

BAB 2

LEMBAGA KUASI YUDISIAL DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN INDONESIA

2.1 Konsep Lembaga Kuasi Yudisial Secara Umum

Dewasa ini, cabang kekuasaan dalam struktur ketatanegaraan mengalami perkembangan.⁶⁴ Tidak lagi terpaku pada cabang kekuasaan yang diprakarsai oleh Montesquieu yang membagi kekuasaan menjadi tiga yaitu cabang kekuasaan eksekutif, yudikatif dan legislatif.⁶⁵ Senada dengan hal di atas, Bruce Ackerman mengatakan bahwa teori klasik Montesquieu sudah tidak relevan lagi, karena muncul lembaga baru yang tidak dapat dikategorikan ke dalam tiga cabang kekuasaan tersebut.⁶⁶ Menurutnya, cabang kekuasaan yang baru ini hadir untuk menjawab tantangan pemerintahan modern.⁶⁷ Cabang kekuasaan yang baru itu, memiliki fungsi campuran di antara ketiga fungsi cabang kekuasaan yang sudah ada.⁶⁸

⁶⁴ *Supra note 5*, hlm.33.

Lihat juga *Supra note 3*, hlm. 55.

⁶⁵ *Supra note 5*, hlm.32-34.

⁶⁶ Bruce Ackerman, "Good-bye Montesquieu," dalam *Comparative Administrative Law*, ed. Susan Rose-Ackerman, dkk. (Edwar Elgar Publishing Limited: UK, 2010). hlm. 129.

⁶⁷ *Id.*

⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945*, Makalah pada seminar pembangunan hukum nasional VIII, Denpasar 2003. Diakses pada 7 Mei 2019. hlm. 39.
<http://www.lfip.org/english/pdf/bali-seminar/Struktur%20Ketatanegaraan%20RI%20-%20Jimly%20Asshiddiqie.pdf>

Cabang kekuasaan baru itu melahirkan lembaga baru di luar lembaga konvensional yang sudah ada. Lembaga baru itu dikenal juga sebagai lembaga negara independen. Kehadiran lembaga independen itu merupakan fenomena ketatanegaraan modern yang terjadi diberbagai negara.⁶⁹ Denny Indrayana Menyebutkan bahwa hal ini juga terjadi pada sistem ketatanegaraan Amerika Serikat, Prancis, Inggris, Jerman, dan Italia.⁷⁰ Sementara itu, Cornelis Lay menyatakan bahwa kemunculan lembaga negara independen (ia menyebutnya sebagai lembaga negara sampiran) itu, selain ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga klasik yang sudah ada, kehadiran lembaga tersebut juga dilatarbelakangi oleh dua hal yaitu: *pertama*, merupakan mekanisme penyesuaian diri negara dalam mempertahankan keseimbangan sistem dalam pengaturan *trias politica*. *Kedua*, gagalnya gagasan *trias politica* dalam mempertahankan gagasannya menghadapi perkembangan dan pergeseran pola pemerintahan.⁷¹

Perkembangan ketatanegaraan saat ini tidak hanya memberikan perubahan kepada cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif, tetapi juga memberikan dampak kepada cabang kekuasaan kehakiman, khususnya pasca amandemen UUD 1945. Perubahan itu tidak hanya memunculkan lembaga baru dalam lingkungan Kekuasaan Kehakiman. Akan tetapi, juga memunculkan lembaga negara independen yang memiliki fungsi mengadili, namun kedudukannya tidak dalam lingkup kekuasaan kehakiman. lembaga itu dikenal juga sebagai lembaga kuasi yudisial.

⁶⁹ Denny Indrayana, *Jangan Bunuh KPK*, (Intrans Publishing: Jakarta, 2016). hlm. 59.

⁷⁰ *Id.*, hlm. 49-50.

⁷¹ Cornelis lay, *State Auxiliary Agencies*, Jurnal Jentera Edisi 12 Tahun III April-Juni 2006. hlm. 14-15.

Menurut H.W.R Wade, latar belakang kuasi yudisial dapat dilihat dari lahirnya pengadilan administrasi. Ia mengambil contoh di pengadilan administrasi pada negara Inggris. Meskipun timbul perdebatan bahwa dalam kekuasaan yudikatif juga terdapat kewenangan administratif, yang mana kewenangan ini dinilai sebagai bagian dari pengertian administratif secara luas.⁷² Sementara pengadilan administrasi dimaknai sebagai proses peradilan tertentu yang memiliki karakter khusus, merdeka dari pengaruh politik, serta sejarah dan latar belakang kelembagaannya.⁷³

Kuasi yudisial merupakan jenis kekuasaan tertentu yang menjalankan kewenangan eksekutif sekaligus kewenangan mengadili.⁷⁴ Pada umumnya, kuasi yudisial merupakan suatu cabang kekuasaan yang diberikan kewenangan untuk menemukan suatu fakta-fakta, yang mana dalam menemukan fakta tersebut, mengacu pada aturan keadilan yang sebenarnya.⁷⁵

Menurut Shabbir Ahmed, hal yang membedakan tindakan administratif dengan tindakan kuasi yudisial adalah fungsi kuasi yudisial berdasarkan hukum yang relevan, otoritas hukum diharuskan untuk bertindak secara yuridis. Hukum mensyaratkan bahwa otoritas sebelum sampai pada keputusan harus melakukan penyelidikan.⁷⁶

⁷² *Supra note 2*, hlm. 216.

⁷³ *Id.*, hlm. 219.

⁷⁴ H.W.R Wade, *Quasi-Judicial and Its Background*, The Cambridge Law Journal, Vol. 10, No. 2. hlm. 216. Diakses pada 30 Mei 2019. <https://www.jstor.org/stable/4503801>.

⁷⁵ *Id.*

⁷⁶ *Supra note 61*, hlm. 5.

Shabbir Ahmed menyatakan bahwa prinsip-prinsip hukum kuasi yudisial adalah:⁷⁷ dimana (a) Otoritas hukum diberdayakan berdasarkan undang-undang untuk melakukan tindakan apapun, (b) yang akan mempengaruhi subjek pra-yudisial, (c) meskipun tidak ada satu atau dua pihak yang berperkara diantaranya adalah otoritas dan subjek, (d) otoritas hukum diharuskan untuk bertindak secara hukum di bawah undang-undang, keputusan otoritas tersebut adalah keputusan kuasi yudisial. Prinsip ini hadir karena mengingat kewenangan kuasi yudisial adalah memeriksa perkara para pihak, melakukan penyelidikan, mendengar keberatan, mengambil keputusan yang mempengaruhi hak-hak orang, serta meminta dan mendengar pihak-pihak.⁷⁸

Keputusan kuasi yudisial adalah keputusan administratif, beberapa tahap dan elemennya memiliki karakteristik peradilan. Oleh karena itu, kedudukannya tidak melekat pada klasifikasi fundamental kekuasaan yudisial dan administratif. Melainkan diposisikan dalam kategori administrasi. Menurut Wade *ultimately torn on* kebijakan administratif bukan yudisial.⁷⁹

Hal yang membedakan lembaga kuasi yudisial dengan lembaga yudisial ialah dapat dilihat dari fungsi masing-masing lembaga tersebut. Kekuasaan yudikatif memiliki karakter yang khusus, yaitu memiliki sifat independen dari pengaruh politik dan memiliki latar belakang yang berbeda dari kekuasaan lainnya.⁸⁰ Bahkan Aristoteles mengatakan bahwa kekuasaan judisial secara mendasar berbeda dari

⁷⁷ *Id.*, hlm. 4-5.

⁷⁸ *Id.*, hlm. 4.

⁷⁹ *Supra note 74*, hlm. 227.

⁸⁰ *Id.*,

eksekutif.⁸¹ Fungsi kekuasaan ini dilakukan oleh lembaga pengadilan sebagai wujud dari negara hukum demokratis.⁸² Lembaga ini kemudian menjalankan peradilan, di mana peradilan memiliki tujuan untuk memutus suatu sengketa/menyelesaikan suatu masalah hukum yang timbul akibat konflik kepentingan/pendapat.⁸³

Selain itu, Mahkamah Agung sebagai pengadilan tertinggi memiliki fungsi khusus, yakni untuk menyelenggarakan pengadilan pada tingkat kasasi.⁸⁴ Fungsi kasasi ini untuk melihat apakah hakim pada pengadilan lebih rendah dalam memeriksa perkara telah menerapkan hukum dengan tepat.⁸⁵ Selain Mahkamah Agung, terdapat badan-badan peradilan di bawahnya yang memiliki fungsi untuk memeriksa, mengadili serta memutus suatu perkara.⁸⁶

Berdasarkan hal tersebut, badan-badan peradilan berjenjang sesuai dengan kewenangan yang diberikan.⁸⁷ Pengadilan Tingkat Pertama bertugas untuk menyelesaikan sengketa serta memutus sebuah perkara hukum, Pengadilan Tingkat Kedua atau Pengadilan Banding bertugas untuk memeriksa, mengadili, serta memutus

⁸¹ *Id.*,

⁸² *Supra note* 49. hlm. 52.

⁸³ *Konsep Ideal Peradilan Indonesia: Menciptakan kesatuan Hukum dan meningkatkan Akses Masyarakat pada Keadilan*, (LeIP: Jakarta, 2010). hlm. 5.

⁸⁴ *Id.*,

⁸⁵ *Id.*, hlm. 6-7.

⁸⁶ *Id.*, hlm. 7.

⁸⁷ *Id.*,

kembali suatu konflik hukum.⁸⁸ Pada tingkat kasasi, MA berwenang memeriksa hingga mengadili perkara hukum apabila pengadilan di bawahnya salah dalam menerapkan hukum.⁸⁹ Selain MA berfungsi dalam memeriksa serta memutus perkara hukum, MA juga berwenang untuk menguji suatu perundang-undangan di bawah undang-undang yang dianggap bertentangan dengan undang-undang.⁹⁰ Lembaga peradilan lain dalam lingkup yudikatif yang berfungsi untuk mengadili adalah MK. MK berfungsi untuk menguji sebuah undang-undang yang dianggap bertentangan dengan konstitusi.⁹¹

Menurut Moh. Koesno, fungsi kekuasaan kehakiman ialah suatu kegiatan untuk mengadili sebuah perkara hukum konkret dan individual.⁹² Menurutnya, kekuasaan kehakiman tidak hanya sekadar menegakkan sebuah peraturan perundang-undangan dalam arti hukum positif. Lebih luas ia memaknai bahwa kekuasaan kehakiman merupakan satu-satunya lembaga yang menentukan hukum pada kasus yang nyata, menetapkan sebuah keputusan yang dapat mengesampingkan sebuah aturan perundang-undangan apabila dianggap bertentangan dengan hukum dasar.⁹³

⁸⁸ Pada tingkat ini, pengadilan memberikan kesempatan bagi pihak berperkara untuk mendapatkan putusan yang memuaskan, karena kemungkinan adanya kekhilafan hakim pada tingkat pertama.

Id.,

⁸⁹ *Id.*,

⁹⁰ *Supra note 3.* hlm. 74.

⁹¹ *Id.*,

⁹² *Supra note 49.* hlm. 150.

⁹³ *Id.*, hlm. 151.

Senada dengan hal tersebut, Zainal Arifin Hoesein berpendapat bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan *justisial* dalam penegakan dan penemuan hukum.⁹⁴ Menurutnya, fungsi penegakan hukum dalam hal ini ialah suatu upaya yang mana sebuah peraturan perundang-undangan menjadi landasan dalam penyelesaian perkara hukum.⁹⁵ Sementara fungsi penemuan hukum ialah suatu upaya yang dilakukan untuk mencari atau menggali nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat atas suatu perkara yang belum diatur oleh peraturan perundang-undangan. Sehingga temuan tersebut dapat menjadi preseden untuk kasus berikutnya dan dapat pula menjadi temuan hukum baru.⁹⁶

Menurut Wade, terdapat empat elemen yang harus ada dalam keputusan yudisial, yakni:⁹⁷

1. Para pihak yang berselisih *presentation* kasusnya baik lisan dan tertulis;
2. Jika yang diperkarakan mengenai *question of fact*, maka pihak yang berperkara membuktikannya;
3. Jika yang diperkarakan ialah *question of law*, maka para pihak mengajukan argumen hukum; dan
4. Keputusannya mengatur mengenai fakta-fakta yang ditemukan dalam persidangan dan menerapkan hukum terhadap fakta tersebut.

Sementara itu, untuk lembaga kuasi yudisial dalam menangani sengketa oleh para pihak, elemen itu terdiri dari : (a) Para pihak yang berselisih *presentation* kasusnya

⁹⁴ *Id.*,

⁹⁵ *Id.*,

⁹⁶ *Id.*,

⁹⁷ *Supra note* 74. hlm. 227.

baik lisan dan tertulis, dan (b) Jika yang diperkarakan mengenai *question of fact*, maka pihak yang berperkara membuktikannya. Sementara untuk elemen mengenai Perkara terkait *question of law* bukan merupakan elemen utama kuasi yudisial, sehingga elemen ini tidak menjadi wajib. Elemen yang keputusannya mengatur mengenai fakta-fakta yang ditemukan dalam persidangan dan menerapkan hukum terhadap fakta tidak pernah diterapkan dalam kuasi yudisial.⁹⁸

Kuasi yudisial menjalankan fungsi eksekutif dan yudikatif, yang mana bentuk keluaran keputusan yang dibuat masing-masing lembaga ini berbeda. Keputusan administratif dibuat oleh eksekutif, sementara keputusan yudikatif menghasilkan putusan yang berdasarkan hukum.⁹⁹ Fungsi Kuasi Yudisial berada dalam kategori administratif, sehingga fungsi yudikatif tidak terlalu dominan.

Hadirnya lembaga Kuasi Yudisial sebagai bagian dari perkembangan dari cabang kekuasaan merupakan jawaban akan permasalahan pemerintah modern saat ini. Lembaga Kuasi Yudisial tentunya tidak dapat dipisahkan dari kedua cabang kekuasaan yudikatif dan eksekutif. Mengingat fungsinya memiliki corak fungsi kekuasaan eksekutif maupun yudikatif. Kuasi Yudisial menjalankan fungsi administratif dan yudisial sekaligus.¹⁰⁰ Untuk putusan diskresinya lebih dekat pada fungsi administratif, sementara untuk produk akhirnya merupakan keputusan yudisial.¹⁰¹

⁹⁸ *Id.*,

⁹⁹ *supra note* 58, hlm. 151.

¹⁰⁰ *Id.*

¹⁰¹ *Id.*

Menurut Prof. D.S.N Somayajulu, karakteristik umum Kuasi Yudisial bukan hanya:¹⁰² (1) Adanya pelaporan kasus oleh para pihak, (2) Putusan mengenai fakta-fakta yang disajikan oleh para pihak. Tetapi dalam banyak kasus, karakteristiknya adalah: *pertama*, adanya pihak yang berwenang untuk menyelesaikan masalah antara dirinya dengan pihak lain, *kedua*, dibeberapa kasus tidak mengharuskan ada otoritas yang harus mengambil alih, akan tetapi otoritas harus menentukan pertanyaan atas fakta-fakta setelah mendengar para pihak.

Adapun fungsi kuasi judicial adalah:¹⁰³

- a) Tidak semua kewajiban kuasi yudisial merupakan kewajiban yudisial, tetapi juga memiliki kewajiban secara hukum;
- b) Tuntutan Hukum antar pihak yang berperkara merupakan karakteristik dari fungsi yudisial, namun pada kuasi yudisial, tidak selalu ada tuntutan dari para pihak;
- c) Pengadilan terikat oleh aturan mengenai pembuktian dan prosedur pengadilan. Tetapi untuk kuasi yudisial mungkin tidak;
- d) Pengadilan terikat oleh preseden, sementara kuasi judicial tidak; dan
- e) Pihak eksekutif dapat menjadi para pihak dalam perkara di kuasi judicial.

Kekuasaan eksekutif, apabila dalam kewenangan bertindakya terdapat beberapa karakteristik yudisial, maka hal ini merupakan karakter sebagai kuasi yudisial.¹⁰⁴

¹⁰² *Id.*

¹⁰³ Kushagra Chandel, *Correction Of Quasi-Judicial Decisions: Writ Of Certiorari*, Pen Acclaims, Vol. 1 April 2018. hlm. 9. Diakses pada 12 Juni 2019. <http://www.penacclaims.com/wp-content/uploads/2018/05/Kushagra-Chandel.pdf>

¹⁰⁴ *Id.*, hlm. 152.

*“The Committee on Minister’s Powers emphasised that a judicial decision consist of finding facts and applying law. Where as a quasi-judicial decision consists of finding facts and applying administrative policy.”*¹⁰⁵

Perbedaan mendasar dari sifat keputusan pengadilan dan kuasi yudisial adalah dalam Putusannya, pengadilan menemukan fakta dan menerapkan hukum, sementara kuasi judicial adalah menemukan sebuah fakta kemudian menerapkan kebijakan administratif.

Mr. Gordons menyatakan bahwa pengadilan yang memberikan pengadilan ialah lembaga yudisial, yang berkaitan dengan hak dan kewajiban hukum yang diberikan oleh undang-undang. Melalui hak dan kewajiban hukum yang sudah ada tersebut, pengadilan memberikannya untuk memberikan efek jera. Sementara kuasi yudisial dalam hal ini pengadilan administratif selalu mendasarkan atas keputusan dan perintahnya, bukan pada hak dan kewajiban hukum, melainkan pada kebijakan dan *expediency*.¹⁰⁶

Menurutnya, pengadilan terikat oleh standar objektivitas dan mengeluarkan putusan berdasarkan apa yang telah ditentukan oleh hukum. Sementara pengadilan administratif bertindak berdasarkan kebijakan dan *expediency* yang dipengaruhi oleh politis dan *expedient*. Pengadilan administratif menciptakan hak dan kewajiban, bukan berdasarkan hak dan kewajiban yang sudah ada sebelumnya.¹⁰⁷

Menurut H.W.R Wade, karakter objektif dari kuasi yudisial dapat dilihat dari standar yang diperintahkan pengadilan oleh Parlemen atau hukum. Keputusannya

¹⁰⁵ *Id.*, hlm. 154.

¹⁰⁶ *Supra note* 69, hlm. 221.

¹⁰⁷ *Id.*,

bersifat fleksibel, dapat dicabut dan apabila peraturan tersebut menjadi hukum, peraturan tersebut tetap dilanjutkan yang sifatnya pasti dan mengikat.¹⁰⁸

Di Amerika, keputusan kuasi yudisial merupakan keputusan yudisial yang mana putusannya dikeluarkan oleh lembaga administratif. Salah satu contohnya ialah *Federal Trade Commission*, yang diberi kewenangan untuk mengatur suatu tindakan yang tidak adil dalam persaingan usaha. Fungsi komisi dalam hal ini adalah untuk menyatakan hukum, bukan menciptakannya. Ketentuan ini dibuat sedemikian rupa sehingga Komisi bebas untuk menciptakan standarnya sendiri tentang keadilan. Namun, hal ini dapat ditinjau kembali secara yuridis.¹⁰⁹ Konsep kuasi yudisial pun mengalami perkembangan, jika sebelumnya dianggap sebagai bagian dari kekuasaan administratif, saat ini dianggap sebagai kuasi yudisial.¹¹⁰

2.2 Penerapan Konsep Kuasi Yudisial di Indonesia

Menurut Denny Indrayana, lembaga negara ialah “*units of government created by statute to carry out specific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent.*” Dari definisi tersebut, lebih lanjut dijabarkan oleh Denny Indrayana bahwa ada dua jenis lembaga negara, yaitu lembaga negara yang berada dibawah ranah eksekutif, dan lembaga negara independen.¹¹¹

¹⁰⁸ Ia menggambarkan *common law*, dimana hakim atau pengadilan yang menemukan hukum.

Id., hlm. 228.

¹⁰⁹ *Id.*, hlm. 282.

¹¹⁰ *Supra note 58*, hlm. 151.

¹¹¹ *Supra note 69*, hlm. 46-47.

Lembaga negara independen menurut Milakovich dan Gordon lembaga negara dapat dibagi menjadi dua, adalah *Dependent Regulatory Agencies* (DRAs), yaitu lembaga negara yang merupakan bagian dari departemen tertentu dalam lingkup eksekutif, dan *Independent Regulatory Boards and Commissions* (IRCs), yaitu lembaga negara independen, bukan merupakan bawahan kekuasaan manapun, sehingga dalam menjalankan tugas dan fungsinya bebas dari intervensi.¹¹²

Menurut Jimly Asshiddiqie, lembaga negara independen adalah lembaga negara yang diidealkan independen, oleh karena itu berada di luar ketiga cabang kekuasaan yang sudah ada, namun fungsinya merupakan campuran dari ketiga cabang kekuasaan tersebut.¹¹³ Lebih lanjut Jimly berpendapat bahwa, lembaga negara independen sebagai *independen supervisory bodies*. Artinya, lembaga yang menjalankan fungsi campuran dari “fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman”.¹¹⁴

Pendapat lainnya yang sama tetapi tidak serupa dengan pendapat Jimly ialah pendapat Funk dan Seamon yang menganggap bahwa lembaga independen seringkali mempunyai kekuasaan “*quasi legislative, executive power dan quasi judicial*”.¹¹⁵

Di Indonesia, pembentukan sebuah lembaga negara tingkat pusat ada empat tingkatan, yaitu melalui:¹¹⁶ *pertama*, lembaga yang dibentuk melalui UUD 1945 yang kemudian diatur dan ketentuannya dengan undang-undang, Peraturan

¹¹² *Id.*,

¹¹³ *Supra note 68.*

¹¹⁴ *Id.*,

¹¹⁵ *Id.*, hlm. 48-49.

¹¹⁶ Evy Trisulo D, Pengarah, *Kajian Kelembagaan Kesekretariatan Komisi Informasi*, (KIP Pusat, Jakarta: 2015). hlm.14.

Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden. *Kedua*, lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang, yang kemudian diatur ketentuan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden. *Ketiga*, lembaga yang dibentuk melalui Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang kemudian ketentuan lebih lanjut melalui Keputusan Presiden. *Keempat*, Peraturan Menteri yang kemudian ditentukan lebih lanjut oleh Keputusan Menteri atau keputusan pejabat di bawah Menteri.¹¹⁷

Senada dengan Jimly, Denny Indrayana kemudian membagi pembentukan lembaga negara tingkat pusat menjadi empat tingkatan, yaitu: lembaga negara yang dibentuk melalui Undang-undang Dasar, dibentuk berdasarkan Undang-undang, dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah, dan lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri.¹¹⁸

Kekuatan posisi sebuah lembaga negara dapat dilihat dari dasar hukum pembentukannya. Apabila lembaga negara dibentuk berdasarkan konstitusi, maka lembaga negara tersebut mempunyai kedudukan yang semakin kuat pada pemerintahan, karena untuk membubarkannya harus melalui perubahan konstitusi.¹¹⁹

Lahirnya lembaga kuasi yudisial tidak dapat dipisahkan dari perkembangan ketatanegaraan yang ada saat ini. Lembaga kuasi yudisial maupun komisi independen yang ada saat ini merupakan transisi menuju negara demokrasi yang terjadi

¹¹⁷ *Id.*, hlm. 14-15.

¹¹⁸ *Supra note* 66, hlm. 37-44.

¹¹⁹ *Supra note* 68.

dibeberapa belahan dunia.¹²⁰ Pembentukan lembaga negara juga merupakan wujud negara kesejahteraan (*welfarestate*) untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik dan terciptanya keterbukaan.¹²¹ Lembaga kuasi yudisial juga merupakan lembaga negara independen. Lembaga negara ini memiliki banyak peristilahan, seperti lembaga negara non-struktural, lembaga negara penunjang, *state auxiliary bodies*¹²², dan lainnya.

Kehadiran lembaga negara independen ini termasuk lembaga kuasi yudisial menyisakan persoalan baru yang tidak dapat dikesampingkan. Menurut A Ahsin Thohari, permasalahan yang timbul ialah *pertama*, apakah lembaga tersebut menjawab secara *riil* permasalahan yang ada, *kedua*, mengenai *design* kelembagaan lembaga baru itu, apakah berspektif komprehensif, *ketiga*, dalam menghadapi tantangan yang ada, apakah pembentukan lembaga baru sudah tepat.¹²³ Sementara, menurut Cornelis lay, masalah yang timbul akibat pembentukan lembaga negara independen itu adalah bukan hanya persoalan mengenai fragmentasi kekuasaan, akan tetapi persoalan yang lebih runyam ialah penyebaran lembaga negara independen yang terjadi dengan cepat dan masif sehingga menyebabkan terjadinya perpecahan.¹²⁴

¹²⁰ Ismail Aris, *Kedudukan KPK dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut Perspektif The New Separation of Power*, yang mengutip pendapat Bruce Ackerman *The New Separation Of Power* dalam Denny Indrayana, *Jangan Bunuh KPK*.

¹²¹ *Supra note* 116. hlm. 107.

¹²² *Id.*, hlm. 108.

¹²³ A. Ahsin Thohari, *Kedudukan Komisi-komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, *Jurnal Jentera* Edisi 12 Tahun III April-Juni 2006.

¹²⁴ *Supra note* 71. hlm. 20.

Hal yang sama pun terjadi diberbagai negara yang mengadopsi *design* kelembagaan yang membentuk lembaga negara independen dalam menjawab sejumlah permasalahan dan tantangan dalam masyarakat. Di Amerika Latin, persoalannya adalah terkait efektifitas kerja negara dan pengawasan publik.¹²⁵ Sementara di negara lain, seperti Brazil, persoalan yang timbul ialah terkait akuntabilitas yang rendah, pemerintahan yang tidak efektif, kekuasaan horizontal tanpa kontrol, serta kemacetan demokrasi yang diakibatkan oleh ketidakutuhan bangunan lembaga negara independen tersebut.¹²⁶

Di Indonesia, ruang untuk pembentukan lembaga kuasi yudisial dapat diakomodasi dalam UUD 1945, tepatnya pada Pasal 24 ayat (3) yang menyatakan bahwa ada badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dan keberadaannya diatur oleh undang-undang. Pasal itu sendiri lahir melalui perdebatan pada saat pembahasan amandemen keempat UUD 1945 tahun 2002. Awalnya, bab terkait kekuasaan kehakiman ini akan diberi judul “Kekuasaan Kehakiman dan Penegakan Hukum”, yang ruang lingkupnya mencakup “badan-badan lain” yang dimaksud pada Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 serta termasuk pula KY, Kepolisian dan Kejaksaan.¹²⁷ Namun gagasan itu tidak mencapai kesepakatan, sehingga masih berjudul “Kekuasaan Kehakiman”. Sementara mengenai “badan-badan lain” yang dimaksud itu tetap mengacu pada Pasal 24 ayat (3).

¹²⁵ *Id.*, hlm. 19.

¹²⁶ *Id.*, hlm. 19-20.

¹²⁷ Mohammad Mahfud MD, Peng., *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945*, Buku IV kekuasaan Kehakiman, Edisi Revisi, (MKRI, Jakarta: 2010). hlm. 6.

Dalam perdebatan tersebut, keberadaan lembaga kuasi yudisial pun sempat mengemuka. Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dari Fraksi Partai Golkar, Agun Gunanjar Sudarsa, mengemukakan bahwa ketentuan mengenai badan-badan lain yang melaksanakan fungsi peradilan harus diatur untuk mengantisipasi apabila dalam perkembangannya muncul lembaga-lembaga lain yang memiliki fungsi kekuasaan kehakiman tetapi berada di luar lingkup kekuasaan kehakiman. Namun begitu menurutnya, semua tetap bermuara pada Mahkamah Agung.¹²⁸

Hal senada disampaikan oleh Sutjipto dari Fraksi Utusan Golongan, yang berpendapat bahwa keberadaan lembaga baru yang akan menjalankan fungsi peradilan itu harus diatur dalam konstitusi, untuk mengakomodasi kebutuhan masyarakat ke depannya.¹²⁹

Pendapat lain dikemukakan oleh Zain Badjeber dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP) yang berpendapat bahwa ketentuan Pasal 24 Ayat (3) ini bermakna bahwa selain MA, ada badan kehakiman lain. Ia menyatakan bahwa ketentuan ini membuka kemungkinan adanya badan peradilan namun di luar lingkup kekuasaan kehakiman seperti Badan Penyelesaian Sengketa Pajak.¹³⁰

Pendapat berbeda dikemukakan oleh Gregorius Seto Harianto dari Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB) yang mengakui bahwa perlu pengaturan mengenai

¹²⁸ *Id.*, hlm. 177-180.

¹²⁹ *Id.*, hlm. 181-182.

¹³⁰ *Id.*, hlm. 40.

badan-badan lain itu, namun pembentukannya dilakukan oleh Mahkamah Agung yang mana susunan dan kekuasaannya diatur oleh undang-undang.¹³¹

Zain Badjeber dari Fraksi PPP mengenai badan-badan lain itu, mengusulkan rumusan pasal yang berbunyi:¹³²

“Penegak hukum di Indonesia dilaksanakan oleh pengadilan, kejaksaan, kepolisian dan badan-badan lain yang diatur dengan undang-undang.”

ketentuan yang diusulkan oleh Fraksi PPP ini memaknainya lebih luas lagi, tidak hanya kekuasaan kehakiman, melainkan penegak hukum yang mana ia menyebutkan beberapa lembaga penegak hukum seperti kepolisian dan kejaksaan.

Perdebatan mengenai badan-badan lain dalam konstitusi ini dapat dipandang bahwa para perumus konstitusi telah memberikan ruang bagi lahirnya lembaga yang menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman di Indonesia. Lembaga itu kedudukannya di luar kekuasaan kehakiman. Meskipun dalam perdebatannya, “badan-badan lain” itu dimaknai beragam, ada yang mengatakan bahwa “badan-badan lain” itu hanya terdiri dari kepolisian dan kejaksaan, ada pula yang memaknai bahwa “badan-badan lain” itu adalah lembaga yang dibentuk yang menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman yang mana pembentukannya melalui undang-undang, sebagai contohnya adalah Badan Penyelesaian Sengketa Pajak. Dengan demikian, lembaga kuasi yudisial tidak dapat

¹³¹ Gregorius Seto Haryanto mengemukakan rumusan pasal sebagai berikut:

“... Yang kedua. Ayat (2) masih tetap [tentang] kekuasaan, susunan, dan kekuasaan badan. Sebelum yang kedua [ketiga; Ayat (3)], Ayat (2): “Mahkamah Agung berwenang membentuk kekuasaan badan-badan kehakiman lainnya di bawah Mahkamah Agung.” Lalu yang ketiga [Ayat (3)], baru: “Susunan dan kekuasaan badan-badan itu diatur dengan undang-undang.”

Id., hlm. 46.

¹³² *Id.*, hlm. 52.

dilepaskan begitu saja dari cabang kekuasaan kehakiman, dalam hal ini adalah Mahkamah Agung.

Tidak hanya sampai pada ketentuan konstitusi, pengaturan lebih lanjut mengenai “badan-badan lain” itu pun diatur dalam Undang-undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dalam Pasal 38¹³³ mengatur bahwa selain MA, MK, dan badan peradilan dibawah MA, ada pula lembaga lain yang menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman. Fungsi itu terdiri dari: penyelidikan dan penyidikan, penuntutan, pelaksanaan putusan, pemberian jasa hukum, dan penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

Pada bagian penjelasan undang-undang tersebut, “badan-badan lain” yang dimaksud ialah kepolisian, kejaksaan, advokat, dan lembaga pemasyarakatan. Hal yang luput diakomodasi adalah lembaga kuasi yudisial yang pada perdebatan amandemen konstitusi telah mengemuka, padahal fungsi-fungsi yang disebutkan merupakan salah satu fungsi yang dijalankan oleh lembaga kuasi yudisial.

Lembaga kuasi yudisial menjalankan salah satu fungsi kekuasaan kehakiman sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 38 Undang-Undang No. 48 Tahun 2009

¹³³ (1) *Selain Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya serta Mahkamah Konstitusi, terdapat badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman.*

(2) *Fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksudn pada ayat (1) meliputi:*

a. *Penyelidikan dan penyidikan;*

b. *Penuntutan;*

c. *Pelaksanaan putusan;*

d. *Pemberian jasa hukum; dan*

e. *Penyelesaian sengketa di luar pengadilan.*

(3) *Ketentuan mengenai badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.*

tentang Kekuasaan Kehakiman, baik itu fungsi penyelidikan, penyidikan hingga memutus suatu perkara. Pengaturan ini memberikan gambaran bahwa kuasi yudisial kedudukannya masih dalam ranah kekuasaan kehakiman, terlebih lagi untuk upaya keberatan atas putusannya diajukan ke MA. Terkait keberatan yang diajukan ke MA, melahirkan dua makna, apakah sebagai pertanda bahwa lembaga ini masih dalam lingkup kekuasaan kehakiman, atau hadirnya MA sebagai bentuk *check and balances* antar lembaga negara.

Pembentukan lembaga kuasi yudisial meskipun telah diakomodasi oleh konstitusi bahkan sampai undang-undang, namun pembentukan lembaga kuasi yudisial ataupun lembaga negara independen lainnya tidak mempunyai batasan atau “rambu” khusus yang mengatur seperti apa lembaga kuasi yudisial itu melihat keberagaman kewenangan yang dimiliki. Pembentukan lembaga tersebut tentunya bukan tanpa alasan, yaitu untuk menjawab permasalahan pemerintahan. Namun, dengan pembentukan lembaga kuasi yudisial atau lembaga independen ini menimbulkan permasalahan dalam ketatanegaraan.

Selain menjalankan fungsi yudikatif, lembaga kuasi yudisial ini pun menjalankan fungsi kekuasaan eksekutif yang merupakan kekuasaan terpisah dari kekuasaan kehakiman. Selain menjalankan fungsinya, campur tangan eksekutif terhadap lembaga ini pun dapat dilihat dari segi administratifnya, yaitu pengangkatan dan pemberhentian komisionernya, proses pemilihan komisionernya, dan perpanjangan masa jabatan komisioner apabila masa jabatannya sudah habis namun komisioner baru tidak kunjung dipilih.. Hal ini pun menimbulkan dua pertanyaan, apakah campur tangan eksekutif dalam hal ini merupakan bentuk kontrol atau sebagai bentuk *check and balances* antar lembaga negara.