
Politik Hukum untuk Independensi Lembaga Peradilan



Moh. Mahfud MD

Gagasan tentang independensi lembaga peradilan kini mencuat kembali. Tulisan ini beranggapan tetaplah relevan untuk melepaskan cengkeraman kekuasaan eksekutif dalam membina dunia peradilan. Tegasnya, badan-badan peradilan harus dilepaskan dari Departemen Pemerintahan dan meski institusi tidak mengharuskan pemisahan tapi itu perlu bagi kebebasan kekuasaan kehakiman. Lewat penelusuran sejarah tulisan ini juga melihat riwayat panjang dunia peradilan Indonesia yang memang tidak pernah independen.

Pendahuluan

Kebebasan lembaga peradilan dari campur tangan dan intervensi kekuatan di luarnya merupakan masalah yang sangat esensial dalam penegakan hukum. Di Indonesia masalah ini telah menjadi diskusi resmi di kalangan pendiri Republik Indonesia di Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan menjadi diskusi publik sejak awal Orde Baru sampai sekarang.

Penjelasan UUD 1945 sendiri menegaskan keharusan kemerdekaan lembaga peradilan ini, tetapi UUD ini tidak menegaskan prinsip kebebasan itu apakah ke dalam

struktur ataukah cukup fungsinya saja. Di berbagai negara yang penegakan hukumnya sudah relatif bagus memang secara struktural tidak ada keharusan adanya pemisahan tegas antara lembaga yudikatif dan eksekutif, yang utama adalah fungsinya. Tetapi untuk Indonesia ada pertimbangan kultural yang mendorong adanya pemisahan struktural itu.

Untuk mengelaborasi pernyataan itulah artikel ini ditulis agar pembicaraan-pembicaraan tentang politik hukum bagi independensi kekuasaan kehakiman bisa dipandang secara lebih komprehensif.

Peradilan yang bebas: ciri negara hukum

Pembicaraan tentang adanya kekuasaan kehakiman yang bebas tak dapat dilepaskan dari ide negara hukum. Sebab gagasan tentang kemerdekaan yudikatif lahir bersamaan dengan gagasan negara demokrasi dan negara hukum yang menyusul abad pencerahan di dunia Barat. Seperti diketahui gagasan demokrasi itu telah ada pada jaman Yunani kuno (abad 6 s/d abad ke 3 SM) yang dapat dirujuk pada negara (polis) Athena dan pikiran-pikiran Aristoteles, Plato, dan sebagainya.¹⁾ Namun gagasan demokrasi ini kemudian lenyap dari dunia Barat sejak Romawi dikalahkan oleh Eropa Barat dan dikuasai oleh agama Nasrani yang membangun pemerintahan otoriter dan menindas kebebasan rakyatnya.²⁾ Di Barat pada waktu itu dikembangkan pemikiran bahwa kehidupan sosial dan spiritual rakyat harus tunduk kepada Paus (gereja) dan pejabat agama, sedangkan kehidupan politik harus tunduk pada raja.³⁾ Keggelapan dunia Barat ini kemudian dipecahkan oleh munculnya zaman Renaissance (1350-1600)⁴⁾ yang menimbulkan minat pada pemunculan kembali sastra dan budaya Yunani kuno. Munculnya Renaissance itu tidak lepas dari peristiwa Perang Salib yang berlangsung tidak kurang dari abad (1096-1291).⁵⁾ Di dalam perang yang panjang itu komunikasi ide antara Islam dan Barat

terjadi, sebab Islam yang pada awal-awal perang Salib sedang berada di puncak kejayaannya telah memancing kesadaran bagi orang-orang Barat yang didatangi oleh tentara Islam atau bagi orang-orang Barat yang datang ke negara-negara Islam sebagai konsekuensi dari perang yang saling memasuki wilayah itu. Setelah berhubungan dengan orang-orang Islam timbullah gagasan di kalangan orang Barat tentang perlunya kebebasan dan hak-hak rakyat serta penggalakan pengembangan ilmu pengetahuan seperti yang ketika itu berkembang di dunia Islam. Gagasan-gagasan seperti itu cepat menyebar dan dalam waktu yang tidak terlalu lama orang-orang Eropa Barat memasuki abad pemikiran (650-1850)⁶⁾ yang menuntut pendobrakan atau kemerdekaan bagi pikiran rakyat dari pembatasan-pembatasan yang ditentukan oleh gereja. Pada gilirannya timbullah gagasan di bidang politik bahwa manusia itu mempunyai hak yang tidak boleh diselewengkan oleh pemerintah dan absolutisme dalam pemerintahan haruslah didobrak. Rasionalitas yang mendasari perkembangan tersebut adalah teori "social contract" (perjanjian masyarakat) yang pada pokoknya menyatakan bahwa pemerintah itu berkuasa karena ada perjanjian masyarakat yang memberikan kekuasaan dan rakyat akan mematuhiinya selama hak-hak rakyat tidak diseleweng-

¹⁾Masalah ini banyak diungkap di dalam buku-buku tentang hukum dan kenegaraan. Lihat misalnya dalam Von Schmidt, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, terjemahan R. Wiranto dkk, PT Pembangunan, Jakarta, 1984; juga dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta, cet.VII, 1982, hal 50-67.

²⁾Miriam Budiardjo, *ibid.* hal. 53.

³⁾*ibid.*, hal.54-55.

⁴⁾*ibid.*

⁵⁾A.G. Pringgodigdo dan Hassan Shadiq, *Ensiklopedi Umum*, Yayasan Dana Buku Franklin, Jakarta, 1973, hal. 835-837.

⁶⁾Miriam Budiardjo, *loc.cit.*

kan.⁷⁾

Teori tersebut mendorong secara cepat bagi kegiatan pendobrakan atas absolutisme dan pemerintahan untuk kemudian digantikan dengan demokrasi. Pada intinya ada kehendak agar rakyat menentukan sendiri jalannya pemerintahan yang menjamin hak-hak asasinya. Pemerintahan absolut harus didobrak dan karenanya kekuasaan pemerintah harus dibatasi. Pembatasan kekuasaan pemerintah yang harus tunduk pada kehendak rakyat (demokrasi) itu haruslah dibatasi dengan aturan-aturan hukum yang pada tingkatnya yang tertinggi disebut konstitusi. Dengan demikian adanya konstitusi di dalam negara demokrasi dan negara hukum dimaksudkan untuk memberikan pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah. Mantan Ketua Konstituante Wilopo pernah mengatakan bahwa bahwa pemerintahan konstitusional adalah pemerintahan yang dibatasi oleh pembatasan hukum dan penghormatan terhadap HAM.⁸⁾ Hal yang sama dikemukakan juga McIlwain ketika mengatakan bahwa ada dua unsur dasar konstitusionalisme yang saling berkaitan yaitu adanya pembatasan kekuasaan oleh hukum dan pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyat.⁹⁾ Sedangkan Kobayashi mengatakan bahwa tujuan sebuah UUD adalah adanya rumusan tentang cara-cara membatasi dan mengendalikan kekuasaan politik guna menjamin hak-hak rakyat.¹⁰⁾ Gambaran yang lebih definitif dikemukakan oleh Friedrich yang mengatakan bahwa konstitusionalisme adalah gagasan bahwa

pemerintah merupakan suatu kumpulan aktifitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi tunduk kepada beberapa pembatasan yang dimaksudkan untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk memerintah itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang memerintah. Pengertian-pengertian ini memperkuat tesis bahwa demokrasi, hukum, dan konstitusi meskipun dapat dibedakan tidaklah dapat dipisahkan.

Itulah sebabnya lahirnya kembali paham demokrasi diikuti secara bersamaan dengan lahirnya negara hukum yang keduanya sama-sama menekankan pada pentingnya pembatasan kekuasaan negara. Untuk membatasi kekuasaan pemerintah maka seluruh kekuasaan di dalam negara haruslah dipisah dan dibagi kedalam kekuasaan yang mengenai bidang tertentu. Salah satu ciri dan prinsip pokok dari negara demokrasi dan negara hukum adalah adanya lembaga peradilan yang bebas dari kekuasaan lain dan tidak memihak. Selain adanya peradilan yang bebas ciri negara hukum lainnya yang pada umumnya dikenal di dalam berbagai literatur adalah adanya jaminan perlindungan bagi Hak-hak Azasi Manusia dan adanya azas legalitas hukum dalam segala bentuknya. Pencirian yang lebih lengkap telah dikemukakan oleh para ahli hukum baik dari kalangan tradisi Eropa Kontinental maupun dari kalangan tradisi hukum Anglo Saxon. Friedrich Julius Stahl dari Eropa Kontinental mengemukakan adanya empat unsur negara hukum (*rechtsstaat*) yaitu: pertama,

⁷⁾*Ibid.*

⁸⁾Risalah Perundingan Tahun 1957, jilid V, hal. 7.

⁹⁾C.H. McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, 2nd edition, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1974, hal. 146.

¹⁰⁾Naoki Kobayashi, "Different Concept of Modern Constitutions" dalam *Senshu Hongaku Ronshu (Bassatsu)*, 1984, hal 1-31.

hak azasi manusia; kedua, pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak HAM (termasuk adanya kekuasaan kehakiman seperti dikenal di dalam Trias Politika; ketiga, pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan; keempat, peradilan administrasi dalam perselisihan.¹¹⁾ Sedangkan AV Dicey yang merupakan ahli dari kalangan Anglo Saxon menyebutkan unsur-unsur negara hukum (yang disebutnya the Rule of Law) sebanyak tiga macam, yaitu: pertama, supremasi hukum, tidak ada kesewenang-wenangan dan kekuasaan sehingga orang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum; kedua, adanya kesamaan di depan hukum; ketiga, terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang maupun oleh putusan pengadilan.¹²⁾ Dari pencerian atau penyebutan unsur-unsur negara hukum tersebut ternyata bahwa adanya lembaga peradilan merupakan salah satu hal yang mutlak. Dan karena fungsinya untuk memberikan keadilan atas perselisihan berbagai pihak maka sudah tentu keberadaan lembaga peradilan itu haruslah bebas dari campur tangan kekuasaan yang ada di luar dirinya.

Poros-poros Kekuasaan

Format yang paling konkret tentang pembagian kekuasaan negara ke dalam kekuasaan yang masing-masing otonom mula-mula ditawarkan oleh John Locke (1632-1704). Filsuf asal Inggris ini mengajukan format tentang pembagian kekuasaan

negara dalam apa yang kemudian dikenal sebagai Trias Politika. Menurut Locke untuk menghindari absolutisme maka kekuasaan di dalam negara harus dibedakan atau dibagi atas tiga macam kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat UU (dilakukan oleh parlemen atas nama rakyat), kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk mengadili, dan kekuasaan federatif adalah kekuasaan untuk melakukan hubungan dengan bangsa lain. Jadi kekuasaan eksekutif menurut John Locke adalah kekuasaan dalam bidang peradilan yang harus bebas dari pengaruh kekuasaan lain. Menurut Polak didalam bukunya "Schets van Het Amerikaanse Uniestaatrecht", lembaga eksekutif yang ditawarkan oleh John Locke itu tidak lain adalah lembaga peradilan, bukan seperti yang diduga orang yang mengira Locke tidak menawarkan lembaga yudikatif. Dalam kaitan ini Polak menulis bahwa:

"Dengan executive power itu yang dimaksudkan Locke ialah kekuasaan peradilan dan bukan pengertian modern tentang kekuasaan eksekutif seperti yang disangkakan oleh pengarang yang datang kemudian"¹³⁾

Konsep Locke tentang kekuasaan lembaga peradilan yang kemudian disebutnya lembaga eksekutif itu bahkan mencakup kekuasaan lain diluar yang kita kenal se-

¹¹⁾Oemar Seno Adji, "Prasaran pada Seminar Ketatanegaraan Undang Undang Dasar 1945", Seruling Masa, Jakarta, 1966, hal. 24.

¹²⁾Dalam E.C.S. Wade dan G.Godfrey Phillips, *Constitutional Law: An Outline of the Law and Practice of the Constitution, Including Central and Local Government, the Citizen and the State and Administrative Law*, 7th edition, Longmans, London, 1965, hal. 50 - 51.

¹³⁾M.V. Polak, *Schets van Het Amerikaanse Uniestaatrecht*, diterjemahkan oleh Soedjono Hardjosoediro, *Ichthiser Hukum Tata Negara Amerika Serikat*, Yayasan Pembangunan, Jakarta, 1953, hal. 48.

karang ini yaitu hak memanggil parlemen untuk bersidang, kekuasaan untuk memerintahkan, merobohkan rumah orang jika rumah tetangganya kebakaran, bahkan kekuasaan melakukan perbuatan yang tidak sah menurut UU pada saat keadaan bahaya. Betapapun menurut Polak terdapat pertanda yang tegas bahwa istilah "executive power" yang dipikirkan oleh John Locke pertamanya berarti kekuasaan peradilan.¹⁴⁾ Kekuasaan peradilan ketika itu dikehendaki sebagai lembaga yang bebas.

Adalah Montesquie (1689-1755) yang kemudian memberi istilah yang lebih dapat diterima bagi kekuasaan peradilan ini yaitu kekuasaan yudikatif. Montesquie yang berasal dari Perancis menawarkan tiga poros kekuasaan sebagaimana dikemukakan oleh John Locke dengan poros-poros yang diberi nama kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Tiga poros kekuasaan ini oleh Immanuel Kant, filsuf yang datang kemudian, disebut sebagai *Trias Politika* yang dalam istilah yang dipergunakannya adalah kekuasaan-kekuasaan legislator, rectoria, dan judiciaria. Istilah-istilah tersebut sama makna dan maksudnya dengan istilah-istilah legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Jadi istilah *Trias Politika* itu berasal dari Kant sedangkan isinya berasal dari Locke dan Montesquie. Baik Locke maupun Montesquie menyatakan bahwa di dalam negara demokrasi harus ada lembaga peradilan yang bebas dan merdeka dari kekuasaan lain dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Kekuasaan tidak boleh dikonsentrasikan di satu tangan sebab konsentrasi kekuasaan akan menyebabkan tiadanya lembaga peradilan yang netral dan tidak memihak. Oleh sebab itu pemencaran

kekuasaan menjadi mutlak diperlukan untuk menghindari konsentrasi kekuasaan yang sangat potensial untuk korup itu. Namun tidak ada bukti yang cukup kuat untuk menyatakan bahwa prinsip bebas merdeka itu harus diartikan adanya struktur organisasi ketatanegaraan yang betul-betul memisahkan lembaga yudikatif dari lembaga eksekutif; artinya secara struktur kelembagaan bisa saja yudikatif itu tidak terpisah dari eksekutif tetapi dalam pelaksanaan tugas-tugasnya yang harus betul-betul merdeka. Artinya apa yang diajarkan oleh Montesquie tidak secara jelas menyebutkan adanya pemisahan organ di dalam jaringan organisasi kekuasaan negara.

Pernyataan yang terakhir ini dapat dilihat dari fakta tentang organisasi kelembagaan negara dan pengangkatan hakim-hakim di negara-negara yang menganut *Trias Politika* yang ternyata tidak seragam. Negara-negara demokrasi moderen yang cukup menonjol pada umumnya menganut *Trias Politika* tetapi implementasinya di dalam struktur organisasi ketatanegaraannya tidaklah selalu sama. Contoh yang sangat baik tentang ini dapat dilihat dari ketatanegaraan di Amerika, Inggris, dan Perancis yang merupakan negara demokrasi yang kental dengan gagasan *Trias Politika*. Di Amerika Serikat memang diadakan pemisahan yang tegas antara ketiga poros kekuasaan baik organ maupun fungsinya yang ditetapkan oleh Kongres. Tetapi di Inggris, yang oleh Montesquie dikatakan sebagai contoh terbaik dari implementasi *Trias Politika*, justru badan peradilan dibentuk oleh eksekutif dan tidak ada hakim-hakim yang dipilih. Sedangkan di Perancis yang pada umumnya dikenal sebagai tempat lahirnya *Trias Politika* (karena

¹⁴⁾Ibid.

Montesquie berasal dari sana) hakim juga diangkat oleh eksekutif. Tetapi di negara-negara tersebut hakim menikmati kebebasannya secara penuh. Bahkan di Inggris dan Amerika ada prinsip habeas corpus yang merupakan hak sipil yang sangat fundamental yang dengannya jika ada suatu perintah tertulis dari hakim agar penjaga tahanan melepaskan tahanan maka tahanan itu harus dilepas secepatnya agar dapat hadir di pengadilan untuk menuntut kebebasannya. Dengan adanya habeas corpus ini maka kelompok politik minoritas mempunyai kebebasan dari tekanan-tekanan kelompok politik yang mayoritas.

Kekuasaan Kehakiman di Indonesia

Penggarisan UUD 1945

Salah satu hal yang perlu ditegaskan bahwa negara Indonesia berdasarkan UUD 1945 tidaklah menganut paham Trias Politika. Ini penting ditegaskan karena seringkali muncul pandangan bahwa negara demokrasi itu harus menganut konsep Trias Politika seperti apa adanya. Padahal jika ditinjau dari sudut Hukum Tata Negara pengorganisasian suatu negara itu tidak harus mengikuti atau tidak mengikuti teori tertentu. Hukum Tata Negara di suatu negara itu adalah ketentuan konstitusi negara yang bersangkutan yang tidak harus mengikuti atau tidak mengikuti suatu teori tertentu, artinya materi hukumnya bisa dibuat berdasarkan kreasi sendiri dari negara yang bersangkutan.

Namun pelebagaan berbagai kekuasaan negara menunjukkan dengan tegas

bahwa para perumus UUD 1945 sangat dipengaruhi oleh ajaran Trias Politika.

Dikatakan tidak menganut Trias Politika karena poros-poros kekuasaan di Indonesia bukan hanya tiga melainkan ada lima yang sejajar yaitu legislatif (Presiden dan DPR), eksekutif (Presiden), yudikatif (Mahkamah Agung), Auditif (Badan Pemeriksa Keuangan), dan Konsultatif (Dewan Pertimbangan Agung).¹⁵⁾ Kemudian di atas kelima poros itu ada MPR yang merupakan lembaga suprematif. Selain itu poros kekuasaan yang ditentukan oleh UUD 1945 itu tidaklah diletakkan pada posisi yang terpisah secara mutlak melainkan dijalin oleh satu hubungan kerjasama fungsional.

Namun seperti dikemukakan di atas, pelembagaan kekuasaan negara atas poros-poros yang seperti itu jelas sekali sangat dipengaruhi oleh Trias Politika; minimal hal itu bisa dilihat dari adanya kekuasaan-kekuasaan yang dibangun sesuai dengan Trias Politika yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Prinsip Trias Politika yang juga dianut di dalam UUD 1945 adalah adanya kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak sebagai ciri dan syarat tegaknya negara hukum. Penganutan atas prinsip ini tertuang didalam ketentuan pasal 24 (1) beserta penjelasan atas pasal 24 dan pasal 25, yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 24 : (1) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut Undang-Undang. Penjelasan pasal 24 dan 25: Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan

¹⁵⁾ Amir Machmud, "Demokrasi, Undang Undang dan Peran Rakyat", dalam majalah *Prisma*, No. 8, LP3ES, Jakarta, 1984.

yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu, harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim.

Di dalam sejarah perjalanan ketatanegaraan telah terjadi pemikiran-pemikiran yang merupakan alternatif bagi upaya mengimplementasikan eksistensi lembaga peradilan yang bebas-merdeka ini.

Keadaan era Orde Lama

Perumusan UUD 1945 tentang penganutan prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman tidak mencakup pengorganisasian atau hubungan organisatoris antara organisasi kekuasaan yudikatif dan organisasi kekuasaan eksekutif. Yang disebutkan hanyalah prinsip bahwa kekuasaan kehakiman harus bebas merdeka yang itu bisa diartikan berlaku hanya bagi fungsi peradilannya. Oleh sebab itu sejak kemerdekaan pada saat pembentukan Kabinet pertama (2 September 1945) di lingkungan eksekutif telah dibentuk Departemen Kehakiman yang eksistensinya berlanjut sampai sekarang. Mungkin karena situasi revolusi dan pengalaman bernegara yang baru dimulai maka ketika itu ada Departemen Kehakiman di samping Mahkamah Agung dapat dikatakan tidak ada yang mempersoalkan; apalagi prinsip kemerdekaan hakim di dalam UUD 1945 tidak diatur dengan struktur organisasi tertentu. Keadaan itu berlangsung tanpa membawa kontroversi yang berarti.

Namun keadaan menjadi berubah ketika pada masa Orde Lama (setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai dengan 1966) pemerintah mengeluarkan UU No. 19 tahun 1964 tentang Pokok Kekuasaan Kehakiman dan UU No. 13 Tahun 1965 tentang Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan dan Mahkamah Agung. Di dalam era demokrasi terpimpin yang juga disebut era Orde Lama ini sistem politik yang dibangun oleh Bung Karno adalah sistem politik otoriter yang mengkonsentrasikan kekuasaan di tangan Presiden. Dengan alasan demokrasi Barat tidak cocok dengan kepribadian dan budaya bangsa Bung Karno menerapkan konsepsi demokrasi terpimpin yang sebenarnya tidak demokratis. Mantan Perdana Menteri Natsir menyebutkan bahwa di dalam demokrasi terpimpin itu semua bisa ada kecuali demokrasi itu sendiri,¹⁶⁾ sedangkan Sutan Takdir Alisjahbana mengatakan bahwa dengan sistem demokrasi terpinpinnya Bung Karno telah menjelmakan dirinya seperti raja-raja absolut di masa lampau yang mengklaim dirinya sebagai inkarnasi Tuhan atau wakil Tuhan di bumi yang ditangannya terletak kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif sekaligus.¹⁷⁾ Sistem politik yang seperti ini berimbas juga pada dilemahkannya lembaga peradilan dan dihilangkannya kebebasannya. UU No. 19 Tahun 1964 dan UU No. 13 Tahun 1965 memuat ketentuan yang jelas-jelas menghilangkan kebebasan kekuasaan peradilan.

Di dalam UU No. 19/1964 selain disebutkan secara terang-terangan bahwa pembinaan teknis administratif dan finansial para

¹⁶⁾Dalam Yusuf Abdullah Puar, "Trias Politika RI Sering Digugur", dalam majalah *Panji Masyarakat*, No. 250, 1978, hal. 23.

¹⁷⁾Sutan Takdir Alisjahbana, *Indonesia: Social and Cultural Revolution*, terjemahan Benedict R. Anderson, Oxford University Press, Kuala Lumpur, 1966, hal. 173.

hakim dilakukan oleh Departemen Kehakiman, Departemen Agama, dan Departemen di lingkungan ABRI (pasal 7), disebutkan juga pembolehan campur tangan eksekutif terhadap kekuasaan yudikatif. Pada pasal 19 UU No. 19 Tahun 1964 dicantumkan ketentuan bahwa:

"Demi kehormatan revolusi, Negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat yang sangat mendesak, Presiden dapat turut atau campur tangan dalam soal-soal Pengadilan"

Ketentuan ini memperlihatkan betapa campur tangan Presiden dalam soal-soal pengadilan diberi pembenaran oleh undang-undang. Meskipun di sana disebutkan bahwa campur tangan itu hanya dapat dilakukan dengan alasan demi kehormatan revolusi, negara, dan bangsa atau kepentingan masyarakat yang sangat mendesak namun kriteria alasan-alasan tersebut tidak ditentukan batas-batasnya sehingga lebih banyak diserahkan pada pandangan dan kemauan Presiden. Seumpama ada kriterianya pun sebenarnya, dengan alasan apa pun, campur tangan Pemerintah atas lembaga peradilan tetap tidak dapat dibenarkan di dalam negara konstitusional. Itulah sebabnya menurut Oemar Seno Adji, UU No. 19 Tahun 1964 berhadapan secara diametral dengan prinsip UUD 1945 yang menghendaki kekuasaan kehakiman yang bebas merdeka. Apalagi penjelasan pasal 19 menyebutkan antara lain, bahwa "Pengadilan adalah *tidak bebas* dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan kekuasaan membuat Undang-Undang."¹⁵⁾

Selanjutnya UU No. 13 Tahun 1965 memuat materi yang senada dengan UU No. 19 Tahun 1964 seperti dapat dilihat pada pasal 23 (1) dan pasal 43.

Pasal 23 (1) : *Dalam hal di mana Presiden melakukan turun tangan, sidang dengan seketika menghentikan pemeriksaan yang sedang dilakukan dan mengumumkan keputusan Presiden dalam sidang terbuka dengan membubuhi catatan dalam berita acara dan melampirkan keputusan Presiden dalam berkas tanpa menjatuhkan putusan.*

Pasal 43 (1) : *Hakim Mahkamah Agung diangkat oleh Presiden atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong dan Menteri Kehakiman.*

Jadi terlihat jelas bahwa setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 pemerintah Orde Lama memproduksi dua UU yang secara terang-terangan melanggar prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Dari kedua UU tersebut Presiden dapat melakukan campur tangan atau intervensi yang dalam terhadap lembaga peradilan. Di sini kemudian terbukti kebenaran tesis bahwa semakin besar kekuasaan seseorang semakin besar potensi korupsi. Lebih dari sekedar peletakan

¹⁵⁾Lihat dalam Moh. Kusnardi dan Bintang R Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang Undang Dasar 1945*, PT Gramedia, Jakarta, 1980, hal. 144 - 146.

Ketua MA di bawah kekuasaan Presiden ternyata dalam kasus-kasus politik lembaga peradilan dijadikan alat untuk memberikan justifikasi. Ketika Presiden mengeluarkan Penpres yang menginginkan bubarnya partai Masyumi dan PSI dengan menyatakan bahwa partai-partai yang pimpinannya terlibat pemberontakan (PRRI) harus membubarkan diri maka Masyumi menyatakan bahwa partai tersebut tidak terkena keharusan membubarkan diri karena tidak ada pimpinannya yang terlibat pemberontakan. Alasan Masyumi karena ketika Penpres tersebut keluar Natsir dan Sjafruddin Perwiranegara (yang terlibat PRRI) bukan lagi pimpinan Masyumi karena sudah tidak lagi menjadi pengurus. Namun Bung Karno mencari justifikasi dari Mahkamah Agung dengan meminta fatwa tentang Penpres tersebut bagi pembubaran Masyumi. Mahkamah Agung yang secara politik ketika itu berada di bawah Presiden mengeluarkan fatwa bahwa yang dimaksud pemimpin bukan hanya mereka yang menduduki jabatan resmi di dalam partai tetapi mereka yang memiliki pengaruh terhadap partai. Dengan pengertian itu maka Masyumi tetaplah harus dibubarkan sebab meskipun Natsir dan Sjafruddin tidak lagi menjadi pimpinan formal partai namun mereka masih sangat berpengaruh di dalam partai. Bahwa fatwa tersebut dikeluarkan karena jepitan politik terbukti setelah pemerintahan Bung Karno dengan demokrasi terpimpinnya jatuh. Wirjono Prodjodikoro mantan Ketua Mahkamah Agung yang mengeluarkan fatwa seperti itu di era demokrasi terpimpin itu mengeluarkan semacam memorandum pada awal Orde Baru bahwa pembubaran partai Masyumi tidak memiliki landasan hukum yang kuat.

Pembenahan Setelah Orde Baru

Setelah Orde Baru lahir dengan thema menegakkan kehidupan yang konstitusional atau melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen maka upaya memberikan kemerdekaan pada kekuasaan kehakiman mulai diteriakkan. Orde Baru memang lahir dengan semangat konstitusionalisme. Krisis politik dan ekonomi yang melilit negara di masa demokrasi terpimpin dinilai sebagai akibat dari terlalu otoriter dan inkonstitusionalnya Bung Karno sebagai Presiden. Untuk mengatasi krisis tersebut maka ajakan hidup bernegara secara konstitusional diteriakkan di mana-mana. Komitmen untuk menegakkan Pancasila dan UUD 1945 diperkokoh, demokratisasi ditawarkan sebagai babakan baru dalam kehidupan bernegara. Sejauh menyangkut independensi kekuasaan kehakiman gugatan-gugatan atas eksistensi UU No. 19 Tahun 1964 dan UU No. 13 Tahun 1965 diteriakkan secara gencar. Bahkan pada saat itu muncul pemikiran di kalangan ahli hukum agar Departemen Kehakiman ditiadakan dan hakim-hakim tidak lagi berada di bawah lembaga eksekutif meskipun hanya dalam bidang administratif dan finansial sekalipun. Diusulkan ketika itu agar Departemen Kehakiman dijadikan semacam Departemen Hukum dan Perundang-undangan yang bertugas mengawal konstitusi antar berbagai peraturan perundang-undangan baik secara vertikal maupun secara horizontal.

Keluarnya Tap MPRS No. XIX Tahun 1966 dapat dianggap sebagai pernyataan inkonstitusionalnya kedua UU produk Orde Lama itu terutama sejauh menyangkut campur tangan Presiden dalam suatu perkara. Tetapi mengenai eksistensi Departemen Kehakiman (yang ada sejak tahun 1945) masih menjadi persoalan, sebab dengan

adanya Departemen Kehakiman dapat timbul pandangan bahwa kekuasaan kehakiman tidak sepenuhnya merdeka. Untuk menjamin kemerdekaan dalam arti yang sebenarnya seharusnya urusan teknis administratif dan finansial hakim tidak diletakkan dibawah Departemen Kehakiman melainkan sekaligus diserahkan kepada Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif. Agaknya tidak proporsional apabila para hakim itu dibina oleh satu unit organisasi yang bernaung dibawah lembaga eksekutif seperti Departemen Kehakiman meskipun itu hanya menyangkut administratif dan finansial. Paling tidak kesan bahwa para hakim itu menjadi bawahan eksekutif (selain menjadi bawahan Mahkamah Agung) tidak dapat dihindarkan.

Pada awal Orde Baru, Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) Jawa Tengah menyampaikan pendapat agar Badan-badan Peradilan baik secara organisatoris maupun secara administratif finansial diletakkan dibawah Mahkamah Agung sebagai alat perlengkapan negara yang berdiri sendiri dan sejalan dengan itu maka Departemen Kehakiman tidak diperlukan lagi. Namun jika tugas-tugas Departemen Kehakiman selain pembinaan Badan-badan Peradilan masih dipandang perlu dilakukan oleh sebuah departemen, maka departemen itu jangan bernama Departemen Kehakiman melainkan diberi nama lain seperti Departemen Hukum dan perundang-undangan atau nama lain.

Lontaran IKAHI Jawa Tengah ini kemudian diambil over menjadi sikap Pengurus Pusat IKAHI melalui putusan tanggal 16 Juni 1996 yang ketika itu mendapat dukungan dari Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman sendiri. Untuk menangani proses peralihan itu di lingkungan Departemen Kehakiman dibentuk Direktorat Jenderal (Ditjen) Badan-badan Peradilan. Ditjen ini semula dianggap sebagai langkah awal untuk memindahkan segala urusan pera-

dilan umum kepada Mahkamah Agung dalam arti bahwa Ditjen ini bekerja untuk melaksanakan perintah Mahkamah Agung.

Namun langkah awal tersebut ternyata harus surut ketika pada tahun 1970 diundangkan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman yang ternyata masih menganut sistem pembinaan administratif dan finansial hakim oleh eksekutif. Pasal 10 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1970 menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Militer Peradilan Agama, dan Peradilan Tata Usaha Negara; sedangkan pasal 11 ayat (1) menyebutkan bahwa "*Badan-badan yang melakukan peradilan tersebut pasal 10 ayat (1) organisatoris, administratif finansial ada di bawah kekuasaan masing-masing Departemen yang bersangkutan*".

Dengan demikian setiap hakim pada tingkat pertama dan kedua adalah pegawai negeri sipil yang berada di bawah kekuasaan satu unit eksekutif yang disebut Departemen meskipun terbatas dalam urusan organisatoris dan administratif finansial. Hal ini tetap dapat menjadi persoalan jika dikaitkan dengan keinginan untuk mengimplementasikan prinsip kekuasaan kehakiman yang bebas merdeka.

Mengapa menjadi persoalan?

Meskipun peletakan hakim di bawah Departemen Pemerintahan menurut UU tegas hanya dalam bidang organisatoris dan administratif finansial namun kekhawatiran akan gangguan kebebasan-merdeka hakim menjadi beralasan, sebab bagaimanapun karier hakim akan bergantung juga kepada Departemen. Meskipun secara *formal* hakim memiliki kebebasan dalam menagani suatu perkara (dalam kedudukannya sebagai hakim) namun sangat mungkin terjadi bahwa

sebagai pegawai negeri secara *psikologis* sang hakim tidak berani mengambil sikap atau membuat keputusan-keputusan yang bertentangan dengan kebijakan Pemerintah yang merupakan induk korpsnya. Kekhawatiran atas terhambatnya karier atau dimutasikan ke daerah-daerah kering dapat saja mempengaruhi hakim dalam menangani suatu perkara, apalagi jika perkara itu menyangkut kepentingan instansi pemerintah atau oknum pejabat atau keluarganya. Dengan peletakan hakim sebagai aparat eksekutif maka secara organisatoris lebih mudah terjadi intervensi atas kebebasan hakim oleh kekuatan di luarnya. Ini sesuai dengan watak korps dan birokrasi yang biasanya mempunyai ikatan-ikatan tertentu bagi anggota-anggotanya. Oleh sebab itu keinginan agar pembinaan badan peradilan diletakkan di bawah satu atap Mahkamah Agung tetap relevan dan merupakan salah satu agenda *politik hukum* yang strategis dalam upaya membangun kekuasaan kehakiman yang bebas-merdeka.

Meskipun di dalam pangkal gagasan pemandirian dan pemerdekaan kekuasaan kehakiman itu tidak ada keharusan meletakkan badan peradilan dan hakim-hakim dalam organisasi yang mutlak terpisah dari eksekutif, dan meskipun di dalam kenyataannya negara-negara penganut Trias Politika seperti Inggris dan Perancis berhasil membangun dunia peradilan yang bebas-merdeka dengan tetap menganut sistem pengangkatan hakim oleh eksekutif namun untuk Indonesia gagasan pemandirian dunia peradilan dengan melepaskannya secara organisatoris dari unit organisasi eksekutif (Departemen) menjadi tetap relevan. Hal tersebut dimaksudkan untuk mengantisipasi terjadinya intervensi atas kebebasan hakim

karena persoalan struktural, psikologis, dan watak korps serta birokrasi yang biasanya membawa atau menuntut ikatan tertentu. Budaya bangsa Indonesia yang paternalistik juga menjadi alasan bagi perlunya pelepasan secara organisatoris pembinaan badan peradilan ini dari unit organisasi eksekutif (Departemen) sebab budaya paternalistik cenderung membawa anggota satu unit organisasi untuk mengikatkan diri pada kepentingan-kepentingan pimpinan organisasinya. Karena budaya paternalistik ini maka seorang hakim dapat saja menjadi "tidak enak" dan "merasa tidak berbudaya" jika harus mengalahkan pemerintah atau oknum pejabatnya dalam suatu perkara yang nota bene merupakan atasannya. Dilihat dari kaca mata politik budaya paternalistik atau patrimonialisme yang berkembang di Indonesia akan menyebabkan tampilnya pilihan sikap dari seorang pegawai negeri untuk tidak melawan kehendak atasannya, sehingga hakim yang berkedudukan sebagai pegawai negeri akan sulit bersikap netral dan independen dalam perkara-perkara yang melibatkan pemerintah sebagai salah satu pihak. Di dalam budaya paternalistik ini ada paham bapakisme yang meletakkan bapak (pemerintah) sebagai tumpuan dan sumber pemenuhan kebutuhan material (bahkan spiritual) serta pelepasan kebutuhan emosional "anak-bapak" (client) dan sebaliknya para anak buah dijadikan sebagai tulang punggung yang setia terhadap bapak, membantu terselenggaranya upacara-upacara keluarga, memasuki atau keluar dari organisasi politik yang dikehendaki oleh bapak, bahkan sering bersedia mempertaruhkan jiwa demi mempertaruhkan kepentingan bapak yang harus dihormati, ditaati, dan pantang untuk ditentang¹⁹ Berdasarkan ka-

¹⁹Yahya A. Muhalmin, "Beberapa Segi Birokrasi di Indonesia", dalam majalah *Prisma*, No. 10, tahun 1980, hal. 22.

camata ini maka setiap pegawai negeri, termasuk hakim, tentu akan memiliki tuntutan psikologis untuk selalu tunduk kepada atasannya di dalam birokrasi. Dan dalam keadaan demikian sulit diharapkan munculnya sikap netral dan independen seorang hakim dalam menangani perkara-perkara yang berkaitan dengan pemerintah dan keluarganya atau dalam perkara-perkara politik. Dalam kenyataannya dapat dikatakan bahwa dalam semua perkara politik pemerintah pada akhirnya selalu menang. Berdasarkan bingkai teori yang seperti itu maka adanya penolakan atas gagasan pelepasan hakim dari statusnya sebagai pegawai negeri untuk kemudian menjadi pejabat negara dapat menimbulkan pertanyaan tentang iktikad untuk membangun dunia peradilan yang bebas dan merdeka.

Sebenarnya bisa dipertanyakan: apakah kesulitan dan keberatannya untuk memindahkan seluruh aspek pembinaan aparat peradilan ke Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif? Mengapa gagasan tentang ini selalu kandas meskipun telah disuarakan puluhan tahun? Bersungguh-sungguhkah kita menginginkan eksistensi kekuasaan kehakiman yang bebas-merdeka?

Faktor Morai dan Orientasi Konsepsi

Harus diakui secara jujur bahwa dalam kenyataannya bobroknya dunia peradilan di Indonesia bukan semata-mata dipengaruhi oleh politik dan kekuatan eksekutif tetapi juga, dan malah porsi terbesarnya, lebih banyak disebabkan oleh persoalan moral. Isyu mafia peradilan, kolusi, suap, dan sebagainya sebenarnya lebih banyak terjadi dalam perkara-perkara yang tidak ada sangkut pautnya dengan kepentingan eksekutif melainkan dalam perkara-perkara umum. Di Indonesia ini kita sering dikagetkan oleh berita tentang hakim yang diteriaki menerima suap

untuk vonis tertentu, jaksa yang memungut dana untuk jenis tuntutan, dan pengacara yang memeras kliennya untuk memenangkan suatu perkara. Bahkan pada awal bulan Juni 1997 ini kita dikejutkan oleh berita seperti itu di Pengadilan Negeri Surabaya dan Jambi.

Proses peradilan kita sekarang ini sering menunjukkan kaburnya orientasi para penegak hukum antara menegakkan hukum dan menegakkan keadilan. Tujuan utama dalam berperkara belakangan ini bukanlah menegakkan hukum atau menegakkan keadilan tetapi lebih banyak bertujuan memenangkan perkara. Karena tujuannya adalah memenangkan perkara maka prinsip menegakkan hukum atau menegakkan keadilan menjadi begitu dilenturkan; jika suatu perkara bisa dimenangkan berdasar aturan-aturan formal maka pembelaan atau pertimbangan didasarkan pada aturan-aturan formal dan dengan dukungan penuh pada dalil kepastian hukum; tetapi jika suatu perkara diperkirakan kalah dengan hukum-hukum formal maka yang digunakan sebagai dalil adalah hukum-hukum tidak tertulis yang perlu dilaksanakan dengan mengatasnamakan *keadilan*. Di dalam praktik seringkali terjadi perdebatan antara dua pihak yang sama-sama mengklaim bahwa pandangannya didasarkan pada prinsip negara hukum namun dengan acuan dan konsep yang berbeda: yang satu mengacu pada konsepsi *rechtsstaat* (dari tradisi Eropa Kontinental) sedangkan yang lainnya mengacu pada the Rule of Law (dari tradisi Anglo Saxon) atau yang satu mengacu pada negara hukum formal dengan legismenya sedangkan yang lainnya mengacu pada negara hukum material dengan *Just law*-nya. Bahkan tidak jarang seorang penafsir atau penegak hukum yang sama bersikap tidak konsisten dengan memilih orientasi yang berbeda-beda untuk kepentingan perkara yang berbeda. Untuk

satu kasus misalnya yang bersangkutan mengutamakan UU yang resmi berlaku atas nama kepastian hukum karena dengan acuan itulah perkara yang ditanganinya dapat dimenangkan, tetapi untuk satu kasus yang lain atas nama keadilan yang bersangkutan menolak UU yang masih resmi berlaku dengan alasan tidak sesuai dengan rasa keadilan di dalam masyarakat. Di balik semua itu sebenarnya hanya upaya untuk memenangkan perkara, bukan untuk menegakkan keadilan dan kebenaran.²⁰⁾

Sebenarnya jika tujuan menangani perkara itu bukan mencari menang, melainkan mencari keadilan maka penegakan hukum itu akan tercakup dengan sendirinya; sebab orang mencari keadilan itu pertama-tama akan memperhatikan hukum yang resmi berlaku untuk kemudian barulah pengabaian atas hukum formal dilakukan jika hukum formal itu dirasa tidak adil. Oleh sebab itu salah satu kunci utama untuk membangun independensi yang bersih, selain masalah penyatuan struktur pembinaan, adalah moralitas para penegak hukum, terutama para hakim sendiri. Jika pilihannya hanya pemandirian struktur bukan tidak mungkin malahan dunia peradilan akan menjadi semakin jelek. Untuk mengawal moral ini selain ketentuan rekrutmen yang menjadikan moral sebagai salah satu persyaratan pokok, perlu pula sejak dini dikembangkan pelajaran etika profesi dalam setiap lembaga pendidikan yang akan melahirkan para penegak hukum.

Kesimpulan

Konsep negara demokrasi dan negara hukum yang lahir sebagai saudara kembar

menyusui zaman Renaissance di Eropah telah membawa prinsip pemisahan atau pembagian kekuasaan ke dalam organ-organ tersendiri yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pembagian kekuasaan ke dalam tiga poros yang kemudian dikenal sebagai Trias Politika dimaksudkan untuk mendo-brak absolutisme atau sistem pemerintahan yang totaliter.

Di dalam rangka demokrasi dan hukum dengan pembagian kekuasaan ke dalam poros-poros tertentu itu tercakup pula gagasan fundamental tentang perlunya kekuasaan peradilan (kehakiman) yang bebas-merdeka dan aman dari pengaruh dan intervensi kekuatan-kekuatan lain. Di dalam implementasinya prinsip kebebasan-merdekaan ini memang tidak harus dengan membentuk organisasi yang secara struktural terpisah dari eksekutif sebab yang dipentingkan adalah fungsinya yang betul-betul bebas merdeka. Inggris dan Perancis dapat dicatat sebagai contoh bahwa meskipun hakim-hakimnya diangkat oleh eksekutif tapi kekuasaan kehakimannya tetap berlangsung secara bebas-merdeka.

Namun untuk Indonesia gagasan untuk melepaskan pembinaan dunia peradilan dari kekuasaan eksekutif yang telah disuarakan selama puluhan tahun masih tetap relevan dan perlu dijadikan bagian dari politik hukum nasional untuk masa-masa mendatang. Tegasnya, sebaiknya badan-badan peradilan dilepaskan dari Departemen pemerintahan dan semua hakimnya dijadikan pejabat negara yang seluruhnya dibina oleh Mahkamah Agung. Sebab meskipun pemisahan struktural itu tidak diharuskan oleh konstitusi (karena yang dipentingkan adalah

²⁰⁾Moh. Mahfud MD, "Problema Negara Hukum Indonesia: Ambiguitas Orinetasi terhadap Beberapa Konsep", *Orasi Ilmiah pada Pelantikan Pengurus DPC Asosiasi Advokat Indonesia (AAI) Daerah Istimewa Yogyakarta*, 19 Oktober 1998.

fungsinya) namun peletakan pembinaan badan peradilan di bawah Departemen pemerintahan bertendensi mengurangi atau sedikit-tidaknya mempengaruhi kebebasan hakim, meskipun berdasarkan UU pembinaan itu hanya terbatas pada bidang organisatoris dan administratif finansial. Tendensi keterpengaruhan atau pengurangan kebebasan itu menjadi ada karena faktor psikologis, watak korps dan birokrasi, serta budaya paternalistik bangsa Indonesia yang membiaskan orang memihak pada kepentingan atasan atau organisasinya. Memang pembenahan struktur bukan satu-satunya cara yang dapat ditempuh untuk lebih menjamin berlangsungnya kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka; selain itu masih terdapat masalah-masalah lain yang dapat dilakukan secara simultan seperti sistem rekrutmen bagi calon hakim, sistem pengawasan, pembangunan budaya peradilan dan sebagainya, terutama aspek moral para penegak hukum.

Dunia peradilan kita bukan hanya tidak bebas penuh dari kekuatan politik eksekutif, tetapi tidak kalah jeleknya adalah "tidak bebas" dari bobroknya moral para penezaknya. Jika kebebasan struktural diberikan tanpa adanya pembenahan moral dan sistem pengawasan yang kuat maka bisa-bisa kebebasan itu digunakan untuk mempermainkan hukum dan keadilan. Kita sering mendengar hakim membuat putusan yang bertentangan dengan rasa keadilan di dalam masyarakat tetapi sang hakim berlingung di bawah (atas nama) "kebebasan" untuk memutus perkara sesuai dengan keyakinannya. Jadi kebebasan dan keyakinan ini dapat dimanipulasi berdasarkan kepentingan kolusi dan jual beli vonis. Ketidakbebasan hakim dari intervensi eksekutif mungkin akan terbatas pada masalah-masalah politik atau perkara-perkara yang berkaitan dengan kepentingan pejabat pemerintah;

tetapi ketidakbebasan hakim dari kebobrokan moral yang terjalin di dalam konstitusi penegakan hukum dapat menjangkau berbagai persoalan, bukan semata-mata soal politik. Yang dipertaruhkan dalam soal ini adalah keadilan bagi masyarakat. Oleh sebab itu politik hukum dalam independensi lembaga peradilan tidak mungkin hanya menyentuh soal-soal struktural, tetapi lebih dari itu adalah soal moral.●

Daftar Bacaan

- AD Lindsay, *The Modern Democratic State*, New York, 1968
- AG Pringgodigdo, *Perubahan Kabinet Presidential Menjadi Kabinet Parlementer*, Yayasan Fonds universiteit Gadjah Mada, Yogyakarta, t.t.
- AG Pringgodigdo dan Hassan Shadily, *Ensiklopedi Umum*, Yayasan Dana Buku Franklin, Jakarta, 1973, hal 835-837.
- AV Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Mac Millan and Co.Limited, 1952
- Amirmachmud, "Demokrasi, Undang-Undang dan Peran Rakyat", dalam majalah *Prisma* No. 8, LP3ES, Jakarta, 1984.
- CF Strong, *Modern Political Constitution, an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, London: Sidgwick and Jackson Limited, 1952.
- C.H.McIlwain, *Constitutionalism : Ancient and Modern*, 2nd edition, Correll University Press, Ithaca, New York, 1974, hal.146.
- E.C.S.Wade & G.Godfrey, *Constitutional Law, an Outline of the Law and Practice of the Citizen and the State and Administrative Law*, Longmans, 1965.
- Edward S.Corwin, *The Constitution and What it Means Today*, Princeton univer-

- sity Press, 1965.
- J.J. Von Schmidt, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, terjemahan R.Wiranto dkk., PT Pembangunan, Jakarta, 1984.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta, cet. vii, 1982
- M.V.Polak, *Schets van Het Amerikaanse Uniestaatsrecht* diterjemahkan oleh Soejono Hardjosoediro, *Ichthisar Hukum Tata Negara Uni Amerika Serikat*, Yayasan Pembangunan, Jakarta, 1953
- Moh. Kusnardi dan Bintang R.Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang Undang Dasar 1945*, PT Gramedia, Jakarta, cet.ii, 1980
- Moh. Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum, studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Karakter Produk hukum*, disertasi doktor di UGM, Yogyakarta, 1993
- Moh.Mahfud MD, *Demorkasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum dan Independensi Kekuasaan Kehakiman Menurut UU No. 14 Tahun 1970*, makalah untuk Lokakarya Hukum Terbatas, Tim Lingkungan Sosial Strategis, LEM-U11, 3 Agustus 1996.
- Moh. Mahfud MD, "Problema Negara-hukum Indonesia: Ambiguitas Orientasi terhadap beberapa Konsep", *Orasi ilmiah* pada Pelantikan Pengurus OPC Asosiasi Advokat Indonesia (AI) Daerah Istimewa Yogyakarta, 19 Oktober 1996.
- Moh.Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1993.
- Naoki Kobayaashi, "Different Concept of Modern Constitutions" dalam *Senshu Hongaku Ronshu (Bassatsu)*, 1984, hal. 1-31.
- Oemar Seno Adji, *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia Sejak Kembali ke Undang Undang Dasar 1945*, makalah pada seminar Ketatanegaraan 30 Tahun Kembali ke UUD 1945, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 1989.
- Oemar Seno Adji, "Prasaran pada Seminar Ketatanegaraan Undang Undang Dasar 1945", Seruling Mas, Jakarta, 1966, hal. 24.
- Parmudji, *Perbandingan Pemerintahan*, Bina Aksara, Jakarta, cet.ii, 1985
- Yahya A.Muhaimin, "Beberapa Segi Birokrasi di Indoensia" dalam majalah *Prisma* o. 10, LP3ES, Jakarta, 1980.
- Sutan Takdir Alisjahbana, *Indonesia: Social and Cultural Revolution*, terjemahan Benedict R Anderson, Oxford University Press, Kuala Lumpur 1966, hal. 173.
- Yusuf Abdullah Puar, "Trias Politika RISering Digugat" dalam majalah *Panji Masyarakat*, No. 250, 1978.
-