



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 91/PUU-XX/2022**

Tentang

Periodisasi Jabatan Pimpinan Organisasi Advokat

- Pemohon** : **Zico Leonard Djagardo Simanjuntak**
- Jenis Perkara** : Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat (UU 18/2003) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
- Pokok Perkara** : Pengujian Materiil Pasal 28 ayat (3) UU 18/2003 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945.
- Amar Putusan** :
1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;
 2. Menyatakan Pasal 28 ayat (3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4288) yang menyatakan, “Pimpinan Organisasi Advokat tidak dapat dirangkap dengan pimpinan partai politik, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat daerah” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “Pimpinan organisasi advokat memegang masa jabatan selama 5 (lima) tahun dan hanya dapat dipilih kembali 1 (satu) kali dalam jabatan yang sama, baik secara berturut-turut atau tidak berturut-turut, dan tidak dapat dirangkap dengan pimpinan partai politik, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah”;
 3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya
- Tanggal Putusan** : Senin, 31 Oktober 2022.
- Ikhtisar Putusan** :

Pemohon adalah perseorangan warga Negara Indonesia, yang memiliki kualifikasi sebagai Advokat. Selanjutnya Pemohon merasa dirugikan hak konstitusionalnya baik secara aktual maupun secara potensial dengan diberlakukannya ketentuan Pasal 28 ayat (3) UU 18/2003. Pemohon menganggap norma *a quo* menimbulkan ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum berkenaan dengan masa jabatan dan periodisasi jabatan pimpinan organisasi Advokat, karena selama ini, pembatasan masa jabatan pimpinan organisasi Advokat hanya dituangkan kedalam AD/ART yang merupakan bagian dalam susunan organisasi sebagaimana ketentuan Pasal 28 ayat (2) UU 18/2003. Selain itu, pemberlakuan norma *a quo* merampas hak Pemohon sebagai Advokat untuk menjadi pimpinan organisasi Advokat. Terlebih, tanpa adanya pembatasan masa jabatan dan periodisasi jabatan pimpinan organisasi advokat dalam UU 18/2003, berpotensi menimbulkan kesewenang-wenangan kekuasaan (*abuse of power*);

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena permohonan Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstiusionalitas norma Pasal 28 ayat (3) UU 18/2003 terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Terkait kedudukan hukum Pemohon menurut Mahkamah, Pemohon telah menjelaskan perihal hak konstiusionalnya yang menurut anggapannya dirugikan dengan berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian, yakni Pasal 28 ayat (3) UU 18/2003. Selain itu, anggapan kerugian hak konstiusional yang dijelaskan Pemohon memiliki hubungan sebab-akibat (*causal verband*) dengan berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian. Dengan demikian, berdasarkan pertimbangan tersebut Mahkamah berpendapat Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*;

Bahwa oleh karena permohonan *a quo* telah jelas maka dengan mendasarkan pada Pasal 54 UU MK, Mahkamah berpendapat tidak terdapat urgensi maupun kebutuhan untuk mendengar keterangan pihak-pihak sebagaimana disebut dalam Pasal 54 UU MK.

Bahwa sebelum mempertimbangkan lebih lanjut dalil permohonan Pemohon *a quo* Mahkamah terlebih dahulu akan mempertimbangkan permohonan Pemohon berkaitan dengan ketentuan Pasal 60 ayat (2) UU MK dan Pasal 78 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (PMK 2/2021), yang pada pokoknya, ketentuan norma Pasal 28 ayat (3) UU 18/2003 pernah diajukan sebelumnya dan telah diputus dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 014/PUU-IV/2006 yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada 30 November 2006, dengan amar “Menyatakan permohonan para Pemohon ditolak untuk seluruhnya”; dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XVI/2018 yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada 28 November 2019, dengan amar putusan “Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya”. Setelah Mahkamah mempelajari secara saksama, telah ternyata Perkara Nomor 014/PUU-IV/2006 menggunakan dasar pengujian, yaitu: Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3), Pasal 28E ayat (3), Pasal 28J ayat (1) dan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, serta Perkara Nomor 35/PUU-XVI/2018 menggunakan dasar pengujian, yaitu: Pasal 28, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945. Sementara itu, berkenaan dengan alasan konstiusional yang digunakan dalam Perkara Nomor 014/PUU-IV/2006 pada intinya adalah larangan rangkap jabatan pimpinan organisasi advokat sebagai pengurus partai politik, sedangkan Perkara Nomor 35/PUU-XVI/2018 menggunakan alasan pada intinya berkenaan dengan pembentukan organisasi advokat;

Selanjutnya, telah ternyata terdapat perbedaan dasar pengujian dalam permohonan Perkara Nomor 014/PUU-IV/2006 dan permohonan Perkara Nomor 35/PUU-XVI/2018 dengan dasar pengujian permohonan *a quo*, Selain itu, terdapat pula perbedaan alasan konstiusional dalam permohonan permohonan Perkara Nomor 014/PUU-IV/2006 dan permohonan Perkara Nomor 35/PUU-XVI/2018 dengan alasan konstiusional permohonan *a quo*. Oleh karena itu, terlepas secara substansial permohonan Pemohon beralasan menurut hukum atau tidak, berdasarkan ketentuan Pasal 60 ayat (2) UU MK dan Pasal 78 ayat (2) PMK 2/2021, permohonan *a quo* dapat diajukan kembali;

Terhadap pengujian konstiusionalitas Pasal 28 ayat (3) UU 18/2003 sebagaimana didalilkan Pemohon, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

- Bahwa pada prinsipnya Advokat adalah penegak hukum, hal ini sebagaimana termuat dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU 18/2003. Selanjutnya berkenaan dengan hal tersebut, Mahkamah telah pernah mempertimbangkan dan memutuskan bagaimana sejatinya posisi advokat sebagai salah satu unsur penegak hukum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 014/PUU-IV/2006. Menurut Mahkamah, advokat mempunyai kedudukan setara dengan penegak hukum lainnya, tetap terkait erat dengan penegak hukum lainnya, antara lain seperti hakim, polisi dan jaksa, dalam rangka menjaga dan menjamin terciptanya kepastian hukum bagi semua pencari keadilan untuk mewujudkan supremasi hukum dan keadilan;

- Bahwa Sebagai sebuah profesi, para advokat juga tergabung dalam organisasi advokat yang melaksanakan fungsi membentuk kode etik, menegakkan kode etik dan fungsi lain seperti menyelesaikan masalah-masalah profesi, membela hak-hak anggota dan juga sebagai sarana saling berbagi informasi yang diperlukan dalam melaksanakan tugas profesi. Jika dikaitkan dengan substansi yang diatur dalam UU 18/2003, dapat dipahami organisasi advokat sebagai sebuah organisasi profesi juga merujuk pada kerangka organisasi profesi dimaksud. Dalam hal ini, organisasi advokat diberi tugas dan fungsi untuk menyusun kode etik dan pada saat yang sama, organisasi profesi juga melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan kode etik profesi. Fungsi organisasi profesi dimaksud harus dilaksanakan secara profesional. Sebab, sebuah organisasi profesi menuntut segala aspek yang berkenaan dengan profesi, termasuk pengelolaan organisasi secara profesional. Sejalan dengan itu, organisasi profesi harus dijauhkan dari segala praktik pengelolaan yang dapat meruntuhkan kewibawaan organisasi di mata para anggota penyandang profesi;
- Bahwa agar organisasi profesi tetap profesional, berwibawa dan terjaga soliditasnya, maka adanya suatu keharusan penerepan prinsip tata kelola organisasi profesi yang baik. Di antara prinsip tata-kelola organisasi dimaksud adalah adanya partisipasi anggota, yaitu organisasi profesi memberikan ruang yang sama bagi semua anggota profesi untuk terlibat dalam mengelola dan berperan dalam organisasi profesi. Partisipasi anggota dalam pengelolaan organisasi mengharuskan praktik dominasi dalam organisasi untuk dicegah sedemikian rupa. Pada posisi demikian, partisipasi anggota tanpa dominasi dimaksud mengharuskan organisasi profesi untuk mengatur pembatasan terhadap pemegang kekuasaan organisasi profesi. Dalam hal ini, advokat sebagai penegak hukum sudah seharusnya memiliki tata kelola organisasi yang dapat mencegah adanya dominasi individu yang dapat berujung pada penyalahgunaan kekuasaan yang jamak dipahami: *power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*;
- Bahwa norma Pasal 28 ayat (3) UU 18/2003 tidak mengatur mengenai pembatasan masa jabatan pimpinan organisasi advokat karena ketentuan mengenai masa jabatan pimpinan organisasi advokat dituangkan ke dalam bagian susunan organisasi advokat yang diatur pada AD/ART organisasi advokat sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 28 ayat (2) UU 18/2003. Oleh sebab itu, masing-masing organisasi advokat dapat dengan bebas mengaturnya sedemikian rupa sehingga memungkinkan seseorang menjabat sebagai pimpinan organisasi advokat secara berulang-ulang karena tidak adanya pengaturan ihwal batasan perodesasi masa jabatan di tingkat undang-undang. Dalam batas penalaran yang wajar, model pengaturan yang demikian dapat menghilangkan kesempatan yang sama bagi para anggota dalam mengelola organisasi serta kaderisasi dan regenerasi kepemimpinan dalam organisasi advokat. Hal demikian dapat berujung pada ketidakpastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama di hadapan hukum;
- Bahwa dalam batas penalaran yang wajar, apabila dikaitkan dengan advokat sebagai penegak hukum yang mempunyai kedudukan setara dengan penegak hukum lainnya, pembatasan masa jabatan pimpinan organisasi advokat seharusnya diatur secara jelas dalam norma undang-undang seperti halnya penegak hukum lainnya, atau setidaknya dilakukan rotasi secara periodik (*tour of duty*) untuk menghindari penyalahgunaan kewenangan. Selain itu, Rumusan yang membatasi masa jabatan dan periodisasi jabatan pimpinan organisasi advokat menjadi salah satu cara untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan kesederajatan bagi setiap orang di hadapan hukum (*equality before the law*) bagi semua anggota organisasi advokat yang memenuhi persyaratan, sehingga dapat membuka kesempatan untuk memenuhi ketentuan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Selain itu, pembatasan masa jabatan dan perodesasi jabatan dapat memenuhi salah satu prinsip negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945;
- Bahwa apabila dibandingkan dengan organisasi penegak hukum lainnya, pembatasan masa jabatan pimpinan lembaga penegak hukum dimaksud dibatasi secara jelas oleh norma di tingkat undang-undang atau dilakukan rotasi secara periodik. Dalam konteks itu, sebagai sebuah organisasi yang diposisikan sama dengan lembaga penegak hukum

lainnya, menjadi kebutuhan pula untuk mengatur secara jelas pembatasan masa jabatan termasuk pembatasan periodisasi jabatan pimpinan organisasi advokat. Hal ini dilakukan dalam rangka memberikan jaminan terciptanya kepastian hukum dan kesempatan yang sama di hadapan hukum bagi setiap anggota yang tergabung dalam organisasi advokat. Pembatasan demikian sesuai dengan semangat pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan negara;

- Bahwa berkenaan dengan pembatasan masa jabatan dan periodisasi jabatan tersebut, menurut Mahkamah, masa jabatan pimpinan organisasi advokat adalah 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Pilihan 5 (lima) tahun tersebut didasarkan kepada praktik pembatasan masa jabatan yang secara umum digunakan oleh organisasi advokat atau organisasi pada umumnya. Sementara itu, berkenaan dengan masa jabatan 2 (dua) kali periode tersebut dapat dilakukan secara berturut-turut atau secara tidak berturut-turut. Dengan diletakkan dalam cara berfikir demikian, akan menghilangkan atau mencegah potensi penyalahgunaan kekuasaan dalam tubuh organisasi advokat;
- Bahwa dengan telah dinyatakan Pasal 28 ayat (3) UU 18/2003 inkonstitusional secara bersyarat, di mana secara faktual sangat mungkin terdapat pimpinan organisasi advokat yang sedang memegang jabatan yang sama lebih dari 2 (dua) periode sebelum putusan *a quo*, maka untuk alasan kepastian hukum dan tidak menimbulkan persoalan dalam organisasi advokat, pimpinan organisasi advokat yang bersangkutan tetap menjalankan tugasnya hingga berakhir masa jabatannya dan selanjutnya pengisian masa jabatan pimpinan organisasi advokat disesuaikan dengan pemaknaan baru terhadap norma Pasal 28 ayat (3) UU 18/2003 sebagaimana putusan *a quo*.

Bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah pokok permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum. Dengan demikian selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amar putusan sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan Pasal 28 ayat (3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4288) yang menyatakan, "Pimpinan Organisasi Advokat tidak dapat dirangkap dengan pimpinan partai politik, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat daerah" bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "Pimpinan organisasi advokat memegang masa jabatan selama 5 (lima) tahun dan hanya dapat dipilih kembali 1 (satu) kali dalam jabatan yang sama, baik secara berturut-turut atau tidak berturut-turut, dan tidak dapat dirangkap dengan pimpinan partai politik, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah";
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*)

Bahwa terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*, terdapat pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari Hakim Konstitusi Anwar Usman dan Hakim Konstitusi Daniel Yusmic P. Foekh, sebagai berikut:

1. Bahwa Secara doktriner, sistem politik sebuah negara dapat dibedakan antara suprastruktur politik dan infrastruktur politik. Suprastruktur politik adalah suasana kehidupan yang berhubungan dengan alat kelengkapan negara, yang diperlukan guna menunjang jalannya pemerintahan, yang mencakup susunan, kedudukan, tugas, dan wewenang, serta hubungan diantara alat kelengkapan negara secara formal. Sementara, infrastruktur politik adalah suasana kehidupan di luar alat kelengkapan negara, namun memberikan pengaruh terhadap kebijakan yang diambil oleh suprastruktur politik. Dengan kata lain, suprastruktur politik terkait dengan fenomena kehidupan politik di

tingkat pemerintahan, sedangkan infrastuktur politik terkait dengan fenomena kehidupan politik di tingkat kemasyarakatan. Selanjutnya yang dimaksud Suprastruktur politik antara lain meliputi, MPR, DPR, DPD, MK, MA, BPK, dan KY. Sedangkan infrastruktur politik antara lain meliputi, partai politik (*political parties*), kelompok kepentingan (*interest group*), kelompok penekan (*pressure group*), media komunikasi politik dan tokoh politik. Dilihat dari infrastruktur politik Organisasi Advokat merupakan bagian dari kelompok kepentingan.

2. Bahwa dalam sistem politik, infrastruktur politik berperan dalam memberikan masukan (*input*) kepada suprastruktur politik, agar kebijakan yang akan diambil oleh suprastruktur politik menjadi demokratis dan berkualitas. Oleh sebab itu, Mahkamah semestinya menggelar persidangan lanjutan dengan agenda mendengar keterangan DPR, Presiden, dan/atau pihak terkait agar Mahkamah mendapatkan pengayaan yang lebih komprehensif, misalnya untuk mengetahui alasan filosofis dan sosiologis serta mengapa UU 18/2003 tidak mengatur tentang pembatasan masa jabatan ketua umum Organisasi Advokat. Terlebih norma yang diajukan pengujian tidak mengatur mengenai pembatasan masa jabatan, sehingga menjerumuskan Mahkamah menjadi *positive legislature*. Dalam kapasitasnya sebagai suprastruktur politik, seharusnya Mahkamah membuka sidang mendengar/meminta masukan (*input*) dari Organisasi Advokat (sebagai infrastruktur politik). Lagi pula karakteristik putusan Mahkamah yang bersifat final dan mengikat serta *erga omnes* akan berdampak pada Organisasi Advokat dan anggota yang jumlahnya cenderung bertambah seiring kebutuhan dan ragam persoalan hukum yang terjadi di masyarakat.
3. Bahwa kekhawatiran Pemohon akan terjadinya *abuse of power* dalam suatu organisasi advokat dibandingkan dengan polisi, jaksa, dan hakim, adalah tidak tepat. Perbandingan tersebut tidak bisa dilakukan secara *apple to apple* karena advokat bersifat informal dan bagian dari infrastruktur politik, sedangkan polisi, jaksa, dan hakim merupakan penegak hukum yang bersifat formal dan bagian dari suprastruktur politik.
4. Bahwa dari segi pendanaan, organisasi Advokat tidak dibiayai oleh negara. Sumber utama pendanaan/keuangan organisasi advokat berasal dari iuran wajib dan/atau sukarela dari anggota, sehingga negara tidak terlibat dalam pendanaan/keuangan Organisasi Advokat. Selanjutnya, keinginan Pemohon agar UU 18/2003 mengatur batasan masa jabatan ketua umum Organisasi Advokat hanya 2 (dua) kali masa jabatan, adalah sangat berlebihan. Pemohon tidak menyadari bahwa niat baiknya untuk membatasi 2 (dua) kali masa jabatan tersebut justru menjerumuskan Mahkamah ke luar batas demarkasi, dengan menerobos kedaulatan anggota dari Organisasi Advokat. Oleh karenanya, wajar apabila anggota dari Organisasi Advokat diberikan keleluasaan dan kebebasan secara mandiri dan independen untuk mengatur sendiri hal ihwal organisasinya dalam AD/ART ataupun peraturan internal lainnya. Terlebih, Substansi norma Pasal 28 ayat (3) UU 18/2003 mengatur larangan rangkap jabatan bagi pimpinan organisasi advokat dengan pimpinan partai politik, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, bukan pembatasan masa jabatan ketua umum. Hal inilah yang semestinya menjadi perhatian utama Mahkamah. Dengan tidak diaturnya pembatasan masa jabatan bagi ketua umum, untuk mengetahui aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis sudah seharusnya Mahkamah membuka sidang lanjutan mendengar pihak-pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 UU MK termasuk pihak yang berkepentingan *in casu* Organisasi Advokat.
5. Bahwa terdapat pembatasan peran negara terkait dengan susunan Organisasi Advokat, khususnya mengenai pembatasan masa jabatan dari pengurus organisasi tersebut diserahkan kepada anggota yang memiliki kedaulatan penuh. Hal ini sesuai dengan semangat demokrasi bahwa pemegang kedaulatan dipegang oleh anggota Organisasi Advokat itu sendiri, sehingga sudah tepat pembatasan masa jabatan diserahkan kepada anggota untuk diatur dalam AD/ART. Selain itu, terdapat juga kemandirian organisasi advokat dalam rangka menjaga independensi profesi advokat dan fungsi-fungsinya

tersebut bisa terlaksana dengan baik, maka pemilihan pimpinan Organisasi Advokat, termasuk masa jabatan, dan berapa kali bisa menduduki jabatan pimpinan organisasi tersebut, semuanya ditentukan dari dan oleh anggota. Sebab anggota organisasilah yang lebih tahu dengan kebutuhannya, bukan orang dari luar organisasi dan bukan juga oleh negara. Oleh karenanya, Mahkamah seharusnya tidak terperangkap menjadi *positive legislature*.

6. Bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, sekalipun mayoritas hakim mengabulkan permohonan *a quo*, Mahkamah seharusnya mendengar terlebih dahulu keterangan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden serta keterangan pihak terkait secara langsung maupun tidak langsung.