi akan segera mengeluarkan surat perintah terutam apabila permohonnannya diajukan dengan cukup alasan yang kuat bahwa hak kebebasannya telah dilanggar secara tidak sah, agar penyelesaian segera dihadapkan ke pengadilan. Permohonan dapat diajukan sendiri atau melalui kuasanya. Dan apabila pejabat yang menerima surat perintah itu mengabaikan surat perintah itu, maka ia akan dianggap melakukan *contempt of court*.

Unsur yang ketiga, yaitu *constitution base on individual rihgts*, terlebih dahulu perlu dikemukakan bahwa konstitusi Inggris tidak diciptakan sekaligus jadi, seperti konstitusi negara lain, melainkan merupakan generalisasi dari pada keputusan-keputusan yang dibuat oleh hakim-hakim dan undang-undang yang dibuat khusus untuk melindungi hak-hak asasi. **R.S.Moore** memngemukakan :

"Britis Constitution is not writen in the sense of single formal document asa are the contitutions of great many document,

sharters, pettitions, institutions, judicial precendentts an decesionis, the common law, tradional costumusage and convertion."⁶

Dengan demikian yang dimaksud dengan *un written constitution*, bukanlah konstitusi yang tidak tertulis, melainkan tidak termuat dalam suatu naskah atau dokumen formal, tetapi terdiri dari beberapa naskah dan ketentuan hukum yang dipergunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan.

Wade dan **philip** dalam bukunya yang berjudul *constitution law* berpendapat bahwa rule of law pada tahun 1955 sudah berbeda dengan dibandingkan pada waktu awalnya. Mengenai unsur pertama dari rule of law yaitu supremasi hukum untuk saat ini masih merupakan unsur yang esensial dari konstitusionalisme Inggris. Hanya saja sekarang ada kelompok-kelompok yang taat pada hukum yang khusus pula, seperti sekelompok militer yang berada dibawah yuridiksi pengadilan militer. Walaupun supremasi hukum masih merupakan unsur yang esensial, namun negara sekarang turut campur dalam berbagai bidang kehidupan warganya, oleh keran itu dengan syarat kepentingan umum, negara ataupun pementah dapat mengambil tindakan-tindakan yang kadang kala tidak mungkin dibayangkan telebih dahulu. Tindakan seperti itu disebut *freies ermessen*. Hal ini disatu segi tentunya berarti mengurangi kadar dari supremasi hukum.

⁶ R.S.Moore, Basic Comperative Government, 1875, Iowa, Little Field Adams & Co., hlm. 30

Mengenai unsur kedua yaitu kesamaan dibidang hukum. Hal ini tidaklah berarti bahwa kekuasaan warga negara dapat disamakan dengan kekuasaan pejabat negara untuk melakukan tugas kenegaraan/jabatannya tidak melanggar rule of law. Selain itu pula ada pula yang mendapat pengecualian, diantaranya adalah :

- a. hak-hak immunity dari raja;
- b. wakil negara asing;
- c. persatuan dagang
- d. adanya kekuasaan arbitrase.

Hal diatas dianggap mengurangi makna equality before the law.

Selain kedua sarjana tadi, pada tahun 1976 **Roberto Mangaberita** menulis karyanya yang berjudul *law in modern society* bahwa dewasa ini terjadi pertama, meluasnya arti kepentingan umum seperti pengawasan-pengawasan atas kontrak yang curang untuk penimbunan harta kekayaan secara tidak adil, pengawasan terhadap konsrasi ekononi yang dapat mengganggu pesan dalam persaingan bebas. Hal ini menunjukkan bahwa dalam perekonomian campur tangan pemerintah jadi lebih luas. Yang kedua, adanya peralihan gaya formalitas dari rule of law ke orientasi prosedural yang subsantif dari kadilan. Hal ini terjadi karena dinamika dari negara hukum menuju negara kesejahteraan (*the walfare state*). Hal ini biasa disebut *due preocess of law*. Negara Inggris lebih mengutamakan bagaimana caranya agar keadilan benar-benar dinikmati rakyatnya.

Berkembangnya rule of law menjadi welfare state dapat dilihat dari serangkaian kelengkapan kegiatan Inggris disetengah abad terakhir ini.

Dimana negara menyelenggarakan :

- a. program jaminan sosial;
- b. program jaminan kesehatan nasional
- c. nasionalisasi perusahaan swasta yang menyangkut kepentingan umum;
- d. kesempatan menikmati pendidikan lanjutan dan tinggi bagi mereka yang ekonominya kurang mampu.

Hal yang sama juga dapat dilihat di Amerika Serikat, disini sudah ada serangkaian undang-undang yang mengatur kesejahteraan, yaitu :

- a. The Agriculture Act 1933;
- b. The National Labor Relation Act 1933;
- c. Labor Management Relation Act 1947;
- d. Social Security Act 1935;
- e. Higher Education Act 1965.

Semua itu menunjukkan adanya perkembangan dari negara hukum kearah negara kesejahteraan.

3. Negara Hukum Indonesia

Sebagaimana dikemukakan diatas bahwa istilah *rechtsstaat* diterjemahkan atau paling tidak sebanding dengan istilah *rule of law*

dinegara Inggris dan Amerika. Di Indonesia istilah tersebut mempunyai padanan kata negara berdasarkan berdasarkan hukum, sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Namun yang utama disini adalah bukan soal istilah, tapi sejauh mana pemikiran tentang negara hukum terwujud dalam sistem hukum Indonesia.

Untuk mengkaji apakah Indonesia menerapkan cita negara hukum, paling tidak secara formil, kajian utama lebih difokuskan pada undang-undang dasar baik didasarkan Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi RIS, dan Undang-Undang Sementara 1950.

Didasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945, tidak ditemukan istilah negara hukum, atau paling tidak tidak dirumuskan secara tegas namun "negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar atas belaka (*machtsstaat*)". Apabila dilihat kalimat diatas , dapat diindikasikan bahwa pengertian negara berdasarkan hukum identik dengan negara hukum. Hal ini disebabkan kata *rechtsstaat*, didalam kurung, yang dapat diartikan bahwa istilah negara hukum di Indonesia indentik dengan istilah negara berdasarkan hukum.

Mengklasifikasikan suatu negara, negara hukum atau bukan tidaklah semata-mata tergantung pada dirumuskan atau tidaknya dalam undang-undang dasarnya, yang lebih utama adalah ada atau tidaknya unsur-unsur sebagai persyaratan kelengkapan suatu negara hukum. Dalam konstitusi

RIS dan Undang-Undang Dasar 1945. Perumusan negara hukum dirumuskan secara tegas. Hal ini dapat dilihat dalam mukodimah yang berbunyi :

"Kami bangsa Indonesia semenjak berpuluh-puluh tahun lamanya bersatu padu dalam memperjuangkan kemerdekaan, dengan senantiasa berhati teguh berniat menduduki hak hidup sebagai bangsa merdeka berdaulat.

Kini dengan berkat rahmat Tuhan telah sampai kepada tingkatan sejarah yang berbahagia dan luhur. Maka dengan ini kami menyusun kemerdekaan kami itu dalam suatu piagam negara yang berbetuk republik federasi, berdasarkan pengakuan ke-Tuhanan Yang Maha Esa, peri-kebangsaan, kerakyatan dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan kebahagiaan kesejahteraan perdamaian dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia Merdeka yang berdaulat sempurna."

Di dalam Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS dinyatakan : "Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi ". Secara formil dan harfiah tidak dapat diragukan lagi bahwa negara RIS adalah negara hukum karena dirumuskan secara tegas dalam konstitusi RIS.

Undang-undang Dasar Sementara 1950 didalam mukadimahnya menyatakan :

"Maka demi ini kami menyusun suatu piagam kami yaitu dalam suatu piagam negara yang berbentuk Republik Kesatuan, berdasarkan pengakuan ke-Tuhan Yang Maha Esa, Perikemainusian, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan sosial, untuk mewujudkan Kebahagiaan, Kesejahteraan, perdamaian dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia Merdeka yang berdaulat sempurna."

Perumusan itu dipertegas lagi di dalam Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan : " Republik Indonesia yang merdeka yang berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbetuk kesatuan".

Dari uraian diatas, baik konstitusi RIS 1949 maupun Undang-undang Dasar Sementara 1950, nagara hukum disebutkan secara tegas. Berbeda dengan Undang-Undang Dasar 1945, baik dalam penjelasan maupun batang tubuh Undang-Undang dasar tersebut tidak ditemukan kata negara hukum. Namun demikian didalam sistem pemerintahan negara yang termuat didalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa : " Negara Indonesia berdasarka atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).

Di dalam Undang-Undang Dasar 1945, baik pembukaan maupun pasal-pasalny, akan ditemukan unsur-unsur negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental (*rechtsstaat*) dan Unsur-unsur negara hukum menurut konsep Anglo Saxon (*role of law*).

Menurut *international Commision of jurist* dalam komperensi di Bangkok pada tahun 1965 mengemukakan syarat-syarat negra hukum menurut konsep *rule of law* sebagai berikut :

1. adanya proteksi konstitusional;
2. andanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak;
3. adanya pemilihan umum yang bebas;
4. adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat;

5. adanya tugas oposisi;
6. adanya pendidikan civic.

Mencermati unsur-unsur negara hukum sebagaimana telah dikemukakan terdapat beberapa unsur yang esensial yang harus ada dalam menentukan apakah suatu negara layak disebut negara hukum atau tidak. Unsur-unsur tersebut adalah : protekti konstitusional atau jaminan tetrhadap hak asasi, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan hukum, dan peradilan yang bebas tidak memihak.

a. Proteksi Konstitusional.

Apabila diperhatikan, baik pembukaan maupun batang tubuh UUD '45, ternyata cukup banyak memperhatikan hak-hak asasi dalam pembukaan alinea pertama disebutkan : " Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa dan oleh sebab itu maka penjajahan diatas dunia harus duhapuaskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan".

Hal ini menunjukkan adanya pengakuan terhadap kemerdekaan bagi suatu bangsa, perikemanusiaan, perikeadilan, dan tidak ada eksploitasi antara sesama manusia dalam alenia ke-2 kembali diulang pengakuan terhadap kemerdekaan dan keadilan. Pada alenia ke-3 diakui adanya kahidupan kabangsaan yang bebas. Pada alenia ke-4 merupakan pengakuan dan

perlindungan hak-hak asasi dalam bidang-bidang sosial, politik, ekonomi dan pendidikan.

Dengan demikian pula apabila kita perhatikan keempat pokok-pokok pikiran yang terdapat dalam pembukaan tersebut. Pada pokok-pokok yang pertama,

“ suatu negara persatuan yang melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia ”.

pada pokok pikiran kedua : “Negara hendak mewujudkan keadilan sosial “.

pada pokok pikiran ketiga : “Negara berkedaulatan rakyat”; ini adalah salah satu ciri diakuinya hak asasi karena memegang , memiliki kekuasaan tertinggi adalah rakyat dan pada pokok pikiran keempat : “Negara berdasarkan atas ke-Tuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab “. Ini membuktikan diakuinya agama dan moral yang tinggi dimana harkat dan martabat manusia mendapat tempat yang layak : “duduk sama rendah berdiri sama tinggi”.

Selain itu pasal-pasal yang terdapat dalam batang tubuh UUD'45

Juga jaminan terhadap hak-hak asasi warga negara, yang meliputi :

1. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu tanpa kecuali, pasal 27 ayat (1);

2. Hak untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemausiaan, pasal 27 ayat (2);
3. Hak bela negara, termasuk kewajibannya, pasal 30;
4. Hak untuk memperoleh pengajaran, pasal 31 ayat (1);
5. Kebebasan untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadah sesuai dengan agamanya itu, pasal 29 ayat (2);
6. Kebebasan untuk berkumpul berserikat dan mengeluarkan pendapat, pasal 28;
7. Hak kesejahteraan sosial bagi fakir miskin dan anak terlantar, pasal 34;
8. Hak untuk berusaha dalam perekonomian, pasal 33.

Demikianlah jaminan hak-hak asasi yang ditentukan dalam UUD'45.

Hak asasi manusia dalam Pancasila tersirat dalam pengakuan terhadap harkat dan juga sebagai mahluk bermasyarakat. Oleh karena itu kedudukan individu dalam masyarakat Pancasila tidak hanya mempunyai hak tetapi juga mempunyai kewajiban. Jadi manusia Indonesia sadar akan haknya disamping kewajiban terhadap masyarakat dan negara hal ini dapat dilihat dalam TAP MPR No. II/MPR/1978, bahwa bagi bangsa Indonesia tujuan pembangunan masyarakat adalah adalah manusia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia maka dari itu sikap hidup manusia Pancasila adalah :

1. kepentingan pribadinya tetap diletakkan dalam kerangka kesadaran kewajibannya sebagai makhluk sosial dalam kehidupan masyarakatnya
2. kewajiban terhadap masyarakat dirasakan lebih besar dari kepentingan pribadinya.

Kedudukan individu dalam masyarakat pancasila tidak diberikan tempat yang sangat berarti seperti dalam masyarakat liberal, tetapi juga sebaliknya tidak memberikan bobot yang berlebihan terhadap masyarakatnya seperti dalam masyarakat komunis. Pancasila menganggap bahwa kebahagiaan manusia akan tercapai jika terdapat hubungan yang selaras, serasi dan seimbang antara individu dengan masyarakatnya.

Oleh karena itu pengamalan pancasila bertujuan untuk mewujudkan kehidupan pribadi bersama-sama kehidupan masyarakat yang baik, dan bahagia.

Dari hal-hal diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa hak asasi menurut bangsa Indonesia tidak sama pengertiannya dengan hak asasi ala liberal ataupun komunis. Keduanya yaitu tidak atau bukan menjadi pilihan bangsa Indonesia.

Selain itu dengan dibentuknya komisi nasional Hak-hak asasi Manusia dengan surat keputusan presiden Nomor 50 Tahun 1993, menunjukan kesungguhan hasrat negara, dalam hal ini pemerintahan RI

untuk lebih memperhatikan lagi perlakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia.

b. Pembagian Kekuasaan

Pembagian kekuasaan ini dilaksanakan dengan tujuan mencegah agar kekuasaan tidak terpusat pada disatu tangan, sebab kekuasaan yang terpusat disatu tangan cenderung membawa disalah gunakan.

Didasarkan pada ketentuan-ketentuan yang terdapat didalam UUD 1945, disimpulkan bahwa Indonesia tidak menganut pahan Trias Politika.

c. Pemerintahan Berdasarkan Atas Hukum

Unsur pemerintahan atas undang-undang (*rehtmatigheid van het bestuur*) dikenal sebagai asas legalitas merupakan unsur ketiga dari negara hukum liberal. Di Jerman dikenal dengan *Grundsatz der gesetzmassigkeit der ververwaltung* yang merupakan unsur utama Rechtsstaats. Unsur ini bertujuan untuk melindungi hak-hak dan kebebasan rakyat dengan cara membatasi kekuasaan pemerintah sebatas yang telah ditetapkan dengan undang-undang. Pada waktu pertama dicetuskan hal ini memang tidak menjadi masalah, karena tugas negara pada waktu itu masih sederhana. Tetapi dalam perkembangannya kemudian telah menyebabkan pembentukan Undang-undang selalu ketinggalan. Hal ini membawa akibat pemerintahan menjadi kaku, tidak

dapat turut campur dalam hal yang belum atau tidak diatur oleh undang-undang, karena tidak semua hal dapat tercakup dalam undang-undang, maka tindakan pemerintah menjadi terbatas, sehingga tidak dapat memenuhi apa yang menjadi tujuan dari negara hukum. Oleh karena itu asas ini kemudian diperlonggar dari pemerintahan berdasarkan undang-undang menjadi pemerintahan berdasarkan hukum. Hukum lebih luas dari pada undang-undang dengan asas ini pemerintah mempunyai kekuasaan lebih luas dalam keikutsertaannya menciptakan atau mencapai kemakmuran, yaitu sejauh tidak melanggar hukum, maka tindakan pemerintah dianggap diperkenankan dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam UUD 1945 unsur pemerintahan berdasarkan hukum tidak diatur secara tegas, artinya secara harfiah tidak ditemukan, namun tidak berarti bahwa UUD 1945 tidak mengatur unsur ini. Yang ditemukan ialah pada pembukaan UUD 1945 pada alenia 4, yang bunyinya :

"Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Indonesia".

kalimat tersebut menunjukkan bahwa pemerintahan Indonesia diatur dalam suatu Undang-undang dasar yang menjamin bangsa dan negara Indonesia hidup sejahtera. Selain itu juga dalam Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara disebutkan bahwa, pemerintahan

berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuatan yang tidak terbatas). Hal ini berarti bahwa pemerintahan Indonesia diatur berdasarkan hukum.

d. Peradilan yang bebas dan tidak memihak

Pasal 24 dan 25 Undang-Undang Dasar 1945, kekuasaan kehakiman atau kekuasaan pengadilan dilakukan oleh sebuah MA dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang. Selanjutnya dalam penjelasan kedua pasal itu, dinyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubungan dengan hal itu harus diadakan jaminan di dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim.

Ketentuan sebagaimana tertuang dalam pasal 24 dan 25 UUD 1945 itu belumlah menjamin sepenuhnya adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak. Hal itu masih harus dibuktikan pelaksanaannya.

Ketentuan sebagaimana tertuang dalam pasal 24 dan 25 UUD 1945 kemudian diatur lebih lanjut dengan undang-undang nomor 14 tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman. Menurut pasal 1 undang-undang tersebut, Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum republik Indonesia. selanjutnya dalam

pasal 4 dinyatakan, bahwa peradilan dilakukan demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Ynag Maha Esa. Peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan. Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak-pihak lain diluar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal yang tersebut dalam Undang-undang Dasar.

Selain adanya penegasan terhadap kedudukan kekuasaan Kehakiman dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tersebut, juga ditentukan kemungkinan tentang MA sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara melakukan hak menguji materil. Hal tersebut terlihat dalam Pasal 26 ayat (1) yang menyatakan :

"Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi".

Pasal 26 ayat (2) :

"Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturaran perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubung dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi. Pencabutan dari peraturan perundangan yang dinyatakan tidak sah tersebut dilakukan oleh instansi yang bersangkutan".

Berdasarkan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 maupun Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 dapat disimpulkan, bahwa unsur keempat negara hukum yaitu adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak, terdapat dalam negara Republik Indonesia.

B. Mahkamah Agung dan Asas Kekuasaan Kehakim yang Merdeka

Dalam melaksanakan kajian secara teoritik terhadap Mahkamah Agung (MA) sebagai salah satu badan penyelenggara negara dibidang kekuasaan kehakiman dan sistem ketatanegaraan Indonesia, Tidaklah bisa dilepaskan kaitannya dengan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka. Sebab, pertama, asas kekuasaan kehakiman sudah diterima sebagai salah satu sendi penyelenggaraan negara Indonesia merdeka. Kedua, asas kekuasaan kehakiman yang merdeka hampir selalu tercantum dalam undang-undang yang mengatur kekuasaan kehakiman yang dianuat kemudian.⁷

Penerimaan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut tidak dapat dipisahkan dari asas bahwa negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan konstitusi dan negara berdasarkan atas hukum.⁸ Namun pemahaman yang lebih kontekstual terhadap kekuasaan kehakiman yang merdeka bersumber dari doktrin trias politica yang dikemukakan oleh **Montesquieu** yang memisahkan kekuasaan yang ada pada negara kedalam tiga cabang kekuasaan : legislatif, eksekutif dan yudikatif. ⁹ Ketiga cabang kekuasaan itu terpisah baik secara kelembagaan maupun fungsinya masing-masing. Pemisahan kekuasaan itu penting artinya dalam rangka mencegah pemupukan kekuasaan pada

⁷ Kecuali Undang-undang No. 19 tahun 1964 yang secara nyata menyimpangi asas kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagai sendi penyelenggaraan negara yang ditegaskan dalam UUD 1945. Lebih lanjut lihat Bagir Manan, Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia, 1995, LPPM-Unisba, Bandung, hlm 2.

satu tangan yang sekaligus mengandung makna adanya pembatasan kekuasaan.

Kendatipun doktrin Trias Politica ini diakui tidak pernah dapat dilaksanakan semurni ajarannya, namun asas kekuasaan kehakiman yang merdeka tetap dipertahankan oleh banyak negara dewasa ini, karena asas kekuasaan kehakiman yang merdeka dipandang sebagai suatu pilar untuk mencegah penyelenggara negara atau pemerintah bertindak secara sewenang-wenang dan untuk memberikan jaminan perlindungan terhadap kebebasan. Pencegahan terhadap kesewenang-wenangan mensyaratkan pembatasan kekuasaan negara atau pemerintah. Pembatasan kekuasaan adalah hakekat, inti dari negara yang berdasarkan atas sistem konstitusi (constitucionalism).¹⁰ Kekuasaan kehakiman yang merdeka sangat esensial dalam kaitannya dengan pembatasan kekuasaan yang diatur dalam konstitusi.

Dalam hubungan ini, **Maurice Duvenger**¹¹ menyatakan bahwa untuk mewujudkan konstitualisme itu diperlukan adanya seperangkat perturan untuk menentukan hak-hak penguasa dan pembatasan hak

⁸ Ibid

⁹ Lihat Montesque, *The Spirit of the Law*, (translated by Thomas Nugent), Hafner Press, New York, hlm. 152

¹⁰ Cari J. Freidrich, *Constitutional Government and Democracy*, mengartikan Constitutionalism sebagai "a set of activities organized and operated on behalf of the people but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing". Lihat pula dalam bukunya, *Limited Government: A Comparison*, 1974, Prentice-Hall, New Jersey,

¹¹ Maurice Duvenger, *Les Regimes Politics*, dialih bahasakan oleh Suwiryadi, *Teori dan Praktek Tata Negara*, Pustaka Rakyat, tanpa tahun, hlm.60-61.

tersebut pelaksanaannya dilindungi oleh kekuasaan kehakiman yang merdeka. Kontrol semacam ini oleh Maurice Duvenger disebut "kontrol yurisdiksional" dan yang terpenting diantaranya adalah konstitusi. Kontrol yurisdiksional yang lengkap harus meliputi dua hal :

Pertama, kontrol atas salah tidaknya tindakan-tindakan eksekutif agar tercegah pelanggaran yang dilakukan oleh eksekutif terhadap undang-undang yang dibuat oleh parlemen.

Kedua , Kontrol agar peraturan tidak menyimpang dari konstitusi, suatu cara untuk mencegah parlemen tidak melanggar penetapan-penetapan konstitusi.

Bagi Maurice Duvenger, kedua hal itu sama pentingnya. Tanpa kontrol keduanya, Undang-undang dasa akan kehilangan asasnya. Sama halnya dengan hukum yang tidak ada artinya kalau tidak ada pengadilan untuk menjaga penghormatan terhadap hukum tersebut. Sebab, apabila keadaannya seperti ini, baik undang-undang dasar maupun aturan-aturan hukum lainnya akan menjadi rangkaian kata-kata mati.¹²

Dalam pada itu, jaminan perlindungan atas kebebasan merupakan ciri dari negara hukum .**M. Scheltema** menyebutkan bahwa setiap negara berdasarkan atas hukum mempunyai empat asas utama yaitu : asas kepastian hukum (het rechtzekerheidsbeginsel), asas persamaan (het gelijkheidsbeginsel), asas demokrasi (het democratischebeginsel),

¹² Ibid

dan asas bahwa pemerintah dibentuk untuk melakukan pelayanan kepada masyarakat (hetbeginsel van de diemende overheid, government for the people).¹³ Dalam hubungannya dengan kekuasaan kehakiman yang merdeka, Scheltema menegaskan bahwa :

“Penyellesaian sengketa hukum oleh suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka (hakim yang bebas), merupakan dasar bagi berfungsinya sistem hukum yang baik. Dengan kekuasaan yang merdeka, setiap orang akan mendapat jaminan bahwa pemerintah akan bertindak sesuai hukum yang berlaku, dan hanya dengan hukum yang berlaku itulah kekuasaan kehakiman yang merdeka bebas memutus suatu perkara.”¹⁴

Uraian diatas memperlihatkan adanya beberapa tujuan yang berdasarkan sifatnya yang terkandung dalam asas kekuasaan kehakiman yang merdeka, yaitu :

1. Adanya pemisahan kekuasaan kehakiman dalam doktrin Trias politica diperlukan untuk menjamin dan melindungi kekuasaan individu;
2. Kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan dalam negara yang berdasarkan hukum untuk mencegah penyelenggara atau pemerintah bertindak sewenang-wenang atau menindas;
3. Kekuasaan kehakiman yang merdeka diperluakan dalam negara yang berdasarkan sistem konstitusi untuk menjamin asas penyelenggara negara/pemerintah tidak menyimpang dari batas-

¹³ M. Scheltema, De rechstaat, dalam J.W.M.Engels(et.al),de Rechtstaat Herdacht, terpetik dalam bagir Manan, kekuasaan ...op cit. Lihat juga Azhari, Negara Hukum Indonesia, Suatu Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya ,Disertasi, Program Pasca Sarjana UI, Jakarta, hlm. 93-94

batas kekuasaan yang ditentukan dalam konstitusi atau undang-undang dasar.

Dalam konteks negara Indonesia merdeka, Kendatipun dotrin Trias Polotica tidak dianut, namun kekuasaan kehakiaman yang Merdeka dipertahankan sebagai sendi penyelenggaraan negara ¹⁵. Dengan demikian asas kekuatan kehakiman yang merdeka merupakan bagian yang tak terpisahkan dari asas bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum dan berdasarkan atas hukum dan berdasarkan atas sistem konstitusi.

Di atas sendi kekuasaan kehakiman yang merdeka itulah, kekuasaan kehakiman dengan MA sebagai puncaknya menjalankan fungsi dan peranan yang dikehendaki oleh (pembentuk) UUD 1945 ?

Dalam kamus umum Bahasa Indonesia, "merdeka" dapat berarti bebas (dari penghambaan, penjajahan, dsb);berdiri sendiri (tidak terikat, tidak tergantung pada sesuatu yang lain); lepas (dari tuntutan).¹⁶ Kemudian timbul pertentangan apakah merdeka sama dengan bebas(dari pengaruh kekuasaan pemerintah)? Apabila hanya bebas dari pengaruh pemerintah saja, apakah lembaga lain dapat mempengaruhi sehingga menjadi tidak merdeka atau bebas lagi ?

¹⁴ M. Scheltema, Ibid.

¹⁵ Lihat Sri Soemantri, Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989, hlm 186-187. Lihat pula Sudiman Hartohadiprojo, Trias Politica Dalam Beberapa Pikiran Seputar Pancasila, Alumni, Bandung, hlm 189-190.

¹⁶ W.J.S. Poerwadarminta, 1982, KUBI, PN Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 646

"Kekuasaan pemerintah" tersebut tidak semata-mata kekuasaan eksekutif tetapi meliputi juga kekuasaan lainnya yaitu : kekuasaan MPR, DPR, DPA, BPK, dan kekuasaan ekstra justisial lainnya¹⁷. Dengan demikian, sekalipun MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi di Indonesia tetapi tidak berhak untuk mencampuri masalah peradilan di Indonesia. Demikian pula lembaga lainnya yang sama-sama berkedudukan sederajat.

Praktek di beberapa negara menunjukkan bahwa pemisahan cabang kekuasaan yudisial dari cabang-cabang kekuasaan lain tidak dengan sendirinya menjamin tegaknya kekuasaan kehakiman yang merdeka. Sebaliknya adanya kekuasaan kehakiman yang bercampur dengan cabang kekuasaan lain, tidak pula dengan sendirinya melenyapkan kemerdekaan dan kebebasan hakim.

Sebagaimana diketahui, dari sudut kemerdekaan dan kebebasan hakim itu mengandung dua segi :

1. hakim merdeka dan bebas dari pengaruh siapapun . jadi hakim tidak hanya harus bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan legislatif, tetapi juga dari pengaruh kekuasaan yudisial serta kekuasaan serta kekuatan-kekuatan infrastruktur (pendapat umum, pres,dll);
2. hakim merdeka dan bebas, terbatas pada fungsi hakim sebagai pelaksana kekuasaan yudisial. Artinya, kemerdekaan dan kebebasan

¹⁷ Bagir Manan, *kekuasaan kehakiman Republik Indonesia*, 1995, Pusat Penerbitan Universitas LPMM – Universitas Islam Bandung, Bandung hlm. 10 – 11

hakim ada pada fungsi yudisialnya, yaitu menetapkan hukum secara konkrit.

Akan tetapi, persoalan esensial bagi kemerdekaan dan kebebasan hakim, bukan sekedar menjamin kemerdekaan dan kebebasan pada saat menjalankan fungsi yudisial tertentu. Pokok persoalannya adalah menghindari pengaruh kekuasaan eksekutif secara umum akan melindungi hakim pada setiap saat menjalankan fungsi yudisialnya. Dengan demikian, maka untuk kekuasaan kehakiman yang merdeka terlepas dari campur tangan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lainnya, sebenarnya yang utama terletak pada pribadi hakim yang bersangkutan, dan tidak semata-mata terletak pada siapa yang mengangkatnya.

Sekalipun demikian, tidak berarti kekuasaan kehakiman dapat bertindak bebas sebeb-bebasnya atau tanpa batas sehingga menyalahgunakan kekuasaan dan bertindak sewenang-wenang. Untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan tersebut, perlu ditetapkan batasan-batasan tertentu tanpa mengorbankan prinsip kebebasan sebagai hakikat kekuasaan kehakiman.

Adapun pembatasan terhadap kekuasaan kehakiman tersebut, antara lain :¹⁸

1. Hakim hanya memutus menurut hukum.
2. Hakim memutus semata-mata untuk memberikan keadilan.

¹⁸ Ibid

3. Dalam melakukan penafsiran, konstitusi atau menentukan hukum, hakim harus tetap berpegang teguh pada asas-asas umum hukum dan keadilan yang umum.
4. Harus menciptakan suatu mekanisme yang memungkinkan menindak hakim yang sewenang-wenang atau menyalahgunakan kekuasaannya.

Selain kemungkinan penyalahgunaan kebebasan hakim, kekuasaan ekstra yustisial pun berpengaruh dalam masalah ini. Beberapa hal yang dimungkinkan dapat mempengaruhi kekuasaan hakim adalah :¹⁹

1. Pengangkatan hakim dan pemberhentian hakim.
2. Sistem keuangan untuk kekuasaan kehakiman.

Untuk menghilangkan persoalan pertama tersebut, ada dua hal yang dapat dilakukan, yaitu :

1. Meniadakan tatacara pengangkatan dan pemberhentian hakim dari lingkup perbuatan administrasi negara. Hakim adalah pegawai negara tetapi bukan pegawai negeri sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan kepegawaian yang berlaku. Hakim adalah pegawai negeri yang terlepas dari unsur administrasi negara.
2. Hakim tidak boleh dikenakan tindakan-tindakan atas suatu alasan atau pelanggaran yang bersifat administratif (sebagai pegawai negeri). Hakim juga tidak boleh dikenakan apapun atas segala tindakannya dibidang yustisial.

Sedangkan untuk menghilangkan pengaruh terhadap hakim, dapat dilakukan dengan cara berikut :

1. Anggaran tahunan bagi kekuasaan kehakiman (dan lembaga-lembaga negara diluar aksekutif) ditetapkan secara terpisah dari anggaran tahunan pemerintah (eksekutif).
2. Peyelenggaraan dan pengurusan anggaran kekuasaan kehakiman dilakukan sendiri oleh kekuasaan kahakiman tanpa campur tangan pemerintah.
3. Sistem penggajian hakim termasuk kenaikannya ditetapkan dengan undang-undang, bukan berdasarkan kebijaksanaan pemerintah.

Demikian beberapa hal yang dianggap sebagai kendala yang paling menonjol dalam bidang kekuasaan kehakiman. Untuk menyelesaikannya tanpa perlu segera dibuatkan suatu undang-undang baru yang didalamnya mengatur pengangkatan dan pemberhentian hakim serta masalah keuangannya agar hakim dapat bertindak merdeka dan bebas dari pengaruh kekuasaan lembaga lain khususnya pemerintah.

¹⁹ Ibid

BAB III HASIL PENELITIAN

I. MAHKAMAH AGUNG DALAM PERSPEKTIF HUKUM POSITIF.

Untuk memahami lebih jauh tentang Mahkamah Agung (MA) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, perlu dilakukan kajian secara historis komparatif. Kajian demikian dilakukan karena :

Pertama, terbentuknya sistem Indonesia tidak terlepas dari konstitusi atau UUD (pernah) berlaku sepanjang sejarah hukum Indonesia.

Kedua, pemahaman tentang fungsi dan peranan MA dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dengan sendirinya akan bertumpu pada konstitusi atau UUD yang (pernah) berlaku sebagai sumbu legitimasinya yang utaman disamping aturan-aturan pelaksanaannya yang terbentuk kemudian.

Ketiga, dengan dasar tumpuan itu akan diperoleh deskripsi secara komparatif tentang asas hukum, dasar hukum, ataupun kondisi-kondisi yang dapat dijadikan justifikasi terhadap fungsi dan peranan MA dalam hukum positif Indonesia.

Atas dasar itu, maka kajian tentang MA dalam hukum positif Indonesia akan diarahkan kepada periodisasi dari konstitusi atau UUD yang (pernah) berlaku di Indonesia.

A. Periode pertama berlakunya UUD 1945 (1945-1949)

Kurun waktu 1945-1949 sebagai periode pertama berlakunya UUD 1945 merupakan masa transisi bagi negara RI yang baru berdiri sebagai negara merdeka. Dalam kondisi yang demikian, segala sesuatu yang digariskan atau diatur dalam UUD 1945 dengan sendirinya belum dapat diwujudkan. Karena itu untuk mencegah terjadinya kevakuman badan kenegaraan dan produk hukum yang diperlukan bagi Indonesia merdeka Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 menegaskan bahwa : "segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama masih belum diadakan yang baru menurut undang-undang dasar ini".

MA dan lain-lain sebagai badan kehakiman sebagai institusi pelaksanaan kekuasaan kehakiman pada awal kemerdekaan belum dapat diwujudkan sebagaimana dikehendaki oleh UUD 1945, sungguhpun asas kekuasaan kehakiman yang merdeka sudah digariskan didalamnya sebagai sendi bagi penyelenggaraan negara Indonesia yang merdeka.

Berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, maka semua badan peradilan serta peraturan-peraturan yang bersangkutan dengan zaman paendudukan Jepang yang ada pada saat UUD 1945 berlaku, dalam faris besarnya tetap dipertahankan kecuali ada tambahan dan perubahan berdasar UUD 1945. Badan-badan peradilan dan peraturan-peraturan yang dimaksudkan itu antara lain :²⁰

²⁰ Sudikno Metokusumo, *sejarah peradilan dan perundang-undangannya sejak 1945 dan Apakah Manfaatnya Bagi Kita Bangsa Indonesia*, 1983, Liberty, Yoyakarta, hml. 106.

- a. Peradilan umum yang dilakukan oleh badan-badan perdilan yang telah ada di jaman pendudukan Jepang tetap dipertahan;
- b. Peradilan agama selama jaman pendudukan Jepang sebagai kelanjutan perdilan agama pada Jaman Hindia Belanda dan peradilan asing tetap dipertahankan;
- c. Penghapusan semua pengadilan swapraja terutama di Jawa dan Madura;
- d. Pembentukan pengadilan tentara yang bukan merupakan warisan Belanda maupun Jepang;
- e. Melanjutkan bekerjanya perdilan tata usaha khusus seperti majelis perbandingan dalam soal penarikan pajak (tsb, 1915 no. 707, tsb. 1927 no. 29) dan perdilan tat usaha yang dijalankan oleh peradilan perdata dalam soal penjabutan hak milik (stb. 1920 no. 574), pertambangan (stb. 1899 no. 214), dan pendaftaran merk (stb. 1912 no. 545).

Khusus mengenai MA, untuk bebarapa waktu terjadi kekosongan. MA yang terbentuk di Jepang yang bernama 'Saikoo Hooiin' (Mahkamah Agung) berdasarkan UU No. 34 Tahun 1942 (Osamu Serei No. 3) tidak dapat menjalankan fungsingnya. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 14 UU tersebut menentukan bahwa aspek atau kasasi pada MA untuk sementara tidak diperkenankan. Akhirnya pada tahun 194 dengan UU No.2 Tahun 1944 (Osamu Seirei No. 2) ditetapkan bahwa badan kehakiman yang tertinggi pada jaman Jepang dihapuskan. Kekuasaan Mahkamah Agung (Saikoo Hooiin) diserahkan pada Pengadilan Tinggi (Kootoo Hooiin).

Dengan demikian, pada saat berlakunya UUD 1945 di Indonesia tidak ada MA sebagai badan perdilan yang tinggi. Satau-satunya

ketentuan yang menunjukkan adanya badan kehakiman yang tertinggi adalah ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945. Atas dasar ketentuan tersebut, pemerintah mengeluarkan Penetapan Pemerintah No. 9/S.O./1946 yang menunjukan Kota Jakarta Raya sebagai kota kedudukan MA, tetapi badan itu belum terbentuk. Baru dengan dikeluarkannya UU No. 7 Tahun 1947, ditetapkan susunan dan kekuasaan Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung. Ketentuan tersebut mulai berlaku surut sejak tanggal 17 Agustus 1945 (Pasal 6 Ayat (1)), sedangkan ketentuan sebagaimana yang ditentukan dalam ketentuan tersebut berlaku sejak tanggal 3 Maret 1945.

1. Mahkamah Agung Menurut Undang-undang No. 7 Tahun 1947

Sebagaimana telah dikemukakan diatas, UU No. 7 Tahun 1947 ini mengatur tentang susunan serta kekuasaan Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung. Menyimak bunyi konsideran undang-undang itu, paling tidak terdapat tiga alasan yang menjadi dasar pertimbangan dikeluarkan undang-undang tersebut :

Pertama, pengaturan mengenai susunan badan-badan kehakiman beserta kekuasaannya sebagaimana diharuskan oleh UUD 1945 belum dilaksanakan sepenuhnya;

Kedua, belum ada pengaturan mengenai kedudukan dan peranan MA sebagai badan kehakiman yang tertinggi oleh negara yang baru merdeka;

Ketiga, banyaknya badan peradilan tidak diimbangi dengan peraturan tentang kewenangannya masing-masing sehingga dalam menjalankan tugasnya sering terjadi tumpang tindih, bahkan perselisihan pun tidak dapat dihindari. Kekuasaan MA baik untuk mengawasi maupun untuk menyelesaikan perselisihan di antara badan-badan peralihan itu, sama sekali belum diatur.

Sementara itu yang menjadi dasar pemikiran pembentukan MA menurut undang-undang tersebut adalah :

Pertama , untuk membentuk sistem pengadilan yang disatukan sebagai bagian dari upaya mewujudkan negara kesatuan²¹

Kedua, untuk menempatkan Mahkamah Agung sebagai kekuasaan kehakiman yang tertinggi dalam negara, sebagaimana tampak dari penjelasan undang-undang No. 7 Tahun 1947 yang antara lain menegaskan :

"Kekuasaan Mahkamah Agung, demikian pula susunan serta kekuasaan badan-badan kehakiman lain-lain (sebagaimana

²¹ Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, 1990, LP3ES, Jakarta, hlm.270.

seharusnya untuk republik Indonesia) masih harus diatur dalam undang-undang tersendiri untuk menjalankan Pasal 24 UUD 1945”.

Upaya untuk mewujudkan kedua upaya tersebut diatas dapat dilihat dari beberapa ketentuan dalam Undang-undang No. 7 Tahun 1947. Sebagai contoh tentang kedudukan MA sebagai badan kehakiman yang tertinggi dalam negara, dengan jelas dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (1). Sementara itu fungsi dan peranan MA nampak dalam ketentuan berikutnya. Mengenai fungsi MA, dapat diklasifikasikan ke Dalam dua Macam Fungsi, yaitu :

Pertama, fungsi yustisial atau peradilan diatur dalam Pasal 5 ayat (1) yang memberikan kewenangan dalam MA untuk memeriksa dan mengadili sengketa atau perselisihan tentang kewenangan mengadili diantara badan-badan kahakiman bawahan pada pada satu daerah hukum yang sama ataupun yang berbeda.

Kedua, fungsi non yustisial, diatur dalam Pasal 2, yang memberikan kewenangan kepada MA untuk :

- a. Mengawasi badan-badan kehakiman dalam melakukan keadilan di seluruh Indonesia
- b. Mengawasi tingkah laku, perbuatan para hakim, dan memberikan peringatan, teguran, dan petunjuk-petunjuk yang dianggap perlu dan berguna pada hakim-hakim yang berada dibawahnya.
- c. Meminta segala keterangan, pertimbangan dan nasehat dari segenap badan-badan kehakiman (sipil dan militer) dan hakim-hakim.

Sedangkan peranan yang dijalankan oleh MA dengan jelas disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) yang menyatakan bahwa MA menyelenggarakan berlakunya dengan seksama dan seyogyanya.

Melihat fungsi dan peranan MA yang digariskan dalam UU No. 7 Tahun 1947 itu, nampak satu fungsi yang tidak diatur dalam UU yang justru tidak mencerminkan salah satu dari tujuan pembentukan undang-undang tersebut yaitu adanya kesatuan peradilan. Fungsi yang dimaksud adalah ketentuan mengenai kasas, yaitu pembatalan atas keputusan pengadilan-pengadilan lain dalam tingkat terakhir dengan penetapan bahwa perbuatan-perbuatan pengadilan-pengadilan lain dan para hakim, bertentangan dengan hukum, kecuali keputusan pengadilan dalam perkara pidana yang mengandung pembebasan terdakwa dari segala tuduhan.²²

Dengan kata lain, secara kebahasaan (terminologi), kasasi berarti membatalkan atau pembatalan. Dalam pemeriksaan tingkat kasasi, MA hanya memeriksa apakah badan kehakiman yang tingkatnya lebih rendah telah secara cepat atau keliru salah menerapkan ketentuan hukum dalam suatu perkara yang diputus. Jadi sistem kasasi tidak melakukan pemeriksaan atas pokok perkara atau materi perkara.²³

²² Retnowulan Sutantyo & Iskandar Oerip Kartawinata, *Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktek*, 1985, Alumni, Bandung, hlm. 300.

²³ Bagir Manar, op. cit, hlm. 26.

2. Mahkamah Agung Menurut Undang-Undang No. 19 Tahun 1948

Undang-undang No. 19 Tahun 1948 ini dibuat untruk mengganti atau menyempurnakan substansi UU No. 7 Tahun 1947. Karena itu, beberapa ketentuan yang ada dalam UU No. 7 Tahun 1947 diatur kembali dalam UU No. 19 tahun 1948 dengan beberapa perubahan dan tambahan, yaitu : **Pertama**, tentang ketentuan mengenai kasasi; jika dalam UU No. 7 tahun 1947 tidak diatur mengenai kasasi maka dalam UU No. 19 Tahun 1948 ini tegas diatur mengenai kasasi dengan menyebut alasan-alasan kasasi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 63 yaitu :

- a. peraturan hukum tidak dilaksanakan atau ada kesalahan dalam pelaksanaannya;
- b. badan kehakiman atau hakim melampaui batas kekuasaannya;
- c. ada kesalahan dalam menetapkan, berkuasa dalam memutus atau tidak memutus;
- d. tidak dilaksanakan cara melakukan peradilan yang harus diatur menurut undang-undang.

Menurut Sudikno Mertokusumo, dengan alasan-alasan kasasi tersebut, maka UU No. 19 Tahun hendak memberi jaminan pelaksanaan peradilan yang sesuai dengan fungsi MA sebagai badan kehakiman yang tertinggi.²⁴

Kedua, penentuan asas peradilan yang cepat, layak dan wajar bagi setiap orang maju didepan pengadilan. Hal ini merupakan salah satu prinsip yang digariskan dalam UU No. 19 Tahun 1948.

²⁴ Sudikno Mertokusumo, op. cit, hlm.42

Ketiga, ketentuan mengenai penyederhanaan pengadilan. Hanya terdapat tiga tiga tingkat pengadilan yang dikenal dalam Undang-undang ini, yaitu Pengadilan Negeri (tingkat pertama); Pengadilan Tinggi (tingkat banding); MA (tingkat kasasi).

Jenjang tingkatan pengadilan itu hanya ditentukan bagi lingkungan peradilan umum, sedangkan lingkungan Peradilan Tata Usaha dan Militer tidak ditentukan jenjang atau tingkatannya. Jenjang seperti itu tidak saja mengesampingkan pengadilan adat tetapi juga pengadilan agama (Islam).²³

Keempat, penghapusan pengadilan adat.

Akan tetapi, penghapusan secara adat secara diam-diam dibatasi dengan ketentuan, apabila "hukum masyarakat yang masih hidup" mengisyaratkan bahwa pertikaian dan kejahatan tertentu masih harus diperiksa dan diputus oleh mereka yang menjalankan kekuasaan dalam masyarakat itu, para penguasa harus tetap melanjutkan memutus perkara yang demikian itu.²⁴

Beberapa perubahan/penyempurnaan yang digariskan dalam UU No. 19 Tahun 1948 ini menjadi Undang-undang ini relatif lengkap mengatur soal pengadilan pada masa itu. Akan tetapi dengan adanya agresi Belanda, UU No. 19 Tahun 1948 ini menjadi tidak berlaku.

²³ Lihat Pasal 6 dan UU No. 19 Tahun 1948

²⁴ Lihat Pasal 10

Dengan demikian, uraian tentang MA dalam hukum positif Indonesia pada periode pertama berlakunya UUD 1945 memperhatikan :

Pertama, MA dan badan kehakiman lainnya sebagai pelaksana dari kekuasaan yang digariskan dalam UUD 1945 pada masa awal kemerdekaan, sepenuhnya belum dapat diwujudkan.

Kedua, untuk mengatasi kevakuman itu, Pasal II Aturan Peradilan UUD 1945 memberikan justifikasi bagi nberlakunya badan-badan kenegaraan dan produk hukum peninggalan kolonial.

Ketiga, MA sebagai badan kahakiman yang tertinggi dalam negara sama sekali tidak ada pada awal kemerdekaan sampai pada akhirnya baru terbentuk dengan keluarnya UU No. 7 tahun 1947. Fungsi dan peranan MA yang digariskan dalam UU No. 7 tahun 1947 belum seutuhnya menampilkan kinerja MA sebagai badan kahakiman yang tertinggi dengan tidak adanya ketentuan mengenai kasasi.

Keempat, UU No. 9 tahun 1948 yang dipersiapkan untuk menyempurnakan atau mengganti UU No. 7 tahun 1947 baik yang menyangkut kedudukan, maupun fungsi peranan MA dan lain sebagainya dala bidang peradilan, tidak pernah berlaku efektif sampai sekarang sebagai akibat dari agresi yang dilakuakn oleh Belanda.

Sungguhpun demikian, kedua produk hukumnasinal itu (UU No. 7 tahun 1947 dan UU No. 9 tahun 1948) telah berhasil mengisi kevakuman MA sebagai badan kehakiman yang tertinggi, sekaligus meletakkan dasar-dasar dan prinsip atau asas-asas dibidang peradilan yang lebih sesuai dengan esensi UU No. 27 UUD 1945. Yang lebih penting dari itu, kedua produk hukum nasional tersebut telah berusaha membangun kinerja MA berikut dengan kedudukan, fungsi dan peranannya, meskipun akhirnya belum dapat berjalan sepenuhnya sebagai akibat agresi Belanda itu.

B. Perioda Kontitusi Reprsblk Indonesia Serikat (KRIS) 1949

Sejak 27 Desember 1949 berdiri negara Republik Indonesia Serikat (RIS). RIS terdiri dari negara-negara bagian, satuan-satuan kenegaraan dan daerah-daerah bagian. Berdasarkan konstitusi RIS, terdapat dua macam sistem susuna kekuasaan kahakiman, yaitu susunan kekuasaan kahakiman federal (peradilan federal) dan susunan kekuasaan kahakiman daerah-derah bagian (peradilan daerah bagian).

MA sebagai pengadilan federal tertinggi, Khususnya yang menyangkut fugsi dan peranannya terdapat dua sumber legitimasi, yaitu Konstitusi RIS 1949 dan Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 Tentang Mahkamah Agung.

1. Mahkamah Agung Menurut Konstitusi RIS

Berbeda halnya dengan UUD 1945, maka didalam Konstitusi RIS diatur cukup rinci tentang fungsi MA seperti nampak tersebar pada beberapa pasal dalam Bab III dan Bab IV Konstitusi RIS. Fungsi MA di bagi dalam dua bagian besar, yaitu :

- 1) Fungsi MA yang akan diatur lebih lanjut dalam UU Federal baik mengenai susunan dan kekuasaan MA (Pasal 113 KRIS) maupun mengenai pengangkatan, pemberhentian, dan pemecatan ketua, wakil ketua, dan anggota MA (Pasal 114 KRIS). UU Federal yang dimaksud adalah UU No. 1 Tahun 1950 tentang MA.
- 2) Fungsi MA yang diatur langsung dalam KRIS. Maksudnya adalah beberapa fungsi MA tidak perlu menunggu pengaturan lebih lanjut UU Federal atau pengaturan lainnya. Sebab, secara enumeratif telah digariskan dalam KRIS. Fungsi tersebut terdiri dari :

a. Fungsi mengadili

Mengadili dalam tingkat kasasi dalam hal-hal yang ditunjukkan dalam UU Federal terhadap keputusan-keputusan yang diberikan dalam tingkat tertinggi oleh pengadilan-pengadilan yang lebih rendah (Pasal 148 ayat (4) KRIS)

Disamping itu, MA mengadili pada tingkat pertama dan terakhir terhadap para pejabat tinggi negara seperti Presiden, Menteri, ketua dan anggota Senat, ketua dan anggota DPR, ketua, wakil ketua dan anggota MA, ketua, wakil ketua Dewan Pengurus Keuangan, predsiden Bank Sirkulasi serta pegawai-pegawai, anggota Majelis Tinggi maupun pejabat-pejabat lain yang di tunjuk oleh undang-undangpun sesudah mereka berhenti berkaitan dengan kejahatan dan pelanggaran jabatan serta kejahatan dan pelanggaran lain yang ditentukan dengan UU Federal dan yang dilakukannya dalam masa pengerjaannya, kecuali jika ditetapkan lain dengan UU Federasi (Pasal 148 ayat 1 KRIS).

Fungsi mengadili yang demikian itu bersifat final, artinya tidak dimungkinkan adanya upaya hukum. Peradilan semacam ini terdapat pada negara-negara yang menjalankan asas oportunitas (opportunitateits beginsel). dalam hal ini seseorang yang memegang jabatan tertentu berhak diadili oleh badan perdilan tertentu sebagai perdilan tingkat pertama dan terakhir. Kekuasaan untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir (tertinggi) tersebut biasanya terdapat pada kekuasaan kehakiman yang tertinggi, yaitu MA. Dengan begitu ketentuan Pasal 148 KRIS merupakan ketentuan yang melaksanakan asas oportunitas, baik yang menyangkut pihak yang diadili (pejabat tertentu), lembaga yang mengadili (MA) pada

tingkat pertama dan terakhir yang bersifat final maupun yang berkenaan dengan forumnya yang disebut dengan **Forum Privelegiantium**.

b. Judicial Review

Dalam hal ini MA yang berwenang untuk menyatakan dengan tegas bahwa : suatu ketentuan dalam peraturan dalam ketatanegaraan atau dalam negara bagian tidak menurut konstitusi, dan dalam perkara perdata disertai dengan pernyataan bahwa suatu ketentuan undang-undang federal atau undang-undang negara bertentangan dengan konstitusi.

Hal yang pertama didasarkan pada surat permohonan yang diajukan pada pemerintah Republik Indonesia oleh Jaksa Agung untuk tingkat federal oleh jaksa-jaksa untuk masing-masing negara bagian. Hal yang kedua, keputusan yang diambil bersamaan dengan keputusan pada tingkat kasasi (Pasal 156 ayat (1) dan (2) jo Pasal 158 KRIS). Kewenangan MA seperti itu disebut dengan *judicial review* yaitu pengujian terhadap peraturan perundang-undangan.

Jika MA atau pengadilan-pengadilan lain yang mengadili dalam perkara perdata, atau dalam perkara dalam hukuman perdata, beranggapan bahwa suatu peraturan ketatanegaraan atau undang-undang suatu daerah berlawanan dengan konstitusi, maka dalam keputusan kehakiman itu juga, ketentuan itu dinyatakan dengan tegas

tak menurut konstitusi.²⁵ Bahkan pernyataan tak menurut komstitusi tidak harus menunggu adanya suatu perkara, melainkan dapat juga berdasarkan surat permohonan yang diajukan oleh atas nama Jaksa Agung.²⁶

Dengan demikian, konstitusi RIS menyerahkan *judicial review* baik kepada MA maupun kepada badan-badan peradilan lain, sedangkan peraturan badan perundang-undangan yang dapat diuji meliputi Undang-undang Daerah Bagian dan peraturan-peraturan lain, termasuk peraturan-peraturan Federal, kecuali Undang-undang Federal dan Undang-undang Darurat (federal).

Judicial review tidak berlaku terhadap Undang-undang Federal dapat kita ketahui dari Pasal 130 ayat (2) yang menyatakan, bahwa **Undang-undang Federal tidak dapat diganggu-gugat.** Dengan kata lain, Undang-undang Federal tidak dapat dinilai atau diuji secara material, apakah ia bertentangan dengan Konstitusi atau tidak. Selanjutnya dalam Pasal 139 ayat (2) dinyatakan bahwa terhadap Undang-undang Darurat pun berlaku ketentuan Pasal 130 ayat (2) Konstitusi RIS.

Timbul pernyataan, kenapa Undang-undang Federal tidak dapat diganggu-gugat. Dalam hal ini **Sri Soemantri** dalam bukunya Hak

²⁵ Pasal 156 ayat (1) Kontistusi RIS

²⁶ Pasal 156 ayat (2) Kontistusi RIS

Menguji Material di Indonesia, mengemukakan dengan merujuk pada Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi :

“Kekuasaan berkedaulatan rakyat Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan dewan Perwakilan Rakyat dan Senat.”

Dengan demikian, Pemerintah bersama-sama dengan Senat itu adalah lembaga-lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat, sedangkan perwujudan kedaulatan rakyat diatas dituangkan dalam bentuk Undang-undang Federal. Inilah rasionya mengapa sistem konstitusi RIS, Undang-undang Federal tidak dapat diuji secara material.²⁷

Timbul pertanyaan, apakah pembentukan undang-undang, seperti Congres di Amerika atau Parlemen di Australia tidak melaksanakan kedaulatan rakyat ?. Jika sebagai pelaksana kedaulatan rakyat maka semestinya dinegara-negara tersebut tidak boleh ada pengujian terhadap undang-undang.

Untuk itu dapat digunakan asumsi bahwa Undang-undang Federal menurut Konstitusi RIS tidak dapat diuji secara material, sebab konstitusi menganut sistem suremasi parlemen.

Pengertian supremasi parlemen pada saat ini setidak-tidaknya menunjuk pada dua hal, yaitu *Sovereignty of Parliament* dan *Supremacy of parliament*. Di Inggris kedua hal itu melekat pada

²⁷ Sri Soemantri, *Hak Menguji Material di Indonesia*, 1986, Alumni, Bandung, hlm. 18

parlemen,²⁸ tetapi secara teoritis kita dapat membedakan antara kedua hal tersebut. Hal yang pertama merujuk pada kekuasaan parlemen yang *omnipotent* atau tanpa batas. Dengan kata lain tidak dibatasi oleh kaidah-kaidah tertentu seperti konstitusi, sebab parlemen dianggap sebagai “ *representatives of national sovereignty*”. Sedangkan hal kedua yang merujuk pada *Supremasi of Parliament over the Executive*, atau yang biasa diwujudkan dalam sistem pemerintahan parlementer.

Secara sepintas, dalam Konstitusi RIS kedua hal tersebut tampak dengan jelas. Pertama, dalam konstitusi dapat diubah sama halnya dengan cara mengubah undang-undang biasa. Kedua, bobot kekuasaan terletak pada parlemen.

Persoalan selanjutnya, mengapa Undang-Undang Darurat yang hanya dibuat oleh Pemerintah saja, juga tidak dapat diuji oleh MA. Dalam hal ini Sri Soemantri merujuk Pasal 96 ayat (2), yang menyatakan bahwa Undang-Undang Darurat mempunyai kekuasaan dan derajat undang-undang.²⁹

c. Fungsi Pengawasan

MA melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan pengadilan-pengadilan federal yang lain menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 150 KRIS), serta

²⁸ S.E. Finer, *Five Constitutions; Contrasts and Comparisons*, 1979, Penguin Books, hlm. 35.

²⁹ Sri Soemantri, *op. cit.*

melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan-perbuatan pengadilan tertinggi daerah bagian menurut aturan yang ditetapkan oleh UU Federal (Pasal 153 ayat (1) KRIS).

Selain itu secara otomatis, melakukan pengawasan tertinggi terhadap pengadilan lain yang diadakan atau atas kuasa undang-undang daerah bagian sepanjang tidak diadakan pengawasan tertinggi oleh negara bagian itu (Pasal 153 ayat (1) KRIS)

Dengan demikian dalam Konstitusi RIS tidak ditemukan fungsi-fungsi MA yang lain, selain fungsi mengadili dan fungsi pengawasan sebagaimana diutarakan diatas.

2. Mahkamah Agung Menurut UU No. 1 Tahun 1950

1) Fungsi Mangadili

Selain kekuasaan mengadili sebagaimana termuat dalam Konstitusi RIS seperti telah diuraikan dimuka, MA menurut UU No.

1 Tahun 1950 memiliki fungsi :

- a. mengadili untuk tingkat pertama dan terakhir semua perselisihan kekuasaan mengadili antara semua pengadilan yang tempat kedudukannya tidak sederah hukum dengan pengadilan tinggi; pengadilan tinggi dengan pengadilan lain di daerah hukumnya; pengadilan tentara dengan pengadilan umum, kecuali perselisihan antara MA sendiri dengan pengadilan tentara yang tertinggi yang

diputus oleh Presiden; semua perselisihan yang ditimbulkan dari perampasan kapal perang berdasarkan peraturan yang berlaku untuk itu;

- b. sebagai pengadilan banding terhadap putusan-putusan wasit yang ternyata mengenai nilai harga Rp. 25.000,- atau lebih.

2) Fungsi Pengawasan

Melaksanakan pengawasan tertinggi atas pengadilan-pengadilan federal, pengadilan-pengadilan tetinggi begara bagian, dan selama tidak diadakan pengawasan tetinggi oleh suatu daerah bagian; juga atas pengadilan-pengadilan lain negara bagian (Pasal 12 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1950).

Mengawasi tingkah laku dan perbuatan (pekerjaan) pengadilan dan para hakim pengadilan tersebut. Guna kepentingan jawatan, MA berhak memberi peringatan teguran, dan petunjuk-petunjuk yang dianggap perlu. Caranya baik dengan surat tersendiri maupun dengan surat edaran. Dengan demikian surat edaran tersebut berhubungan dengan fungsi pengawasan dan tidak dalam kaitan dengan fungsi lain (Pasal 12 ayat (2) No. 1 Tahun 1950).

Dalam keadaan darurat, MA dapat menetapkan beberapa daerah pengawasan yang dimaksud dengan Pasal 12 ayat (1) dan (2)

untuk dijalankan oleh pengadilan tinggi masing-masing daerah hukum yang bersangkutan.

Sementara itu, peranan terpenting dari MA sebagai pengadilan federal yang tertinggi adalah menyelenggarakan berlakunya peradilan dengan seksama dan seyogyanya.

Baik fungsi maupun peranan MA dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman tetap bertumpu pada asas kekuasaan kehakiman yang merdeka seperti yang ditegaskan dalam Pasal 145 Konstitusi RIS yang menyatakan :

“Segala campur tangan, bagaimanapun juga, oleh alat-alat perlengkapan yang bukan alat perlengkapan kehakiman, terlarang, kecuali jika diizinkan oleh undang-undang”.

Namun demikian, melihat kinerja berikut fungsi dan peranan yang digariskan baik dalam Konstitusi RIS maupun dalam UU No. 1 Tahun 1950, terdapat dua hal esensial yang nampak jelas, yaitu :

Pertama, betapapun pengaturan tentang kekuasaan kehakiman (termasuk MA di dalamnya) diatur demikian rinci dan relatif lengkap, namun mengingat bentuk negara Indonesia (ketika itu) berbentuk federal atau serikat maka sulit dihindari corak atau warna federalis pada kinerja kekuasaan kehakiman. Hal itu nampak jelas dari

fungsi dan peranan yang dimiliki oleh MA sebagai badan pengadilan federal tertinggi;

Kedua, berbarengan dengan itu cita-cita kearah terbentuknya unifikasi perdilan dalam arti kesatuan pengadilan maupun kesatuan organisasi peradilan (*single system of court*) jelas berbeda dengan negara Indonesia ketika berbentuk kesatuan.

Meskipun demikian, relatif singkatnya usia RIS dengan Konstitusi RIS-nya (kurang lebih 8 bulan) menyebabkan corak federasi yang mewarnai kinerja kekuasaan kehakiman tidak berlangsung lama sampai akhirnya negara Republik Indonesia kembali menjadi negara kesatuan dibawah UUDS 1950.

C. Periode UUDS 1950

Bersamaan dengan terjadinya perubahan bentuk negara RI dari negara federal menjadi negara kesatuan, terjadi pula perubahan corak negara yang bersifat federatif menjadi negara yang bersifat unitaristik. Demikian pula konstitusi yang berlaku berubah dari konstitusi RIS menjadi UUDS 1950. Meskipun seluruh substansi konstitusi RIS beralih menjadi substansi UUDS 1950, namun jabatan-jabatan dan ketentuan-ketentuan yang bersifat federalistik tidak lagi

ditemukan dalam UUDS 1950 sesuai dengan tuntutan negara kesatuan RI. Karena itu pada periode berlakunya UUDS 1950 ini watak dari tuntutan unitarisme demikian kuat mewarnai praktek penyelenggaraan negara, termasuk pengaturan tentang MA sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman yang sekaligus merupakan pengadilan negara yang tertinggi.

Sejalan dengan tuntutan negara kesatuan, maka peranan MA yang paling menonjol adalah mewujudkan unifikasi hukum sesuai dengan cita-cita negara kesatuan RI. Penampilan yang paling lengkap dan tegas terhadap hal itu nampak jelas dari pidato **Soepomo** pada tahun 1947.³⁰

Pada periode sebelumnya terdapat enam lingkungan peradilan yaitu peradilan umum, peradilan tentara, peradilan swapraja, peradilan adat, peradilan agama, dan peradilan tata usaha negara. Khusus mengenai peradilan adat tidak terikat pada peraturan umum dan hukum acara serta hukum materil. Hukum berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Hal ini justru memperbesar ketidak pastian.³³

Disamping itu, setelah RI kembali menjadi negara kesatuan, Di Indonesia berlaku berbagai macam peraturan yang berhubungan dengan pengadilan. Sebagian peraturan tersebut berasal dai RIS,

³⁰ Soepomo, *Kedudukan Hukum Adat di Kemudian Hari*, 1959, Pustaka Rakyat, Jakarta, hlm. 27.

³³ Daniel S. Lev, *op cit*, hlm. 281.

sebagian dari pemerintah negara bagian, dan sebagian lagi berasal dari pemerintahan Belanda serta pemerintahan pedudukan Jepang.

Walaupun disadari banyak kekurangan, tetapi memberlakukan hukum yang lama termasuk hukum peninggalan kolonial menawarkan 2 (dua) keuntungan yang penting, yaitu :³¹

- 1) Pola konsep nasional; bagi para pemimpin Indonesia yang menerima gagasan yang meliputi seluruh daerah bekas jajahan itu, hukum kolonial (lama) memberi kerangka yang siap pakai dan tepat guna.
- 2) Kenetralan sekuler yang berdiri ditengah-tengah dorongan agama dan sosial yang saling bertikai, juga yang merupakan lambang yang menjaga tetap lestariannya elit yang ada dan berkuasa untuk menguasai lembaga-lembaga nasional.

Dalam keadaan seperti itu, hukum-hukum tersebut diterapkan dan dipertahankan oleh lembaga pengadilan, termasuk MA. Bahkan untuk daerah yang berbeda sekalipun. MA yang berfungsi mengadili pada tingkat kasasi atau pada tingkat banding, berusaha sedemikian rupa agar penerapan hukum tidak menimbulkan ketegangan.

Oleh karena itu, peranan MA yang utama adalah membina keseragaman penerapan hukum dan menjaga agar hukum dan UU diterapkan secara tepat dan adil di seluruh wilayah Indonesia.³²

³¹ Daniel S. Lev, *Ibid*, hlm. 263.

Corak unitarisme juga nampak dari adanya kecenderungan MA sebagai pengadilan negara tertinggi kearah sentralisasi norma. Sifat ini tentu membantu untuk menjembatani perkembangan hukum adat yang terkadang kurang mencerminkan nilai-nilai keadilan dan nasionalisme. Selain itu, adanya kecenderungan yang demikian itu mendorong rakyat Indonesia kearah hukum yang baru dan modern.³³

Corak dan tuntutan unitarisme nampak pula pada fungsi yang dijalankan MA sebagai pengadilan negara tertinggi, antara lain fungsi pengawasan MA. Jika MA pada masa RIS hanya mengawasi pengadilan tertinggi negara bagian, maka dalam periode UUDS 1950 pengawasaan MA itu dilakukan terhadap pengadilan seluruh wilayah negara kesatuan RI. Fungsi pengawasan yang lain dari MA, tidak dijumpai lagi dalam UUDS 1950, sedangkan fungsi mengadili yang ditentukan dalam UUDS 1950, antara lain meliputi :

- Kewenangan mengadili dalam tingkat kasasi.
- Kewenangan mengadili dalam tingkat pertama dan terakhir (tertinggi) pejabat-pejabat negara yang melakukan kejahatan (*Forum Privelegiantum*), sedangkan kewenangan untuk memeriksa sengketa tentang kewenangan untuk mengadili dari pengadilan-pengadilan bawahan dan kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap

³² Subekti, Hukum Adat Indonesia Dalam Yurisprudensi Mahkamah Agung, 1983, Alumni, Bandung, hlm.105

³³ Supomo, op. cit, hlm. 18.

pengaturan perundangan (judicial review) sama sekali tidak diatur dalam UUDS 1950. Khusus mengenai judicial review yang tidak diatur dalam UUDS 1950, reasoningnya bermula dari sistem yang dianut dalam UUDS 1950 dan bukan karena dianutnya bentuk negara kesatuan.³⁴

Sistem yang dianut dalam UUDS 1950 yang meniadakan judicial review itu bermula dari bunyi ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUDS 1950 yang menentukan bahwa kedaulatan RI yang berada ditangan rakyat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR.

Berdasarkan ketentuan itu maka pemerintah dan DPR adalah pelaksana kedaulatan rakyat. Selain sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, kedua organ ini adalah juga pelaksana kekuasaan perundang-undangan (*de wetgever*) seperti nampak tersimpul dari bunyi Pasal 89 UUDS 1950 yang menyebutkan :

"Kecuali apa yang ditentukan dalam pasal 140, maka kekuasaan perundang-undangan, sesuai dengan ketentuan-ketentuan bagian ini, dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR".

³⁴ Sri Soemantri, *op. cit.*, hlm. 24.

Itu berarti, kedaulatan rakyat yang dilakukan/dijalankan oleh pemerintah bersama dengan DPR diwujudkan dalam bentuk Undang-Undang. Sebagai produk dari 2 (dua) organ pelaksana kedaulatan rakyat, maka undang-undang, sesuai dengan bunyi Pasal 95 ayat (2) UUDS 1950, tidak dapat diganggu-gugat. Artinya, UU tidak dapat dinilai ataupun diuji oleh badan peradilan termasuk MA sekalipun.

Sementara itu, dalam situasi adanya tuntutan dan corak unitarisme yang begitu kuat mewarnai kinerja MA dan badan peradilan lainnya, menyatakan bahwa dari segi historis, pengadilan sering merupakan salah satu lembaga yang paling dini menarik perhatian orang-orang yang menginginkan terciptanya kesatuan nasional.

Bila diurut, terdapat serangkaian reaksi terhadap tertib kolonial yang bersifat memecah belah, yang terwujud dalam bentuk organisasi hukum kolonial. Dalam organisasi yang demikian kemajemukan pengadilan tidak bisa tidak mengadung diskriminasi yang menyakitkan hati antar golongan Eropa " **yang maju** " dengan golongan pribumi " **yang terbelakang** ".

Selain itu, para pemimpin politik dan kaum terpelajar yang berhaluan nasionalis mencita-citakan kesatuan nasional dan modernisasi. Untuk mewujudkan itu, unifikasi hukum secara universal hampir dipandang sebagai langkah yang niscaya harus ditempuh.

Sejalan dengan pikiran ini, maka unifikasi pengadilan menjadi kebutuhan yang paling mendesak. Sebab, begitu disatukan pengadilan nasional akan diilhami oleh dorongan-dorongan yang menempatkan kesatuan nasional pada tingkat pertama, lebih dari yang lain-lain.

Nuansa seperti itu nampak jelas dalam UU Darurat 1951. UU ini merupakan peraturan tentang tindakan darurat dan sementara untuk menyelenggarakan kesatuan susunan kekuasaan dan pengadilan-pengadilan sipil sebagaimana dijelaskan dalam penjelasannya, UU ini mengandung asas unifikasi tentang susunan, kekuasaan dan acara bagi segala macam peradilan negeri dan segala pengadilan tinggi di wilayah RI. UU ini pada dasarnya berisi empat hal pokok, yaitu :

- Penghapusan beberapa pengadilan yang tidak sesuai lagi dengan suasana negara kesatuan ;
- Penghapusan secara berangsur-angsur pengadilan swapraja di beberapa daerah tertentu dan semua pengadilan adat;
- Melanjutkan peradilan agama dan peradilan adat;
- Pembentukan pengadilan negeri dan kejaksaan dan tempat-tempat dimana dihapuskan Landgerecht atau pengadilan negara dan pembentukan pengadilan tinggi di beberapa kota.

Walaupun UU Darurat 1951 ini tidak mengatur secara eksplisit fungsi MA, tetapi dengan adanya perubahan pada tatanan/susunan kekuasaan maupun hukum acara pada peradilan yang lebih rendah, akan mempengaruhi pula wewenang MA. Sementara itu, mengenai

kekuasaan dan wewenang MA, seperti yang termuat dalam UU No.1 Tahun 1950 tidak banyak berubah.

D. Periode Kedua Berlakunya UUD 1945

Gagalnya konstituante untuk membuat atau menetapkan Undang-Undang Dasar yang baru sebagai pengganti UUDS 1950, menyusul anjuran Presiden untuk kembali ke UUD 1945 tidak memperoleh tanggapan yang berarti dari konstituante, merupakan sebab keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menetapkan :

- 1) Pembubaran Konstituante;
- 2) Pemberlakuan kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya UUDS 1950 ;
- 3) Pembentukan MRPS dan DPAS dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.

Kendatipun UUD 1945 telah dinyatakan berlaku kembali melalui Dekrit Presiden, namun hal itu belum menjadi jaminan bahwa penyelenggaraan negara (akan) berjalan sesuai dengan UUD 1945. Sebab seperti terbukti dari sejarah perjalanan ketatanegaraan Indonesia setelah UUD 1945 dinyatakan berlaku, Presiden Soekarno mencanangkan pelaksanaan konsepsinya yang terkenal yaitu dengan demokrasi terpimpin (guided democracy) dalam pengertian demokrasi yang khas Indonesia sesuai dengan Sila keempat dari Pancasila.

Kata "terpimpin" mengacu kepada "dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan". Namun dalam pelaksanaannya, ternyata dalam demokrasi terpimpin cenderung bergeser menjadi terpimpin oleh Presiden/Pemimpin Besar Revolusi. Akibatnya adalah terjadi penyimpangan-penyimpangan (deviasi) terhadap UUD 1945. Penyimpangan-penyimpangan yang terpenting diantaranya adalah :

Pertama, demokrasi terpimpin yang semua bersumberkan "dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan" dalam pelaksanaannya cenderung menjadi pemusatan kekuasaan Presiden/ Pemimpin Besar Revolusi dengan wewenang yang melebihi dari apa yang ditentukan dalam UUD 1945, yaitu dengan mengeluarkan produk hukum yang setingkat dengan Undang-Undang tanpa persetujuan DPR, dalam bentuk Penetapan Presiden (Penpres/PnPs);

Kedua, MPRS telah mengambil keputusan untuk mengangkat Ir. Soekarno sebagai Presiden Seumur Hidup. Hal ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 8 UUD 1945 yang menetapkan masa jabatan Presiden 5 (lima) tahun;

Ketiga, dalam tahun 1960. Karena DPR tidak dapat menyetujui Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara

(RAPBN) yang diajukan oleh Pemerintah, Presiden waktu itu membubarkan DPR hasil pemilu 1955 dan membentuk DPRGR;

Keempat, hak budget DPR tidak berjalan karena setelah tahun 1960, pemerintah tidak mengajukan RAPBN untuk mendapatkan persetujuan DPR sebelum berlakunya tahun anggaran yang bersangkutan;

Kelima, pimpinan lembaga tertinggi dan tinggi negara dijadikan menteri negara, yang berarti sebagai pembantu presiden.³⁵

Namun penyimpangan yang paling mencolok dalam konteks pelaksanaan fungsi MA sebagai Intitusi yang menyelenggarakan kekuasaan kehakiman adalah adanya pengesampingan secara tegas terhadap asas kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagai sendi penyelenggaraan negara yang digariskan dalam UUD 1945. Hal ini nampak jelas dari dua perangkat hukum yang mengatur kekuasaan kehakiman dalam periode ini, yaitu Undang-Undang No. 19/1964 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan Undang-undang No. 13/1965 Tentang pengadilan di lingkungan Peradilan Umum dan MA.

³⁵ Moh. Kusnardi & Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta, 1983, hlm. 141. Lihat pula BP-7 Pusat, 1994, *Bahan Penataran P-4 Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, hlm. 64.

Dalam UU No. 19/1964, misalnya, klausula yang secara terang-terangan mengesampingkan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah ketentuan Pasal 19 Yang menyebutkan :

“Demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat yang sangat mendesak, *Presiden dapat turut atau campur tangan dalam soal-soal pengadilan*”.

Penjelasan atas ketentuan Pasal 19 itu lebih tegas lagi menyebutkan bahwa “Pengadilan adalah tidak bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan kekuasaan membentuk Undang-Undang “. Pada Penjelasan Umum UU No. 19 Tahun 1964 itu juga ditandaskan tentang penyimpangan kekuasaan yang merdeka dengan menyebutkan :

“Suatu lembaga yang baru adalah *turut atau campur tangan Presiden dalam urusan peradilan*. Bila kita memegang teguh Trias Politica, maka pastilah lembaga ini tidak akan dapat ditolelir. Namun kita tidak lagi mengakui trias politica . kita berada dalam revolusi dan demi penyelesaian revolusi tahap demi tahap sampai tercapainya masyarakat yang adil dan makmur, kita persatukan segala tenaga yang progresif, termasuk badan-badan dan alat negara yang kita jadikan alat revolusi. Berhubung dengan itu, trias politica tidak mempunyai tempat sama sekali dalam hukum nasional Indonesia”.

Selain dari pada yang disebutkan diatas, dalam UU No. 19 Tahun 1964 masih dijumpai adanya beberapa ketentuan yang secara implisit memberikan petunjuk dan sekaligus sebagai dasar turut campurnya pihak non yudisial dalam proses perdilan, diantaranya adalah :

a. *Peradilan adalah peradilan negara.*

Ketentuan yang demikian itu bukan saja tidak memberi tempat bagi pengadilan swapraja yang bersifat feodalistik tetapi juga bagi peradilan adat yang kadang-kadang dilakukan oleh badan non judicial atau bukan alat perlengkapan negara.

Ketentuan itu dimaksudkan untuk lebih menjamin usaha pengembangan hukum secara terpimpin sebagai alat revolusi berdasarkan Manipol/usdek.³⁶

b. *Hakim dan Penuntut Umum masing-masing merupakan alat revolusi.*

Alam kedudukan yang demikian itu, maka sekalipun hakim menjatuhkan putusan akhir pada perkara pidana, terlebih dahulu harus bermusyawarah dengan penuntut umum. Karena itu, dalam perkara tertentu yang mengganggu revolusi dan masyarakat luas, penuntut umum berhak mengajukan banding walaupun hakim memutuskan tertuduh dibebaskan dari segala tuduhan. Perkara-perkara tertentu yang dimaksud itu adalah antara lain perkara subversi, korupsi dan lain sebagainya. Dalam hal seperti itu, hakim tidak bebas sama sekali dalam menjalankan tugasnya.³⁷

³⁶ Lihat Penjelasan Umum UU No. 19 Tahun 1964.

³⁷ Lihat Pasal 3, 14 ayat (2) dan Pasal 20 ayat (1) No. 19 Tahun 1964.

Dalam pada itu, UU No. 13 Tahun 1965 yang merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari UU Pokok Kekuasaan Kehakiman No. 19 Tahun 1964 langsung ataupun tidak langsung memberikan akses bagi intervensi pihak non judicial kedalam lingkungan kekuasaan kehakiman.

Pertama, nampak jelas dari bunyi ketentuan Pasal 23 ayat (1) UU No. 13 Tahun 1965 yang menyebutkan :

"Dalam hal-hal dimana Presiden melakukan turun tangan, sidang dengan seketika menghentikan pemeriksaan yang sedang dilakukandan mengumumkan keputusan Presiden dalam sidang terbuka dengan membubuhkan catatan dalam berita acara dan melampirkan keputusan Presiden dalam berkas tanpa menjatuhkan putusan".

Turun tangannya Presiden kedalam *pemeriksaan* perkara di pengadilan ditegaskan lagi dalam Penjelasan Umum No. 13 Tahun 1965 yang menyatakan :

"Dalam undang-undang ini diatur tentang turun tangan Presiden dan campur tangan Presiden. turun tangan Presiden berarti bahwa untuk kepentingan negara yang lebih besar, Presiden/Pemimpin Besar Revolusi dapat menghentikan perkara seseorang yang sedang diperiksa dalam sidang pengadilan.

Bila Presiden/Pemimpin Besar Revolusi menyatakan kehendaknya untuk turun tangan, maka pengadilan seketika itu juga menghentikan pemeriksaan...

Campur tangan Presiden dapat mengenai berbagai hal. Campur tangan ini dapat mengenai susunan pengadilan, penunjukan pengadilan lain untuk tambahan-tambahan hakim, penggunaan hukum acara lain dan sebagainya."

Kedua, terdapat ketentuan dalam Penjelasan Umum UU No. 13 Tahun 1965 yang menyatakan "*azas bahwa hakim adalah tidak berpihak, merdeka dari pengaruh instansi atau pihak manapun tidak dapat dipertahankan lebih lama dan telah dikubur.*

Ketiga, Mahkamah Agung sebagai alat revolusi.

Menempatkan MA dalam kedudukan yang demikian dapat dilihat dari pengaturan mengenai peradilan umum dan MA dalam satu Undang-undang (No. 13 Tahun 1965).

Penjelasan UU No. 13 tahun 1965 menegaskan :

"...diinginkan pengaturan susunan, kekuasaan dan kedudukan badan-badan pengadilan hanya dalam satu Undang-undang sehingga terdapat satu kesatuan dari badan pengadilan yang berjiwa satu dan yang secara serentak baik dari bawah keatas maupun dari atas kebawah melaksanakan fungsi hukum sebagai pengayoman dengan mengamalkan Pancasila dan Manipol Usdek serta pedoman-pedoman pelaksanaannya..."

Keempat, Hakim MA dapat dipecat dari jabatannya oleh Presiden (Pasal 44 UU No. 13 Tahun 1965). Alasan pemecatan seorang Hakim Agung sama dengan alasan pemecatan hakim-hakim pada pengadilan yang lebih rendah seperti pengadilan negeri dan pengadilan tinggi. Alasan yang terpenting adalah karena terdapat petunjuk yang menimbulkan persangkaan yang keras bahwa ia melakukan perbuatan yang bersifat kontra revolusi (Pasal 11 UU No. 13 Tahun 1965).

Penyimpangan substansi kedua Undang-undang itu terhadap asas kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagai sendi penyelenggaraan negara yang digariskan dalam UUD 1945, reasoningnya jelas tidak beralasan, karena :

Pertama, Doktrin trias politica yang disinggung dalam Penjelasan Umum UU No. 19 Tahun 1964 dan UU No. 13 Tahun 1965 bukanlah esensi bagi kekuasaan kehakiman yang merdeka. Esensi kekuasaan kehakiman yang merdeka dilihat dari ajaran **Montesque** adalah untuk menjamin kebebasan dan mencegah tindakan sewenang-wenang dari badan penyelenggara negara yang lain.

Adanya akses yang diberikan oleh kedua undang-undang itu kepada Presiden untuk melakukan intervensi secara terang-terangan kedalam soal-soal peradilan, selain berlawanan dengan esensi kekuasaan kehakiman yang merdeka juga secara diametral menyimpang dari asas kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagai sendi penyelenggaraan negara yang digariskan UUD 1945;

Kedua, asas kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam perkembangannya menjadi bagian yang tak terpisahkan

dari ajaran tentang paham konstitusi (constituionalism) dan negara berdasarkan hukum.

Dengan begitu, pengesampingan terhadap kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagaimana ditunjukkan oleh kedua Undang-Undang tersebut di atas, jelas berarti mengesampingkan asas negara berkonstitusi dan negara berdasarkan atas hukum.³⁸

Penyimpangan terhadap asas kekuasaan kehakiman yang merdeka itu melengkapi penyimpangan konstitusi yang telah dilakukan Presiden yang mengangkat ketua MA sebagai penasehat hukum Presiden dengan pangkat menteri melalui Peraturan Presiden No. 4 Tahun 1962. Dengan memberikan jabatan menteri kepada Ketua MA, berarti menempatkan MA (dan kekuasaan kehakiman pada umumnya) sebagai unsur kekuasaan eksekutif.

Dengan menunjuk konstataasi yang demikian itu, maka secara konseptual tidak ada lagi kekuasaan kehakiman karena telah menjadi bagian dari kekuasaan eksekutif. Namun secara faktual, keberadaan kekuasaan kehakiman (khususnya MA) tidak lebih dari sekedar alat legitimasi penguasa dalam rangka kepentingan politiknya. Sebab, seperti yang dikatakan oleh Daniel S. Lev selama periode ini dan mungkin juga masa sebelum dan sesudahnya, konsepsi dan struktur

³⁸ Bagir Manan, *loc. Cit.*, hlm. 8-9.

kekuasaan politik merupakan faktor yang sangat dominan dan menentukan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia termasuk MA didalamnya.

Sampai kemudian, dipenghujung tahun 1970 penyimpangan terhadap kekuasaan kehakiman yang merdeka diperbaiki atau direvisi dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 14 Tahun 1970 Tentang ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang menegaskan :

“Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan, guna menegakan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia”.³⁹

“Segala campur tangan dalam urusan pengadilan dilarang, kecuali dalam hal yang disebut dalam Undang-Undang Dasar “⁴⁰

Dalam Penjelasan atas Pasal 1 UU No. 14 Tahun 1970 disebutkan :

“Kekuasaan kehakiman yang merdeka ini mengandung pengertian didalamnya kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak kekuasaan negara yang lainnya, dan kebebasan dari paksaan, direktiva atau rekomendasi yang datang dari pihak aktra yudisial, kecuali dalam hal-hal yang diizinkan oleh Undang-undang”.

Sedangkan Penjelasan Pasal 4 ayat (3) menyebutkan :

“... supaya pengadilan dapat menunaikan tugasnya dengan sebaik-baiknya, yakni memberi keputusan yang semata-mata

³⁹ Pasal 1 UU No. 14/1970

⁴⁰ Pasal 4 ayat (3) UU No. 14/ 1970.

berdasarkan kebenaran, keadilan, dan kejujuran maka tidak dapat dibenarkan adanya tekanan-tekanan atau pengaruh-pengaruh dari luar yang akan menyebabkan para hakim tidak bebas lagi dalam mengambil keputusan yang seadil-adilnya"

Dengan begitu, keluarnya UU No. 14 Tahun 1970 selain mengoreksi penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh undang-undang sebelumnya juga mengembalikan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagai sendi penyelenggaraan negara sebagaimana yang dikehendaki oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan asas dan prinsip-prinsip kekuasaan kehakiman yang digariskan dalam Undang-Undang No 14 Tahun 1970, maka penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh empat lingkungan peradilan, yaitu peradilan umum, agama, militer dan tata usaha negara, dengan MA sebagai puncak peradilan. Khusus mengenai MA, baik kedudukan, susunan, fungsi dan peranannya diatur secara tersendiri dalam Undang-undang No 14 Tahun 1985 tentang MA

II. MAHKAMAH AGUNG DALAM SISTEM KETATANEGARAAN RI.

Manifestasi berfungsi dan berprannya Mahkamah Agung (MA) tidak terlepas dari kedudukan dan sejauh mana MA melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagaimana diisyaratkan dalam UUD 1945 serta yang dijabarkan dalam peraturan pelaksanaannya.

Dalam kedudukan sebagai pemegang Kekuasaan Kehakiman berdasarkan 1945, dan kemudian dipertegas dalam UU No. 14 Tahun 1970 jo UU No. 14 Tahun 1985, bahwa MA merupakan Pengadilan Negara Tertinggi dari semua Lingkungan Peradilan, juga MA merupakan Lembaga Tinggi Negara disamping lembaga tinggi negara lainnya sebagaimana dikostatasi TAP MPR-RI No. III/MPR/1978.

Dengan demikian, MA berdasarkan UUD 1945 memiliki kedudukan sebagai Pengadilan Negara Tertinggi dan sebagainya Lembaga Tinggi Negara, yang dalam melaksanakan kedudukannya tersebut dilengkapi dengan tugas dan wewenang.

Mengingat perbedaan kualifikasi tersebut, maka tugas dan wewenangnya memiliki karakteristik yang berbeda pula. Dari hasil penelurusan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi MA pada saat ini yaitu UU No. 14 Tahun 1985 serta UU No. 14 Tahun 1970 dan TAP MPR-RI No III/MPR/1978, tugas dan wewenang MA

tersebut dapat dikalsifikasikan sebagai tugas dan wewenang justisial atau peradilan, dan tugas dan wewenang nonjustisial atau non-peradilan.

Efektivikasi pelaksanaan tugas dan wewenang itulah yang menjadi kendala dan pada gilirannya membawa dampak negatif terhadap kedudukan MA, sehingga MA dianggap kurang berfungsi dan berperan sebagaimana mestinya

A. Mahkamah Agung Sebagai Lembaga Tinggi Negara

Pelaksanaan tugas dan wewenang MA dalam hal ini adalah dalam rangka hubungan tata-kerja antara MA sebagai Lembaga Tinggi Negara dan Lembaga Tinggi Negara lainnya. Hubungan ini dikatakan sebagai hubungan non-justisial atau non-peradilan, dan oleh karenanya pula tugas dan wewenang MA dalam hal ini adalah bersifat non-justisial, yang meliputi antara lain :

1. Memberikan Nasehat Hukum (Legal Opinion)

Wewenang Mahkamah Agung memberi saran dan nasehat dibidang hukum, meliputi :

- a. Memberi nasehat hukum kepada Presiden selaku Kepala Negara dalam rangka pemberian atau penolakan grasi;
- b. Memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum baik diminta maupun tidak kepada Lembaga-lembaga Tinggi Negara

lainnya (Presiden, BPK, DPR, dan DPA).³⁸ Wewenang ini menurut Pasal 25 Undang-undang No. 14 tahun 1970 merupakan wewenang seluruh badan peradilan. Tentunya, termasuk Mahkamah Agung, akan tetapi, menurut Undang-undang itu wewenang tersebut terbatas jika "diminta" oleh Lembaga Negara baik di tingkat pusat maupun daerah.³⁹ Pelaksanaan wewenang ini oleh badan peradilan lain berdasarkan atas petunjuk Mahkamah Agung.⁴⁰

Seperti diketahui, UUD 1945 telah menetapkan sebuah badan penasehat, yaitu Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Dewan ini mempunyai tugas dan wewenang memberi saran, nasehat dan pertimbangan terbatas kepada Presiden (dan pemerintahan). Dalam UUD 1945 ruang lingkup tugas dan wewenang tersebut tidak dijelaskan batas-batasnya, sehingga dapat mencakup juga saran dan nasehat dalam bidang hukum. Fungsi kepenasehatan itu bisa kita jumpai di negara-negara lain, seperti Inggris dengan *Privy Council*, Belanda dengan *Raad van Staat*, dan Prancis dengan *Conseil d'Etat*.

Diketiga negara tersebut, pengadilan tidak berwenang memberikan saran kepada Pemerintah. *Privy Council* di Inggris secara historis merupakan dewan penasehat raja. Pertimbangan dan saran dibidang yudisial dilakukan oleh komite yudisial (*Judicial committee*) dari *Privy Council*.

³⁸ Pasal 37 UU No. 14 Tahun 1985 jo. Pasal 11 ayat (2) Tap MPR No. III/MPR 1978

³⁹ Istilah *Lembaga Negara* dalam Undang-undang

Dengan demikian, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dewasa ini terdapat dua badan kepenasehatan, yaitu DPA dan MA. Namun fungsi kepenasehatan MA hanya terbatas dibidang hukum. Misalnya, memberikan nasehat hukum kepada Presiden dalam rangka pemberian dan penolakan grasi.

Pertimbangan-pertimbangan hukum terhadap Lembaga Tinggi Negara yang lain tidak perlu menunggu "permintaan" dari Lembaga Tinggi Negara bersangkutan. Selain itu, MA dapat pertimbangan hukum kepada Presiden dan DPR dalam pembentukan Undang-undang.

Pertimbangan Hukum sebagaimana diuraikan diatas; dilakukan oleh MA dalam rangka strategi menuju harmonisasi hukum, suatu langkah yang lebih dini daripada tugas dan wewenang *Judicial review* yang baru dapat dilakukan oleh MA dalam pemeriksaan kasasi.

2. Pengawasan

Sudah sejak lama (dimulai dari UU No. 7 Tahun 1947) hingga sekarang (dalam UU No. 14 Tahun 1970 dan UU No. 14 Tahun 1985) para pembentuk undang-undang telah menempatkan MA pada kedudukan sebagai peradilan Negara Tertinggi. Sebagai Konsekuensi dari kedudukan tersebut MA mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan

⁴⁰ Pasal 38 UU No. 14 Tahun 1985

terhadap perbuatan pengadilan dibawahnya (pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tingkat banding).

Adapun yang termasuk kedalam fungsi pengawasan dari MA, meliputi :

- a. Melakukan pengawasan tertinggi atas penyelenggaraan peradilan dalam menjalankan kekuasaan kehakiman.
- b. Melakukan pengawasan terhadap tingkah laku dan perbuatan para hakim dalam menjalankan tugasnya.
- c. Meminta keterangan mengenai teknis peradilan dalam semua lingkungan peradilan.
- d. Memberi petunjuk teguran atau peringatan terhadap semua lingkungan peradilan.
- e. Melakukan pengawasan (bersama Pemerintah) terhadap penasehat hukum dan notaris.
- f. Meminta keterangan dan memberikan petunjuk kepada semua lingkungan peradilan dalam pelaksanaan Pasal 25 UU No. 14 Tahun 1970, yaitu semua peradilan dapat memberi keterangan, pertimbangan dan nasehat tentang soal-soal hukum kepada lembaga negara lainnya apabila diminta. Penjelasannya menyebutkan, dengan lembaga negara dimaksudkan semua Lembaga Kenegaraan baik di pusat maupun daerah.

Pengawasan terhadap penyelenggaraan atau jalannya peradilan sebagai mana diatur dalam Pasal 32 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1985 yang lebih ditujukan pada pengadilan sebagai badan (institusi). Pengawasan tersebut dapat berupa :

- a. Teguran, Peringatan, dan petunjuk;
- b. Permintaan keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan;

- c. Putusan kasasi atau banding dalam perkara arbitrase;
- d. Putusan dalam kaitan dengan sengketa kewenangan mengadili;
- e. Putusan peninjauan kembali (PK).

Pengawasan yang dilakukan oleh MA tersebut dibedakan antara pengawasan terhadap penyelenggaraan (proses) peradilan dan pengawasan terhadap tingkah laku dan perbuatan para hakim. Pengawasan pertama dilakukan terhadap tingkah laku dan perbuatan para hakim. Pengawasan pertama dilakukan terhadap lembaga peradilan sedangkan pengawasan kedua dilakukan terhadap hakim sebagai salah satu unsur peradilan. Misalnya, apakah dalam rangka penyelenggaraan peradilan syarat-syarat yang telah ditentukan (Misalnya keharusan mengadili sekurang-kurangnya 3 orang hakim), apakah telah ditempuh prosedur yang seyogyanya, dan apakah telah dipergunakan hukum acara yang telah ditentukan ?. Pengawasan terhadap pelanggaran seperti tersebut diatas dapat dilakukan oleh MA berupa pemberian petunjuk, teguran atau peringatan. Mungkin juga dilakukan melalui kewenangan dalam pemeriksaan tingkat kasasi, yaitu berupa pembatalan putusan pengadilan yang mengadili perkara yang bersangkutan.

MA berwenang pula mengawasi tindakan-tindakan atau perbuatan-perbuatan para hakim. Pengawasan ini lebih tertuju kepada pribadi hakim, yaitu terhadap para hakim yang berperilaku buruk (mabok, berjudi dsb). Hal ini berkaitan dengan penilaian kondite hakim.

Peranan MA dalam kaitan dengan tindakan atau perbuatan hakim dirasakan kurang berdaya guna dan berhasil guna. Kendalanya bahwa kedudukan hakim secara organisatoris, administratif dan finansial berada dibawah Departemen terkait (Pasal 11 ayat (2) UU no. 14 Tahun 1970 jo Pasal 5 ayat (2) UU No. 2 Tahun 1986). Dalam hal ini, bagi peradilan umum dan peradilan tata usaha Negara dibawah kewenangan Departemen Kehakiman, bagi peradilan agama dibawah Departemen Agama, dan peradilan militer dibawah Departemen Pertahan dan Keamanan. Dengan demikian, hal-hal yang menyangkut kenaikan pangkat, mutasi, gaji, bagi para hakim ditentukan oleh menteri dari departemen yang bersangkutan sehingga MA tidak dapat menindak lanjuti hasil-hasil pengawasannya.

Selain kendala seperti yang dikemukakan diatas, kendala lainnya ialah keterbatasan tenaga Hakim Agung. Dilema yang dihadapi dewasa ini ialah bertekuknya perkara kasasi yang harus diperiksa dan diputus, sehingga setiap tahun selalu ada "tunggakan perkara", sementara itu asas bahwa peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan harus tetap dipegang teguh. Dengan bertumpuknya perkara maka mustahil diperoleh penyelesaian perkara secara cepat. Dengan susunan organisasi yang ada dewasa ini dan dengan jumlah Hakim Agung yang relatif sedikit, fungsi pengawasan MA terhadap tingkah laku para hakim agak mustahil dapat dilakukan dengan baik. Kiranya tepat pemikiran yang

menyatakan bahwa pengawasan terhadap para hakim didelegasikan kepada Pengadilan Tinggi dari masing-masing daerah hukum yang bersangkutan. Hal ini pun belum dapat menjamin bahwa pengawasan yang dilakukan akan berjalan dengan berhasil dan berdaya guna. Masalahnya akan bermuara pada kewenangan untuk memberhentikan, memutasikan, menaikkan pangkat atau menskor hakim-hakim yang bersangkutan. Selama fungsi pengawasan terhadap para hakim tidak terkait dengan fungsi-fungsi yang disebut terakhir, rasanya pengawasan yang dilakukan tidak akan optimal.

Dulu, pengawasan terhadap penasihat hukum didelegasikan kepada pengadilan tinggi. Menurut **Wirjono Prodjodikoro**, pengawasan terhadap penasihat hukum sebaiknya kita berikan kepada ketua pengadilan setempat karena mereka akan tahu persis terhadap perbuatan-perbuatan penasihat hukum. Jadi akan berdaya dan berhasil guna. Selayaknya, pengawasan terhadap notaris pun demikian.

Bagaimana petunjuk, teguran, atau peringatan MA dalam Undang-undang No. 14 Tahun 1985 tidak tidak ditegaskan. Dalam praktek sebelumnya, lazimnya dilakukan dengan surat-surat Edaran. Dalam rangka pengawasan terhadap pribadi hakim maka teguran atau peringatan dapat dilakukan secara langsung (sendiri-sendiri) melalui surat. Dapat pula dilakukan teguran atau peringatan dan petunjuk melalui surat edaran.

Biasanya, teguran atau melalui surat edaran ditujukan kepada seluruh hakim, melalui ketua pengadilan (tingkat banding maupun tingkat kasasi).

Fungsi pengawasan MA dalam bidang peradilan (yustisial) dilakukan pada pemeriksaan kasasi dan atau peninjauan kembali pada pemeriksaan tingkat kasasi tersebut MA dapat membatalkan putusan dan atau penetapan pengadilan dibawahnya dengan demikian, pengawasan itu selain dibidang "peradilan" juga meliputi bidang "administratif". Fungsi pengawasan MA tidak hanya terhadap badan-badan peradilan, tetapi meliputi pengawasan atas *Penasehat Hukum* dan *Notaris*. Tugas itu dilaksanakan MA bersama Pemerintah.

B. Mahkamah Agung Sebagai Pengadilan Negara Tertinggi

Kekuasaan kehakiman diselenggarakan oleh MA dan badan-badan kekuasaan kehakiman lainnya yang tingkatannya lebih rendah, yaitu badan peradilan umum, badan peradilan agama, badan peradilan militer, dan badan peradilan tata usaha negara. Badan peradilan umum merupakan badan peradilan bagi rakyat pada umumnya. Sementara badan-badan peradilan lainnya merupakan badan peradilan khusus yang memeriksa dan mengadili perkara-perkara dibidang hukum tertentu mengenai golongan rakyat tertentu.

MA merupakan badan kekuasaan kehakiman tertinggi (pengadilan negara tertinggi). Proses pengadilan yang dilaksanakan baik oleh

peradilan umum maupun oleh pengadilan khusus berakhir dan berpuncak tunggal pada MA. Susunan badan pengadilan ini menunjukkan perbedaan dengan beberapa negara lain. Di Belanda terdapat dua puncak badan kekuasaan kehakiman. Untuk perkara-perkara yang diperiksa dan diadili oleh badan pengadilan tata usaha negara berpuncak pada "*Read van Steat*" , sedangkan untuk perkara lain berpuncak pada "*Hoge Raad*". Demikian pula di Prancis, perkara-perkara administrasi berpuncak pada "*Conseil d'Etat*", sedangkan untuk perkara lain berpuncak pada "*Cour de Cassation*". Sengketa wewenang mengadili antara kedua pengadilan pengadilan tersebut diselesaikan oleh Menteri Kehakiman.⁴¹ Di Jerman terdapat berbagai puncak badan kekuasaan kehakiman untuk perkara-perkara umum, konstitusi, perpajakan, jaminan tenaga kerja atau administrasi.⁴² Antara satu dan lain sistem pengadilan itu umumnya berbeda baik struktur maupun prosedurnya. Sehingga dapat menimbulkan ketidakserasian antara satu dan lainnya.⁴³

Ketidak-serasian itu bisa juga terjadi dalam tubuh pengadilan tertinggi dari salah satu sistem pengadilan tersebut. MA negara-negara Eropa Barat lazimnya terdiri dari kamar-kamar, misalnya kamar pidana dan kamar perdata, yang mempunyai yuridiksi masing. Sedangkan MA

⁴¹ Bagir Manan, *Peradilan Administrasi di Prancis, Makalah, 1990, hlm.4-6*

⁴² Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, Pusat Penerbitan Universitas LPPM-Universitas Islam Bandung, 1995, hlm.33.

⁴³ Mauro Cappelletti, *op. Cit*, hlm. 60

Indonesia hanya mempunyai satu kamar, sebagaimana halnya *Supreme Court* Amerika Serikat.⁴⁴

Menurut peneliti, dengan sistem *single top* dan *sitem satu kamar*, ditambah dengan fungsi pengawasan tertinggi yang melekat pada MA, dapat mendorong dikembangkannya *Stare Decisis*. Selain itu dalam praktek tampak kecenderungan Yurisprudensi MA diikuti oleh pengadilan-pengadilan lain, khususnya yang menyangkut perkara-perkara yang tidak memiliki sandaran hukum tertulis, misalnya perkara-perkara Hukum Adat.

1. Memeriksa dan Memutuskan pada Tingkat Kasasi

MA merupakan badan kekuasaan kehakiman tertinggi yang fungsi utamanya ialah memutuskan hukum pada tingkat/kasasi, baik sengketa hukum antara warga negara dalam wilayah hukum perdata maupun antara warga negara dengan negara wilayah hukum publik. Sengketa hukum tersebut, baik yang telah diproses oleh peradilan umum maupun oleh peradilan khusus. Sebagai pengadilan negara tertinggi, keputusannya bersifat final, artinya tidak ada lagi pengadilan lain yang dapat meninjau dan mempertimbangkannya kembali.

Memeriksa dan memutuskan pada tingkat kasasi dilakukan atas putusan atau penetapan pengadilan tingkat banding atau tingkat akhir dari semua lingkungan badan kekuasaan kehakiman (peradilan umum,

⁴⁴ Dalam Sidang BPUPKI, adanya kamar-kamar dalam Mahkamah Agung pernah diusulkan oleh Muhammad Yamin, tetapi ditolak oleh Supomo. Lihat Muhammad Yamin, *Persiapan Undang-*

peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara).

Dalam pemeriksaan tingkat kasasi, MA akan menentukan :

- a. apakah benar suatu peraturan hukum tidak diterapkan atau diterapkan tidak sebagaimana mestinya; atau
- b. apakah benar cara megadili tidak dilaksanakan menurut undang-undang; atau
- c. apakah benar pengadilan telah melampaui batas wewenangnya.⁴⁵

Sesuai dengan materi pemeriksaan diatas, MA dalam pemeriksaan tingkat kasasi akan membatalkan putusan atau penetapan pengadilan tingkat banding atau tingkat akhir, apabila :

- a. Tidak berwenang atau melampaui batas wewenang;
- b. Salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku;
- c. Lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalkan putusan yang bersangkutan.

Seperti telah dikemukakan, peradilan Kasasi pada mulanya tumbuh di Prancis. Istilah "cassation" berasal dari hata "casser" yang berarti membatalkan atau mematahkan. Jadi kasasi atau cassation berarti membatalkan atau mematahkan kekuatan belakunya suatu putusan pengadilan.⁴⁶ Lembaga kasasi dikenal sejak abad ke XVI sebagai benteng kekuasaan Raja. Dengan menggunakan "Conseil du Roi" Raja-

Undang Dasar 1945, Jambatan, Jakarta, 1959, hlm. 336-342

⁴⁵ KUHP, Pasal 253

⁴⁶ *Black Law Dictionary*, fifth edition, St Paul Minn West Publishing Co, 1979, hlm. 197

raja di Perancis mempertahankan *ordonances du Roi*.⁴⁷ *Conseil du roi* merupakan badan penasehat Raja dalam masalah-masalah pemerintahan, administrasi dan keuangan. Menjelang Revolusi, yaitu pada tahun 1789 *Conseil du Roi* dihapuskan. Setelah itu lembaga kasasi diserahkan Pada Cour de Cassation, untuk peradilan umum dan *Conseil d'Etat*, untuk peradilan administrasi.⁴⁸

Sejalan dengan tujuannya untuk mempertahankan undang-undang dan hukum tertulis lainnya maka tugas utama peradilan kasasi adalah menilai kebenaran putusan pengadilan dalam menerapkan peraturan-peraturan hukum tertulis. Jika dipandang tidak sesuai maka peradilan kasasi dapat membatalkan putusan pengadilan tersebut. Oleh karena peradilan kasasi model Perancis dapat menjamin pelaksanaan dominasi hukum tertulis maka banyak diambil alih oleh nagara-negara eropa Barat lainnya, yang menganut sistem kodifikasi.

Pengadilan tingkat kasasi tidak melakukan pemeriksaan atas pokok atau materi perkara, melainkan hanya memeriksa apakah badan peradilan tinbngkat lebih rendah secara tepat atau keliru atau salah menerapkan ketentuan hukum dalam suatu perkara yang diputus. Di Amerika Serikat, pemeriksaan banding selain dilakukuan oleh "*Court of Appeal*" juga dilakukan oleh Mahkamah Agung sebagai "*The Supreme Copurt*". Mahkamah Agung Amerika Serikat adalah badan peradilan tertinggi yang

⁴⁷ Soedirdjo, *Kasasi Dalam Peradilan Pidana*, Ahliyah, Jakarta, 1981, hlm.9

melakukan pemeriksaan atas (pokok) perkara bukan sekedar memeriksa penerapan hukum atas suatu perkara.⁴⁹

Di satu sisi, peranan MA dalam memeriksa dan memutus perkara pada tingkat kasasi banyak melahirkan putusan-putusan yang kemudian menjadi yurisprudensi. Secara kuantitas (maupun kualitas) keberadaan yurisprudensi menunjukkan peranan MA cukup efektif. Sementara disisi lain, perkara kasasi begitu banyak jumlahnya, bahkan akhir-akhir ini terjadi "penumpukan tunggakan perkara kasasi" di MA. Akibatnya perbandingan jumlah perkara kasasi yang diajukan tidak "seimbang" dengan jumlah Hakim Agung yang akan menanganinya. Dalam konteks ini seakan-akan menunjukkan MA kurang berperan.

Jadi dalam pemeriksaan kasasi, MA hanya memeriksa atau menilai kesalahan penerapan hukum. Kesalahan acara dan kesalahan wewenang. MA tidak memeriksa fakta, melainkan hanya persoalan hukum. Dengan kata lain, tidak mengadili kembali sendiri seperti halnya peradilan banding. Meskipun peraturan perundang-undangan yang berlaku sekarang ini tidak ada yang memberikan batasan mengenai kasasi, tetapi dapat disimpulkan bahwa kasasi adalah pembatalan terhadap putusan atau penetapan atau perbuatan pengadilan atau para hakim dibawah MA yang bertentangan dengan hukum. Dalam permohonan kasasi harus dijelaskan keberatan-keberatan yang diajukan oleh si pemohon kasasi terhadap suatu putusan

⁴⁸ Lihat Sjahrin Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985, hlm. 117-121.

yang dimohonkan kasasi dan harus menunjuk kepada kesalahan-kesalahan dalam penerapan hukum. Pasal-pasal dari suatu peraturan perundang-undangan yang telah dilanggar oleh pengadilan yang menjatuhkan putusan tersebut juga harus disebut.

Akan tetapi, dalam praktek dan yurisprinsi sebelumnya, MA dapat mengadili sendiri (*rechtdoen ten principale*) perkara-perkara permohonan kasasi. Suatu hal yang oleh beberapa pakar dianggap tidak tepat diakui dilakukan oleh suatu badan peradilan kasasi.⁵⁰ namun demikian, sitem yang berlaku pada masa RIS dan tetap dijalankan dalam praktek itu kemudian diakui dan ditegaskan dalam undang-undang No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.⁵¹ MA dapat bertindak sebagai pengadilan tingkat pertama dan terakhir hanya terhadap masalah-masalah yang menyangkut sengketa wewenang mengadili, sengketa yang timbul karena perampasan kapal asing dan muatannya oleh kapal perang RI, serta peninjauan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

⁴⁹ Bagir Manan, op. Cit, hlm. 26

⁵⁰ Oemar Seno Adji, op. cit

Fungsi pemeriksa dan memutuskan perkara kasasi ini merupakan implementasi dari kekuasaan kehakiman pada umumnya, yaitu mempertahankan hukum dengan tujuan memelihara ketertiban dan menegakkan keadilan yang menjadi dambaan bagi warga negara. MA bertugas untuk membina agar terdapat keseragaman dalam penetapan hukum dan “menjaga” agar hukum (khususnya perundang-undang) diterapkan secara tegas, tepat dan benar.

Dalam hal ini, MA berperan memberikan perlindungan hukum dan keadilan bagi setiap warga negara tanpa kecuali. Hal ini sesuai dengan amanat UUD 1945, Pasal 7 ayat (1) dan selaras pula dengan prinsip “*equality before the law*”.

2. Permohonan Peninjauan Kembali (PK)

Fungsi MA berikutnya ialah memeriksa dan memutus PK atas putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. PK merupakan upaya hukum luar biasa (seperti halnya kasasi demi kepentingan hukum).

Sesuatu PK dilakukan atas dasar :

- Terdapat keadaan baru; atau
- Hal atau keadaan sebagai dasar dan alasan putusan yang dinyatakan telah terbukti, ternyata bertentangan satu sama lainnya; atau

- Putusan memperlihatkan dengan jelas kekhilafan hakim.

Putusan mengenai PK sedikit karena permohonan PK masih relatif sedikit, tetapi fungsi MA dalam memeriksa dan memutus permohonan PK mempunyai makna yang sangat penting terutama bagi *"justisiabelen"*.

3. Memutuskan Pada Tingkat Pertama dan Terakhir

Memutuskan dalam tingkat pertama dan terakhir semua sengketa yang timbul karena perampasan kapal asing dan muatannya oleh kapal pernga RI berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tugas dan wewenang ini merupakan yustisial murni (orginal power) MA. Tidak ada badan kekuasaan kehakiman lain yang dapat melakukan tugas dan wewenang tersebut.⁵³

Dalam konstitusi RIS, MA berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir pejabat-pejabat negara tertentu, seperti Presiden, Menteri, ketua dan anggota Senat, ketua dan anggota DPR ketua, wakil ketua, dan anggota MA, ketua, wakil ketua Dewan Pengawas Keuangan, dan pejabat-pejabat lain yang ditunjuk oleh undang-undang, sekalipun sesudah mereka pensiun berkaitan dengan kejahatan dan pelanggaran jabatan serta kejahatan dan pelanggaran lain yang ditentukan dengan UU Federal dan yang dilakukannya dalam masa pengerjaannya, kecuali jika ditetapkan lain dengan UU Fedaral (Pasal 148 ayat 1 KRIS) dan lain-lain

sehubungan dengan kejahatan yang dilakukannya dalam masa jabatan, baik ketika ia masih menjabat atau setelah pensiun. Akan tetapi, wewenang lembaga yang dalam teori dikenal sebagai *Forum Privelegiatum* atau Amerika Serikat dengan *impeachment*, dalam UU No. 14 Tahun 1985 wewenang itu hilang.

Peradilan semacam ini terdapat pada negara-negara yang menjalankan asas oportunitas (*opportunitateis beginsel*). Dalam hal ini seseorang yang memegang jabatan tertentu berhak diadili oleh badan peradilan tertentu sebagai peradilan tingkat pertama dan terakhir. Kekuasaan untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir (tertinggi) tersebut biasanya terdapat pada kekuasaan kehakiman yang tertinggi.

Dihapusnya wewenang MA untuk itu, mungkin disebabkan pembentuk undang-undang tidak menghendaki adanya perbedaan perlakuan hukum antara pejabat negara dan warga negara biasa. Dalam praktek akhir-akhir ini, jika terdapat pejabat yang diduga melakukan tindak pidana (ekonomi), terhadap yang bersangkutan terlebih dahulu diberhentikan dari jabatannya sebelum diadili.

4. Sengketa Kewenangan Mengadili

⁵³ Bagin Manan, op. cit, hlm. 51.

Sengketa ini timbul karena dua atau lebih pengadilan sama-sama menyatakan berwenang dan tidak berwenang mengadili suatu perkara.

Sengketa ini dapat terjadi antara :

- Dua atau lebih pengadilan dari lingkungan peradilan yang berbeda; atau
- Dua atau lebih pengadilan dalam lingkungan peradilan yang sama dari peradilan tingkat banding yang berbeda; atau
- Dua atau lebih pengadilan tingkat banding dari lingkungan peradilan yang sama atau antara lingkungan peradilan yang berbeda.

5. Penemuan dan Pembentukan Hukum

Pada awalnya, wewenang Hakim menemukan dan menafsirkan hukum itu memang dimungkinkan dalam sistem *common law* atau *case law*. Dalam sistem *common law*, hukum tidak hanya dibentuk oleh badan legislatif, tetapi juga oleh Hakim. Menurut **A.V. Dicey**, fungsi Hakim pada sistem *common law* pada hakekatnya bersifat legislatif. Di Amerika Serikat, **Justice Holmes** mengatakan, "*judges do and must legislate*".⁵⁴ Bahkan pada masa **Lord Coke**, *common law* dianggap lebih tinggi derajatnya dari undang-undang (*statute law*). Syarat utama untuk sistem itu ialah adanya *precedent*, yaitu kewajiban Hakim untuk mengikuti putusan Hakim yang terdahulu dalam perkara yang serupa. Jika di Inggris pada awalnya penafsiran itu lebih ditujukan pada hukum tak tertulis,

⁵⁴ C.F. Strong, *Modern Political Constitution*,

Amerika Serikat menerapkan baik terhadap hukum tertulis maupun tidak tertulis, termasuk konstitusi.

Sebaiknya dalam sistem kodifikasi, Hakim harus mengadili perkara-perkara berdasarkan peraturan hukum tertulis yang termuat dalam kodifikasi. Hakim adalah terompet undang-undang (*la vaix de la loi*). Hakim baru dapat membuat rekayasa apabila terdapat perkara yang diajukan belum dapat membuat rekayasa apabila terhadap perkara yang diajukan belum terdapat pengaturannya. Akan tetapi, putusan hakim itu tidak mengikat hakim-hakim lain.

Oleh karena kedua sistem itu masing-masing mempunyai kekurangan, maka dewasa ini kedua sistem itu cenderung bertaut (*converging trend*).⁵⁵ artinya dalam sistem kodifikasi, hakim telah diberi peluang dalam menafsirkan dan menemukan hukum (*rechtsvinding*) dalam memutus perkara, agar putusan itu benar-benar mencerminkan keadilan. Lebih jauh dari itu, apabila diperlukan hakim dapat membentuk hukum (*rechtsvorming*) Sebaliknya, dalam sistem common law undang-undang diberikan tempat yang cukup penting. Sistem hukum Indonesia dewasa ini menunjukkan pula gejala pertautan tersebut.

Pasal 23 ayat (1) Undang-undang No. 14 Tahun 1970, sebagai berikut :

⁵⁵ Mauro Cappellitti, op. cit, hlm. 66

“Segala putusan Pengadilan selain harus memuat alasan-alasan dan dasar-dasar putusan itu, juga harus memuat pasal-pasal tertentu dari peraturan-peraturan yang bersangkutan atau sumber *hukum tak tertulis* yang dijadikan dasar untuk mengadili”.

Jadi tugas Hakim “menerapkan hukum” tidak hanya terbatas pada *hukum tertulis*, melainkan meliputi *hukum tidak tertulis*. Di samping itu hakim berkewajiban untuk melakukan penafsiran dalam rangka menemukan hukum (*rechtsvinding*), dan dalam rangka keadaan tertentu dapat menciptakan atau membentuk hukum (*rechtsvorming*).⁵⁶

Menurut van Apeldoorn dalam membentuk hukum tersebut, hakim harus menyesuaikan (*waaderen*) dan menambah (*annvullen*) ketentuan perundang-undangan yang ada.⁵⁷ Prinsip bahwa hakim tidak semata-mata menetapkan hukum sudah disadari sejak lama. Di Indonesia, sejak jaman Hindia Belanda sampai sekarang dipakai asas bahwa hakim tidak boleh menolak untuk mengadili dengan alasan tidak ada ketentuan hukumnya. Dalam Pasal 22 AB (*Algemeene bepalingen van wetgeving*) hingga UU No. 14 Tahun 1970 asas tersebut tetap dipakai. Dalam ketentuan Pasal 14 UU No. 14 Tahun 1970 ditetapkan bahwa pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadili. Selain itu, dalam Pasal 27 UU No. 14 Tahun 1970, juga ditetapkan bahwa hakim sebagai penegak

⁵⁶ Ibid, lihat Pasal 27.

⁵⁷ E. Utrecht, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, cetakan kesembilan, Jakarta, 1996, hlm. 181.

hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat.

Persoalnya adalah, apakah tugas hakim dalam membentuk hukum sama dengan tugas (badan) pembentuk perundang-undangan ?. Selain itu, apakah hakim dapat membentuk hukum di luar tugas mengadili ? peneliti sependapat bahwa proses pembentukan hukum tersebut, harus dilakukan berbarengan atau dalam konteks pekerjaan mengadili. Dalam konteks ini menurut **Hand Kelsen**, Hakim melaksanakan fungsi legislatif meskipun sebagai "*a negative legislator*".⁵⁸ Namun perlu digaris bawahi fungsi tersebut dilaksanakan apabila putusannya dalam suatu kasus konkrit menjadi suatu *preseden*, dalam arti diterapkan kasus-kasus sejenis.

Dalam perkembangan selanjutnya, banyak ketentuan hukum (baik formal maupun materil) yang dikeluarkan oleh MA tanpa dilakukan melalui proses mengadili. Sebab pembentukan hukum tersebut dilakukan oleh MA dalam bentuk pembuatan Surat Edaran (SEMA) dan atau Peraturan MA (PERMA).

Dasar pembenaar kewewenangan MA membentuk peraturan memang didelegasikan oleh pembentuk UU. Pasal 31 UU No. 1 Tahun 1950 Pasal

⁵⁸ Hans Kelsen, *General Theory of Law State*, op. cit hlm. 268.

79 UU No. 14 Tahun 1985 adalah landasan kewenangan tersebut.⁵⁹ Namun demikian kewenangan tersebut hanya terbatas pada pembentukan hukum formal atau hukum acara saja dan selam belum diatur dalam UU .

Dalam pelaksanaan tugas peradilan, MA dapat melakukan penafsiran melakukan analogi, melakukan penghalusan hukum (*rechtsvernijning*), *argumentum a contrario*, dan juga membentuk hukum. Kasus PK Sengkong dan Karta merupakan bukti MA menemukan hukum karena memang sebelumnya aturan hukum mengenai PK dalam hal ini herzeining sudah ada, waktu itu sudah tidak menjadi hukum positif lagi. Uraian diatas menunjukkan peran MA mengisi kevakuman peraturan perundang-undangan yang ditujukan untuk memberikan perlindungan bagi orang-orang memang tidak bersalah dan juga memberikan perlindungan kepada orang/badan hukum asing yang berkepentingannya dilanggar di Indonesia.

6. Hak Menguji Materi

MA memiliki hak menguji terbatas pada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang. Pasal 31 Undang-undang Mahkamah Agung jo. Pasal 26 UU No. 14 Tahun 1970, menyatakan :

⁵⁹ Pasal 131 menyatakan jika dalam jalan pengadilan ada soal yang tidak diatur dalam UU, maka MA dapat menentukan sendiri secara bagaimana itu harus diselesaikan.

- (1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara material hanya terhadap peraturan perundang-undangan dibawah Undang-undang.
- (2) Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah daripada Undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (3) Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil dalam pemeriksaan tingkat kasasi.
- (4) Pencabutan peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah tersebut dilakukan segera oleh instansi yang bersngakutan.

Dari pasal diatas, dapat disimpulkan bahwa wewenang menguji peraturan perundang-undangan berarti wewenang *menyatakan tidak sah dan tidak berlaku untuk umum*. Dalam kepustakaan asing biasa digunakan istilah *null and noid*, artinya tidak sah dan batal.

Menurut Hans Kelsen, istilah *null and void* adalah tidak tepat. Sebab menurut Kelsen setiap undang-undang yang dibentuk melalui tata cara atau prosedur yang telah ditentukan dalam konstitusi.⁶⁰ Bagi Kelsen satu-satunya alasan sahnya undang-undang ialah dibentuk menurut tata cara ditetapkan konstitusi atau tata cara yang ditetapkan suatu badan yang berwenang menguji apakah pembentukan undang-undang telah mengikuti atau tidak prosedur yang telah ditetapkan.⁶¹ Jika badan itu terpisah dari pembentuk undang-undang (legislatur) maka kedudukannya harus berada di atas legislatur, suatu yang bersifat "*politically undesirable*", tetapi jika

⁶⁰ Hans Kelsen, op. cit, 155-158

konstitusi tidak menetapkan badan lain maka yang menilai undang-undang itu bertentangan atau tidak dengan konstitusi adalah pembentuk undang-undang itu sendiri. Jadi setiap yang dinyatakan pembentuk undang-undang itu sendiri. Jadi setiap yang dinyatakan pembentuk undang-undang sebagai undang-undang maka harus diterima sebagai undang-undang yang selaras dengan konstitusi.⁶² Maksud Kalsen ialah bahwa setiap undang-undang, sekalipun dibentuk dengan prosedur lain atau memuat materi lain dari yang telah ditentukan konstitusi, harus dianggap sah, atau sah sepanjang tidak dibatalkan oleh badan yang berwenang. Undang-undang yang demikian bukan berarti batal (*void ab initio*), melainkan dapat dibatalkan (*voidable*).

Selanjutnya Kalsen mengemukakan bahwa pengawasan ketentuan konstitusi mengenai legislatif dapat dijamin efektifitasnya hanya bila dilakukan oleh badan diluar legislatif, yang bertugas menguji apakah suatu undang-undang dan peraturan perundang-undang lain bertentangan atau tidak dengan konstitusi. Badan tersebut harus dapat membatalkan atau menghapus seluruh atau sebagian peraturan perundang-undang yang dianggapnya bertentangan dengan konstitusi dan putusannya harus dipatuhi oleh lembaga-lembaga negara lain. Kalsen cenderung wewenang itu diberikan pada peradilan tertinggi (Mahkamah Agung) atau peradilan konstitusi (Mahkamah Konstitusi). Jika peradilan biasa (umum) berwenang

⁶¹ Ibid. Dalam kepustakaan kita, wewenang seperti itu disebut "hak menguji formal".

menguji, maka wewenang itu hanya terbatas pada *menolak menerapkan* undang-undang yang dianggap bertentangan dengan konstitusi, untuk kasus tertentu. Artinya, keputusan itu tidak mengikat lembaga negara lain. Dengan demikian menurut Kalsen terdapat dua bentuk pengujian, yaitu *membatalkan* dan *menolak menerapkan*.

Jika ketentuan Pasal 26 Undang-undang No. 14 Tahun 1970 dihubungkan dengan pendapat Kalsen, maka hak menguji termasuk dalam bentuk yang pertama, yaitu *membatalkan*. Akan tetapi mekanismenya cenderung pada bentuk yang kedua, sebab pencabutannya harus dilakukan oleh instansi yang mengeluarkan.

Secara umum terdapat dua sistem hak menguji yang dilakukan oleh lembaga peradilan (*judicial review*), yaitu oleh seluruh badan-badan peradilan umum, dan yang diselenggarakan oleh hanya satu badan peradilan khusus. Model yang pertama seperti halnya Amerika Serikat, pada hakekatnya hak menguji itu merupakan wewenang hakim. Hal itu didasarkan pada pemikiran bahwa fungsi hakim adalah **menafsirkan** serta **menentukan ketentuan hukum** dalam penerapannya terhadap kasus tertentu. Apabila terhadap kasus itu dapat diterapkan dua peraturan perundang-undangan, dan keduanya saling bertentangan maka Hakim harus memilih salah satu. Apabila dua peraturan perundang-undangan yang sederajat saling bertentangan maka untuk menentukan peraturan mana

⁶² Ibid

yang dipergunakan, Hakim menggunakan asas "*lex posterior derogat legi priori*" atau "*lex specialis derogat legi generalis*". Akan tetapi, asas-asas tersebut diatas tidak berlaku apabila pertentangan itu terjadi antara peraturan perundang-undangan yang berbeda derajatnya. Dalam hal ini digunakan asas "*lex superior derogat legi inferior*". Sehingga jika terdapat pertentangan antara konstitusi dan undang-undang maka ketentuan-ketentuan Konstitusilah yang harus dipergunakan.⁶³

Hukum postip hanya memberikan kewenangan pengujian kepada MA terhadap peraturan perundang-undangan yang berderajat dibawah undang-undangan yang nyata-nyata bertentangan dengan UUD ?.

Sebenarnya pada waktu Undang-undangan No. 14 Tahun 1970 masih dalam pembahsan di DPR(GR), terdapat berbagai pihak yang menginginkan agar Mahkamah Agung diberi hak menguji terhadap Undang-undang. Ketua Mahkamah Agung dalam suratnya kepada Pimpinan DPRGR, tanggal 13 Mei 1969 menyampaikan pertimbangan-pertimbangan, antara lain sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar kita tidak menutup kemungkinan terjadinya Undang-undangan yang isinya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Dalam Undang-Undang Dasar kita tidak terdapat ketentuan, bahwa "*Undang-undangan tidak dapat diganggu-gugat*". Sebaliknya, Undang-Undang Dasar kita juga tidak menutup kemungkinan diadakannya pengujian terhadap produk-produk legislatif semacam itu. Hal tersebut adalah wajar, mengingat :

⁶³ Maouro Cappelletti, op. cit, hlm. 52

- a. Hal itu adalah dengan sendirinya konsekuensi dari tiap-tiap sistem konstitusi tertulis.
- b. Undang-Undang Dasar kita harus dilaksanakan secara murni.
- c. Undang-Undang Dasar kita harus dijaga agar tetap berfungsi.

Sebagai Undang-undangan Dasar, jangan sampai lembaga legislatif sehari-hari asal wewenang dan kekuasaannya besumber pada Undang-undangan Dasar akan berada diatas Undang-undangan Dasar.

- d. Tanpa kemungkinan pengujian tersebut akan berarti orang yang dasar dari tiap-tiap perbuatannya hanya limpahan wewenang orang lain, tidak hanya dibolehkan, tetapi juga dibolehkan berbuat apa-apa yang sebenarnya dilarang.
2. Pada umumnya perbuatan menguji, apakah suatu perbuatan kenegaraan dalam melakukan fungsinya itu melampaui batas-batsa wewenang dan kekuasaannya yang telah ditentukan hukum objektif, pada hakekatnya adalah suatu tugas peradilan yang khusus. Oleh karenanya sesuai dengan arti kekuasaan kehakiman sebagaimana yang dirumuskan dalam pasal 1 RUU ini, maka tugas "menguji undang-undangan" tersebut seharusnya diberikan kepada lembaga pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang tertinggi dalam negara yaitu Mahkamah Agung RI, lewat suatu perkara dalam tingkat kasasi apabila ada sengketa tentang ada tidaknya pertentangan antara suatu undang-undangan dengan Undang-undangan Dasar.
 3. Kiranya tidak beralasanlah kekuatiran bahwa dengan wewenang demikian akan menjurus kesewenang-wenangan karena rasa superioriter dalam bidang hukum, karena :
 - a. wewenang tersebut hanya digunakan melalui suatu proses dan tidak semau-maunya karena jabatan;
 - b. dalam hukum acara dapat diadakan ketentuan-ketentuan jaminan, hingga penggunaan wewenang tersebut hanya terjadi dalam hal undang-undangan bersangkutan benar-benar tanpa diragukan lagi adalah inkonstitusional.⁶⁴

⁶⁴ Oemar Seno Adji, *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia Sejak Kembali ke UUD 1945*, Makalah dalam *Seminar Ketatanegaraan 30 Tahun Kembali Ke UUD 1945*, UNPAD, Bandung, 1989, hlm. 99-100.

Bunyi Surat Ketua Mahkamah Agung tersebut diatas, memperoleh dukungan dari Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) dan beberapa kalangan lain, termasuk sebagian anggota DPR (GR). Namun seperti ternyata kemudian, Undang-undangan No. 14 tahun 1970 hanya memberi MA hak menguji terbatas terhadap peraturan perundang-undangan yang berada dibawah undang-undangan. Sebab-sebab tidak diberikannya hak menguji Undang-undangan kepada Mahkamah Agung menurut Pasal 26 Undang-undangan tersebut, adalah sebagai berikut :

“Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia hak menguji undang-undangan dan peraturan pelaksanaan Undang-undangan Dasar sebagai fungsi pokok tidak terdapat pada Mahkamah Agung. Oleh karena Undang-undangan Dasar 1945 tidak mengaturnya, maka tidak dengan sendirinya hak menguji undang-undangan terhadap Undang-undangan Dasar oleh Mahkamah Agung dapat diletakkan dalam Undang-undangan ini. Hak menguji tersebut apabila hendak diberikan kepada Mahkamah Agung *Seharusnya merupakan ketentuan Konstitusionil*. Demikian pula MPR(S) yang dapat mengaturnya hingga sekarang tidak menetapkan hak menguji oleh Mahkamah Agung. Tidak disebut hak menguji ini dalam Undang-undangan Dasar 1945 dan dalam ketetapan MPR(S) yang dapat mengaturnya sebagai suatu perwujudan dari hubungan hukum antara perlengkapan Negara yang ada dalam Negara, berarti bahwa Undang-undangan ini (Undang-undangan tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman) tidak dapat memberikan kepada Mahkamah Agung kewenangan hak menguji, apalagi secara *materil* Undang-undangan terhadap Undang-undangan terhadap Undang-undangan Dasar. Hanya Undang-Undang Dasar 1945 ataupun Ketetapan MPRS dapat memberikan ketentuan”.

Dari penjelasan tersebut maka alasan penolakan hak menguji undang-undangan bisa dilihat secara lebih sederhana. Persoalannya hanyalah menyangkut dasar hukum. Pembentukan Undang-undangan (Presiden dan

DPR) merasa tidak berwenang mengatur hak menguji undang-undangan. Sebab hak menguji seharusnya merupakan ketentuan Konstitusioanal.

Menurut peneliti, tidak adanya pengaturan hak menguji dalam UUD 1945 bukan merupakan suatu hal yang prinsipil. Sebab seperti kata Ketua Mahkamah Agung dalam suratnya, "hal tiu adalah dengan sendirinya konsekuensi dan tiap-tiap sistem konstitusi tertulis".⁶⁵ Selain itu, dasr hukum atau dasar konstitusional tidak selamanya terletak pada ketentuan-ketentuan yang tersurat atau yang dinyatakan secara *expresis verbis*, tetapi dapat juga dari ketentuan-ketentuan 6yang tersirat, yaitu yang berupa prinsip-prinsip atau asas-asas. Menurut peneliti dalam sistem UUD 1945, undang-undangan seharusnya dapat diuji secara material.

Pengujian terhadap undang-undangan itu selayaknya diberikan kepada MA sebabkan :

- 1) Keanggotaan lembaga tersebut harus dititik beratkan pada keahlian dan pengalaman dibidang hukum, dan bukan pada faktor politik;
- 2) Tidak menambah jumlah lembaga negara yang ada, karena akan menambah fasilitas dan pengeluaran;
- 3) Lembaga tersebut harus independen.⁶⁶

Di lihat dari faktor kebutuhan, terdapat berbagai peraturan perundang-undangan setingkat Undang-undangan yang dibuat pada masa

⁶⁵ Sistrn Konstitusi yang dimaksud adalah bahwa konstitusi merupakan *supreme law*. Sebab jika konstitusi tertulis itu hkian *suprame law* maka hak menguji material tidak berguna.

⁶⁶ Sri Sormantri, *Hak Menguji Material di Indonesia, op. cit*, hlm. 59-60.

kolonial (seperti *Wet*, *Koninklijk Besluit*, dan *Ordonantie*) yang masih tetap berlaku hingga saat ini berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, merupakan sebab lain perlunya hak menguji Undang-undangan. Aturan peralihan menyatakan bahawa segala badan-badan negara dan peraturan-peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut UUD 1945. Masih langsung berlaku, dalam arti tidak bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena berbeda landasan filsafatnya, maka bukan tidak mungkin peraturan perundang-undangan tersebut ada yang bertentangan dengan UUD 1945, sedangkan kita ketahui bahwa belum seluruh peraturan perundang-undangan peninggalan Belanda tersebut diganti, dibatalkan, atau diubah melalui proses legislatif.

Lalu siapakah yang berwenang menyatakan peraturan-peraturan itu bertentangan dengan UUD 1945. Menurut **Oemar Seno Adjie**, dengan adanya Aturan Peralihan itu maka dengan sendirinya tanggung jawab hakim bertambah berat karena harus menguji apakah peraturan perundang-undangan yang ada sebelum 17 Agustus 1945 bertentangan atau tidak dengan UUD 1945. Selanjutnya dalam Putusan Mahkamah Agung perlu diberi wewenang *menyingkirkan* ketentuan-ketentuan yang bertentangan.⁶⁷

⁶⁷ Oemar Seno Adjie

Oleh karena itu dalam rangka pembentukan Hukum Nasional berdasarkan UUD 1945, hak menguji Undang-undang merupakan alternatif untuk mempercepat "*seleksi*" hukum nasional.

7. Fungsi Lainnya

Akhirnya, disamping tugas dan wewenang di atas, berdasarkan ketentuan Pasal 39 UU No. 14 Tahun 1985, kepada MA juga dapat disertai tugas dan wewenang lain, sebagaimana dinyatakan bahwa :

"Disamping tugas dan wewenang tersebut dalam Bab ini MA dapat disertai tugas dan wewenang lain berdasarkan undang-undang".

Berdasarkan ketentuan pasal ini tampak MA memiliki keleluasaan yang lebih dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, asalkan tugas dan wewenang MA tersebut diatur berdasarkan UU. Dengan perkataan lain, ruang lingkup seta besar kecilnya tugas dan wewenang itu misalnya melakukan perwasitan (*Arbitrase*)⁶⁸ atau *Forum Privelegiatum* yang kebetulan tidak terdapat isyarat baik dalam UUD 1945 maupun dalam UU No. 14 Tahun 1985.

C. Upaya Meningkatkan Peranan Mahkamah Agung

⁶⁸ Lihat UU No. 14 Tahun 1985, Pasal 39 dan Penjelasannya

.Dalam upaya meningkatkan fungsi dan peranan MA dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, ditemui beberapa persoalan yang dianggap sebagai faktor penghambat pelaksanaan fungsi dan peranan MA. Persoalan tersebut diantaranya :

1. Kurangnya kepercayaan kepada lembaga peradilan. Hal ini disebabkan beberapa hal, antara lain karena lembaga-lembaga peradilan peradilan tingkat pertama dan tingkat banding dalam pelayanan keadilan dirasakan masih kurang, sehingga masyarakat pencari keadilan cenderung mengajukan kasasi terhadap putusan peradilan tersebut. Persoalan ini disebabkan selain karena kualitas hakim masih rendah, juga karena kebebasan hakim belum cukup terjamin. Baik karena sistem karirnya masih tergantung pada pihak pemerintah maupun karena keterbatasan wewenang dalam upaya menemukan keadilan. Peranan hakim akan tercapai, apabila sepenuhnya terdapat jaminan kebebasan hakim dilingkungan peradilan tersebut. Untuk itu, status hakim sebagai pegawai negeri biasa, sistem pengkajian, karir dan sebagainya perlu disempurnakan.
2. Kecenderungan semua perkara "dikasasi" dilain sisi menimbulkan penumpukan perkara di MA. Untuk menghindari masalah ini dapat ditempuh beberapa langkah pemecahan, antara lain dengan

menambah jumlah Hakim Agung dan membatasi perkara yang dapat dikasasi. Pembatasan perkara tersebut dapat berupa :

- a) Kriteria bobot perkara. Maksudnya hanya perkara-perkara yang menyangkut hak asasi manusia yang dapat dikasasi, sementara yang tidak menyangkut persoalan ini harus diselesaikan pada tingkat peradilan banding (pengadilan tinggi). Namun demikian, kriteria ini memerlukan penelitian yang lebih mendalam.
- b) Kriteria nilai perkara. Kriteria ini lazim digunakan dinegara-negara federal, seperti Australia dan Kanada untuk membedakan kompetensi peradilan federal dan peradilan negara bagian. Misalnya, hanya perkara sengketa perdata yang bernilai diatas seratus juta rupiah yang dapat dikasasi, sementara perkara yang nilainya dibawah itu harus dapat diselesaikan pada tingkat peradilan banding.
- c) Kriteria ancaman hukuman, misalnya hanya perkara yang mengandung ancaman pidan diatas 5 tahun saja yang dapat dikasasi.
- d) Kriteria lamanya proses. Jika proses pemeriksaan pada perdilan tingkat pertama dan peradilan banding sudah melampui waktu dua atau tiga tahun, maka perkara itu hendaknya harus diselesaikan

pada tingkat banding. Hal ini untuk mendukung upaya terwujudnya peradilan yang cepat, murah dan sederhana.

3. Dalam hal *judicial review* atau *Hak menguji material*, Mahkamah Agung hanya berwenang menilai peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari pada undang-undang. Hal ini berarti MA dalam pengambilan putusan tidak dapat bersandar pada UUD yang merupakan sumber hukum tertinggi dalam negara, melainkan semata-mata bersandar pada undang-undang. Terlepas apakah undang-undang itu bertentangan atau tidak dengan UUD.

Fungsi Mahkamah Agung dibidang hak uji (*judicial review*), disatu sisi, mempunyai aspek dan peran secara politis. Hal ini dapat dilihat di Amerika ketika dikeluarkan keputusan mengenai *Public School desegration Act (Brown vs Board of education, 1954)* bahwa segregation (pemisahan golongan kulit putih dengan golongan negro) merupakan diskriminasi dan tidak dibenarkan. Dan ini dianggap sebagai tonggak sejarah bagi kaum negro untuk memperjuangkan hak-hak sipilnya. Oleh karena itu suatu keputusan hakim yang berkaitan dengan masalah-masalah konstitusionil dianggap mempunyai pengaruh terhadap proses politik. Suatu saat pun di Indonesia akan terjadi hal yang sama seandainya Mahkamah Agung lebih ditingkatkan wewenang dan fungsinya

dalam hak uji, yaitu dengan memberi wewenang pada lembaga tersebut untuk menguji undang-undang.

Berbicara tentang fungsi dan peranan Mahkamah Agung mengenai hak uji materil. Dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Terlebih dahulu perlu dikemukakan beberapa faktor yang mendasari keterkaitan Mahkamah Agung dengan hak uji materil tersebut.

Faktor yang pertama adalah mengenai keterkaitan antara satu lembaga dengan lembaga negara lainnya. Terdapat suatu anggapan klasik bahwa kekuasaan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan, yaitu : (a) *rule-making function* atau kekuasaan membuat undang-undang, istilah ini juga dikenal sebagai kekuasaan legislatif; (b) *rule-application function* atau kekuasaan melaksanakan undang-undang, juga dikenal sebagai kekuasaan eksekutif; (c) *rule-adjudication function* atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang, juga dikenal sebagai kekuasaan yudikatif. Istilah *rule-making function* dianggap lebih tepat dan sesuai dengan kenyataan dewasa ini dari pada istilah fungsi dan legislatif. Karena fungsi legislatif seolah-olah pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang menyangkut masyarakat secara umum hanya ditentukan atau diciptakan oleh badan legislatif saja. Doktrin ini didasarkan pada asumsi normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan atau fungsi-fungsi tersebut tidak diserahkan pada orang atau lembaga yang sama. Hal ini

dimaksudkan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak-pihak yang berkuasa. Dengan demikian hak asasi warga negara lebih terjamin.

Berdasarkan UUD 1945, ditinjau dari alokasi kekuasaan pada lembaga-lembaga negara yang ada, sistem ketatanegaraan di Indonesia menggunakan sistem pembagian kekuasaan bukan pemisahan kekuasaan. Hal ini terlihat bahwa rule-making function (kekuasaan legislatif) dipegang oleh Presiden dan DPR. Rule-application function dipegang oleh Presiden beserta menteri-mentrinya. Sedangkan Rule-adjudication function dipegang oleh Mahkamah Agung serta lembaga peradilan lainnya. Juga dapat dilihat bahwa antara satu lembaga satu dengan lembaga lainnya memiliki hubungan atau keterkaitan. Seperti kerjasama antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam membuat undang-undang atau Dewan Perwakilan Rakyat mengawasi jalannya pemerintahan. Jadi tidak seperti doktrin trias politica atau pemisahan kekuasaan dimana antara satu lembaga dengan lembaga lainnya terpisah satu sama lain.

Adanya hubungan satu lembaga dengan lembaga negara lainnya di Indonesia dapat dianalogikan dengan sistem *checks and balances* di Amerika Serikat dimana setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya. Sekalipun Indonesia Indonesia

tidak mengenal sistem *check and balances* namun adanya mekanisme semacam ini diperlukan untuk menjamin bahwa masing-masing kekuasaan tidak akan melampaui batas kekuasaannya.

Adanya keterkaitan atau hubungan antar lembaga negara, dimana salah satu sisinya, dimaksudkan agar masing-masing kekuasaan tidak akan melampaui kekuasaannya. Memberi peluang pada MA untuk mengingatkan fungsi hak ujiinya yang semula hanya terbatas pada peraturan di bawah undang-undang, namun kini terbuka peluang untuk menguji peraturan berupa undang-undang.

Faktor yang kedua didasarkan pada asumsi bahwa Indonesia adalah negara hukum yang demokratis. Didalam UUD 1945 tidak dinyatakan secara jelas bahwa Indonesia adalah negara hukum dan negara demokratis. Namun didalam penjelasan UUD1945 khususnya yang mengenai sistem pemerintahan negara pada angka 1 yang mengemukakan "Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machstaat*)". Sedangkan penyebutan Indonesia adalah negara demokratis, hal ini dapat dilihat dari pasal-pasal yang terdapat di dalam UUD 1945. Seperti Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan : " Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Hal ini membuktikan bahwa Indonesia menganut faham kedaulatan rakyat,

dimana kedaulatan rakyat inilah yang merupakan pilar dari demokrasi itu sendiri. Berbeda dengan konstitusi RIS dan Undang-Undang Dasar Sementara dimana dinyatakan secara jelas bahwa : "Republik Indonesia ... ialah suatu negara hukum yang demokratis ... ".

Konsep negara hukum dan negara demokrasi yang bersandikan pada kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat, dewasa ini, merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Kedaulatan rakyat yang dalam mekanismenya di Indonesia dilakukan melalui sistem demokrasi perwakilan sehingga memperoleh wujud yang konkrit berupa adanya lembaga perwakilan. Dan, pada akhirnya, lembaga perwakilan tersebut mengeluarkan suatu produk hukum baik berbentuk undang-undang dasar maupun undang-undang yang mengikat secara umum. Sudah umum diterima bahwa negara hukum mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

1. perlindungan dan pengakuan atas hak asasi manusia;
2. peradilan yang bebas dari pengaruh sesuatu kekuasaan atau kekuatan lain dan tidak memihak;
3. Supremasi hukum.

Ciri-ciri yang kedua dari ciri-ciri negara hukum tersebut menempatkan Mahkamah Agung sebagai suatu lembaga peradilan dalam posisi yang netral dalam arti dia tidak memihak pada satu golongan atau kelompok tertentu. Berlainan dengan lembaga lainnya, seperti Dewan Perwakilan

Rakyat yang, disatu sisi, merupakan lembaga politik. Hal ini tercermin dalam susunan keanggotaannya dimana anggota DPR terdiri dari wakil-wakil partai politik (termasuk GOLKAR).

Menyinggung masalah kebebasan dari badan pengadilan atau yudikatif berarti adanya kebebasan campur tangan badan eksekutif, legislatif, atau pun campur tangan dari pihak lainnya, didalam menjalankan tugas yudikatifnya. Karena hanya dengan asas kebebasan tersebut badan peradilan dapat diharapkan bahwa keputusan yang diambil oleh badan peradilan tersebut dalam suatu perkara tidak akan memihak dan berat sebelah, semata-mata berpedoman pada kaidah-kaidah hukum dan keadilan serta hati nurani haki itu sendiri dengan tidak usah takut kedudukannya terancam.

Negara hukum memiliki ciri adanya supremasi hukum dalam arti hukum ditempatkan pada posisi tertinggi dan semua warga negara harus menaati hukum. Berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, UUD 1945 merupakan hukum yang tertinggi. Dengan demikian konsekuensinya semua peraturan perundang-undangan yang terdapat dibawah UUD 1945 tidak boleh bertentangan dengan UUD tersebut. Didasarkan uraian diatas, maka dapat dipertanyakan lagi apakah Mahkamah Agung layak diberi wewenang untuk menguji undang-undang?.

Diatas telah dikemukakan bahwa undang-undang produk dari kerjasama antara Presiden dengan dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Disisi lain, fakta menunjukan baik Presiden maupun DPR adalah suatu lembaga politik. Dengan demikian bukan tidak mungkin, suatu ketika, keputusan yang dikeluarkan dalam bentuk undang-undang akan memihak suatu golongan politik tertentu, terutam golongan yang secara nyata sedang berkuasa (the rulling ellit). Jadi tidak lagi undang-undang tersebut mencerminkan aspirasi rakyat dan kenyataan ini pernah dialami oleh bangsa Indonesia ketika dikeluarkannya undang-undang No.19 Tahun 1964.

Disinilah peran Mahkamah Agung untuk mengatasi kejadian-kejadian yang mungkin akan timbul, yaitu berupa undang-undang yang bertentangan dengan undang-undang dasar. Atau lebih luas lagi bertentangan dengan hukum dasar, yaitu baik hukum dasar tertulis maupun hukum dasar tidak tertulis. Dan dengan diberikannya wewenang bagi Mahkamah Agung untuk menguji undang-undang merupakan mekanisme yang dibutuhkan dalam rangka menjalankan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

BAB IV

PENUTUP

Kesimpulan

1. Mahkamah Agung RI menjalankan fungsi rangkap, yaitu sebagai Peradilan Negara Tertinggi menjalankan fungsi peradilan dan sebagai Lembaga Tinggi Negara menjalankan fungsi non-peradilan. Fungsi non peradilan meliputi memberikan pertimbangan hukum (*legal opinion*) kepada Lembaga Tinggi Lainnya, dalam hal ini, peranan MA masih dirasakan kurang. Yang disebabkan faktor internal MA sendiri, serta faktor eksternal mengingat dalam sistem ketatanegaraan kita telah terdapat lembaga penasehatan, yaitu Dewan Pertimbangan Agung. Termasuk kedalam fungsi non-peradilan adalah pengawasan yang dilakukan oleh MA baik dalam proses peradilan maupun administratif, terhadap lembaga peradilan lain, hakim, penasehat hukum dan notaris, serta fungsi membuat peraturan. Fungsi pengawasan terhadap hakim, penasehat hukum dan notaris dinilai kurang efektif, karena dalam menjalankan fungsi tersebut MA memerlukan dukungan dari departemen terkait (pemerintah). Fungsi membuat peraturan yang dilakukan untuk mengisi kekosongan peraturan dalam rangka kelancaran proses peradilan telah cukup dilaksanakan. Namun demikian, terdapat kecenderungan yang dibuat tidak hanya bersifat hukum formal,

melainkan telah menyentuh norma hukum material. Peneliti berpendapat sekiranya MA menerapkan norma hukum material, semestinya dilakukan sebagai hasil proses peradilan. Fungsi peradilan yang dijalankan MA, khususnya sebagai mahkamah kasasi, belum berjalan efektif, sehingga terjadi penumpukan perkara dan tidak sedikit perkara-perkara tersebut yang belum putus meski telah mengendap bertahun-tahun.

2. Perananan MA dalam membentuk hukum nasional. Khususnya dalam proses penemuan dan pembentukan hukum melalui yurisprudensi dinilai masih sangat kurang. Hal itu disebabkan antara lain, karena adanya anggapan “tiadanya sistem precedent” dalam sistem peradilan Indonesia, sehingga kerap keputusan-keputusan MA tidak konsisten satu sama lain. Inkonsistensi itu mempengaruhi pula kepatuhan badan peradilan yang lebih rendah terhadap “stare decisis” yang dimungkinkan dalam sistem peradilan Indonesia. Peranan MA dalam mewujudkan terselenggaranya negara hukum RI, khususnya dalam penegakan hukum dan keadilan dinilai kurang. Hal itu disebabkan beberapa faktor baik yang bersifat yuridis maupun nonyuridis, antara lain :

- keterbatasan MA dalam menilai peraturan perundang-undangan dan tindakan-tindakan pemerintah;

- keterbatasan MA dalam menilai “politik hukum” yang terdapat dalam suatu peraturan perundang-undangan;
- tingginya beban kerja MA yang disebabkan perdilan tingkat lebih rendah dinilai masyarakat “tidak memuaskan” dalam pemberian keadilan, sehingga putusannya cenderung dikasasi;
- cara pengisian jabatan hakim agung dinilai masih banyak mengandung nuansa politik.

3. *Judicial review* yang dilakukan MA terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari pada undang-undang dinilai tidak akan efektif sekalipun dijalankan secara optimal. Mengingat pencabutan peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah oleh MA, harus dilakukan oleh instansi yang mengeluarkannya. Oleh karena itu perlu dilakukan penyempurnaan lebih lanjut terhadap ketentuan mengenai hak menguji atau *judicial review* tersebut. Sementara kewenangan menguji undang-undang belum secara tegas diberikan kepada MA, maka dalam hal adanya pertentangan antara undang-undang dan UUD, MA dapat “mengesampinkan” atau “menolak menerapkan” undang-undang tersebut. Pemberian wewenang menguji undang-undang kepada MA tidak bertentangan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia, bahkan akan memperkuat kedudukan UUD sebagai *fundamental*

law. Selain itu, pengujian undang-undang akan meningkatkan peranan dan partisipasi MA dalam menyeleksi dan mengoreksi hukum dalam rangka pembentukan hukum nasional yang bersumber dari Pancasila dan UUD'45. Upaya meningkatkan fungsi dan peranan MA dalam sistem kenegaraan Indonesia tidak dapat dilepaskan dari eksistensi dan peran lembaga-lembaga peradilan lain. Peran lembaga-lembaga peradilan tersebut, sangat tergantung pada eksistensi kebebasan hakim secara keseluruhan.

Saran

1. Fungsi non-peradilan, khususnya fungsi penasehatan terhadap Lembaga Tinggi Negara lainnya, hanya terbatas dibidang hukum. Misalnya, memberikan nasehat hukum kepada Presiden dalam rangka pemberian dan penolakan grasi. Pertimbangan-pertimbangan hukum terhadap Lembaga Tinggi Negara yang tidak perlu menunggu "permintaan" dari Lembaga Tinggi Negara bersangkutan. Selain itu, MA dapat mempertimbangkan hukum pada Presiden dan DPR dalam pembentukan Undang-undang. Pertimbangan hukum sebagaimana diuraikan diatas, dilakukan oleh MA dalam rangka setrategi menuju harmonis hukum, suatu langkah yang lebih dini dari pada tugas wewenang dan *judicial review* yang baru dapat dilakukan oleh MA dalam melakukan kasasi.

2. Mahkamah Agung sebaiknya diberi wewenang untuk menguji undang-undang. Jika Mahkamah Agung hanya berwenang menilai pereturan perundang-undangan yang lebih rendah dari pada undang-undang, berarti MA dalam mengambil keputusan tidak dapat bersandar pada UUD yang merupakan sumber hukum tertinggi dalam negara, melainkan semata-mata pada undang-undang. Dengan adanya kewenangan itu, Mahkamah Agung dapat berperan disatu pihak sebagai "pelindung" atau "penjaga" Undang-Undang Dasar 1945, dilain pihak dapat mempercepat pengembangan dan pembangunan hukun nasional melalui yurisprudensi.
3. Sebaiknya Mahkamah Agung diberi wewenang untuk mengadili pejabat-pejabat negara tertentu (forum privelegiantum), sebagaimana telah diatur dalam Konstitusi RIS.

KEPUSTAKAAN

Atmasasmita, Romli, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum, Bina Cipta, Bandung 1997.

-----, Sistem Peradilan Pidana, Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme, Bina Cipta, Bandung, 1996.

Bemmelen, Van, Stafvordering, Leerboek, v.h. Nederlandse Strafrecht, S'greavenhage Martinus Nuhoff, 1950.

Basah, Sjachran, Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia, Alumni, Bandung, 1985.

Corley, Robert N – Reed, O Lee, Fundamentals of The Legal Environment of Bussiness, Mc. Graw-Hill Book Company, New York, 1986.

Cappelletti, Mauro, Judicial Review in the Contemporary Worl, the Bobbs – Merrill Company Inc., 1971.

Cox, Archibald, The Role of Supreme Court in American Government, Oxford University Press, 1979.

Duverger, Maurice, Les Regimes Politics, dialih bahasakan oleh Suwiryadi, Teori Dan Praktek Tata Negara, Pustaka Rakyat, tanpa tahun.

Daniel S. Lev, Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan, LP3ES, Jakarta, 1990.

- E. Utrecht, Pengantar Ilmu Hukum Indonesia, Cetakan Kesembilan, Jakarta, 1966.
- Finner, S.E., Five Constitutions, Contrast and Comparison, Penguin Books, 1979.
- Friedrich, Carl J, Limited Government: A Comparison, Prentice-Hall, New Jersey, 1974.
- Friedman, W, Legal Theory, Steven & Sons, London, 1960.
- Harahap, M. Yahya, Beberapa Tinjauan Tentang Masalah Hukum – Buku Kesatu, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997.
- , Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997.
- , Permasalahan, Pembahasan dan Penerapan KUHAP, Buku I, Pustaka Kartini, Jakarta, 1993.
- , Permasalahan, Pembahasan dan Penerapan KUHAP, Buku II, Pustaka Kartini, Jakarta, 1993.
- Hartono, Sunaryati, Apakah Rule Of The Law Itu, Alumni, Bandung, 1976.
- Kartihadiprodjo, Sudiman, Trias Pilitika Dalam Beberapa Pikiran Seputar Pancasila, Alumni, Bandung, 1969.
- Manan Bagir, Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia, Pusat Penerbitan LPPM – Unisba, Bandung, 1995.

- Mulyadi, Lilik, Hukum Acara Pidana Suatu Tinjauan Khusus Terhadap Surat Dakwaan, Eksepsi dan Putusan Peradilan, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Muladi, Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana, Badan Perbitan Universitas Diponegoro, Semarang, 1995.
- Montesque, The Spirit Of The Law, (Translated By Thomas Nugent) Hafner Press, New York, 1949.
- M. Yamin, Proklamasi Dan Konstitusi Republik Indonesia, Jambatan, Jakarta, 1962.
- , Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jambatan, Jakarta, 1955.
- M. Scheltema, De Rechtsstaat, Dalam J.W.M.Engels(Et.Al)...
- Moore, R.S., Basic Comparative Government, Littlefield Adams & Co, Iowa, 1957.
- Moh. Kusnardi & Bintan R. Saragih, Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Undang-Undang Dasar 1945, Gramedia, Jakarta, 1983.
- Marpaung Leden, Putusan Bebas Masalah dan Pemecahannya, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995.
- Notohamidjojo, O., Makna Negara Hukum, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970.
- Prodjohamidjojo, Martiman, Komentar Atas KUHAP, Pradnya Paramita, Jakarta, 1990.

- Prakoso, Joko, Upaya Hukum Yang Diatur Dalam KUHAP, Aksara Persada Indonesia, Jakarta, 1986.
- Poernomo, Bambang, Pokok Tata Acara Peradilan Pidana Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1985.
- , Polra Dasar Teori-Asasi Umum Hukum Acara Pidana Dan Penegakan Hukum Pidana, Liberty, Yogyakarta, 1993.
- Rahardjo, Satjipto, Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 1982.
- Sutantio, Retnowulan & Kartiwa, Iskandar Oerip, Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktek, Alumni, Bandung, 1985.
- Soermadjono, Maria S. W., Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, Fakultas Hukum Unoversitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1989.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- , Politik, Kekuasaan dan Hukum (Pendekatan Menejemen Hukum), Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1998.
- Sumrah, Peneggakan Hak Asasi Manusia Di Tinjauan Dari Pelaksanaan Rule Of Law, Alumni, Bandung, 1963.
- Soekanto, Soerjono & Mamudji, Sri, Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, Rajawali, Jakarta, 1985.
- , Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum, Rajawali Pers, Jakarta, 1993.

Soemantri M, Sri, Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1969.

-----, Hak Menguji Material Di Indonesia, Alumni, Bandung, 1986.

Strong, C.F., Modern Political Constitution, Sidwick & Jackson, London, 1966.

Thaib Dahlan & Adi, Mila Karmila, Hukum dan Kekuasaan, Penerbit Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 1998.

Wahid, Abdul, Menggugat Idealisme KUHAP, Tarsito, Bandung, 1993.

Wignjosebroto, Soetandyo, Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik Dalam Perkembangan Hukum Di Indonesia, Rajawali Pers, Jakarta, 1995.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.

1. UUD 1945.
2. UUDS 1950.
3. KRIS 1949.
4. Tap. MPRS No. XX/MPRS/1996.
5. Tap. MPR VI/MPR/1973.
6. Tap. MPR No. III/MPRS/1978.
7. UUD Amerika Serikat.
8. UUD Kerajaan Belanda.
9. Undang-undang No. 7 Tahun 1946.
10. Undang-undang No. 23 Tahun 1947.
11. Undang-undang No. 5 Tahun 1950.
12. Undang-undang RIS No. 5 Tahun 1950.
13. Undang-undang No. 19 Tahun 1964.
14. Undang-undang No. 5 Tahun 1969 Tentang Penetapan Penpres No.16 Tahun 1963 tentang MAHMILLUB menjadi Undang-undang (UU No. 16 PnPs 1963).
15. Undang-undang No. 14 Tahun 1970.
16. Undang-undang No. 5 Tahun 1974.
17. Undang-undang No. 7 Tahun 1974.
18. Undang-Undang No. 8 Tahun 1981.

19. Undang-undang No. 20 Tahun 1982.
20. Undang-undang No. 14 Tahun 1985.
21. Undang-undang No. 2 Tahun 1986.
22. Undang-undang No. 5 Tahun 1986.
23. Undang-undang No. 7 Tahun 1989.
24. Undang-Undang No. 5 Tahun 1991.
25. Undang-Undang No. 28 Tahun 1997.

HASIL PENELITIAN.

1. Azhari , Negara Hukum Indonesia Suatu Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya, Disertasi, Program Pasca Sarjana UI, Jakarta, 1993.
2. Rukmana Amanwinata, Fungsi dan Peranan Mahkamah Agung Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia, Pusat Studi Penelitian Dan pengembangan Hukum LP-Unpad, Bandung, 1996.

MAKALAH / MAJALAH / ARTIKEL.

- Atmasasmita, Romli, Pemikiran Konseptual Mengenai Kerangka Peningkatan Kualitas Penegakkan Hukum Di Dalam Proses Peradilan, makalah dalam seminar – lokakarya Penerbitan dan Peningkatan Kualitas Profesi Penegakkan Hukum Indonesia, Jakarta, 1998.
- Gelgel, I. Made, Beberapa Permasalahan Pelaksanaan KUHAP Dalam Bidang Penuntutan dan Hak-Hak Perlindungan Korban, makalah dalam seminar Dwi Windu KUHAP Problematika dan Penegakkannya, Surabaya, 1997.
- Hadjon, Philipus Mandiri, Norma Hukum KUHAP Sebagai Norma Kewenangan And Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) Dalam Rangka Perlindungan Hukum Bagi Rakyat (Tersangka/Terdakwa), makalah dalam seminar Dwi Windu KUHAP, Problematika dan Penegakkannya, Surabaya, 1997.
- Manan, Bagir, Pembangunan dan Pembinaan Hukum Ekonomi nasional dalam globalisasi, makalah, dalam seminar tentang pendekatan ekomoni dalam rangka pengembangan sistem hukum nasional dalam rangka globalisasi, Bandung, 1998.
- Mertokusumo, Sudikno, Mewujudkan Peradilan Sebagai Benteng Terakhir Bagi Para Pencari Keadilan, Makalah dalam seminar

nasional tentang Kekuasaan Kehakiman dan Sistem Peradilan Di Indonesia, Semarang, 1996.

- Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Revitalisasi Lembaga Peradilan, Penerbit FH-UII, Yogyakarta, No. 9 Vol. 4 – 1997.
- Rahardjo, Satjipto, Sistem Pengadilan Di Indonesia (Gagasan Ke Arah Pembaruannya), makalah dalam seminar nasional tentang Kekuasaan Kehakiman dan Sistem Peradilan Di Indonesia, Semarang, 1996.
- Sastrosuhardjo, Soehardjo, Kekuasaan Kehakiman dan Sistem Peradilan di Indonesia, Makalah seminar nasional tentang Kekuasaan Kehakiman dan Sistem Peradilan Di Indonesia, Semarang, 1996.

KAMUS.

Badudu – Zain, Kamus Umum Bahasa Indoensia, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.

Poerwadarminta, W.J.S., Kamus Umum Bahasa Indonesia, PN Balai Pustaka, Jakarta, 1982.

Ranuhandoko, I.P.M., Terminologi Hukum Inggris – Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 1992.

Salim, Peter, Advanced English – Indonesian Dictionary (Student's Edition), edisi Ketiga, Modern English Press, Jakarta, 1991.

Wojowasito, Kamus Umum Belanda – Indonesia, Penerbit Ichtiar Baru – Van Hoeve, Jakarta, 1985.