



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 067/PUU-II/2004
TENTANG
PENGAWASAN ADVOKAT**

- Pemohon** : 1. Domungus Maurits Luitnan, S.H.;
2. L.A. Lada, S.H.; 3. H. Azi Ali, Tjasa, S.H., M.H.
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU Mahkamah Agung) terhadap Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Pokok Perkara** : Pasal 36 UU Mahkamah Agung beserta penjelasannya mengenai pengawasan advokat bertentangan dengan Pasal 24 ayat (1) dan (3) UUD 1945 mengenai hak atas kepastian hukum.
- Amar Putusan** : Mengabulkan permohonan para Pemohon.
- Tanggal Putusan** : Senin 14 Februari 2005.
- Ikhtisar Putusan** :

Pemohon adalah para advokat yang berstatus sebagai penegak hukum. Sesuai dengan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat (UU Advokat), advokat berstatus sebagai penegak hukum, bebas dan mandiri yang dijamin oleh hukum dan peraturan perundang-undangan.

Pemohon mengajukan pengujian Pasal 36 dan penjelasannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU Mahkamah Agung) terhadap Pasal 24 ayat (1) dan (3) UUD 1945.

Pemohon mendalilkan hak konstitusionalnya diabaikan dengan berlakunya Pasal 36 UU Mahkamah Agung tentang ketentuan bahwa "*Mahkamah Agung dan Pemerintah melakukan pengawasan atas Penasihat Hukum dan Notaris*" telah membatasi kekuasaan Kehakiman yang dimiliki oleh advokat sebagaimana yang dijamin dalam Pasal 24 ayat (1) dan (3) UUD 1945.

Pemohon mendalilkan bahwa berlakunya Pasal 36 UU Mahkamah Agung yang memberikan kewenangan Mahkamah Agung dan Pemerintah (dalam hal ini diwakili oleh Menteri Kehakiman) untuk mengawasi advokat adalah kontradiktif dengan Pasal 12 UU Advokat yang memberikan kewenangan bagi Organisasi Advokat untuk melakukan pengawasan terhadap advokat. Akibatnya telah terjadi ketidakpastian hukum dalam pengawasan terhadap Pemohon dan Advokat pada umumnya. Pengawasan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Pemerintah atas kinerja para advokat dianggap sebagai bentuk mengekangan yang bertentangan dengan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan," maupun Pasal 24 ayat (3) yang berbunyi, "Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang."

Pemohon berpotensi mengalami kerugian langsung dengan berlakunya Pasal 36 UU Mahkamah Agung dimana Mahkamah Agung dan Pemerintah (Menteri Kehakiman) berhak untuk melakukan penindakan berupa; pemberhentian sementara advokat dari jabatan advokat hingga pencabutan praktik ijin sebagai advokat. Dengan demikian, maka Mahkamah Agung dan Pemerintah (Menteri Kehakiman) dianggap dapat dengan sewenang-wenang melakukan penindakan pada advokat yang pada akhirnya mencederai kemandirian advokat sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman.

Dalam petitumnya, Pemohon memohon Majelis Hakim Konstitusi untuk menerima dan mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya; menyatakan UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung Khusus Pasal 36 berikut Penjelasannya sepanjang mengenai "Mahkamah Agung dan Pemerintah melakukan pengawasan atas Penasihat Hukum", bertentangan dengan UUD 1945; menyatakan UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung Khusus Pasal 36 berikut Penjelasannya sepanjang menyangkut "Mahkamah Agung dan Pemerintah melakukan pengawasan atas Penasihat Hukum" tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dalam menentukan apakah Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili dan memutus permohonan *a quo* sebagaimana ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 jo. Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK), maka Mahkamah melakukan sejumlah penalaran yakni;

Sudah diterima doktrin yang menyatakan, dalam menafsirkan konstitusi tatkala terjadi pertentangan satu undang-undang dengan undang-undang lain maka asas-asas yang berlaku dalam penafsiran hukum, yaitu (1) *lex posteriore derogat legi priori*, (2) *lex superiore derogat lex inferiori*, (3) *lex specialis derogat lex generalis*, juga berlaku. Hal demikian, antara lain, ditegaskan oleh Prof. Dr. H.C. Heinrich Scholler, "... *the legal interpretation mentioned above (constitutional interpretation principles) is also the basis of the principles on constitutional interpretation; in reality we can support the idea that basically legal interpretation and constitutional interpretation are grounded*

on the same principles” [...penafsiran hukum sebagaimana disebutkan di atas (asas-asas penafsiran konstitusi) adalah juga merupakan landasan bagi penerapan asas-asas dalam penafsiran konstitusi; pada kenyataannya kita dapat menyetujui pemikiran bahwa pada dasarnya penafsiran hukum dan penafsiran konstitusi berlandaskan pada asas-asas yang sama”].

Dalam melakukan penafsiran dimaksud, terlepas dari metode penafsiran mana pun yang dipilih, Mahkamah berpegang pada sejumlah dalil (proposisi), yaitu:

1. konstitusi atau undang-undang dasar adalah seperangkat aturan;
2. aturan-aturan yang terdapat dalam konstitusi atau undang-undang dasar memiliki kedudukan tertinggi;
3. aturan-aturan yang dituangkan dalam undang-undang adalah lebih rendah kedudukannya;
4. dalam hal terjadi pertentangan atau kontradiksi maka aturan yang lebih rendah harus memberi jalan kepada yang lebih tinggi;
5. dalam hal terjadi sengketa, adalah hakim yang menentukan standar penilaian konstitusionalitas berdasarkan konstitusi itu sendiri, bukan berdasarkan apa yang disukai oleh hakim yang diartikan sebagai apa yang dimaksud oleh konstitusi.

Dalil-dalil di atas, yang oleh Mahkamah dijadikan ukuran dalam menilai kewenangan Mahkamah atas permohonan *a quo*, karena terdapat dua atau lebih undang-undang yang saling bertentangan dan menimbulkan keragu-raguan dalam penerapannya yang bermuara pada tidak adanya kepastian hukum sehingga menurut penalaran yang normal keadaan demikian potensial mengakibatkan terlanggarnya atau tidak terlaksanakannya ketentuan Undang-Undang Dasar dan/atau prinsip-prinsip yang melekat padanya, oleh karena itu telah nyata bagi Mahkamah bahwa terdapat persoalan konstitusionalitas undang-undang. Sebagai pengawal konstitusi, tidak terdapat keragu-raguan pada Mahkamah untuk menyatakan diri berwenang guna memeriksa dan memutus permohonan *a quo*, terlepas dari terbukti tidaknya dalil-dalil para Pemohon setelah dilakukan pemeriksaan dalam persidangan.

Meskipun, dengan pernyataan demikian, tidak terkandung maksud bahwa Mahkamah berwenang mengadili setiap persoalan pertentangan antar undang-undang, melainkan hanya apabila pertentangan demikian menurut penalaran yang normal menimbulkan persoalan konstitusionalitas berupa peluang terlanggarnya atau tidak terlaksananya ketentuan UUD 1945 dan/atau prinsip-prinsip yang melekat di dalamnya, sebagaimana tercermin dalam permohonan *a quo*.

Mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon sebagaimana Pasal 51 UU MK, mensyaratkan adanya kerugian langsung yang diajukan oleh perorangan warga negara Indonesia, masyarakat hukum adat, badan hukum publik atau privat dan lembaga negara. Dalam hal ini Mahkamah berpendapat bahwa para Pemohon adalah sebagai advokat, sehingga terlepas dari terbukti atau tidaknya kerugian konstitusional yang didalilkan, para Pemohon mempunyai kepentingan langsung dengan substansi

permohonan, oleh karenanya Pemohon memiliki *legal standing* untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

Dalam pertimbangannya Mahkamah memberikan perhatian pada perubahan Pasal 54 UU Nomor 2 Tahun 1986 sebagai berikut:

- (1) Ketua Pengadilan Negeri melakukan pengawasan atas pekerjaan penasihat hukum dan notaris di daerah hukumnya, dan melaporkan hasil pengawasannya kepada Ketua Pengadilan Tinggi, Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman;
- (2) Berdasarkan hasil laporan tersebut dalam ayat (1), Menteri Kehakiman dapat melakukan penindakan terhadap penasihat hukum dan notaris yang melanggar peraturan perundang-undangan yang mengatur jabatan yang bersangkutan, setelah mendengar usul/pendapat Ketua Mahkamah Agung dan organisasi profesi yang bersangkutan;
- (3) Sebelum Menteri Kehakiman melakukan penindakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), kepada yang bersangkutan diberikan kesempatan untuk mengadakan pembelaan diri;
- (4) Tata cara pengawasan dan penindakan serta pembelaan diri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), diatur lebih lanjut oleh Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman berdasarkan undang-undang;

Pasal 54 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 di atas kemudian diubah oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 (butir 35) sehingga menjadi berbunyi:

- (1) Ketua Pengadilan Negeri melakukan pengawasan atas pekerjaan notaris di daerah hukumnya, dan melaporkan hasil pengawasannya kepada Ketua Pengadilan Tinggi, Ketua Mahkamah Agung, dan Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi jabatan notaris;
- (2) Berdasarkan hasil laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi jabatan notaris dapat melakukan penindakan terhadap notaris yang melanggar peraturan perundang-undangan yang mengatur jabatan yang bersangkutan, setelah mendengar pendapat organisasi profesi yang bersangkutan;
- (3) Sebelum Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan penindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kepada yang bersangkutan diberi kesempatan untuk mengadakan pembelaan diri;
- (4) Tata cara pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur lebih lanjut oleh Mahkamah Agung;
- (5) Ketentuan mengenai tata cara penindakan dan pembelaan diri.

Kata "penasihat hukum" dalam Pasal 54 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986, yang diubah oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tersebut, dihapus. Dengan demikian, penasihat hukum (yang setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 disebut Advokat) sejak saat itu telah tidak lagi berada di bawah

pengawasan Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi (sebagai bagian dari pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum di bawah Mahkamah Agung).

Menggunakan penafsiran gramatikal dan sistimatis, sesungguhnya Pasal 54 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 (yang telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004) telah dicabut secara menyeluruh oleh Undang-Undang Jabatan Notaris yang dengan demikian secara tidak langsung juga berarti telah mengubah ketentuan Pasal 36 UU Mahkamah Agung sehingga membawa implikasi yuridis bahwa pengawasan terhadap advokat (yang sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 disebut “penasihat hukum”) yang sebelumnya dilakukan oleh Mahkamah Agung dan pengadilan-pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum yang berada di bawahnya, yaitu Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi, sudah tidak berlaku lagi dan yang berlaku adalah ketentuan Pasal 12 UU Advokat yang ayat (1)-nya menyatakan, “Pengawasan terhadap Advokat dilakukan oleh organisasi Advokat”, sementara pada ayat (2)-nya dikatakan, “Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan agar Advokat dalam menjalankan profesinya selalu menjunjung tinggi kode etik profesi Advokat dan peraturan perundang-undangan”.

Berdasarkan analisis dan alur pikir sebagaimana diuraikan di atas, ternyata di satu pihak, Mahkamah tidak menemukan adanya hak konstitusional sebagaimana didalilkan oleh para Pemohon yang dilanggar dengan tidak diubahnya ketentuan Pasal 36. Namun di pihak lain, telah nyata bagi Mahkamah bahwa pembentuk undang-undang tidak cermat dalam melaksanakan kewenangannya yang berakibat pada timbulnya inkonsistensi antara satu undang-undang dan undang-undang lainnya. Inkonsistensi demikian telah menimbulkan keragu-raguan dalam implementasi undang-undang bersangkutan yang bermuara pada timbulnya ketidakpastian hukum, keadaan mana potensial menimbulkan pelanggaran terhadap hak konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Ketidakpastian hukum demikian juga inkonsisten dengan semangat untuk menegakkan prinsip-prinsip negara hukum sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang secara tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum di mana kepastian hukum merupakan prasyarat yang tak dapat ditiadakan.

Mahkamah juga tidak sependapat dengan para Pemohon yang dalam permohonannya menganggap dirinya memiliki hak konstitusional berdasarkan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945, yang digunakan para Pemohon untuk mendalilkan bahwa Pasal 36 UU Advokat bertentangan dengan prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman karena Pasal 36 dimaksud memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung dan Pemerintah untuk melakukan pengawasan terhadap advokat. Pengawasan terhadap Advokat yang menurut Pasal 12 ayat (1) UU Advokat kewenangannya diberikan kepada Organisasi Advokat, adalah dengan maksud agar dalam menjalankan profesinya,

Advokat selalu menjunjung tinggi kode etik profesi dan peraturan perundang-undangan, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 12 ayat (2) UU Advokat.

Mahkamah berkesimpulan bahwa ketidakcermatan dalam proses perubahan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004, yang tidak mengubah Pasal 36 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 dimaksud, telah menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya, sehingga setelah berlakunya Pasal 12 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat maka keberadaan dan keberlakuan Pasal 36 UU Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 2004 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan oleh karenanya permohonan para Pemohon harus dikabulkan. Dengan pertimbangan tersebut, dalam amar Putusannya Mahkamah memutuskan untuk mengabulkan permohonan para Pemohon dan menyatakan Pasal 36 UU Mahkamah Agung tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, serta memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.