

BAB III

PANDANGAN PROF. DR. MOH. MAHFUD MD TENTANG WEWENANG MK MEMUTUS PERSELISIHAN TENTANG HASIL PILKADA

A. Biografi Prof. Dr. Moh. Mahfud MD

Untuk memberikan gambaran yang lebih komprehensif sebagai pengantar sebelum membahas tentang pokok persoalan pemikiran Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, terlebih dahulu penulis akan membahas tentang latar belakang kehidupan sosial/budaya, keagamaan, dan politik beliau. Mahfud lahir pada tanggal 13 Mei 1957 di Desa Omben, Kecamatan Omben, Kabupaten Sampang, Madura. Beliau adalah putra dari pasangan Mahmodin dan Siti Khadidjah. Ketika Mahfud berusia dua bulan, keluarga Mahmodin berpindah ke Desa Waru Utara, Kecamatan Waru, Kabupaten Pamekasan, Madura. Di sanalah Mahfud menghabiskan masa kecilnya dan memulai pendidikan, belajar dari surau dan sampai lulus SD pada usia 12 tahun.¹

Mahfud adalah anak keempat dari tujuh bersaudara, tiga kakaknya antara lain Dhaifah, Maihasanah, dan Zahratun. Sementara ketiga adiknya bernama Siti Hunainah, Achmad Subkhi, dan Siti Marwiyah. Latar kehidupan keluarganya yang berada di lingkungan taat beragama membuat pemberian nama arab tersebut menjadi penting. Khusus bagi Mahfud, arti dari nama “Mahfud” sendiri adalah “orang yang terjaga”. Dengan nama itu diharapkan Mahfud senantiasa terjaga dari hal-hal yang buruk. Adapun inisial MD di

¹ <http://kolom-biografi.blogspot.com/2013/01/biografi-mahfud-md-ketua-mahkamah.html>, (diakses pada Minggu, 01 Juni 2014 | 09:42 WIB)

belakang nama Mahfud adalah singkatan dari nama ayahnya, Mahmudin. Inisial MD di belakang nama Mahfud baru ada ketika ia masuk ke Pendidikan Guru Agama (PGA) setingkat SMP. Tambahan nama inisial itu semula hanya dipakai di kelas, tetapi pada waktu penulisan ijazah kelulusan PGA inisial itu lupa dicoret sehingga terbawa terus sampai ijazah SMA, Perguruan Tinggi, dan Guru Besar. Hal itu disebabkan karena nama pada ijazah di setiap tingkat dibuat berdasarkan nama pada ijazah sebelumnya. Berangkat dari situlah nama resmi Mahfud menjadi Moh. Mahfud MD.²

Secara umum, pendidikan atau sekolah Mahfud cenderung zig-zag. Rangkaian pendidikannya merupakan kombinasi dari pendidikan agama dan pendidikan umum. Mahfud mengenyam pendidikan dasar di Sekolah Dasar (SD) dan belajar agama Islam di Madrasah Diniyyah (Madin) dan surau. Masuk usia tujuh tahun, Mahfud disibukkan dengan belajar setiap harinya. Pagi hari menjalani pendidikan SD, belajar di Madin pada sorenya, dan menghabiskan waktu malam hingga pagi di surau. Setamat SD, Mahfud belajar di PGA Negeri di Pamekasan.³ Lulus dari PGA setelah 4 tahun belajar, Mahfud terpilih mengikuti Pendidikan Hakim Islam Negeri (PHIN), sebuah sekolah kejuruan unggulan milik Departemen Agama yang terletak di Yogyakarta. Sekolah ini merekrut lulusan terbaik dari PGA dan MTs seluruh Indonesia.⁴

² *Ibid.*

³ Pada masa itu, ada kebanggaan tersendiri bagi orang Madura kalau anaknya bisa menjadi guru ngaji, ustadz, kyai atau guru agama.

⁴ *Ibid.*

Mahfud tamat dari PHIN pada 1978, rencananya hendak melanjutkan sekolah ke Perguruan Tinggi Ilmu al-Qur'an (PTIQ) di Mesir. Sementara menunggu persetujuan beasiswa, Mahfud coba-coba kuliah di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) dan Fakultas Sastra Jurusan Sastra Arab Universitas Gajah Mada (UGM). Tapi rupanya karena telanjur betah di Fakultas Hukum, Mahfud memutuskan meneruskan pendidikan ke Fakultas Hukum UII yang dirangkapnya dengan kuliah di Fakultas Sastra Jurusan Sastra Arab UGM. Namun kuliahnya di Fakultas Sastra tidak berlanjut karena merasa ilmu bahasa Arab yang diperoleh di jurusan itu tidak lebih dari yang didapat ketika di pesantren dulu. Mahfud giat mencari biaya kuliah sendiri, antara lain dengan gigih mendapatkan beasiswa seperti beasiswa Rektor UII, Yayasan Supersemar, dan Yayasan Dharma Siswa Madura, serta berhasil mendapatkan honorarium melalui tulisan-tulisannya seperti yang dimuat di *Harian Kedaulatan Rakyat* dan *Harian Masa Kini*.⁵

Sejak remaja Mahfud tertarik menyaksikan hingar-bingar kampanye pemilu, dari situlah bibit-bibit kecintaannya pada politik terlihat. Pada masa kuliah, kecintaannya pada politik semakin membunyah dan disalurkan dengan malang-melintang di berbagai organisasi kemahasiswaan baik ekstra universiter seperti Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) maupun intra universiter seperti Senat Mahasiswa, Badan Perwakilan Mahasiswa, dan Lembaga Pers Mahasiswa. Namun dari beberapa organisasi intra kampus yang pernah ia ikuti, hanya Lembaga Pers Mahasiswa yang paling ia tekuni.

⁵ *Ibid.*

Sejarah mencatat ia pernah menjadi pimpinan di Majalah Mahasiswa Keadilan di tingkat fakultas, dan ia juga pernah memimpin Majalah Mahasiswa Muhibbah di tingkat universitas. Karena begitu kritis terhadap pemerintah Orde Baru, Majalah Muhibbah yang pernah dipimpinnya pernah dibreidel sampai dua kali. Pertama dibreidel oleh Pangkopkamtib Soedomo pada tahun 1978 dan terakhir dibreidel oleh Menteri Penerangan Ali Moertopo pada tahun 1983.⁶

Selanjutnya, penulis akan membahas tentang perjalanan karier, pekerjaan, dan jabatan Mahfud yang tidak lazim dan begitu luar biasa. Bagaimana tidak, dimulai dari karier sebagai akademisi kemudian mengecap jabatan penting dan strategis secara berurutan pada tiga cabang kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sebagai akademisi, Mahfud memulai karier sebagai dosen di almamaternya, Fakultas Hukum UII Yogyakarta, pada tahun 1984 dengan status sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS). Sekian waktu menggeluti ilmu hukum, Mahfud menemukan berbagai ke Gundahan dan kekecewaan terkait peran dan posisi hukum. Mahfud menilai hukum selalu dikalahkan oleh keputusan-keputusan politik. Berangkat dari ke Gundahan itu, Mahfud termotivasi ingin belajar ilmu politik. Menurut Mahfud, hukum tidak dapat bekerja sebagaimana mestinya karena selalu diintervensi oleh politik. Dia melihat bahwa energi politik selalu lebih kuat daripada energi hukum sehingga ia ingin belajar ilmu politik. Oleh sebab itu, ketika datang peluang memasuki Program Pasca Sarjana S-2 dalam bidang Ilmu Politik pada tahun

⁶ *Ibid.*

1985 di UGM, Mahfud tanpa ragu-ragu segera mengikutinya. Di UGM, Mahfud menerima kuliah dari dosen-dosen ilmu politik terkenal seperti Moeljarto Tjokrowinoto, Mochtar Mas' oed, Ichlasul Amal, Yahya Muhamin, Amien Rais, dan lain-lain.⁷ Sementara sebagai dosen di Fakultas Hukum UII, pada 1986-1988 Mahfud dipercaya memangku jabatan Sekretaris Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UII dan berlanjut dilantik menjadi Pembantu Dekan II Fakultas Hukum UII dari 1988 hingga 1990. Karena mengambil studi lanjut di luar bidangnya yaitu mengambil ilmu politik yang notabene berbeda dengan konsentrasinya di bidang hukum tata negara, maka hal itu tidak akan dihitung untuk jenjang kepangkatan. Karena itulah setelah lulus dari Program Pasca Sarjana S-2 Ilmu Politik, Mahfud kemudian mengikuti pendidikan Doktor (S-3) dalam Ilmu Hukum Tata Negara di Program Pasca Sarjana UGM sampai akhirnya lulus sebagai doktor pada tahun 1993. Disertasi doktornya tentang "Politik Hukum" cukup fenomenal dan menjadi bahan bacaan pokok pada program pasca sarjana bidang ketatanegaraan di berbagai perguruan tinggi karena pendekatannya yang mengkombinasikan dua bidang ilmu yaitu ilmu hukum dan ilmu politik.⁸ Dalam sejarah pendidikan doktor di UGM, Mahfud tercatat sebagai peserta pendidikan doktor yang menyelesaikan studinya dengan cepat. Pendidikan S-3 di UGM itu diselesaikannya hanya dalam waktu 2 tahun 8 bulan. Tentang kecepatannya menyelesaikan studi S-3 itu Mahfud mengatakan bukan karena dirinya pandai atau memiliki keistimewaan tertentu, melainkan karena

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

ketekunan dan dukungan dari para promotornya yaitu Prof. Moeljarto Tjokrowinoto, Prof. Maria SW Sumardjono, dan Prof. Affan Gaffar. Selain selalu tekun membaca dan menulis di semua tempat untuk keperluan disertasinya, ketiga promotor tersebut juga mengirim Mahfud ke Amerika Serikat, tepatnya ke Columbia University (New York) dan Northern Illinois University (DeKalb) untuk melakukan studi pustaka tentang politik dan hukum selama satu tahun.⁹

Pada tahun 1993, gelar Doktor telah diraihinya dari Pogram Pasca Sarjana S-3 UGM. Mahfud tercatat sebagai dosen tetap Fakultas Hukum UII pertama yang meraih derajat Doktor pada tahun 1993. Dia meloncat mendahului mantan dosen dan senior-seniornya di UII, bahkan tidak sedikit dari mantan dosen dan senior-seniornya yang kemudian menjadi mahasiswa atau dibimbingnya dalam menempuh pendidikan pasca sarjana. Didukung oleh karya tulisnya yang sangat banyak, baik dalam bentuk buku, jurnal, maupun makalah ilmiah, dari Lektor Madya, Mahfud melompat lagi langsung menjadi Guru Besar. Jika dihitung dari awal menjadi dosen sampai meraih gelar guru besar, Mahfud hanya membutuhkan waktu 12 tahun. Hal itu menjadi sesuatu yang cukup berkesan baginya. Sebab, pada umumnya seseorang bisa merengkuh gelar Guru Besar minimal membutuhkan waktu 20 tahun sejak awal kariernya. Dengan rentang waktu tersebut, Mahfud memegang rekor tercepat dalam sejarah pencapaian gelar Guru Besar. Tidak heran jika pada waktu itu Mahfud tergolong sebagai Guru Besar termuda di zamannya. Satu

⁹ *Ibid.*

nama yang dapat disejajarkan adalah Yusril Ihza Mahendra, yang juga meraih gelar Guru Besar pada usia muda.¹⁰ Berikutnya, jabatan sebagai Direktur Karyasiswa UII dijalani dari 1991 sampai dengan 1993. Pada 1994, UII memilihnya sebagai Pembantu Rektor I untuk masa jabatan 1994-1998. Di tahun 1997-1999, Mahfud tercatat sebagai Anggota Panelis Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi. Mahfud sempat juga menjabat sebagai Direktur Pasca Sarjana UII pada 1998-2001. Dalam rentang waktu yang sama yakni 1998-1999 Mahfud juga menjabat sebagai Asesor pada Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi. Puncaknya, Mahfud MD dikukuhkan sebagai Guru Besar atau Profesor bidang Politik Hukum pada tahun 2000 dalam usia masih relatif muda yakni 43 tahun.¹¹

Karier Mahfud kian cemerlang, tidak saja dalam lingkup akademik tetapi juga masuk ke jajaran birokrasi eksekutif di level pusat ketika di tahun 1999-2000 didaulat menjadi Pelaksana Tugas Staf Ahli Menteri Negara Urusan HAM (Eselon I B). Berikutnya pada tahun 2000 diangkat pada jabatan Eselon I A sebagai Deputy Menteri Negara Urusan HAM, yang membidangi produk legislasi urusan HAM. Belum cukup sampai di situ, kariernya terus menanjak pada tahun 2000-2001 saat mantan aktivis HMI ini dikukuhkan sebagai Menteri Pertahanan pada Kabinet Persatuan Nasional di era pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid. Sebelumnya, Mahfud ditawari jabatan Jaksa Agung oleh Presiden Abdurrahman Wahid tetapi menolak karena merasa tidak memiliki kemampuan teknis. Selain menjadi Menteri Pertahanan,

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

Mahfud sempat pula merangkap sebagai Menteri Kehakiman dan HAM setelah Yusril Ihza Mahendra diberhentikan sebagai Menteri Kehakiman dan HAM oleh Presiden Abdurrahman Wahid pada tanggal 8 Februari 2001. Namun harus diakui, bahwa Mahfud tidak pernah efektif menjadi Menteri Kehakiman dan HAM karena diangkat pada tanggal 20 Juli 2001, sementara pada hari Senin, 23 Juli 2001 Abdurrahman Wahid lengser. Sejak itu Mahfud menjadi Menteri Kehakiman dan HAM demisioner.¹²

Ingin mencoba dunia baru, Mahfud memutuskan terjun ke dunia politik. Mahfud sempat menjadi Ketua Departemen Hukum dan Keadilan DPP Partai Amanat Nasional (PAN) di awal-awal partai itu dibentuk dimana Mahfud juga turut membidani. Kemudian Mahfud memutuskan untuk kembali menekuni dunia akademis dengan keluar dari PAN dan kembali ke kampus. Meski memulai karier di PAN, Mahfud tidak meneruskan langkahnya di partai yang dia deklarasikan itu, tetapi justru kemudian bergabung dengan mentornya, Abdurrahman Wahid di Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Tidak menunggu lama, Mahfud dipercaya menjadi Wakil Ketua Umum Dewan Tanfidz DPP Partai Kebangkitan Bangsa pada tahun 2002-2005. Di tengah-tengah kesibukan berpolitik itu, Universitas Islam Kadiri (Uniska) meminang Mahfud untuk menjadi Rektor periode 2003-2006. Meski bersedia, namun beberapa waktu kemudian Mahfud mengundurkan diri karena khawatir tidak dapat berbuat optimal saat menjadi Rektor akibat kesibukan serta domisilinya yang berada di luar Kediri. Kiprahnya terus berlanjut di dunia politik, Mahfud

¹² *Ibid.*

terpilih menjadi anggota DPR RI periode 2004-2008. Mahfud bertugas di Komisi III DPR sejak 2004 bersama koleganya di Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa. Namun pada tahun 2006 Mahfud berpindah ke Komisi I DPR dan kemudian kembali lagi di Komisi III pada tahun 2007-2008, serta sempat menjadi Wakil Ketua Badan Legislatif DPR-RI pada tahun 2007-2008.¹³ Di samping menjadi anggota legislatif, sejak 2006 Mahfud juga menjadi Anggota Tim Konsultan Ahli pada Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (Depkum-HAM).¹⁴

Belum puas berkarier di eksekutif dan legislatif, Mahfud kemudian menjatuhkan pilihan mengabdikan diri di ranah yudikatif untuk menjadi hakim konstitusi melalui jalur DPR. Setelah melalui serangkaian proses uji kelayakan dan kepatutan bersama 16 calon hakim konstitusi di Komisi III DPR akhirnya Mahfud bersama dengan Akil Mochtar dan Jimly Asshiddiqie terpilih menjadi hakim konstitusi dari jalur DPR. Mahfud terpilih menggantikan Hakim Konstitusi Achmad Roestand yang memasuki masa purna tugas. Pelantikannya menjadi hakim konstitusi terhitung sejak 1 April 2008 berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 14/P/Tahun 2008 yang ditetapkan di Jakarta pada tanggal 28 Maret 2008. Selanjutnya, pada pemilihan Ketua Mahkamah Konstitusi yang berlangsung terbuka di ruang sidang pleno gedung Mahkamah Konstitusi di Jakarta pada hari Selasa, 19 Agustus 2008 Mahfud terpilih menjadi Ketua Mahkamah Konstitusi periode 2008-2011 menggantikan ketua sebelumnya, Jimly Asshiddiqie. Dalam

¹³ <http://www.mahfudmd.com/index.php?page=web.Profile>, (diakses pada Rabu, 18 Juni 2014 | 14:20 WIB)

¹⁴ *Loc. cit.*

pemungutan suara, Mahfud menang tipis satu suara yakni mendapat 5 suara sedang Jimly 4 suara. Secara resmi, Mahfud dilantik dan mengangkat sumpah Ketua Mahkamah Konstitusi di gedung Mahkamah Konstitusi, pada hari Kamis, 21 Agustus 2008.¹⁵

Jadi, sebelum menjabat sebagai hakim konstitusi Mahfud pernah menjabat sebagai Menteri Pertahanan RI pada tahun 2000-2001, Menteri Kehakiman dan HAM pada tahun 2001, Wakil Ketua Umum Dewan Tanfidz DPP Partai Kebangkitan Bangsa pada tahun 2002-2005, Rektor Universitas Islam Kadiri pada tahun 2003-2006, Anggota DPR-RI duduk Komisi III pada tahun 2004-2006, Anggota DPR-RI duduk Komisi I pada tahun 2006-2007, Anggota DPR-RI duduk Komisi III pada tahun 2007-2008, Wakil Ketua Badan Legislatif DPR-RI pada tahun 2007-2008, dan Anggota Tim Konsultan Ahli pada Badan Pembinaan Hukum Nasional Depkum-HAM Republik Indonesia. Selain itu beliau juga masih aktif mengajar di UII, UGM, UNS, UI, Unsoed, dan lebih dari 10 Universitas lainnya pada Program Pasca Sarjana S-2 dan S-3. Mata kuliah yang diajarkan adalah Politik Hukum, Hukum Tata Negara, Negara Hukum dan Demokrasi, serta pembimbing penulisan tesis dan desetasi.¹⁶

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Loc. cit.*

B. Pemikiran Prof. Dr. Moh. Mahfud tentang Wewenang MK Memutus Perselisihan tentang Hasil Pilkada

Untuk mengetahui peta pemikiran Prof. Dr. Moh Mahfud MD tentang penyelesaian perselisihan tentang hasil pikada tersebut, penulis telah melakukan identifikasi dan klasifikasi terhadap karya-karya Prof. Dr. Moh Mahfud MD yang terkait dengan persoalan penyelesaian perselisihan tentang hasil pikada, kemudian menyusunnya menjadi satu bagian utuh sekaligus mengkomparasikannya dengan berbagai hal yang berhubungan dengan penyelesaian perselisihan tentang hasil pikada.

Ketika kewenangan memutus perselisihan tentang hasil pikada ditangani MA, demi menegakkan keadilan MA berani mengambil inisiatif sendiri untuk membuat putusan di luar ketentuan undang-undang. Misalnya putusan MA yang berupa Putusan PK terhadap perselisihan tentang hasil pikada wali kota Depok yang membatalkan putusan Pengadilan Tinggi (PT) Jawa Barat karena dinilai melanggar kode etik dan menusuk rasa keadilan. Padahal menurut UU No. 32 Tahun 2004 yang berlaku pada waktu itu, putusan PT atas perselisihan tentang hasil pikada kabupaten/kota bersifat final dan mengikat. Namun MA tidak mengindahkan ketentuan UU tersebut dengan alasan untuk menegakkan keadilan. Ketika PT Jawa Barat membatalkan begitu saja hasil pikada yang telah ditetapkan KPUD atas pengaduan dan bukti sepihak dari pihak yang kalah, Nurmahmudi Ismail sebagai pemenang yang dikalahkan kemudian mengajukan peninjauan kembali (PK) dan MA mengabulkannya dengan tanpa mengindahkan UU No. 32/2004 yang menyatakan bahwa putusan PT

atas sengketa pilkada kabupaten/kota bersifat final dan mengikat. Ketika itu, MA menyatakan bahwa ketentuan UU tersebut tidak diindahkan oleh MA dengan alasan untuk menegakkan keadilan sehingga kemudian kita menerimanya sebagai “vonis keadilan” yang mengikat.¹⁷ Melalui artikel di harian Jawa Pos pada tanggal 24 Desember 2007, Prof. Dr. Moh. Mahfud MD mengatakan bahwa dipandang dari sudut politik hukum putusan MA tersebut tidaklah salah, tetapi justru hal itu bisa dilihat sebagai kemajuan dalam pembangunan hukum kita. Sebab, Pasal 24A UUD 1945 hasil amandemen menegaskan MA harus menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Meskipun jelas ketika itu MA melanggar/menyimpangi bunyi UU No. 32/2004 yang menyatakan bahwa putusan PT sudah final dan mengikat, namun menurut garis politik hukum dalam UUD 1945 hasil amandemen, putusan MA yang mengesampingkan bunyi formal UU demi menegakkan keadilan substansial boleh saja dilakukan MA, karena hal tersebut justru bisa dipandang sebagai bagian dari strategi pembangunan hukum yang responsif.¹⁸

Contoh lainnya adalah ketika MA yang juga melalui Putusan PK membatalkan hasil pilkada di Sulawesi Selatan (Sulsel) dan memerintahkan KPUD setempat untuk melakukan pilkada ulang di empat kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan. Padahal, menurut UU MA hanya dibolehkan memerintahkan penghitungan ulang atau pemungutan suara ulang untuk TPS-TPS tertentu. Alasan MA mengeluarkan Putusan PK tersebut adalah untuk

¹⁷ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, h. 382.

¹⁸ *Ibid.*, h. 381-383.

menegakkan keadilan. Sebab, yang menjadi persoalan dalam perkara Sulsel itu bukan kesalahan menghitung, melainkan kesalahan prosedur yang disengaja alias kecurangan. Kalau hanya dihitung ulang, tentu hasilnya akan sama, sedangkan kecurangannya tidak diluruskan.¹⁹ Prof. Dr. Moh. Mahfud MD juga mengatakan dalam artikel di *Seputar Indonesia* pada 2 Januari 2008 bahwa pengajuan PK atas vonis pilkada Sulsel merupakan alternatif terbaik.²⁰ Oleh karena itu, untuk menegakkan keadilan substansial maka kemudian MA mengesampingkan bunyi formal UU.

Putusan MA yang berani mengambil inisiatif sendiri untuk membuat putusan diluar ketentuan UU sudah sesuai politik hukum kita yang digariskan dalam UUD 1945 hasil amandemen asalkan dimaksudkan untuk menegakkan keadilan. Pasal 24A UUD 1945 hasil amandemen menegaskan, MA harus menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Pasal 28D menyebutkan, penegakan HAM haruslah berdasar kepastian hukum dan keadilan.²¹ Jadi, putusan PK terhadap perselisihan tentang hasil pilkada wali kota Depok yang membatalkan putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat dan putusan PK atas vonis pilkada Sulsel merupakan alternatif terbaik. Sebab, semua itu dilakukan MA untuk menegakkan keadilan substansial. Selain itu, sistem hukum kita memungkinkan lembaga peradilan untuk membuat putusan yang tidak sesuai dengan isi undang-undang asalkan dimaksudkan untuk menegakkan keadilan substansial. Lembaga peradilan kita bebas, bahkan diperintahkan, menggali nilai keadilan di dalam masyarakat tanpa harus

¹⁹ *Ibid.*, h. 383.

²⁰ *Ibid.*, h. 393.

²¹ *Ibid.*, h. 381-382.

terbelenggu atau mengikuti mentah-mentah bunyi UU.²² Meski begitu, “vonis responsif” MA itu bisa saja dilawan lagi dengan upaya hukum peninjauan kembali (PK), asalkan ada *novum* alias bukti baru. Bukti baru adalah bukti yang sudah ada saat perkara disidangkan, tetapi tidak/belum muncul di persidangan. Jadi, *novum* tersebut bukanlah bukti yang lahir kemudian setelah perkara divonis karena dicari-cari.²³ Sedangkan di MK, putusannya tidak bisa dilawan dengan upaya hukum peninjauan kembali (PK) karena bersifat *final and binding*.

Jadi, dari tulisan artikel Prof. Dr. Moh. Mahfud MD yang dimuat di harian Jawa Pos dan Seputar Indonesia yang mengomentari putusan MA terhadap kasus-kasus perselisihan tentang hasil pilkada, sebenarnya ketika kewenangan memutus perselisihan tentang hasil pilkada masih menjadi kewenangan MA untuk mengadili itu sudah baik dan sesuai dengan UUD 1945 hasil amandemen. Namun setelah UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diundangkan, kewenangan memutus perselisihan tentang hasil pilkada yang semula merupakan kewenangan MA dialihkan ke MK. Dalam Pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah tersebut menyatakan “Penanganan perselisihan hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan”. Sehingga pada tanggal 29 Oktober 2008, Ketua MA Prof. Dr.

²² *Ibid.*, h. 390-391.

²³ *Ibid.*, h. 384.

Bagir Manan dan Ketua MK Prof. Dr. Moh. Mahfud MD menandatangani berita acara pengalihan wewenang memutus perselisihan tentang hasil pilkada melalui nota kesepahaman antara MA dan MK sebagai pelaksanaan amanat UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

Bagi Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai pengawal konstitusi, demokrasi, dan hukum, keharusan mencari keadilan substansial ini selain dibenarkan UUD 1945 juga dimuat dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Di dalam Pasal 45 ayat 1 berbunyi, “Mahkamah Konstitusi memutus perkara berdasar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim.” Pasal tersebut menyebutkan, bukti dan keyakinan hakim harus menjadi dasar putusan untuk menegakkan keadilan substantif, apalagi jika pihak yang berperkara jelas-jelas meminta *ex aequo et bono* (putusan adil).²⁴

MK juga mempunyai tujuan utama menegakkan konstitusi yang di dalam konstitusi tersebut terdapat sendi-sendi demokrasi. Sendi demokrasi inilah yang harus ditegakkan oleh MK dalam pilkada. Namun yang perlu diperhatikan sampai sejauh mana MK dapat mengedepankan keadilan substantif dan mengesampingkan keadilan prosedural. MK yang merupakan lembaga peradilan tentu terikat dengan hukum acaranya yang menjadi pedoman dalam menyelesaikan perkara. MK harus berpegang teguh pada hukum acaranya, karena keadilan yang harus diwujudkan adalah keadilan yang lahir dari sebuah kepastian hukum. Proses peradilan kita sering

²⁴ *Ibid.*, h. 400-401.

menunjukkan kaburnya orientasi para penegak hukum antara menegakkan hukum dan menegakkan keadilan. Tujuan utama dalam berperkara seringkali bukanlah untuk menegakkan hukum atau menegakkan keadilan, tetapi lebih banyak bertujuan untuk memenangkan perkara. 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.²⁵

Point mendasar yang penulis simpulkan dari rangkaian gagasan Prof. Dr. Moh Mahfud MD adalah bahwa demi menegakkan keadilan substansial seorang hakim bisa keluar dari ketentuan UU asalkan hal itu memang benar-benar dimaksudkan untuk menegakkan keadilan, bahkan hakim dianjurkan untuk mau mencari dan menemukan alasan untuk tidak mengindahkan isi UU yang dinilainya tidak memberi keadilan itu. Dan di samping itu, penulis juga menyimpulkan dari sebuah tulisan yang juga berasal dari gagasan atau pemikiran Prof. Dr. Moh Mahfud MD bahwa untuk penanganan perselisihan tentang hasil pemilu termasuk perselisihan tentang hasil pilkada masih ada satu pintu lagi yang selama ini tidak banyak dilihat orang, yakni Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Menurut Pasal 80 dan 81 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2003, panitia tersebut bisa memeriksa sebuah sengketa berdasarkan asas penyelesaian sengketa apabila kesepakatan di antara pihak yang

²⁵ *Ibid.*, h. 305.

dusahakan Panwaslu tidak dicapai. Keputusan panitia itu bersifat final dan mengikat.²⁶

Sebagai sebuah gagasan, Prof. Dr. Moh Mahfud MD berpendapat mengenai pengujian yudisial sebaiknya diletakkan seluruhnya di bawah Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan ketatanegaraan. Artinya pengujian undang-undang terhadap UUD dan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi semuanya dijadikan kewenangan MK agar ada konsentrasi dan konsistensi penafsiran semua peraturan perundang-undangan dari yang paling tinggi (UUD) sampai yang paling rendah (Perda). Jika dengan gagasan itu kewenangan MK dianggap terlalu banyak maka bisa saja kewenangan lain yang selama ini ada di bawah MK dialihkan ke MA, misalnya kewenangan memutus pembubaran parpol dan atau kewenangan memutus sengketa hasil pemilu. Tentu saja perubahan-perubahan untuk hal-hal tersebut hanya dapat dilakukan melalui amandemen lanjutan atas UUD 1945 karena masalah-masalah tersebut sudah menjadi muatan konstitusi.²⁷ Prof. Dr. Moh Mahfud MD juga berpendapat jika kelak ada amandemen lanjutan atas UUD 1945 ada baiknya kita memikirkan kemungkinan *constitutional complaint* atau keluhan konstitusional untuk ditambahkan menjadi kewenangan MK. *Constitutional complaint* adalah pengajuan perkara ke MK atas pelanggaran hak konstitusional yang tidak ada instrumen hukum atasnya untuk memperkarakannya atau tidak tersedia lagi atasnya jalur

²⁶ Moh. Mahfud MD, *Islam, Politik, dan Kebangsaan*, Yogyakarta: LKiS, 2010, h. 115.

²⁷ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, *op. cit.*, h. 285.

penyelesaian hukum (peradilan).²⁸ Selain *constitutional complaint*, Prof. Dr. Moh Mahfud MD juga berpendapat agar dipertimbangkan kemungkinan dimasukkannya *constitutional question* (pertanyaan konstitusional) ke dalam lingkup kewenangan MK jika kelak akan melakukan amandemen lanjutan atas UUD 1945.²⁹

C. Konsekuensi Wewenang MK Memutus Perselisihan tentang Hasil Pilkada

Penyelesaian perselisihan tentang hasil pilkada bukanlah sebuah entitas ahistoris yang terlepas dari konteks formasi politik-hukum yang ada di Indonesia. Fungsi dan peran hukum sangat dipengaruhi dan kerap kali diintervensi oleh kekuatan politik.³⁰ Sehingga dikhawatirkan ketika MK menjadi politis dan diintervensi oleh kekuatan politik maka konsekuensi ditanganinya kewenangan memutus perselisihan tentang hasil pilkada oleh MK adalah misalnya MK membuat *ultra petita* (putusan yang tidak diminta oleh pemohon), mendasarkan pada teori yang tidak secara jelas dianut oleh konstitusi, melanggar asas *nemo iudex in causa sua* (memutus hal-hal yang berkaitan dengan kepentingannya sendiri), mengemukakan opini kepada publik atas kasus kongrit yang sedang diperiksa MK, dan mencari-cari perkara dengan menganjurkan siapapun untuk mengajukan permohonan ke MK. Apalagi jika diingat bahwa kebenaran pendapat, baik yang dituangkan di

²⁸ *Ibid.*, h. 287.

²⁹ *Ibid.*, h. 290.

³⁰ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, h. 1.

dalam vonis maupun yang menilai isi vonis, bersifat relatif karena tergantung pada perspektif teori dan atau dalil-dalil hukum yang dipergunakannya sebagai dasar putusan atau optik penilaian, maka ini juga menjadi rawan. Permasalahan tersebut bisa terjadi karena adanya kenyataan bahwa hukum di Indonesia cenderung lemah terutama jika ia berhadapan dengan sub-sistem politik. Dapat dikatakan bahwa struktur hukum dapat berkembang dalam segala konfigurasi politik yang ditandai dengan keberhasilan pembuatan kodifikasi dan unifikasi berbagai bidang hukum tetapi pelaksanaan fungsi atau penegakan fungsi hukum cenderung semakin lemah. Ketidak-sinkronan pertumbuhan antara fungsi dan struktur hukum itu disebabkan oleh terjadinya gangguan oleh tindakan-tindakan politik terhadap upaya penegakan fungsi hukum tersebut.³¹ Maka perlu dikaji secara matang aspek positif dan negatifnya ketika perselisihan tentang hasil pilkada ditangani MK untuk menentukan kebijakan yang lebih baik. Dan perlu pengkajian mendalam terhadap persoalan tersebut karena secara tidak langsung ikut membantu memulihkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap MK.

Dalam kaitan ini perlu ditekankan bahwa sebuah produk hukum itu bukanlah bangunan yang statis melainkan dapat berubah-ubah sesuai dengan fungsinya untuk melayani masyarakat. Jika politik sebagai sub-sistem kemasyarakatan berubah, produk hukumnya sebagai sub-sistem kemasyarakatan yang lain harus pula berubah. Sebab, hukum selalu

³¹ *Ibid.*, h. 3. Situasi tersebut seperti gambaran hubungan antara rel dan kereta api. Jika rel diibaratkan hukum dan kereta api sebagai politiknya, akan terlihat bahwa kereta api itu telah berjalan di luar relnya. Kerap kali hukum itu tidak ditegakkan sebagaimana mestinya karena adanya intervensi kekuatan politik.

berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakatnya.³² 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 mematuhi selama hak-hak rakyat tidak diselewengkan.³³

Secara konseptual, metodologis studi tersebut membagi konfigurasi politik dan produk hukum secara dikotomis yaitu konfigurasi politik demokratis dan non-demokratis serta produk hukum yang responsif dan konservatif.³⁴ Ketika konfigurasi politik tampil secara demokratis, produk hukum tentang penyelesaian perselisihan tentang hasil pilkada cenderung lebih bersifat responsif yang ditandai dengan pemberian peran yang luas kepada lembaga kehakiman untuk mengatur independensinya sendiri, dalam arti lebih menonjolkan kekuasaan yang bebas merdeka. Asumsi dasar yang dipergunakan dalam kajian ini adalah hukum merupakan produk politik sehingga karakter setiap produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbalanced kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya. Asumsi ini dipilih berdasarkan kenyataan bahwa setiap produk hukum merupakan produk keputusan politik sehingga hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi di kalangan para politisi. Meskipun dari sudut *das sollen* ada pandangan bahwa politik harus tunduk pada ketentuan hukum, kajian ini lebih melihat sudut “*das sein*” atau

³² Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, h. 273.

³³ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, *op. cit.*, h. 270.

³⁴ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, *op. cit.*, h. 273.

empiriknya bahwa hukumlah yang dalam kenyataannya ditentukan oleh konfigurasi politik yang melatarbelakanginya.³⁵ Jadi, hukum merupakan produk politik yang materi-materinya ditentukan oleh hasil permainan politik dan penegakannya juga ditentukan oleh permainan politik.

Sebagai referensi, dapatlah dikemukakan gagasan Prof. Dr. Moh. Mahfud MD bahwa agar MK tidak menjadi politis dan melampaui batas atau masuk ke ranah kekuasaan lain maka ada sepuluh rumusan larangan yang harus dijadikan rambu-rambu oleh MK, yaitu: MK tidak boleh membuat putusan yang bersifat mengatur, MK tidak boleh membuat *ultra petita* (putusan yang tidak diminta oleh pemohon), MK tidak boleh menjadikan undang-undang sebagai dasar pembatalan undang-undanglainnya, MK tidak boleh mencampuri masalah-masalah yang didelegasikan oleh UUD kepada lembaga legislatif untuk mengaturnya dengan atau dalam undang-undang sesuai dengan pilihan politiknya sendiri, MK tidak boleh mendasarkan pada teori yang tidak secara jelas dianut oleh konstitusi, MK tidak boleh melanggar asas *nemo iudex in causa sua* (memutus hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan dirinya sendiri), para hakim MK tidak boleh berbicara atau mengemukakan opini kepada publik atas kasus konkret yang sedang diperiksa MK (termasuk di seminar-seminar dan pada pidato-pidato resmi), para hakim MK tidak boleh mencari-cari perkara dengan menganjurkan siapapun untuk mengajukan gugatan atau permohonan ke MK, para hakim MK tidak boleh secara proaktif menawarkan diri sebagai penengah dalam silang sengketa

³⁵ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, op. cit, h. 4.

politik antar-lembaga negara atau antar-lembaga politik, dan MK tidak boleh ikut membuat opini tentang eksistensi atau tentang baik atau buruknya UUD atau tentang apakah UUD yang sedang berlaku itu perlu diubah atau dipertahankan.³⁶ Oleh karenanya, dalam upaya memahami gagasan Prof. Dr. Moh Mahfud MD ini, pembacaan konteks politik-hukum menjadi tak terelakkan dalam upaya memperoleh pemahaman yang integral atas gagasan tersebut dalam rangka merekonstruksi kewenangan lembaga kehakiman yang tumpang tindih seperti penanganan perselisihan tentang hasil pilkada ini menjadi lebih baik.

Tampaknya memang diperlukan pembatasan atau pemagaran dalam pelaksanaan kewenangan MK sekaligus penambahan atau pengembangan kewenangan MK jika suatu saat dilakukan amandemen lanjutan atas UUD 1945. Selain pemagaran dengan sepuluh rambu seperti yang dikemukakan di atas, Prof. Dr. Moh Mahfud MD juga menyarankan agar MK juga diberi tambahan kewenangan untuk lebih memantapkan supremasi konstitusi. Tambahan kewenangan tersebut adalah melakukan pengujian atas semua peraturan perundang-undangan sehingga ada konsistensi semua peraturan perundang-undangan mulai dari UUD sampai dengan Perda, memutus *constitutional complaint*, dan memutus atau menjawab *constitutional question*.³⁷

Sejarah tata pemerintahan Indonesia senantiasa ditandai oleh usaha yang terus-menerus untuk mencari titik keseimbangan termasuk soal penyelesaian

³⁶ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, op. cit, h. 281-284.

³⁷ *Ibid.*, h. 291.

perselisihan tentang hasil pilkada. Terhadap dilema tersebut pemerintah memberi respon yuridis yang bervariasi dari waktu ke waktu tergantung pada konfigurasi konstitusional dan konfigurasi politik pada waktu tertentu. Konsep negara demokrasi dan negara hukum yang lahir sebagai saudara kembar telah membawa prinsip pemisahan atau pembagian kekuasaan ke dalam organ-organ tersendiri yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif.³⁸ Pembagian kekuasaan ke dalam tiga poros yang kemudian dikenal sebagai Trias Politika dimaksudkan untuk mendobrak absolutisme atau sistem pemerintahan yang totaliter. Untuk lebih jelasnya, berikut ini uraian lebih detail tentang perubahan-perubahan politik yang berkonsekuensi pada perubahan hukum. Pada masa penggarisan UUD 1945, pelembagaan kekuasaan negara atas poros-poros seperti itu jelas sekali sangat dipengaruhi oleh Trias Politika, minimal hal itu bisa dilihat dari adanya kekuasaan-kekuasaan yang dibangun dalam 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. Sebab, salah satu ciri dan prinsip pokok dari negara demokrasi dan negara hukum adalah lembaga peradilan yang bebas dari kekuasaan lain dan tidak memihak.³⁹ Penganutan atas prinsip ini tertuang dalam 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

³⁸ Kekuasaan yudikatif dalam perkembangannya juga mengalami pemisahan, yakni adanya pembagian kewenangan antara MK dan MA.

³⁹ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, op. cit, h. 271.

Undang-Undang. Penjelasan pasal 24 dan 25: kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu, harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim.

Pada era Orde Lama, mungkin karena situasi revolusi dan pengalaman bernegara yang baru dimulai, maka meskipun ketika itu ada Departemen Kehakiman di samping Mahkamah Agung, dapat dikatakan tidak ada yang mempersoalkan, apalagi prinsip kemerdekaan hakim di dalam UUD 1945 tidak dibingkai dengan struktur organisasi tertentu. Keadaan itu berlangsung tanpa membawa kontroversi yang berarti. Namun, keadaan menjadi berubah ketika pada 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.⁴⁰ Sedangkan setelah Orde Baru lahir dengan tema menegakkan kehidupan yang konstitusional atau melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, maka upaya memberikan kemerdekaan pada kekuasaan kehakiman mulai diteriakkan. 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.⁴¹ Hal itu tetap dapat menjadi persoalan jika dikaitkan dengan keinginan untuk mengimplementasikan prinsip kekuasaan kehakiman yang

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

bebas merdeka. Sebab, dengan peletakan hakim sebagai aparat eksekutif, 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. Misalnya adanya 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. 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. Hal tersebut dimaksudkan untuk mengantisipasi terjadinya intervensi atas kebebasan hakim karena persoalan struktural, psikologis, dan watak korps dan birokrasi yang biasanya membawa atau menuntut ikatan tertentu.

Kebebasan lembaga peradilan dari campur tangan dan intervensi kekuatan di luarnya merupakan masalah yang sangat esensial dalam penegakan hukum. Independensi kekuasaan hakim merupakan salah satu hal yang amat penting di dalam negara hukum, tetapi yang terjadi di Indonesia adalah adanya gap antara *das sollen* dan *das sein*.⁴² Dalam rangka demokrasi dan hukum dengan pembagian kekuasaan ke dalam poros-poros tertentu itu tercakup pula gagasan fundamental tentang perlunya kekuasaan peradilan

⁴² *Ibid.*, h. 268.

(kehakiman) yang bebas merdeka dan aman dari pengaruh dan intervensi kekuatan-kekuatan lain. Memang membenahan 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.⁴³

Dunia peradilan kita bukan hanya tidak bebas penuh dari kekuatan politik eksekutif, tetapi tidak kalah jeleknya adalah tidak bebas dari bobroknya moral para penegaknya. Jika kebebasan struktural diberikan tanpa adanya membenahan moral dan sistem pengawasan yang kuat, bisa-bisa kebebasan itu digunakan untuk memperlmainkan hukum dan keadilan. Harus diakui bahwa dalam kenyataannya kebobrokan 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. Isu 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, bahkan pada bulan Oktober 2013 kemarin kita dikejutkan oleh berita seperti itu di MK.

⁴³ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, op. cit, h. 306-307.

Jadi, yang menjadi persoalan dalam proses peradilan kita saat ini bukan saja terletak pada aturan hukumnya, tetapi lebih kepada aparat penegak hukumnya. Dalam program penegakan hukum atau supremasi hukum di seluruh dunia di manapun menurut Friedmen ada 3 hal, yaitu 1) *substance* (aturan hukumnya), 2) *structure* (aparat hukumnya), dan 3) *culture* (budaya hukumnya). Dari ketiga unsur tersebut yang saat ini harus menjadi pokok perhatian adalah pada *substance* (aturan hukumnya) karena seringkali para penegak hukum membelok-belokan aturan secara kolusi. Proses peradilan kita sering menunjukkan kaburnya orientasi para penegak hukum antara menegakkan hukum dan menegakkan keadilan. Tujuan utama dalam perkara belakangan ini bukanlah menegakkan hukum atau menegakkan keadilan, tetapi lebih banyak bertujuan memenangkan perkara. 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.