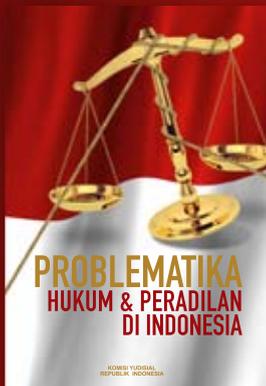


PROBLEMATIKA HUKUM & PERADILAN DI INDONESIA



Pada buku bergenre Bunga Rampai ini pakar hukum dan praktisi hukum berupaya mengurai benang kusut Problematika Hukum dan Peradilan di Indonesia. Komisi Yudisial berusaha menyatukan pemikiran para penulis yang terpisah-pisah dalam satu buku Bunga Rampai. Bunga Rampai ini terdiri dari empat bab. Bab I mengemukakan tentang relasi antara demokrasi, hukum, dan reformasi peradilan di Indonesia saat ini. Selain itu juga dimuat tentang pendekatan sistem hukum berdasarkan struktur, substansi, dan kultur yang merupakan suatu bentuk klasifikasi persoalan

hukum. Bab II menguraikan tentang pembangunan hukum, penegakan hukum, dan budaya hukum di Indonesia.

Pada Bab III memaparkan tentang relasi antara Komisi Yudisial dan peradilan bersih. Dijelaskan bahwa kehadiran Komisi Yudisial sangat strategis untuk menjadi bagian mengisi gerakan negara hukum baru dengan mengembangkan gerakan afirmatif tertentu di dalam kewenangannya, serta membuka akses ke keadilan guna menjawab kebutuhan peraturan perundang-undangan yang responsif, dan non diskriminasi; memastikan tersedianya institusi komplain yang dapat diakses; memastikan adanya prosedur penanganan komplain berjalan fair dan efektif, serta terdapatnya manusia pelaksana prosedur komplain memiliki integritas dan kompetensi. Sementara pada bab terakhir berisi tentang harapan terhadap peradilan bersih.



KOMISI YUDISIAL
REPUBLIK INDONESIA

Diterbitkan Oleh :
Pusat Data dan Layanan Informasi © 2014

Jl. Kramat Raya 57 Jakarta Pusat
Telp. 021 390 5455, Fax. 021 390 5455 PO BOX 2685
Website : www.komisiyudisial.go.id

ISBN 978-602-19112-1-1



KOMISI YUDISIAL
REPUBLIK INDONESIA

PROBLEMATIKA
HUKUM & PERADILAN DI INDONESIA



PROBLEMATIKA HUKUM & PERADILAN DI INDONESIA

KOMISI YUDISIAL
REPUBLIK INDONESIA



**KOMISI YUDISIAL
REPUBLIK INDONESIA**

Problematika Hukum dan Peradilan



Diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia
Cetakan Pertama, Juli 2014

Hak cipta dilindungi Undang-Undang
Dilarang mengcopy atau memperbanyak sebagian atau keseluruhan
isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

Tim Penyusun

Penanggung Jawab

Danang Wijayanto

Redaktur

Roejito

Titik Ariyati Winahyu

Penyunting/Editor

Hermansyah

Imran

Festy Rahma Hidayati

Dinal Fedrian

Sekretariat

Adnan Faisal Panji

Agus Susanto

Alvin

Andri Kurniadi

Aran Panji Jaya

Arif Budiman

Arnis Duwita Purnama

Eka Desmi H

Sri Djuwati

Yuli Lestari

Desain Grafis & Sampul

Widya Eka Putra

Heri Sanjaya Putra

Daftar Isi

Tim Penyusun	ii
Daftar Isi	iii
Kata Pengantar	
Ketua Komisi Yudisial Republik Indonesia	v
Kata Pengantar Tim Penyusun	ix
BAB I : DEMOKRASI, HUKUM, DAN REFORMASI PERADILAN	
Demokrasi dan Nomokrasi	
Prof. Drs. Ramlan Surbakti, M.A., Ph.D	3
Pembaruan Struktur, Substansi, dan Kultur Hukum di Indonesia	
Prof. Dr. T. Gayus Lumbuun, S.H., M.H.	19
Kekuasaan Kehakiman dalam Transisi Politik di Indonesia	
Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA	41
Reformasi Kekuasaan Kehakiman dalam Perspektif Konstitusi	
Dr. Taufiqurrohman Syahuri, S.H., M.H.	81
BAB II : PEMBANGUNAN HUKUM, PENEGAKAN HUKUM, DAN BUDAYA HUKUM DI INDONESIA	
Arah Pembangunan Hukum dan Penegakan Hukum di Indonesia	
Dr. Wicipto Setiadi, S.H., M.H.	111
Problem Penegakan Hukum Oleh Aparat Penegak Hukum di Indonesia	
Prof. Dr. Musakkir, S.H., M.H.	136

Budaya Hukum Masyarakat yang Mendukung Pembangunan Hukum Nasional Prof. Dr. Ade Saptomo, S.H., M.Si.	164
Menimbang Ulang Hukum Sebagai Sarana Rekayasa Sosial Dr. Al. Andang Listya Binawan, S.J.	187
BAB III : KOMISI YUDISIAL DAN PERADILAN BERSIH	
Gerakan Negara Hukum Baru: Menimbang Langkah Afirmatif Komisi Yudisial Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si.	213
Peran Komisi Yudisial dalam Mewujudkan Pengadilan Progresif Dr. Shidarta, S.H., M.Hum.	231
Etika Hakim untuk Peradilan Bersih Dr. Anthon Freddy Susanto, S.H., M.Hum.	241
Penguatan Kelembagaan Komisi Yudisial dalam Mendukung Pelaksanaan Wewenang dan Tugas Komisi Yudisial Danang Wijayanto, Ak., M.Si dan Festy Rahma Hidayati, S.Sos.	263
BAB IV : HARAPAN TERHADAP PERADILAN BERSIH	
Sistem Peradilan yang Transparan dan Akuntabel (Catatan Kecil Penguatan) Dr. Zainal Arifin Muchtar, S.H., LL.M.	289
Membangun Profesionalisme Aparat Penegak Hukum Dr. Frans Hendra Winarta, S.H.,M.H., FCBArb., ACIArb. ...	312
Membangun Sarana dan Prasarana Hukum yang Berkeadilan Prof. Dr. Edward O.S Hiariej, S.H., M.Hum.	336

Kata Pengantar Ketua Komisi Yudisial

Persoalan hukum (Peraturan Perundang-Undangan) dan peradilan di Indonesia, menyediakan banyak informasi atau data yang penting, menarik dan patut diseminarkan, diteliti, lalu diterbitkan menjadi buku. Seorang antropolog Barat Clifford Geertz pernah menyatakan bahwa Indonesia adalah lahan subur untuk penelitian sosial karena begitu banyak dan kompleksnya masalah. Satu temuan penelitian memunculkan masalah baru yang mengundang penelitian berikutnya. Begitu seterusnya.

Hukum dan peradilan adalah dua konsep yang menyediakan banyak variabel masalah di dalam dan di sekitarnya. Dari dalam hukum, tersembur masalah nilai dan norma yang acapkali dicampakkan setiap kali dia digerakkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang di hadapkan kepadanya. Hukum yang tampil gentayangan dalam misi menyelesaikan masalah tanpa nilai dan norma itu, telah mendatangkan ketidakpastian, ketidakadilan, dan manfaat.

Hukum yang gentayangan demikian itu adalah hukum yang substansi dan proses pembuatannya dilakukan oleh orang-orang yang kosong jiwa, tidak memahami dan mendalami hakikat dan tujuan hukum. Tidak mengerti dan paham realitas sosial di mana hukum itu akan bekerja. Hukum tidak lebih sekadar konstruksi hipotetis (rumusan pasal-pasal dan ayat-ayat) dari masalah-masalah sosial yang tidak *nyambung*. Lain realitas, lain isi hukum.

Tidak aneh apabila ada satu atau lebih undang-undang tidak dapat dijalankan karena tidak sesuai dengan realitas yang akan diatasi, atau belum sempat dilaksanakan sudah harus dicabut atau direvisi untuk disesuaikan dengan realitas.

Sementara variabel lain di luar hukum seperti institusi dan orang-orang yang menjalankan hukum (polisi, jaksa, hakim, sipir, Satpol PP, petugas pajak, bea cukai, advokat,), masyarakat pencari keadilan, dan seterusnya telah menambah kerunyaman hukum. Hukum harus dijalankan dengan norma-norma pelaksanaan dari masing-masing institusi. Polisi menjalankan hukum berdasar UU Pokok Kepolisian; jaksa dengan UU Pokok Kejaksaan; hakim dengan UU Pokok Kekuasaan Kehakiman; pengadilan dengan UU Peradilan Umum, Peradilan Khusus; lembaga masyarakat menjalankan kewenangan dengan UU Pokok Lembaga Masyarakat, dan seterusnya dan sebagainya. Bias dan penyimpangan dalam pelaksanaan tidak bisa dihindarkan.

Aspek sarana pendukung penegakan hukum yang minim dan terbatas telah menjadi persoalan tersendiri yang tak kalah besarnya memberi dampak pada mutu penegakan hukum. Kita tidak akan mampu mempraktikkan penegakan hukum yang *fair (fair trial pocess)* tanpa sarana prasarana penegakan hukum yang baik. Kantor dan ruang tahanan di kepolisian yang sempit dan pengap, persidangan molor waktu mulai dan berakhir karena ruang sidang terbatas, kapasitas LP yang tidak sebanding dengan jumlah tahanan atau narapidana, ruang tunggu di pengadilan yang tidak memadai bagi pihak-pihak yang akan bersidang, dan seterusnya adalah contoh nyata institusi penegakan hukum kita.

Pengalaman atau informasi tentang suap menyuap dalam penegakan hukum yang dialami atau diperoleh masyarakat menjadikan hukum sebagai momok yang menakutkan bagi masyarakat miskin, buta hukum, dan terpinggirkan. Sementara bagi mereka yang mempunyai (punya akses dan punya duit) penegakan hukum justru mereka daya gunakan untuk memenjarakan orang,

mengkriminalkan orang, merebut hak-hak legal orang lain, membebaskan yang bersalah, menghukum yang tak bersalah, memberatkan atau meringankan hukuman, dan seterusnya.

Penegakan hukum lalu menjelma menjadi semacam drama. Peristiwa hukum bukanlah peristiwa yang diurai untuk diselesaikan demi keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum, tetapi jalan cerita (skenario) yang dipentaskan oleh aktor-aktor, di mana setiap babak ada klimak-klimak tersendiri. Ujung dari drama itu sepenuhnya ditentukan oleh mereka dengan alat ukur tersendiri; bukan alat ukur keadilan. Pendek kata, saat-saat ini kita harus jujur menyatakan bahwa negara hukum Indonesia sedang bergelimang persoalan. Kita sedang dilanda kerunyaman di level substansi hukum, institusi hukum; dilanda hipokrisi penegakan hukum; dan dilanda ketidakpercayaan luas terhadap hukum dan penegakan hukum.

Status negara hukum yang dijamin dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 sedang diuji, apakah akan menuju negara hukum yang sesungguhnya, atau akan terus menjadi negara hukum seolah-olah. Buku Bunga Rampai yang memuat tulisan sejumlah pakar ini diharapkan memberikan perluasan pemahaman kita tentang relasi demokrasi, hukum, dan peradilan di Indonesia. Selain itu juga dapat menggagas konsep pembangunan hukum yang lebih adil sehingga mendorong perubahan dalam bidang hukum dan peradilan.

Kepada semua penulis, atas nama Komisi Yudisial, kami menyampaikan terima kasih, semoga karya Bapak/Ibu dapat menjadi amal shaleh. Begitu pula kepada rekan-rekan Sekretariat Jenderal, khususnya panitia penyiapan buku ini, kami sampaikan terima kasih.

Jakarta, Juli 2014

Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si.

Kata Pengantar Tim Penyusun

Dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 menyebutkan, “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Artinya, kehidupan berbangsa dan bernegara berada dalam aturan-aturan hukum. Siapapun warga negara, baik memiliki kedudukan atau tidak, wajib tunduk dan patuh pada hukum. Hal ini menunjukkan bahwa kehidupan kenegaraan didasarkan pada aturan-aturan hukum, baik secara tertulis maupun tidak. Setidaknya ada tiga tujuan hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian. Dalam penerapannya, hukum tidak hanya untuk memperoleh keadilan, tetapi harus mendapatkan keseimbangan antara tuntutan keadilan dengan tuntutan kepastian hukum.

Suatu negara disebut sebagai negara hukum yang demokratis bila memiliki kekuasaan kehakiman yang tidak saja independen, tetapi juga akuntabel, bersih, dan berwibawa. Gambaran ideal kekuasaan kehakiman di atas akan menciptakan peradilan yang bersih dan berwibawa, serta merupakan pendukung tegaknya negara hukum.

Ironisnya, banyak persepsi yang menyebut bahwa penegakan hukum masih berjalan memihak, diskriminatif, dan tidak menghormati hak asasi manusia. Pengadilan sebagai benteng terakhir bagi pencari keadilan yang diharapkan dengan kemandiriannya dapat menegakkan hukum dan keadilan, justru dengan mudah dipengaruhi oleh kekuasaan.

Pada akhirnya tumbuh praktik mafia peradilan (*judicial corruption*). Keadaan ini telah disadari sebagai masalah terbesar di negeri ini dan melahirkan kondisi buruk di mana tingkat kepercayaan masyarakat terhadap institusi peradilan, hakim, dan putusannya sedemikian rendah.

Ketidakpercayaan masyarakat tersebut menuntut negara untuk melakukan reformasi peradilan yang didasarkan pada pembangunan hukum yang dicita-citakan. Dari konsep pembangunan hukum ini, salah satunya diturunkan dalam bentuk perubahan-perubahan dalam bidang politik hukum

Pada buku bergenre Bunga Rampai ini pakar hukum dan praktisi hukum berupaya mengurai benang kusut **Problematika Hukum dan Peradilan di Indonesia**. Komisi Yudisial berusaha menyatukan pemikiran para penulis yang terpisah-pisah dalam satu buku Bunga Rampai. Melalui Bunga Rampai ini, Komisi Yudisial melakukan komunikasi dan transformasi dengan masyarakat yang bertujuan untuk mengajak masyarakat agar senantiasa mendukung terciptanya hukum yang berkeadilan.

Bunga Rampai ini terbagi dalam empat bab yang mengungkap relasi demokrasi, hukum, reformasi peradilan; pembangunan hukum, penegakan hukum, dan budaya hukum; serta gambaran dan harapan terhadap peradilan bersih.

Bab I mengemukakan tentang relasi antara demokrasi, hukum, dan reformasi peradilan di Indonesia saat ini. Dalam bab ini dimuat tulisan mengenai pendekatan sistem hukum berdasarkan struktur, substansi, dan kultur yang merupakan suatu bentuk klasifikasi persoalan hukum. Klasifikasi ini penting untuk membantu pembaruan atau penyempurnaan hukum supaya solusi terhadap permasalahan yang dikemukakan juga tepat. Seringkali yang terjadi adalah substansi hukum yang dianggap penting. Padahal sesungguhnya persoalan bukan pada substansi hukum, tetapi pada struktur hukum bahkan budayanya. Oleh karena itu, kajian-kajian yang mendalam mengenai pembaruan hukum yang lebih

spesifik berdasarkan pendekatan struktur, substansi, dan budaya hukum sangatlah perlu dilakukan.

Diuraikan pula dalam bab ini tentang kekuasaan kehakimaan dalam transisi politik di Indonesia. Kekuasaan kehakiman telah meraih kemerdekaanya sebagai hadiah dari proses transisi politik ke arah sistem yang lebih demokratis. Tantangan ke depan yang dihadapi kekuasaan kehakiman adalah bagaimana mengisi “kemerdekaan” itu sesuai mandat konstitusi, yaitu untuk menegakan hukum dan keadilan.

Bab II menguraikan tentang pembangunan hukum, penegakan hukum, dan budaya hukum di Indonesia. Bahwa pembangunan hukum dipandang sebagai jembatan yang mampu merealisasikan negara hukum dengan tujuan bernegara sebagaimana yang dikehendaki Indonesia dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Arah pembangunan hukum dimaksudkan untuk membentuk kehidupan hukum ke arah yang lebih baik dan kondusif meskipun dalam implementasinya masih sering disalahgunakan khususnya dalam proses penegakan hukum. Namun penegakan hukum saat ini terkesan tidak sistematis, tumpang tindih dan bersifat reaktif terhadap pelanggaran hukum yang ada. Penegakan hukum tidak terlepas dari berbagai unsur, yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*). Pembaruan ketiga unsur yang saling terkait satu sama lain sangat diperlukan sehingga penegakan hukum di Indonesia dapat berjalan dengan maksimal.

Bab III mengungkap tentang Komisi Yudisial dan peradilan bersih. Dijelaskan bahwa kehadiran Komisi Yudisial sangat strategis untuk menjadi bagian mengisi gerakan negara hukum baru dengan mengembangkan gerakan afirmatif tertentu di dalam kewenangannya, serta membuka akses ke keadilan guna menjawab kebutuhan peraturan perundang-undangan yang responsif, dan non diskriminasi; memastikan tersedianya institusi komplain yang dapat diakses; memastikan adanya prosedur penanganan komplain

berjalan *fair* dan efektif, serta terdapatnya manusia pelaksana prosedur complain memiliki integritas dan kompetensi. Dalam tulisan berbeda, digambarkan bahwa Komisi Yudisial berperan dalam mewujudkan pengadilan progresif. Sementara Bab IV menguraikan tentang harapan terhadap peradilan bersih.

Tak lupa kami mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada penulis yang telah meluangkan waktunya untuk penulisan Bunga Rampai ini, yaitu Prof. Drs. Ramlan Surbakti, M.A., Ph.D, Prof. Dr. T. Gayus Lumbuun, S.H., M.H., Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA, Dr. Taufiqurrohman Syahuri, S.H., M.H., Dr. Wicipto Setiadi, S.H., M.H, Prof. Dr. Musakkir, S.H., M.H, Prof. Dr. Ade Saptomo, S.H., M.Si, Dr. Al. Andang Listya Binawan, S.J., Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si, Dr. Shidarta, S.H., M.Hum, Dr. Anthon Freddy Susanto, S.H., M.Hum, Danang Wijayanto, Ak., M.Si, Dr. Zainal Arifin Muchtar, S.H., LL.M, Dr. Frans Hendra Winarta, S.H. M.H., FCBArb., ACI Arb, dan Prof. Dr. Edward O.S Hiariej, S.H., M.Hum.

Semoga buku ini bermanfaat bagi kita semua.

Selamat membaca.

Jakarta, Juli 2014

Tim Penyusun



**DEMOKRASI, HUKUM,
DAN REFORMASI
PERADILAN**

BAB I

Demokrasi dan Nomokrasi

Prof. Drs. Ramlan Surbakti, M.A., Ph.D¹

Selain hukum (UUD, UU, dan peraturan perundang-undangan lainnya) sebagai aplikasi teori demokrasi tentang pemilihan umum yang dipilih oleh suatu negara, keterkaitan antara hukum dengan demokrasi juga dapat dilihat dari segi *rule of law* atau nomokrasi (pemerintahan berdasarkan hukum) sebagai salah satu pilar demokrasi. Setidak-tidaknya terdapat 11 unsur atau pilar demokrasi.²

Pertama, hak dan kebebasan warga negara, seperti hak menentukan nasib sendiri (*self determination*), hak memilih dan dipilih, hak menyatakan pendapat, hak berserikat, kebebasan beragama, hak memelihara identitas budaya, kebebasan ekonomi, dan Hak Asasi Manusia (HAM) pada umumnya. Hak dan kebebasan seperti ini niscaya akan melahirkan tidak saja kemajemukan masyarakat, tetapi juga berbagai bentuk perbedaan antar individu warga negara. Walaupun terdapat perbedaan antar warga negara dan antar kelompok dalam masyarakat, tetapi mereka semua memiliki kedudukan yang setara sebagai warga negara ('kita berbeda tetapi kita setara sebagai warga negara') dalam hukum

- 1 Penulis adalah Guru Besar Perbandingan Politik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, Surabaya.
- 2 Bandingkan dengan Paula Becker dan Jean-Aime A. Raveloson, *What is Democracy?*, diterjemahkan kedalam Bahasa Inggris oleh Andriakamelo Rarivoarisoa Alice, Fredrick Ebert Stiftung, 2008.

dan pemerintahan. Asas kerakyatan atau kedaulatan rakyat yang berarti 'pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat,' berasal dari pilar pertama ini.

Kedua, kesepakatan dari berbagai unsur bangsa yang majemuk untuk tidak hanya menjadi satu bangsa, tetapi juga membentuk suatu negara kebangsaan (*nation-state*). Kesepakatan untuk hidup bersama sebagai suatu bangsa ini dicapai berdasarkan sekurang-kurangnya pada tiga prinsip, yaitu: identitas dan keunikan setiap unsur dihormati (*we are different*), pengakuan akan kedudukan yang setara antar warga negara (*we are equal*), dan kesadaran bahwa mereka semua adalah saudara se-Bangsa dan se-Tanah Air (*we are brothers and sisters*).

Kesepakatan membentuk suatu negara dan kesediaan menjadi warga negara tersebut dilandasi oleh kesepakatan tentang tujuan, bentuk, dan susunan negara. 'Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut memelihara perdamaian dunia...' misalnya merupakan tujuan Negara Kesatuan (susunan negara) Republik (bentuk negara) Indonesia.

NKRI yang dibentuk wajib melindungi segenap bangsa (seluruh unsur bangsa, baik suku bangsa maupun kelompok agama, baik yang jumlahnya secara nominal minoritas maupun mayoritas), dan melindungi seluruh tumpah darah Indonesia (seluruh wilayah Indonesia yang dekat pusat pemerintahan maupun yang terpencil). Tujuan, bentuk dan susunan negara, sistem pemerintahan, pembagian kekuasaan dan sebagainya diatur dalam UUD. Singkat kata, kebangsaan (*nation state*) merupakan fundamen penting sistem politik demokrasi. *Nationhood is necessary for democratic political system to function but it is not sufficient.*

Ketiga, pemilihan umum yang diselenggarakan berdasarkan asas-asas Langsung (*directly by voters*), Umum (*universal suffrage*), Bebas (*free*), Rahasia (*secret*), Jujur dan Adil (*fair*), transparan dan akuntabel yang diselenggarakan secara periodik dan tertib untuk

memilih penyelenggara negara lembaga legislatif dan eksekutif baik pada tingkat nasional maupun daerah. Jumlah penduduk, luas wilayah, dan kompleksitas permasalahan yang dihadapi oleh suatu bangsa-negara merupakan sejumlah faktor yang antara lain menyebabkan pemerintahan oleh rakyat secara langsung (*direct democracy*) menjadi tidak mungkin, setidaknya-tidaknya tidak mungkin untuk semua jenis tugas dan kewenangan negara. Hal inilah yang kemudian melahirkan konsep demokrasi perwakilan (*representative democracy*), yaitu pemerintahan oleh orang-orang yang dipilih oleh rakyat.

Unsur kedua ini merupakan pelaksanaan demokrasi perwakilan tersebut. Akan tetapi hanya pemilihan umum yang diselenggarakan berdasarkan asas-asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, transparan, dan akuntabel sajalah yang dapat dikategorikan sebagai Pemilu demokratik. Ungkapan berikut mengungkapkan pilar kedua ini: *You can have elections without democracy but you can not have democracy without election.*

Keempat, pembagian kekuasaan yang seimbang dan saling mengecek (*check and balance*) antara badan legislatif, eksekutif, yudikatif, pemeriksaan keuangan negara, dan berbagai lembaga negara lainnya yang menyelenggara tugas dan kewenangan negara yang bersifat khusus dan melengkapi (*auxiliaries state*), seperti Bank Sentral, dan Komisi Pemilihan Umum.

Terlepas dari bentuk pemerintahan yang diadopsi suatu negara demokrasi, termasuk ke dalam unsur ketiga ini adalah pemerintahan yang stabil dan efektif (pemerintahan parlementer atau presidensial yang stabil dan efektif), dan lembaga yudikatif yang independen. Pembagian kekuasaan yang seimbang dan saling mengecek antar berbagai lembaga negara, dimaksudkan tidak hanya agar lembaga perwakilan membuat undang-undang sesuai dengan konstitusi dan kehendak rakyat tetapi juga agar pemerintahan diselenggarakan secara efektif dan pelaksanaan undang-undang dapat ditegakkan.

Kelima, Rule of Law yang sekurang-kurangnya mengandung empat bentuk penerapan : (a) segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum (*equality before the law*), (b) penyelenggaraan seluruh tugas dan kewenangan negara (sebagaimana disebutkan dalam unsur keempat) diatur dan dilaksanakan berdasarkan hukum yang memiliki kepastian hukum, (c) konstitusionalisme, dan (d) *due process of law*. Empat bentuk penerapan ini akan diuraikan lebih lanjut di bawah.

Keenam, sistem kepartaian yang mampu membuat sistem pemerintahan, sistem perwakilan politik, dan sistem politik demokrasi pada umumnya fungsional bagi rakyat sebagai pemegang kedaulatan sesuai dengan karakteristik bangsa dan negara yang bersangkutan, seperti sistem kepartaian pluralisme sederhana, pluralisme moderat ataupun pluralisme ekstrim. Partai politik sebagai wadah partisipasi politik rakyat tidak hanya menjadi pintu masuk untuk hampir semua jabatan publik alias jabatan penyelenggara negara (political party is the gateway for public offices) tetapi juga representasi politik rakyat dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik. Political parties and party system is necessary but not sufficient for democratic political system.

Ketujuh, sistem perwakilan politik sebagai wujud demokrasi perwakilan tidak hanya mampu mewujudkan suara rakyat dalam legislasi, anggaran, dan pengawasan terhadap pelaksanaan legislasi dan anggaran, tetapi juga mampu bersinergi dengan lembaga eksekutif.

Sistem perwakilan politik yang diadopsi mungkin unikameral ataupun bikameral, lebih mengedepankan “*representativeness*” ataupun akuntabilitas, dan lebih menonjolkan representasi gagasan (*representation of ideas*), representasi oleh warga sendiri (*representation by the presence*) atau keterwakilan diskriptif, ataupun keterwakilan substantif (*substantive representation*). Pilar ini melahirkan lembaga legislatif yang akan membuat undang-undang yang berisi pengaturan hak dan kebebasan warga negara dan lembaga

negara, pengaturan mengenai beban yang akan ditanggung warga negara dan badan hukum swasta dan sumber penerimaan negara pada umumnya (anggaran pendapatan), dan pengaturan tentang berbagai jenis manfaat yang dapat digunakan oleh rakyat (anggaran belanja).

Dalam demokrasi, undang-undang harus dibuat oleh mereka yang dipilih oleh rakyat melalui Pemilu yang demokratis menjadi wakil rakyat. Tugas dan kewenangan legislasi ini tidak dapat didelegasikan kepada pihak lain yang tidak mendapat mandat dari rakyat. Tugas dan kewenangan lembaga eksekutif berasal dari produk legislasi tersebut, yaitu melaksanakan undang-undang, tugas dan kewenangan lembaga yudikatif juga berasal dari produk legislasi tersebut, yaitu menegakkan pelaksanaan undang-undang tersebut.

Kedelapan, sistem perwakilan kepentingan sebagai wujud pelaksanaan hak berserikat, hak menyatakan pendapat, dan hak partisipasi politik warga negara pada umumnya yang tidak hanya bersifat independen dalam membentuk dan mengelola wadah yang dibentuknya, tetapi juga dalam merumuskan dan memperjuangkan kepentingannya baik melalui partai politik ataupun langsung kepada lembaga legislatif dan/atau eksekutif. Sistem perwakilan kepentingan seperti ini mungkin mengadopsi sistem pluralisme ataupun sistem korporatisme masyarakat (*societal corporatism*). Ungkapan lain dari sistem perwakilan kepentingan seperti ini adalah organisasi masyarakat sipil (*civil society organizations*) yang tidak hanya independen tetapi juga fungsional dalam berinteraksi dengan negara (*state*) dan masyarakat pasar (*economic society*).

Kesembilan, otonomi daerah dan sistem pemerintahan daerah yang menjamin penyelenggaraan pemerintahan pada tingkat lokal oleh warga daerah atau yang mewakilinya sesuai dengan karakteristik (aspirasi lokal, *local knowledge, local genius*) masyarakat setempat sehingga tidak hanya mampu memelihara identitas lokal, tetapi juga mewujudkan kesejahteraan warga setempat. Kehendak

untuk mengatur dan mengurus kepentingan lokal, setidaknya-tidaknya untuk sebagian bidang kehidupan, tampaknya merupakan kehendak atau tuntutan global tidak peduli apakah wilayah negara itu kecil ataupun besar, negara kepulauan ataupun kontinental, dan apakah susunan negara yang dianut federasi ataupun kesatuan.

Otonomi daerah tidak hanya tampak pada kehadiran DPRD dan Kepala Daerah dalam mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah otonom, tetapi terutama keterlibatan warga daerah dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan yang menyangkut kepentingan daerah.

Kesepuluh, sistem media yang kompetitif tetapi dengan pemberitaan yang objektif (faktual) dan berimbang (*covers all sides*) merupakan pilar yang kesembilan. Pilar ini acapkali dilukiskan sebagai kekuasaan keempat setelah legislatif, eksekutif, dan yudikatif untuk menggambarkan pentingnya baik fungsi komunikator yang diemban media massa (menyampaikan berita dari berbagai unsur masyarakat kepada semua unsur negara, dan sebaliknya) maupun fungsi kritis dan konstruktif dari media massa. Akan tetapi tidak semua sistem pers dapat menjadi pilar demokrasi. Sistem pers yang menjadi pilar demokrasi adalah sistem media yang tidak monopolistik (tidak dikuasai oleh segelintir orang melainkan dimiliki dan dikelola oleh banyak pihak secara independen dan profesional), meliput dan menyampaikan berita secara faktual, dan meliput dan memberitakan semua pihak.

Kesebelas, proses penyelenggaraan seluruh tugas dan kewenangan negara berlangsung secara transparan dan akuntabel. Hal ini berarti semua penyelenggara negara (yang melaksanakan tugas dan kewenangan negara) wajib menjelaskan apa yang dilakukan dan apa yang tidak dilakukan yang menyangkut bidang tugasnya baik diminta maupun tidak diminta oleh berbagai unsur dalam masyarakat. Prinsip transparansi lahir dari hak warga negara mendapatkan informasi dari setiap penyelenggara negara.

Selain itu, setiap penyelenggara negara wajib mempertanggungjawabkan apa yang dilakukan dan yang tidak dilakukan baik secara politik maupun hukum, baik secara horizontal maupun vertikal. Akuntabilitas secara politik tidak menyebabkan seorang penyelenggara negara masuk penjara kalau pertanggungjawabannya tidak diterima publik melainkan pejabat publik tersebut memiliki dua pilihan untuk mempertanggungjawabkan tindakannya: (1) mengakui kesalahan dan menyatakan permohonan maaf secara langsung dan terbuka kepada publik dengan janji tidak mengulangi perbuatan yang sama, atau, (2) mengakui kesalahan, mengundurkan diri dari jabatannya, dan mengajukan permohonan maaf secara langsung dan terbuka kepada publik. Akuntabilitas secara hukum melalui proses penegakan hukum (penyidikan, penuntutan dan pengadilan), bila dinyatakan bersalah oleh pengadilan, niscaya akan menyebabkan seorang penyelenggara negara dikenakan hukuman penjara.

Dan *kedua belas*, budaya demokrasi, seperti pluralisme (*we are different but we are equal and brothers and sisters*), multi-kulturalisme, toleransi, kerjasama dan kompromi akan terbentuk apabila kesepuluh pilar di atas telah dilaksanakan secara melembaga. Kesediaan menerima kekalahan dalam Pemilu (dan menyampaikan ucapan selamat kepada pemenang dan janji akan mendukung pemenang) pada satu pihak dan kesediaan menghormati pihak yang kalah (karena pihak yang kalah juga mendapat dukungan dari rakyat) pada pihak lain, juga merupakan salah satu wujud budaya demokrasi. Kesediaan melakukan kompromi dan kerjasama dengan pihak lain untuk mewujudkan kepentingan bersama merupakan wujud budaya demokrasi, sedangkan mempertahankan pandangan dan kepentingan sendiri secara kaku tanpa peduli pada pandangan dan kepentingan pihak lain dengan segala konsekuensinya merupakan wujud budaya otoritarian.

Demokrasi dan Nomokrasi

Hubungan demokrasi dengan *Rule of Law* dapat dilukiskan dalam ungkapan berikut: Hukum merupakan produk proses politik yang demokratis, tetapi demokrasi diselenggarakan berdasarkan hukum. Begitu penting aspek hukum dalam demokrasi sehingga *rule of law* atau nomokrasi menjadi salah satu pilar demokrasi. Kualitas demokrasi antara lain ditentukan oleh penerapan nomokrasi tersebut.³

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merumuskan hubungan demokrasi dan hukum dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3): 'Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar,' dan 'Negara Indonesia adalah negara hukum.' Prinsip kedaulatan rakyat atau demokrasi dilaksanakan sesuai dengan apa yang diatur dalam UUD. Sebagian pelaksanaan kedaulatan rakyat sudah diatur dalam UUD 1945, tetapi sebagian lagi belum diatur sehingga harus diatur dalam undang-undang sebagaimana diperintahkan oleh UUD.

Sebagai contoh dapat dikemukakan bahwa UUD 1945 sudah mengatur Sistem Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara lengkap, tetapi UUD 1945 belum menentukan sistem pemilihan umum anggota DPR dan DPRD, kecuali menentukan Partai Politik sebagai Peserta Pemilu anggota DPR dan DPRD. Sesuai dengan asas kedaulatan rakyat, undang-undang merupakan produk proses politik yang demokratis. Artinya, UU merupakan hasil kesepakatan orang-orang yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum, yaitu para anggota DPR, Presiden dan Wakil Presiden, dengan mempertimbangkan aspirasi rakyat yang disampaikan secara terbuka melalui proses partisipasi publik. Walaupun rakyat sudah mendelegasikan tugas dan kewenangan membuat undang-undang

3 Guillermo O'Donnell, *The Quality of Democracy: Why the Rule of Law Matters*, dalam *Journal of Democracy*, Volume 15, Nomor 4, Oktober 2004; dan Jurgen Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse of Law and Democracy*, (Cambridge, MA: MIT Press, 1996).

dan melaksanakan undang-undang kepada para anggota DPR, Presiden dan Wakil Presiden melalui pemilihan umum, tidak berarti rakyat kehilangan kedaulatan. Para warga negara masih memiliki hak dan kebebasan politik, antara lain mempengaruhi pembuat dan pelaksana undang-undang agar membuat dan melaksanakan undang-undang sesuai dengan UUD dan aspirasi rakyat.

Pada pihak lain, baik pembuat undang-undang maupun partisipasi publik, juga terikat pada peraturan perundang-undangan dalam menerjemahkan suara rakyat dalam undang-undang. UU harus dirumuskan berdasarkan asas-asas hukum, seperti hierarki hukum (UU dibuat berdasarkan UUD, PP dibuat berdasarkan UU, dan seterusnya), *lex generalis* dan *lex specialis*, aturan yang dibuat lebih dahulu dan yang dibuat belakangan, dan dirumuskan demi mencapai tujuan negara, seperti perlindungan warga negara, perlindungan teritorial, keadilan, menjamin kebebasan, kepastian hukum, kelestarian lingkungan hidup, dan kesejahteraan masyarakat.

Dalam merumuskan dan memperjuangkan aspirasinya, para warga negara juga terikat pada undang-undang yang mengatur penggunaan hak menyatakan pendapat. Untuk melakukan demonstrasi misalnya, suatu kelompok harus melaporkan rencana kegiatannya kepada Polri (kapan, di mana, dan berapa orang yang akan melakukan demonstrasi, dan siapa penanggung jawabnya), demonstrasi hanya boleh berlangsung pada jam tertentu, dan dilarang melakukan demonstrasi di tempat-tempat yang ditentukan dalam UU. Sebaliknya Polri juga terikat pada UU dalam merespon dan mendampingi para warga negara dalam melakukan demonstrasi sehingga tidak saja para warga dapat menyatakan pendapatnya, tetapi juga mencegah para warga tersebut mengganggu hak warga negara lainnya.

Demi kepastian hukum, UU dan peraturan perundang-undangan harus dirumuskan secara menyeluruh sehingga tidak terjadi kekosongan hukum, konsisten satu sama lain sehingga

tidak terjadi kontradiksi antar ketentuan, setiap ketentuan harus memiliki pengertian yang jelas maksudnya sehingga tidak terjadi multi-tafsir, dan realistik sehingga dapat dilaksanakan. Selain itu, hukum harus dipublikasikan secara luas, tidak terlalu sering diubah (stabil) dan melindungi hak-hak fundamental warga negara, termasuk keamanan orang dan harta bendanya. Dan yang tidak kalah penting, akses terhadap keadilan dijamin oleh pengacara yang beretika, penuntut umum dan hakim yang kompeten, independen, dan tersedia dalam jumlah yang cukup, dan memiliki sumberdaya yang memadai.

Nomokrasi merujuk pada pengaruh dan otoritas hukum di dalam suatu masyarakat, khususnya hukum sebagai pengendalian perilaku warga negara, termasuk perilaku pejabat pemerintah. Dalam nomokrasi, setiap warga negara merupakan objek hukum, termasuk penyelenggara negara yang berwenang membuat hukum tersebut. Dalam nomokrasi tidak ada warga negara yang berada di atas hukum (*nobody is above the law*), dan karena itu sudah barang tentu bertentangan dengan 'penguasa berada di atas hukum. Rakyat diatur oleh peraturan yang jelas dan adil, bukan oleh penggunaan kekuasaan personal yang bersifat sewenang-wenang. Menurut filosof klasik Aristoteles, hukum haruslah memerintah (*Law should govern*) karena hukum merupakan keadilan yang paling mungkin diterapkan (*the best possible justice*).

Setidak-tidaknya terdapat dua konsep tentang nomokrasi, yaitu definisi formalis atau definisi 'thin,' dan definisi substantif atau definisi 'thick.' Definisi formalis tentang nomokrasi tidak melihat *rule of law* dari aspek keadilan (*justness of the law*) melainkan semata-mata memandang nomokrasi dari aspek keadilan prosedural yang harus dipatuhi. Definisi substantif tentang nomokrasi melihat *rule of law* tidak saja dari aspek keadilan prosedural, tetapi terutama dari aspek hak-hak substantif yang terkandung dalam *rule of law*.

Rule of Law atau *nomocracy* sebagai salah satu pilar demokrasi sekurang-kurangnya terdiri atas empat aspek.⁴ *Pertama*, hukum berlaku dan ditegakkan sama dan setara tanpa pandang bulu kepada setiap warga negara apapun latar belakang, kedudukan dan statusnya. Hukum tidak hanya berlaku bagi warga yang buta huruf dan miskin tetapi juga berlaku sama bagi seorang Presiden, orang kaya, dan orang pintar. Hukum berlaku sama baik bagi penyelenggara negara hasil Pemilu maupun bagi para warga negara yang memilihnya. Inilah yang disebut persamaan dalam hukum (*equality before the law*).

Dalam praktik tidak jarang yang terjadi adalah hukum ditegakkan secara konsisten kepada warga yang marjinal secara ekonomi, politik, sosial dan budaya, tetapi penegakan hukum bagi warga yang dominan secara ekonomi, politik, sosial dan budaya dilakukan secara longgar dan karena mampu menawar penegakan hukum.

Kedua, setiap penyelenggara negara melaksanakan kekuasaan negara tidak menurut kehendak pribadi atau golongan melainkan berdasarkan UUD, UU, dan peraturan perundang-undangan lainnya. Artinya, setiap penyelenggara negara melaksanakan tugas dan kewenangan sesuai dengan lingkup bidang tugasnya (jurisdiksinya), melaksanakan tugas dan kewenangan mengikuti ketentuan yang berlaku, menghormati tugas dan kewenangan lembaga lain dan bersedia bekerjasama untuk mencapai tujuan negara sesuai dengan tugas masing-masing, tidak menyalahgunakan kewenangan untuk kepentingan pribadi dan golongan, dan menghormati hak dan kebebasan warga negara dan hak asasi manusia pada umumnya.

4 The United Nations, *Rule of Law Indicators: Measurement Guide and Project Tool, First Edition*, 2011; Jim Parsons, dkk., *Developing Indicators to Measure the Rule of Law: A Global Approach: A Report to the World Justice Project*, VERA Institute of Justice, Juli 2008; dan Michel Rosenfeld, *The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy*, dalam *Southern California Law Review*, Volume 74, Tahun 2001, 1307-1352; dan Adrian Vermeule, *Mechanisms of Democracy: Institutional Design Write Small*, New York dan Oxford: Oxford University Press, 2007).

Dalam praktik tidak jarang para penyelenggara negara hasil Pemilu hanya melaksanakan tugas dan kewenangan berdasarkan hukum kalau hal itu menguntungkan mereka, tetapi akan mencari siasat menghindari hukum apabila hal itu dianggap merugikan mereka. Ketika ketahuan atau tertangkap melanggar hukum (menyalahgunakan kewenangannya), para penyelenggara negara tersebut menggunakan sumberdaya yang dimiliki untuk mempengaruhi proses penegakan hukum sehingga mereka dihukum secara ringan. Korupsi, sebagai penggunaan milik publik untuk kepentingan pribadi, merupakan contoh penggunaan kewenangan tidak berdasarkan hukum.

Ketiga, konstitusionalisme merupakan suatu paham yang menghendaki pengendalian dan pencegahan penyalah-gunaan kekuasaan negara oleh penyelenggara negara (*controlling and preventing abuse of power*).⁵ Berikut merupakan sejumlah mekanisme Konstitusionalisme dalam mengendalikan dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan:

- (a) pemerintahan yang diselenggarakan oleh kelompok mayoritas (partai politik atau pasangan calon yang mendapatkan suara mayoritas dari rakyat melalui pemilihan umum) tetapi dengan menjamin hak-hak minoritas (*rule by majority but respecting minority rights*),
- (b) penyelenggara negara dipilih melalui pemilihan umum yang demokratis untuk masa jabatan tertentu, dan hanya dapat dipilih selama dua kali masa jabatan baik secara berturut-turut maupun tidak,
- (c) hak dan kebebasan politik warga negara, dan hak asasi manusia pada umumnya dijamin dalam UUD,
- (d) lembaga judisial yang independen sehingga dapat menegakkan hukum secara adil dan tepat waktu, dan
- (e) *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan yang

5 Stanford Encyclopedia Philosophy, Constitutionalism, September 2012.

dibuat oleh lembaga legislatif dan eksekutif.

Dalam praktik, baik lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif dapat saja dikuasai oleh suatu partai politik melalui pemilihan umum sehingga bukan tidak mungkin keduanya membuat dan melaksanakan undang-undang sesuai dengan kepentingannya tetapi dengan melanggar hak dan kebebasan warga negara. Dalam rangka konstitusionalisme, para warga negara dapat mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan satu atau lebih pasal atau membatalkan undang-undang tersebut secara keseluruhan atas dasar pertimbangan pasal tertentu atau undang-undang tersebut bertentangan dengan konstitusi. Demikian pula, para warga negara dapat mengajukan permohonan kepada Mahkamah Agung untuk membatalkan satu atau lebih pasal dari peraturan pemerintah atau peraturan perundang-undangan lain yang secara hirarkis berada di bawah undang-undang atas dasar pertimbangan bertentangan dengan undang-undang.

Aspek yang keempat dari *rule of law* adalah *due process of law*. *Due process of law* terdiri atas dua dimensi, yaitu *Substantive Due Process* and *Procedural Due Process*.⁶ Secara substantif, proses penegakan hukum terhadap setiap warga negara harus tetap menghormati hak dan kebebasan warga negara dan dengan hak asasi manusia pada umumnya sebagaimana ditetapkan dalam UUD dan UU. Mulai dari Pasal 27 sampai dengan Pasal 34 UUD 1945 mengatur hak dan kebebasan warga negara dan hak asasi manusia yang menjadi substansi proses penegakan hukum. Secara prosedural, proses penegakan hukum juga harus sesuai dengan keadilan prosedural. Dalam proses penegakan hukum pidana, proses penegakan hukum tidak hanya secara substantif harus sesuai dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (*substantive due process*), tetapi juga secara prosedural harus sesuai dengan keadilan prosedural (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana).

6 Roland J. Pennock dan John W. Chapman, *Due Process*, (New York: New York University Press, 1977).

Ketika pemerintah (polisi ataupun kejaksaan) menangkap, menyidik dan menuntut seseorang melakukan tindak pidana tertentu haruslah mengikuti prosedur yang ditetapkan dalam KUHAP. Ketika menangkap seseorang karena diduga melakukan tindak pidana mencuri atau membunuh, polisi tidak hanya mengikat tangan tersangka tetapi juga harus menyerahkan surat penangkapan kepada keluarga yang ditangkap.

Kalau di Amerika Serikat, ketika menangkap seseorang tersangka polisi harus membacakan hak tersangka. Seorang tersangka berhak didampingi pengacara ketika disidik oleh polisi. Polisi dapat menahan seorang tersangka maksimal selama 20 hari dan dapat diperpanjang 20 hari lagi bila penyidikan belum selesai. Dalam proses pengadilan, seorang tertuduh berhak menghadirkan saksi yang meringankan. Dan sejumlah hak tersangka, tertuduh, dan terdakwa lainnya yang diatur dalam KUHAP. Seorang terdakwa berhak menyampaikan perlakuan sewenang-wenang yang dialaminya dari penyidik atau penuntut kepada Pengadilan. Pengadilan akan menentukan apakah hak terdakwa sebagai warga negara akan *'life, liberty or property'* telah dilanggar atau tidak. Tujuan *due process of law* ini adalah mengendalikan penggunaan kekuasaan oleh aparat penegak hukum atau mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyidik dan penuntut dalam melakukan proses penegakan hukum.

Apabila nomokrasi diterapkan secara konsisten, maka kekuasaan negara tidak tak terbatas, praktik korupsi sangat sedikit, pemerintahan diselenggarakan secara transparan, hak dan kebebasan warga negara dan hak asasi manusia terjamin, keamanan dan ketertiban terjamin, hukum ditegakkan secara adil dan tepat waktu, keadilan sipil dan keadilan kriminal terjamin bagi semua. Untuk mengukur penerapan nomokrasi (*rule of law*) di 99 negara dunia, The World Justice Project, melakukan penelitian menggunakan Rule of Law Index yang terdiri atas 8 indikator tersebut.⁷

7 The World Justice Project, *The Global Rule of Law*, 2014.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut, peringkat Indonesia secara umum berada pada nomor urut 46 dari 99 negara: *Constraint on Government Power* pada nomor urut 31, *Absence of Corruption* pada nomor urut 80, *Open Government* pada nomor urut 29, *Fundamental Rights* pada nomor urut 65, *Order and Security* pada nomor urut 42, *Regulatory Enforcement* pada nomor urut 46, *Civil Justice* pada nomor urut 67, dan *Criminal Justice* pada nomor urut 71.

Bila demikian, bagaimana pola hubungan antara demokrasi dengan *rule of law* dalam kenyataan: yang satu menentukan yang lain, saling memerlukan, ataukah menggunakan yang lain sesuai dengan kepentingan? Hubungan antara demokrasi dengan nomokrasi tidaklah selalu harmonis. Kekuatan normatif hukum tidaklah berdiri sendiri. Walaupun para penguasa dan politisi acapkali mematuhi, bahkan mempromosikan *rule of law*, tetapi dalam kenyataan kebanyakan mereka mematuhi hukum dan mempromosikan *rule of law* seperti itu hanya bila hal itu menguntungkan mereka (bila risiko tidak menaati hukum lebih kecil daripada menaatinya). Karena itu jawaban yang diberikan Maravall dan Adam Przeworski atas pertanyaan: *Why government do or do not act according to laws?*, yang diberikan berdasarkan perspektif Pilihan Rasional, adalah *government act according to laws when they must*.⁸

Pertanyaan yang perlu diajukan adalah apa strategi yang diadopsi para politisi agar ketegangan antara demokrasi dan hukum menguntungkan mereka? Berdasarkan pengamatannya, Maravall menyimpulkan adanya tiga strategi yang ditempuh para politisi. *Pertama*, menggunakan demokrasi untuk mengatasi batasan yang dikenakan oleh hukum dan hakim. *Kedua*, menggunakan *rule of law* dan hakim yang independen memperlemah demokrasi. Dan *ketiga*, menggunakan hakim yang independen menghukum lawan politik. Para politisi akan mengadopsi strategi ini, yang tidak lain mempolitisasi lembaga yudikatif yang independen, apabila “the

8 Jose Maria Maravall dan Adam Przeworski, Eds., *Democracy and the Rule of Law*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), h. 269.

payoffs of this strategy appear to be higher than those of the alternative – respecting the mutual autonomy of judges and politicians.” Bagaimana Hugo Chavez menggunakan parlemen yang dikuasai oleh partainya untuk memecat para hakim setelah Pemilu Venezuela tahun 1999, represi judisial aliran kiri antar perang oleh lembaga yudikatif Jerman, dan membungkam lawan politik di Spanyol pada akhir 1990an melalui investigasi judisial, merupakan sejumlah contoh penerapan perspektif Pilihan Rasional (*cost and benefit analysis*).

Pembaruan Struktur, Substansi, dan Kultur Hukum di Indonesia

Prof. Dr. T. Gayus Lumbuun, S.H., M.H.
Hakim Agung MA - RI

I. Pendahuluan

Pemikiran tentang pembaruan struktur, substansi, dan kultur hukum di Indonesia sangatlah relevan, sebab agenda reformasi nasional masih menyisakan banyak masalah di bidang hukum. Reformasi yang seharusnya terarah (*intended change*), dalam kenyataannya belum menemukan suatu arah yang bersifat konstruktif. Dari sisi struktur atau kelembagaan misalnya, masing-masing institusi berorientasi pada kepentingan dan kekuasaan institusinya, tanpa memperhatikan sinergisitas dan keterpaduan dengan institusi atau lembaga hukum lainnya. Oleh karena itu, pemikiran pembaruan struktur, substansi, dan kultur hukum di Indonesia masih sangat diperlukan untuk memperkaya sistem hukum Indonesia.

Sistem hukum yang terdiri dari elemen struktur, substansi, dan kultur hukum di Indonesia berawal mula dari pengakuan dalam konstitusi bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum (dalam Penjelasan UUD Tahun 1945, dan setelah amandemen ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945). Sistem hukum dimaksudkan

untuk menjamin penegakan hukum dan keadilan yang diperkuat dengan konsep supremasi hukum dan demokrasi.

Pemikiran supremasi hukum berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum (*nomocracy*) atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Sedangkan demokrasi, menggambarkan kedaulatan rakyat (*democracy*). Keduanya dilembagakan dalam sistem demokrasi berdasarkan hukum (*constitutional democracy*) dan prinsip negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtstat*).

Dalam tradisi hukum *civil law* di Eropa Kontinental, kedaulatan hukum dikembangkan dengan istilah "*rechtsstaat*". Sedangkan dalam tradisi *common law*, konsep negara hukum dikembangkan dengan istilah "*rule of law*". Negara hukum dalam tradisi *civil law* dirumuskan ciri-cirinya oleh F.J. Stahl, yaitu: pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia; pemisahan kekuasaan negara; pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan adanya peradilan administrasi. Sedangkan ciri negara hukum (*the rule of law*) yang berkembang dalam tradisi *common law* (Anglo-America) menurut A.V. Dicey adalah: supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum; kedudukan yang sama di depan hukum, baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat; terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

International Commission of Jurists mengembangkan unsur-unsur penting negara hukum yaitu: perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin; badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak; pemilihan umum yang bebas; kebebasan menyatakan pendapat; kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi; pendidikan kewarganegaraan.

Sri Soemantri mempertegas unsur-unsur terpenting negara hukum, yaitu: bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas

dan kewajibannya harus berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan; adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara); ada pembagian kekuasaan dalam negara; adanya pengawasan dari badan-badan peradilan.

Inti dari pemikiran-pemikiran di atas, bahwa hal pokok dalam negara hukum adalah: *pertama*, adanya pembatasan oleh hukum, dalam arti bahwa sikap, tingkah laku, dan perbuatan, baik yang dilakukan oleh para penguasa negara maupun oleh para warga negaranya berdasarkan hukum, sehingga warganegaranya terbebas dari tindakan sewenang-wenang dari para penguasa. *Kedua*, negara hukum demokratis menempatkan rakyat sebagai "sentral" atau "subyek" dalam arti hukum dibuat oleh rakyat melalui wakil-wakilnya dan keterlibatan partisipasi rakyat, serta hukum yang mengandung perlindungan terhadap kepentingan keadilan dan kemanfaatan bagi rakyat itu sendiri.

II. Struktur, Substansi dan Kultur Hukum

Penulis menjelaskan mengenai struktur, substansi, dan kultur hukum mengacu kepada pemikiran Lawrence M. Friedman (1984) dalam bukunya *"The Legal System: A Social Science Perspective"*. Friedman berpendapat bahwa yang disebut dengan sistem hukum (*legal system*) adalah satu kesatuan hukum yang tersusun dari tiga elemen, yaitu: struktur (*structure*), substansi (*substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).

Aspek struktur oleh Friedman dirumuskan sebagai berikut:

"The structure of a legal system consists of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction (that is, what kind of cases they hear, and how and why), and modes of appeal from one court to another. Structure also means how the legislature is organized, how many members sit on the Federal Trade Commission, what a president can (legally) do or not do, what procedures the police department follows, and so on."

Elemen kedua dari sistem hukum adalah substansi hukum (*substance*). Penjelasan Friedman terhadap substansi hukum adalah sebagai berikut:

“By this is meant the actual rules, norms, and behavior patterns of people inside the system. This is, first of all, “the law” in the popular sense of the term – the fact that the speed limit is fifty-five miles an hour, that burglars can be sent to prison, that ‘by law’ a pickle maker has to list his ingredients on the label of the jar.”

Dengan demikian, Friedman mengatakan bahwa yang dimaksudkan dengan substansi hukum adalah peraturan-peraturan yang ada, norma-norma dan aturan tentang perilaku manusia, atau yang biasanya dikenal orang sebagai “hukum”. Itulah substansi hukum. Misalnya, ketentuan tentang batas kecepatan maksimum, ketentuan mengenai larangan untuk membawa senjata tajam atau berkumpul dalam keadaan konflik.

Sedangkan mengenai budaya hukum, Friedman mengartikannya sebagai sikap dari masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum, tentang keyakinan, nilai, gagasan, serta harapan masyarakat tentang hukum. Dalam tulisannya Friedman merumuskannya sebagai berikut:

“By this we mean people’s attitudes toward law and the legal system – their beliefs, values, ideas, and expectations. In other words, it is that part of the general culture which concerns the legal system”.

Untuk menjelaskan hubungan antara ketiga elemen sistem hukum tersebut Friedman dengan menarik dan jelas sekali membuat sebuah ilustrasi yang menggambarkan sistem hukum sebagai suatu “proses produksi” dengan menempatkan mesin sebagai “struktur”, kemudian produk yang dihasilkan sebagai “substansi hukum”, sedangkan bagaimana mesin ini digunakan merupakan representasi dari elemen “budaya hukum”.

III. Pembaruan Struktur, Substansi, dan Kultur Hukum Indonesia

1. Pancasila Sebagai Dasar Pembaruan Struktur, Substansi, dan Kultur Hukum Indonesia

Sebelum memasuki uraian mengenai pembaruan struktur, substansi, dan kultur hukum Indonesia, saya memandang penting untuk menyampaikan prinsip dasar dari pembangunan hukum sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara.

Rumusan ini menjadi bagian dari konstitusionalisasi dan institusionalisasi Pancasila dalam sistem ketatanegaraan, terutama dalam pembentukan hukum, termasuk melalui upaya pembaruan elemen sistem hukum. Dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, struktur, substansi, dan kultur hukum dilihat sebagai berikut: struktur hukum dimaksudkan sebagai lembaga-lembaga bidang hukum mulai dari lembaga yang menjadi bagian dari pembentukan hukum seperti DPR dan pemerintah, serta lembaga penegakan hukum seperti lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan mulai dari pengadilan tingkat pertama sampai dengan tingkat terakhir, termasuk di dalamnya lembaga hukum seperti Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Sedangkan aspek substansi terkait dengan norma-norma umum yang mengikat semua warga negara dalam bermasyarakat dan bernegara. Sedangkan budaya hukum dimaknai sebagai keyakinan dan kepercayaan masyarakat terhadap hukum yang ada saat ini.

Eksistensi Pancasila dalam struktur dan sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan salah satu ciri negara modern dewasa ini yang senantiasa memerlukan suatu sistem pengaturan yang dijabarkan dalam suatu konstitusi. Isi dari konstitusi adalah kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkaitan dengan negara. Jika

kesepakatan itu runtuh, maka runtuh pula legitimasi kekuasaan negara, dan pada gilirannya dapat terjadi *civil war* (*konflik internal*) atau perang sipil, atau dapat pula suatu revolusi.

Andrews (1968) berpendapat isi konsensus yang tertuang dalam konstitusi terdiri dari tiga elemen kesepakatan atau konsensus. *Pertama*, kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*). *Kedua*, kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*). *Ketiga*, kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

Kesepakatan pertama, yaitu berkenaan dengan cita-cita bersama yang sangat menentukan keberadaan suatu negara, karena cita-cita bersama merupakan abstraksi dari kepentingan di antara sesama warga masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup di tengah-tengah pluralisme atau kemajemukan. Cita-cita bersama yang biasa juga disebut sebagai falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara) berfungsi sebagai *philosophische grondslag* dan *common platforms*, di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara.

Bagi bangsa Indonesia dasar filosofis yang dimaksud adalah dasar filsafat negara Pancasila. Lima prinsip dasar yang merupakan dasar filosofis negara tersebut adalah: Ketuhanan yang maha Esa; Kemanusiaan yang adil dan beradab; Persatuan Indonesia; Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kelima prinsip dasar filsafat negara merupakan dasar filosofis-ideologis untuk mewujudkan cita-cita ideal dalam bernegara yaitu: Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; Meningkatkan atau memajukan kesejahteraan umum; Mencerdaskan kehidupan bangsa; Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Prinsip-prinsip dasar tersebut tertuang dalam Pembukaan UUD 1945, sehingga walaupun UUD 1945 telah mengalami empat kali perubahan, namun pembukaan UUD 1945 tidak mengalami perubahan karena memuat fundamen negara. Pembukaan UUD 1945, mengandung pokok-pokok pikiran yang diciptakan dan dijelmakan dalam Batang Tubuh UUD ke dalam pasal-pasal nya.

Empat pokok pikiran dalam pembukaan UUD 1945 adalah: Pokok pikiran I cerminan sila ke tiga, Pokok pikiran II cerminan sila ke lima, Pokok pikiran III cerminan sila ke empat, Pokok pikiran IV cerminan sila ke satu dan ke dua.

Penempatan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara, karena Pancasila berkedudukan sebagai Dasar Negara. Artinya, seluruh kehidupan bernegara dan bermasyarakat yang terkait dengan hal-hal pokok kenegaraan di samping penyelenggaraan negara, semuanya harus sesuai dan dapat diatur berdasarkan Pancasila. Bidang-bidang yang harus diatur berdasarkan Pancasila, di antaranya masalah politik, ekonomi, sosial budaya, hukum, pendidikan, dan lain-lain, termasuk juga hubungan antara rakyat, kekuasaan serta penguasa. Demikian pula segenap peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah Republik Indonesia harus sejiwa dan dijiwai oleh Pancasila. Isi maupun materinya tidak boleh menyimpang dari hakikat Pancasila sebagai dasar negara.

Dalam perspektif pembangunan hukum, masing-masing sila dalam Pancasila mengandung nilai-nilai yang perlu diaktualisasikan dalam struktur hukum. Sila Ketuhanan yang Maha Esa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) meskipun bukan negara agama, juga bukan negara sekuler, melainkan adalah negara beragama.

Bukan negara agama karena tidak menerapkan hukum agama tertentu sebagai hukum positif. Bukan pula negara sekuler yang memisahkan urusan negara dan urusan agama. Sedangkan sebagai negara beragama dimaksud bahwa NKRI perlu hukum positif yang

disepakati oleh seluruh bangsa, terutama dalam bentuk undang-undang yang dihasilkan bersama oleh DPR dan Pemerintah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan telah menetapkan Pancasila sebagai sumber dari sumber hukum. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, negara wajib melindungi segenap agama yang diakui keberadaannya serta negara tidak dibenarkan mencampuri urusan akidah (keyakinan) agama apapun.

Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, berarti menghargai manusia sebagai makhluk berbudi yang memiliki potensi pikir, rasa, karsa, dan cipta. Adil mengandung arti bahwa suatu keputusan dan tindakan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah atau penegak hukum didasarkan atas norma-norma objektif, tidak subjektif apalagi sewenang-wenang dan otoriter. Beradab berarti berkebudayaan, bertata kesopanan, berkesusilaan/bermoral.

Persatuan Indonesia berarti bersatunya bermacam corak yang beraneka ragam yang bersifat kedaerahan menjadi satu kebulatan secara nasional. Sila Kerakyatan yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Kerakyatan berarti bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Hikmat kebijaksanaan berarti penggunaan pikiran/rasio yang sehat dengan selalu mempertimbangkan persatuan dan kesatuan bangsa, kepentingan rakyat dan dilaksanakan dengan sadar, jujur, dan bertanggungjawab serta didorong oleh itikad baik sesuai dengan hati nurani. Permusyawaratan artinya, suatu tata cara khas kepribadian Indonesia untuk merumuskan atau memutuskan sesuatu hal berdasarkan kehendak kehendak rakyat hingga tercapai keputusan yang berdasarkan kebulatan.

Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia berarti keadilan yang berlaku dalam masyarakat dalam segenap bidang kehidupan, baik materiil, maupun spiritual. Seluruh rakyat Indonesia artinya setiap orang yang menjadi rakyat Indonesi, baik yang berdiam di wilayah RI sebagai warga NKRI, maupun WNI

yang berada di luar negeri. Nilai penting lain dalam Pancasila adalah sistem moral dan etika bangsa. Hukum memiliki kaitan atau bahkan sangat bergantung pada sistem moral dan etika bangsa. Moral dan etika sangat berkaitan dengan nilai tatanan ataupun nilai norma yang berlaku dalam kehidupan masyarakat yang menjadi ukuran menilai untuk berbuat dan bertingkah laku. Sikap dan perilaku dalam bidang politik, hukum jelas menggambarkan krisis moral dan etika berbangsa.

Nilai moral dan etika dalam arti sistem Pancasila adalah nilai-nilai yang bersumber kepada kehendak atau kemauan manusia untuk berbuat sesuatu, tetapi berlandaskan kepada unsur kemauan positif, di samping adanya unsur pembenaar perbuatan yang bersumber kepada rasio atau akal manusia. Selain itu, dalam perbedaan dengan nilai-nilai yang lain, moral dan etika masih berkaitan dengan perasaan estetika, perasaan diri dan sosial, serta perasaan religius dari budaya manusia yang memiliki tingkat maju dan tinggi.

Perasaan estetika atau keindahan mengingat keindahan juga melengkapi kehidupan manusia yang serba luas yang bisa diperoleh melalui rasa indah yang akan mendorong atas berhasilnya/baik buruknya penyelesaian tugas-tugas dalam lingkup kehidupannya. Sehubungan dengan perasaan sosial, kehidupan manusia (Indonesia) selain sebagai makhluk individu, juga sebagai makhluk sosial dengan perasaan sosialnya, yang tidak terlepas dari lingkungan sosialnya. Berdasarkan perasaan sosial manusia Indonesia, baik buruknya tingkah laku dan moral etikanya lebih banyak dipengaruhi dan ditentukan lingkungan sosialnya dari pribadinya. Ilustrasi praktik korupsi yang semakin semarak tentunya menggambarkan lunturnya sistem moral dan etika berbangsa. Demikian pula sikap yang menegasikan keberadaan kelompok lain merupakan salah satu bentuk krisis moral dan etika bangsa.

Moral dan etika Pancasila sebagaimana digambarkan di atas, sangatlah relevan bagi upaya penguatan struktur sistem hukum

nasional. Persoalan-persoalan yang berkaitan dengan aparaturnya, terutama praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) yang marak terjadi di lembaga-lembaga penegak hukum, legislatif, dan yudikatif. Praktik ini menggambarkan adanya pengurangan nilai-nilai moral dan etika beserta perasaan estetik, perasaan sosial dan religi di kalangan aparaturnya sistem hukum. Amandemen UUD 1945 telah memperkuat konstitusionalisasi nilai-nilai moral dan etika berbangsa dengan menambah berbagai nilai kehidupan seperti memperkuat perlindungan terhadap kehidupan keagamaan, perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia, serta menghargai pluralisme dengan tidak mentolerir tindakan diskriminasi ras, etnis, dan suku.

2. Pembaruan Struktur Hukum

Struktur dalam sistem hukum mencakup lembaga pembentuk undang-undang, lembaga penegakan hukum, dan lembaga-lembaga yang menunjang pelaksanaan penegakan hukum seperti Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), Pusat Pelaporan Analisa Transaksi Keuangan (PPATK)

Tiga lembaga bidang kekuasaan yudikatif, yaitu Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial merupakan struktur hukum yang perlu mendapat perhatian dalam pembaruan. Penguatan lembaga peradilan menjadi penting, karena setelah reformasi kinerja lembaga peradilan belum sesuai dengan keinginan dan harapan masyarakat. Ke depan kita berharap agar semakin terjaminnya konsistensi terwujudnya kemandirian lembaga penegak hukum terutama lembaga peradilan yang berwibawa, bersih yang didukung oleh aparat penegak hukum yang profesional dan berintegritas, serta semakin meningkatnya upaya pencegahan dan penanganan perkara korupsi.

Konsistensi dan ketegasan aparaturnya penegakan hukum menjadi kunci dari independensi lembaga peradilan. Sikap ini penting untuk menjamin kesinambungan logika keadilan yang

dibangun oleh masyarakat berdasarkan putusan-putusan yang dikeluarkan oleh pengadilan. Di samping itu, perlunya proses yang obyektif dalam setiap tahap-tahap penegakan hukum. Obyektivitas dalam penegakan hukum hanya dapat dilakukan oleh para aparaturnya yang profesional, dan memiliki integritas moral yang tinggi.

Pembenahan sama sekali tidak dimaksudkan untuk membatasi, bahkan mengurangi kewenangan dan kemandirian hakim. Namun yang dimaksudkan adalah pembenahan dalam rangka memperkuat institusi (*institutional capacity building*) untuk menghadirkan suatu lembaga penegakan hukum yang sungguh-sungguh mengabdikan kepada kebenaran dan keadilan hukum, tanpa dipengaruhi intervensi dalam bentuk apa pun dari luar, termasuk motif-motif uang dan politik. Mengacu kepada konstruksi negara hukum yang mensyaratkan adanya pemisahan kekuasaan, serta kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*imparsial*), maka dalam sistem ketatanegaraan kita Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan beberapa hal penting, yaitu:

Pertama, menegaskan secara konstitusional bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi (Pasal 24 UUD 1945).

Selanjutnya, dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dirumuskan bahwa Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia (Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009). Dalam Undang-Undang Nomor

48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman ditegaskan kembali bahwa Peradilan Negara menerapkan dan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila (Pasal 2 ayat (2)).

Kedua, sejalan dengan kedudukannya, UUD 1945 mengamanatkan kewenangan Mahkamah Agung, yaitu mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang (Pasal 24A). Kewenangan ini kemudian dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009.

Ketiga, dalam aspek implementasi dari kewenangan tersebut, hakim agung dituntut untuk memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum. Oleh karena itu, ditegaskan pula bahwa dalam menjalankan tugas dan fungsinya, hakim dan hakim konstitusi wajib menjaga kemandirian peradilan. Segala campur tangan dan urusan peradilan oleh pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 (Pasal 3 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009).

Keempat, pentingnya peran pengadilan yang berada di bawah kekuasaan kehakiman, sebab tugas pengadilan tidak saja menerapkan undang-undang tetapi esensinya adalah membantu pencari keadilan dan berusaha mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat tercapainya peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan (Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009). Oleh karena itu, hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Hakim dan hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, jujur, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum (Pasal 5 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009).

Pembaruan struktur hukum perlu dilakukan juga pada Mahkamah Konstitusi sebab Mahkamah Konstitusi membawa misi melaksanakan mekanisme *checks and balances* dalam pembentukan undang-undang. Dalam perspektif mekanisme *checks and balances*, Mahkamah Konstitusi menjadi instrumen negara untuk menjamin kepentingan rakyat sebagai subyek negara hukum melalui saling kontrol antara lembaga negara dalam merumuskan kebijakan umum untuk masyarakat.

Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi dapat ditempatkan sebagai pengimbang dinamika politik dalam proses pembentukan undang-undang oleh DPR dan pemerintah. Dengan demikian, kehadiran Mahkamah Konstitusi sangatlah penting untuk menjamin orientasi hukum yang mengabdikan kepada kepentingan rakyat, bukan kepentingan politik praktis, atau golongan atau lapisan masyarakat tertentu saja.

Upaya pembaruan Mahkamah Konstitusi melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Perppu No 1 tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tidak dapat dilanjutkan, mengingat Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pembatalan undang-undang tersebut sehingga undang-undang tersebut menjadi tidak mengikat.

Saya berpendapat upaya pembaruan Mahkamah Konstitusi masih perlu dilakukan sejalan dengan substansi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tersebut, yang mencakup aspek jaminan atas etika dan perilaku Hakim Konstitusi, sebab tidak ada upaya hukum apapun terhadap putusan yang telah dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, sistem harus menjamin agar proses pengambilan keputusan benar-benar dilakukan tanpa ada kepentingan serta cacat perilaku dari Hakim Konstitusi dalam memutus sengketa atau permohonan yang diterima Mahkamah Konstitusi.

Beberapa aspek penting yang terkait dengan pembaruan Mahkamah Konstitusi adalah *Pertama*: Kewenangan Mahkamah **Konstitusi**. Pasal 24C UUD 1945 mengatur mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi, yaitu mengadili tingkat pertama dan terakhir yang putusan bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Saya berpendapat pemilihan yang dimaksudkan adalah pemilihan yang dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah negara untuk pengisian jabatan yang sama. Dengan demikian, maka unsur dilaksanakan secara bersama dan untuk suatu lembaga yang sama perlu menjadi inti dari pengertian tentang Pemilihan Umum. Oleh karena itu, perlu diinterpretasi secara sempit terhadap pengertian pemilihan umum, sehingga pemilihan umum yang dimaksud adalah dalam rangka pemilihan Presiden dan Pemilihan Legislatif.

Sedangkan untuk pemilihan Kepala Daerah Provinsi dan Kepala Daerah Kabupaten/Kota tidak memiliki jangkauan luas, sehingga hanya bersifat regional dan lokal. Untuk itu, pemilihan Kepala Daerah bukan masuk dalam rezim pemilihan umum. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis bukan berarti melalui pemilihan umum.

Sebaliknya Pasal 6A UUD 1945 jelas dikemukakan bahwa “Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. Demikian pula DPR dalam Pasal 19 ayat (1) DPR dipilih melalui pemilihan umum. Tentunya tidak dapat diinterpretasikan pemilihan umum bisa diganti dengan pemilihan demokratis, sebab demokratis bisa berarti tidak dipilih secara langsung. Dengan pemikiran ini, maka ada alasan untuk merevisi undang-undang

yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan perselisihan Pemilihan Kepala Daerah, sehingga tidak menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Kedua, pengertian hakim. Rumusan Pasal 25 mengenai syarat-syarat menjadi hakim yang ditentukan dengan undang-undang. Saya berpendapat bahwa pengertian hakim dalam Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945 meliputi semua hakim, yaitu hakim pengadilan negeri, pengadilan tinggi, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, kewenangan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Pasal 24B bahwa Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Artinya, wewenang Komisi Yudisial untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hukum, termasuk di dalamnya adalah kewenangan untuk mengawasi Hakim Konstitusi.

Keberadaan Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi merupakan salah satu bentuk pengawasan internal Mahkamah Konstitusi sendiri, walaupun keanggotaan Majelis Kehormatan terdiri dari berbagai unsur. Namun, pertanggungjawabannya tetap kepada Ketua Mahkamah Konstitusi. Oleh karena masih diperlukan pengawasan eksternal terhadap Hakim Konstitusi.

Selain Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, pembaruan struktur hukum perlu dilakukan terhadap Komisi Yudisial. Lembaga yang bertugas menjaga kehormatan dan keluhuran martabat hakim. Sebagai lembaga yang menjaga menjaga kehormatan dan keluhuran martabat hakim seyogyanya juga bermartabat. Untuk itu Komisi Yudisial perlu diperkuat kewenangan-kewenangannya.

Perjuangan untuk membentuk lembaga khusus yang mempunyai fungsi tertentu yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diwujudkan dalam Undang-Undang Nomor 25

Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004 yang mengakomodasi gagasan tersebut dengan menyebut secara eksplisit istilah Komisi Yudisial. Setelah itu Pasal 24B Perubahan Ketiga UUD 1945 yang ditetapkan pada 9 November 2001 menjadi dasar konstitusional bagi eksistensi Komisi Yudisial, dengan wewenang mengusulkan pengangkatan hakim agung; dan menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Pemikiran di atas menggambarkan hal-hal sebagai berikut: *pertama*, pengawasan secara intensif terhadap kekuasaan kehakiman perlu dilakukan dengan cara melibatkan unsur-unsur masyarakat dalam spektrum yang seluas-luasnya dan bukan hanya pengawasan secara internal saja. *Kedua*, Komisi Yudisial dapat menjadi perantara atau penghubung antara kekuasaan pemerintah dan kekuasaan kehakiman yang tujuan utamanya adalah untuk menjamin kemandirian kekuasaan kehakiman dari pengaruh kekuasaan apapun juga. *Ketiga*, menunjang peningkatan efisiensi dan efektivitas kekuasaan kehakiman. Hakim hanya menfokuskan diri pada pelaksanaan tugas, sedangkan urusan-urusan pengawasan dan rekrutmen hakim menjadi tanggung jawab Komisi Yudisial. *Keempat*, menjaga konsistensi putusan lembaga peradilan, karena setiap putusan akan selalu memperoleh penilaian dan pengawasan yang sangat ketat. *Kelima*, dapat mengurangi politisasi terhadap pengangkatan seorang hakim agung.

Tantangan penting menjadi bagian dari pembaruan lembaga Komisi Yudisial adalah mengenai perannya dalam penetapan Hakim Agung serta kewenangan Komisi Yudisial dalam penegakan kode etik Hakim Konstitusi. Materi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 sesungguhnya sangat tepat. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 memberikan peran kepada Komisi Yudisial dalam menjaga dan mengawal perilaku Hakim Konstitusi dan seleksi Hakim Konstitusi.

3. Pembaruan Substansi Hukum

Penguatan sistem hukum nasional yang dimaksudkan adalah berkaitan dengan kerangka pembangunan hukum nasional secara keseluruhan. Sebagai suatu negara kesatuan, maka penataan sistem hukum sebagai satu kesatuan hukum nasional, sangatlah penting. Pada saat ini kita memiliki Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-undang baru yang menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 ini diharapkan mampu memberikan jawaban terhadap berbagai persoalan yang terjadi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, seperti tumpang tindih pengaturan, kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk peraturan perundang-undangan, serta posisi UUD 1945 sebagai hukum dasar tertulis yang tertinggi. Masalah yang sering kita dengar adalah banyaknya peraturan perundang-undangan yang bermasalah, seperti yang terjadi pada ribuan peraturan daerah.

Dalam kaitannya dengan pembenahan sistem hukum nasional, maka beberapa strategi penting yang terkait adalah:

1. Menetapkan asas-asas dalam pembentukan hukum yang menjamin adanya kesatuan sistem hukum nasional. Asas-asas inilah yang menjiwai atau menjadi spirit atau roh dari pembuatan suatu peraturan perundang-undangan. Tentunya keadilan merupakan prinsip dasar yang bersifat universal, namun ada asas-asas lain yang perlu menjadi landasan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan seperti pengayoman, nusantara, kesatuan, kekeluargaan, kebersamaan yang menjadi kekayaan bangsa Indonesia.
2. Menetapkan atau mengakui heterogenitas hukum dalam satu kesatuan hukum nasional yang tergambar dalam hukum adat serta kearifan lokal yang memperkaya sistem hukum nasional. Strategi ini dimaksudkan untuk melahirkan hukum yang berakar pada masyarakat itu sendiri atau mencerminkan

budaya masyarakat setempat. Hal ini menggambarkan pula bahwa hukum sebagai kaidah haruslah mengakar atau menyatu bahkan berasal dari nilai (*values*) yang berlaku di dalam suatu masyarakat. Bahkan hukum seharusnya cerminan dari nilai-nilai yang berlaku di dalam masyarakat. Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*).

Selanjutnya, dikatakan bahwa nilai-nilai itu tidak lepas dari sikap (*attitude*) dan sifat-sifat yang (seharusnya) dimiliki orang-orang yang menjadi anggota masyarakat yang sedang membangun itu. Pentingnya nilai (*values*) sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat (*living laws*) sejalan pula dengan konsep hukum yang dikemukakan Carls Von Savigny, bahwa hukum tidak dibuat melainkan tumbuh dan berkembang bersama-sama dengan masyarakat. Kebiasaan atau nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dapat diadopsi ke dalam hukum positif yang bersifat modern dengan mempertimbangkan beberapa aspek penting, yaitu: kejujuran, efisiensi, bertepatan waktu (*punctuality*), keteraturan (*orderliness*), kerajinan, sifat hemat, rasional dalam pikiran dan mengambil putusan, kemampuan untuk menanggukuhkan konsumsi (adanya perspektif) masa depan.

3. Dalam konteks penataan sistem hukum nasional, bukan saja kearifan lokal yang perlu dipertimbangkan, tetapi juga konvensi atau tatanan global sangat besarnya pengaruh dan posisinya dalam penataan sistem hukum nasional, termasuk pemantapan konsepsi mengenai perlindungan Hak Asasi Manusia dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang dilahirkan.
4. Pentingnya perencanaan pembangunan hukum nasional yang dituangkan dalam Program Legislasi Nasional untuk menetapkan RUU yang sesuai dengan kebutuhan substantif pembangunan pada sektor lainnya agar hukum benar-benar

berkontribusi bagi pembangunan sektor ekonomi, politik, dan sosial.

4. Pembaruan Kultur Hukum

Friedman menekankan pentingnya budaya hukum, karena berbicara tentang budaya hukum berarti berbicara tentang berfungsinya hukum. Artinya, hukum tidak saja berhenti pada ada tidaknya struktur dan substansi tetapi apakah substansi dan struktur tersebut diakui dan digunakan sebagai norma untuk mengatur perilaku dan menyelesaikan perselisihan antara warga masyarakat (*dispute settlement*).

Budaya hukum pada dasarnya ditentukan pula budaya masyarakat setempat. Sehingga suatu kelompok masyarakat dengan budaya tertentu melahirkan budaya hukum tersendiri, bahkan melahirkan suatu sistem hukum. Oleh karena itu, dalam satu negara yang memiliki keanekaragaman budaya terdapat beberapa budaya hukum bahkan sistem hukum. Keadaan ini menggambarkan apa yang disebut dengan pluralisme sistem dan budaya hukum. Pluralisme budaya hukum yang melahirkan satu sistem hukum tersendiri, disebabkan oleh pluralisme budaya, politik dan sosial ekonomi.

Pentingnya budaya hukum yang mencerminkan budaya masyarakat setempat menggambarkan pula bahwa hukum sebagai kaidah haruslah mengakar atau menyatu bahkan berasal dari nilai (*values*) yang berlaku di dalam suatu masyarakat. Bahkan hukum seharusnya cerminan dari nilai-nilai yang berlaku di dalam masyarakat. Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*). Selanjutnya, dikatakan bahwa nilai-nilai itu tidak lepas dari sikap (*attitude*) dan sifat-sifat yang (seharusnya) dimiliki orang-orang yang menjadi anggota masyarakat yang sedang membangun itu.

Pentingnya nilai (*values*) sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat (*living laws*) sejalan pula dengan konsep

hukum yang dikemukakan Carls Von Savigny, bahwa hukum tidak dibuat melainkan tumbuh dan berkembang bersama-sama dengan masyarakat. Kebiasaan atau nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dapat diadopsi ke dalam hukum positif yang bersifat modern dengan mempertimbangkan beberapa aspek penting, yaitu: kejujuran, efisiensi, tepat waktu (*punctuality*), keteraturan (*orderliness*), kerajinan, sifat hemat, rasional dalam pikiran dan mengambil putusan, kemampuan untuk menanggukuhkan konsumsi (adanya perspektif) masa depan.

Beberapa nilai budaya hukum Pancasila yang penting diperkuat adalah semangat musyawarah untuk mufakat yang dikemas dalam bahasa modern penyelesaian sengketa secara damai, menghargai hak dan kewajiban serta pentingnya contoh pemimpin terhadap ketaatan dan kepatuhan terhadap hukum. Budaya masyarakat Indonesia yang bersifat konkret dan paternalisme memberikan porsi yang kuat bagi contoh dan keteladanan sebagai bentuk pendidikan hukum yang efektif. Masyarakat melihat contoh, bukan pada apa yang terdapat dalam teks.

IV. Penutup

Tulisan ini sampai pada pemikiran bahwa pendekatan sistem hukum berdasarkan struktur, substansi, dan kultur merupakan suatu bentuk klasifikasi persoalan hukum. Klasifikasi ini penting untuk membantu pembaruan atau penyempurnaan hukum supaya solusi terhadap permasalahan yang dikemukakan juga tepat. Pengalaman telah beberapa kali menunjukkan bahwa hanya substansi hukum yang dianggap penting, padahal sesungguhnya persoalan bukan pada substansi hukum, tetapi pada struktur hukum, bahkan budaya hukumnya. Oleh karena itu, kajian-kajian yang mendalam mengenai pembaruan hukum yang lebih spesifik berdasarkan pendekatan struktur, substansi dan budaya hukum sangatlah perlu dilakukan. Pembaruan substansi, struktur, dan kultur adalah proses yang berlangsung secara terus menerus dan berkelanjutan.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly (2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.
- Hartono, Sunaryati, C.F.G (1991). *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung.
- Lumbuun, Gayus (2006). *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara Ditinjau Dari Aspek Kegunaan dan Manfaat*. Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Dalam Bidang Ilmu Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana, Jakarta.
- Friedman, Lawrence (1984). *American Law*. New York: W.W. Norton Company.
- , "Law Reform in Historical Perspective" 1113 *St. Louis U.L.J.*351, 1969.
- Mahfud, MD., Moh (2010). *Politik Hukum di Indonesia*. (Edisi Revisi), Rajawari Pers, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Nonet, Philippe and Selznick Philip (1978) *Law and Society in Transition: Torward Responsive Law*. Harper & Row, New York, Hargerstown, San Fransisco, London.
- Notonagoro (1997). *Pancasila Secara Ilmiah dan Populer*, Bumi Aksara, 1997.
- Posner, Richard A (1990). *The Problems of Jurisprudence*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England.

Seidman, Ann dan Robert (1979). Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis, Sebuah Panduan Untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang, Terjeman Dr. Yohanes Usfunan dkk Jakarta: Proyek ELIPS.

Kekuasaan Kehakiman dalam Transisi Politik di Indonesia

Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA¹

A. Pendahuluan

Tidak dapat disangkal, dinamika kehidupan politik di negeri ini memiliki pengaruh yang amat besar terhadap perkembangan rancang bangun suprastruktur politik yang ada. Pasang surut konfigurasi politik berimplikasi terhadap perkembangan kelembagaan lembaga negara yang hendak dan sedang dibangun. Tidak hanya sekadar itu, perkembangan politik dari satu rezim ke rezim lain juga memengaruhi daya gerak masing-masing lembaga negara yang ada. Termasuk lembaga negara yang berada pada aras melaksanakan fungsi kekuasaan kehakiman sesuai Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam catatan sejarah, setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia, 17 Agustus 1945, perkembangan lembaga kekuasaan kehakiman dapat dikatakan sangat bergantung pada keinginan baik (*political will*) pembuat undang-undang atau rezim yang berkuasa. Desain kelembagaan maupun status dan kedudukannya amat ditentukan oleh siapa yang memerintah. Jika sang penguasa menghendaki agar lembaga kekuasaan kehakiman berada di bawah

1 Guru Besar Hukum Tata Negara dan Direktur Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang

pengaruhnya, kekuasaan kehakiman pun tidak dapat berbuat banyak.² Hal itu akan semakin mengkristal jika konstitusi tidak secara eksplisit menjamin kemandirian dan imparisialitas kekuasaan kehakiman.

Dalam perkembangannya, kekuasaan kehakiman baru diberi peluang untuk menjadi lembaga yang mandiri dan terbebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif pada saat rakyat mendorong dilakukannya transisi politik ke sistem yang lebih demokratis pada tahun 1998. Di mana, hal itu juga diiringi dengan dilakukan perubahan UUD 1945 pada tahun 1999 hingga 2002. Terkait dengan hal ini, dalam pidato penutupan Sidang Tahunan Tahun 2002, Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Amien Rais mengatakan: "Reformasi konstitusi yang telah dilakukan merupakan suatu langkah besar demokrasi dalam upaya menyempurnakan UUD 1945 menjadi konstitusi yang demokratis, konstitusi yang sesuai dengan semangat zaman, konstitusi yang mampu mewartakan dinamika bangsa dan perubahan zaman pada masa yang akan datang. Dengan UUD yang telah diamandir, di hadapan kita telah terbentang suatu era Indonesia baru yang lebih demokratis dan lebih maju".³

Terlepas dari berbagai pandangan terhadap pidato Ketua MPR di atas, tidak dapat dipungkiri bahwa salah satu langkah besar yang dimaksud adalah perubahan terhadap kekuasaan kehakiman. Sebelum perubahan, kekuasaan kehakiman diatur dengan amat terbatas dalam UUD 1945. Bahkan, dalam pasal-pasal yang mengatur kekuasaan kehakiman tidak ditemukan jaminan terhadap kekuasaan kehakiman yang merdeka. Dalam hal ini, Pasal 24 UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan: (1) *kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan*

2 Untuk mengetahui lebih jauh pengaruh tersebut, misalnya, dapat dibaca dalam Sebastian Pompe, *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*, Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), Jakarta, 2012.

3 Baca, misalnya berita utama *Kompas* 12 Agustus 2002.

kehakiman menurut undang-undang, dan (2) susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang. Kemudian, Pasal 25 UUD 1945 menentukan, syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diperhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.

Menyadari bahwa untuk memastikan terwujudnya kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan jaminan yang tegas dalam konstitusi, langkah besar yang dihasilkan dalam perubahan UUD 1945 tidak hanya menyebutkan secara eksplisit kekuasaan kehakiman yang merdeka, tetapi juga menegaskan makna hakiki adanya lembaga ini.

Penegasan ini dapat dibaca dalam Pasal 24 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa *kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan*. Bahkan bagi seorang hakim agung, Pasal 24A Ayat (2) UUD 1945 secara eksplisit menentukan, *hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum*.

Untuk menjaga integritas hakim, perubahan UUD 1945 menghadirkan sebuah lembaga baru, yaitu Komisi Yudisial, sebagaimana diamanatkan Pasal 24B UUD 1945. Tidak hanya itu, secara institusi, Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945 mengamanatkan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Gambaran di atas menunjukkan sebuah dinamika yang cukup panjang dari kekuasaan kehakiman sehingga menjadi sebuah lembaga yang mandiri, setidaknya secara normatif-konstitusi. Tulisan ini akan mencoba mengupas berbagai dinamika dan transisi politik yang memengaruhi perubahan kedudukan lembaga kekuasaan kehakiman yang pada awalnya dicita-citakan sebagai yang mandiri, lalu ditarik ke wilayah di bawah pengaruh kekuasaan pemerintahan, kemudian didorong lagi menjadi lembaga yang mandiri. Selain itu, juga dibahas implikasi hasil perubahan UUD 1945 terhadap kekuasaan kehakiman di Indonesia.

B. Transisi Politik dan Pengaruhnya Terhadap Rancang Bangun Kekuasaan Kehakiman

1. Kekuasaan Kehakiman pada Masa Awal Kemerdekaan

Kekuasaan kehakiman sebelum kemerdekaan merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan, bukan kekuasaan mandiri yang berdiri terpisah dari pemerintahan Hindia Belanda. Di mana, organisasi peradilan pada zaman Belanda terkait erat dengan organisasi pemerintahan⁴ dan pejabat pemerintah mengetuai dua pengadilan terendah, pengadilan distrik, dan pengadilan kabupaten.⁵ Pada saat bersamaan, pengorganisasian pengadilan juga berangkat dari kemajemukan masyarakat yang dibagi ke dalam beberapa golongan ras - Indonesia (asli), Eropa, Cina dan timur asing.⁶

Berlatar kemajemukan itu pemerintah Hindia Belanda mengorganisir dua hierarki pengadilan yang berbeda. *Pertama*, satu hierarki peradilan untuk orang-orang Eropa dan yang dipersamakan, yaitu: *Residentie Gerecht* sebagai peradilan tingkat pertama, *Raad van Justitie* sebagai pengadilan tingkat banding, dan *Hoge rechtshof* atau Mahkamah Agung. *Kedua*, hierarki peradilan untuk orang-orang Indonesia dan yang dipersamakan, terdiri dari: *District gerecht* atau pengadilan distrik; *Regentschaps gerecht* atau pengadilan kabupaten, dan *Landraad* sebagai pengadilan sehari-hari yang tertinggi bagi orang Indonesia.⁷

Dualisme pengorganisasian pengadilan yang diterapkan Pemerintah Hindia Belanda diakhiri pada awal tahun 1942 ketika

4 Ahmad Fadlil Sumadi, *Pengawasan dan Pembinaan Pengadilan Fungsi Manajemen Mahkamah Agung Terhadap Pengadilan di Bawahnya Setelah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 73

5 Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia Kesenambungan dan Perubahan*, LP3ES, Jakarta, 2013, hlm. 3

6 *Ibid.*, hlm. 32

7 Daniel S. Lev, *Ibid.*, hlm. 3. Baca juga Bambang Sunggono dan Aries Harianto, *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2009, hlm. 12, Baca juga Ahmad Fadlil Sumadi, *Pengawasan...*, hlm. 73

pendudukan tentara Jepang. Pada periode ini, struktur organisasi pengadilan disederhanakan menjadi hanya satu perangkat tunggal peradilan yang dibentuk untuk mengadili semua golongan penduduk, kecuali bala tentara Jepang.⁸ Penyederhanaan struktur peradilan pada masa pendudukan Jepang, sekalipun untuk tujuan sekadar membuang “warna” Belandanya,⁹ namun dianggap sebagai kontribusi nyata tentara pendudukan Jepang terhadap sistem peradilan Indonesia.

Sebab, langkah panyatuan dan penyederhanaan organisasi kekuasaan kehakiman tersebut diteruskan setelah Indonesia merdeka. Di mana, *Hoogerechtshof* (masa Jepang disebut *Saiko Hoin*), kemudian disebut Mahkamah Agung; *Raad va Justitie* (masa Jepang disebut *Koto Hoin*), kemudian disebut Pengadilan Tinggi; dan *Landraad* (masa Jepang disebut *Tiho Hoin*), kemudian disebut Pengadilan Negeri.¹⁰ Sementara sruktur kekuasaan kehakiman lain yang ada sebelumnya seperti *District gerecht* (Jepang : *Hun Hoin*) dan *Regentschaps gerecht* (Jepang : *Ken Hoin*) ditiadakan.¹¹ Struktur pengadilan yang terdiri dari Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri dipertahankan setelah kemerdekaan, bahkan untuk masa selanjutnya.

Pada masa transisi kemerdekaan, pembicaraan terkait lembaga kekuasaan kehakiman masih pada taraf membahas peralihan dari stuktur Hindia Belanda dan Jepang ke struktur bangsa Indonesia di tengah tantangan belum memadainya ahli hukum yang dapat bertindak sebagai hakim maupun jaksa. Sementara itu, topik pembicaraan terkait kemandirian institusi peradilan belum terlalu banyak dibahas. Misalnya, dalam sidang BPUPKI (29-5-1945), Soesanto Tirtoprodjo menyampaikan bahwa salah satu soko guru Indonesia merdeka adalah adanya Badan Kehakiman yang satu

8 Ahmad Fadlil Sumadi, *ibid.*, hlm. 74

9 *Ibid.*

10 *Ibid.*, hlm. 75

11 *Ibid.*

untuk segenap penduduk dan bebas dari pengaruh badan-badan pemerintahan.¹²

Pandangan-pandangan terkait kekuasaan kehakiman pada waktu itu melatarbelakangi lahirnya rumusan Pasal 24 UUD 1945 yang menyatakan :

1. Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain Badan Kehakiman menurut Undang-undang.
2. Susunan dan kekuasaan Badan-badan Kehakiman itu diatur dengan Undang-undang.

Rumusan Pasal 24 UUD 1945 tersebut tidak menegaskan kemandirian, tetapi hanya mengatur lembaga yang akan melaksanakan kekuasaan kehakiman. Sekiranya dihubungkan dengan konstalasi politik yang ada pada saat itu, rumusan tersebut tentunya tak dimaksudkan bahwa badan lainnya dapat mengintervensi kekuasaan kehakiman. Karena dalam situasi menuju kemerdekaan, para penyusun UUD 1945 mengutamakan bagaimana segera lepas dari pemerintahan kolonial. Apalagi, Soekarno mengingatkan agar sidang tidak terjebak dalam masalah yang *'zwaarwichtig'* atau *'jelimet'*.¹³

Pada saat UUD 1945 disahkan (18 Agustus 1945), struktur dan keberadaan kekuasaan kehakimanyang adasebelumnyatetap berlaku sesuai ketentuan Pasal II Aturan Peralihan yang menyatakan, *segala Badan Negara dan Peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-undang Dasar ini*. Hanya

12 A.B. Kusuma, RM., *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, Memuat Salinan Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan*, Badan Penerbit Fak. Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 112

13 Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, Yayasan Prapanca, Jakarta, hal. 61, 1959; dan RM. A.B. Kusuma, 2004, *Lahirnya...*, hal. 150. Terkait dengan perdebatan isu-isu strategis dalam penyusunan UUD 1945, misalnya, dapat dibaca dalam Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hal.48-52,

saja, untuk mengukuhkan struktur badan kekuasaan kehakiman sendiri, pada tahun 1947 disahkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1947 tentang Susunan, Kekuasaan Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung. Di mana, Mahkamah Agung (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1947) ditempatkan sebagai badan Kehakiman yang tertinggi¹⁴ dan berwenang menyelenggarakan peradilan dengan saksama dan seyogya¹⁵ serta berwenang mengawasi badan-badan kehakiman di seluruh Indonesia dalam hal menegakkan keadilan.¹⁶ Kehadiran Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1947 didasarkan atas pertimbangan sebagai berikut :¹⁷

Bahwa- sementara pengaturan susunan badan-badan Kehakiman beserta kekuasaannya belum dapat diselenggarakan selengkapnya sebagai-mana diharuskan dalam Pasal 24 dari Undang-Undang Dasar - perlu segera diatur :

- a. susunan Mahkamah Agung sebagai badan Kehakiman yang tertinggi dalam Republik Indonesia.
- b. kekuasaan Mahkamah Agung tentang pengawasan terhadap lain-lain badan Kehakiman dan tentang perselisihan hal kekuasaan mengadili antara beberapa badan-badan Kehakiman.
- c. susunan Kejaksaan Agung dan
- d. kekuasaan Jaksa Agung tentang pengawasan terhadap para Jaksa.

Terkait dengan pertimbangan tersebut, Ahmad Fadlil Sumadi menilai bahwa Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1947 tersebut lahir dari dua alasan objektif.¹⁸

14 Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1947 tentang Susunan dan Kekuasaan Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung*, Pasal 1 ayat (1)

15 *Ibid.*, Pasal 2 Ayat (2)

16 *Ibid.*, Pasal 2 Ayat (1)

17 *Ibid.*, Konsideran Menimbang.

18 Ahmad Fadlil Sumadi, *Pengawasan dan...*, hlm. 75

Pertama, keadaan bahwa susunan organisasi peradilan yang berlaku berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 dan Peraturan Pemerintah Nomor 2 tanggal 10 Oktober 1945 adalah berdasarkan peraturan pemerintahan kolonial Hindia Belanda yang telah diubah dengan peraturan Balatentara Jepang yang menjadikan pengadilan-pengadilan Pemerintah Balatentara Jepang yang ada di daerah-daerah daerah di bawah pengawasan Pengadilan Tinggi masing-masing secara terpisah; di daerah Jawa-Madura sendiri dan di luar daerah Jawa-Madura, yaitu untuk daerah Sumatera sendiri. *Kedua*, bahwa terbentuknya Undang-Undang Dasar 1945, berdasarkan Pasal 24 harus dibentuk Mahkamah Agung dan badan-badan kehakiman yang susunan organisasi dan kekuasaannya diperintahkan untuk diatur dengan undang-undang.

Sebagai sebuah lembaga baru yang bernaung di bawah UUD 1945 yang baru berusia belum sampai dua tahun, Mahkamah Agung berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1947 diberi kewenangan untuk pada tingkatan peradilan pertama dan juga terakhir memutuskan semua perselisihan tentang kekuasaan mengadili : (a) antara semua badan kehakiman yang tempat kedudukannya tidak sederah sesuatu pengadilan tinggi; (b) antara pengadilan tinggi dan pengadilan tinggi; (c) antara pengadilan tinggi dan sesuatu badan kehakiman dalam daerah hukumnya.¹⁹ Kewenangan tersebut diberikan untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang muncul sebagai akibat dilanjutnya struktur tunggal pengadilan seperti yang telah dibentuk Balatentara Jepang. Di mana, di antara pengadilan-pengadilan yang ada sebelumnya juga terjadi sengketa kewenangan mengadili. Dalam hal ini, keberadaan Mahkamah Agung diletakkan sebagai penyelesaian penyelesaian kuasa mengadili.

Tidak berselang lama, pada 8 Juni 1948, Pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948 tentang

19 Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1947*, Pasal 5

Susunan dan Kekuasaan Badan-Badan Kehakiman dan Kejaksaan (Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948) sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1947. Penggantian ketentuan tersebut didasarkan atas pertimbangan bahwa Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1947 menyebabkan bertahannya kondisi bahwa tidak memiliki hubungan hierarki antara Mahkamah Agung dan pengadilan di bawahnya karena masa pendudukan Jepang hubungan dimaksud diubah, sehingga pengawasan terhadap pengadilan diberikan kepada masing-masing pengadilan tinggi yang mewilayahi.²⁰

Merujuk sejarah perkembangan ketatanegaraan Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1947 hadir dalam masa darurat, di mana Indonesia-Belanda baru saja menandatangani perjanjian Renville,²¹ Kabinet Hatta baru saja terbentuk menggantikan Kabinet Amir Sjarifuddin²² dan beberapa peristiwa penting lain yang memengaruhi perkembangan pertumbuhan republik juga terjadi.

Akibat belum stabilnya negara yang baru saja lahir, ketika Jepang mengalami kekalahan dalam Perang Pasifik melawan Sekutu, Belanda pun kembali masuk untuk maksud menguasai negeri ini. Pada akhirnya, struktur peradilan yang dibentuk berdasarkan undang-undang tersebut pun tidak dapat dilaksanakan akibat berubahnya bentuk negara kesatuan menjadi Negara Federal setelah Konferensi Meja Bundar tahun 1949.

Dengan demikian, di masa transisi kemerdekaan, sekalipun dalam kondisi yang tidak kondusif, upaya membangun kekuasaan kehakiman tetap dilakukan. Dua undang-undang di bidang kekuasaan kehakiman berhasil dilahirkan sekalipun harus berbagi fokus dengan upaya mempertahankan kemerdekaan. Pada masa itu, fokus kebijakan di bidang kekuasaan kehakiman adalah melakukan

20 Ahmad Fadlil Sumadi, *Pengawasan dan....*, hlm. 78

21 Mohammad Hatta, *Menuju Gerbang Kemerdekaan, Untuk Negeriku Sebuah Otobiografi*, Kompas, Jakarta, 2010, hlm. 177

22 *Ibid.*

perubahan dan manata struktur peradilan warisan Belanda dan Jepang menjadi struktur peradilan yang berwajah Indonesia. Jadi, kala itu, diskursus kekuasaan kehakiman belum masuk ke ranah bagaimana mendesain sebuah kekuasaan kehakiman yang merdeka. Walaupun semangat itu sebetulnya telah ada dan muncul pada saat proses pembahasan pembentukan Undang-Undang Dasar di BPUPKI.

Jika dibaca lebih jauh, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1947 misalnya, pengorganisasian lembaga kekuasaan kehakiman tidak sepenuhnya mandiri. Setidaknya tergambar dari proses pengisian jabatan hakim dan kepaniteraan pengadilan. Di mana, Ketua, Wakil ketua dan panitera Mahkamah Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Sedangkan Wakil Panitera diangkat oleh Menteri Kehakiman.²³

Proses pengangkatan seperti ini tetap dipertahankan ketika Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948 dibentuk menggantikan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1947.²⁴ Hanya saja, di dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948, Ketua Mahkamah dan Pengadilan juga diberi kewenangan untuk mengangkat panitera pengganti dengan syarat tidak memberatkan keuangan negara.²⁵ Sedangkan dari segi pelaksanaan dan pengawasan semua tugas kekuasaan kehakiman, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1947 maupun Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948 menyerahkan sepenuhnya ke Mahkamah Agung. Dalam hal ini, pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang bebas dari intervensi kekuasaan pemerintahan tentunya sangat mungkin untuk dilaksanakan.

23 Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1947*, Pasal 1 ayat (1)

24 Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-badan Kehakiman dan Kejaksaan*, Pasal 20 ayat (1)

25 *Ibid.*, Pasal 27

2. Kekuasaan Kehakiman dalam Konstitusi yang Berubah-ubah

Perubahan bentuk negara dari kesatuan menjadi federal pada tahun 1949 juga berdampak bagi pengorganisasian lembaga peradilan. Di bawah Konstitusi RIS 1949, Mahkamah Agung Indonesia ditetapkan sebagai salah satu alat perlengkapan federal, di mana pengaturan susunan dan kekuasaannya didelegasikan kepada undang-undang federal.²⁶ Dalam Konstitusi RIS, Mahkamah Agung merupakan badan peradilan yang diberi kewenangan untuk memeriksa pada tingkat kasasi terhadap perkara-perkara yang telah diputus oleh pengadilan-pengadilan lain selain Mahkamah Agung.²⁷

Konstitusi RIS mengategorikan pengadilan menjadi tiga, yaitu : (1) pengadilan yang diadakan dengan undang-undang; (2) pengadilan yang diakui dengan undang-undang; (3) pengadilan atas kuasa undang-undang. Di mana, ketiga kategori pengadilan tersebut, termasuk Mahkamah Agung harus memenuhi atas “independen”, sehingga campur tangan pihak ekstra yudisial dilarang.²⁸

Penegasan larangan campur tangan pemerintah terhadap pengadilan juga kembali ditegaskan ketika Konstitusi RIS diganti dengan UUDS 1950. Di mana, dinyatakan secara tegas, segala campur tangan dalam urusan pengadilan oleh alat-alat perlengkapan yang bukan perlengkapan pengadilan dilarang, kecuali jika diizinkan oleh undang-undang.²⁹ Keterlibatan pemerintah dalam urusan yang berhubungan dengan kekuasaan kehakiman hanya berkenaan dengan pemberian grasi dan abolisi setelah meminta nasihat dari Mahkamah Agung.³⁰

26 Konstitusi Republik Indonesia Serikat, Pasal 113

27 *Ibid.*, Pasal 148 ayat (4)

28 Ahmad Fadlil Sumadi, *Pengawasan dan...*, hlm. 81

29 Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950, Pasal 103

30 *Ibid.*, Pasal 107

Pada saat berlaku UUDS 1945, Indonesia masih dihadapkan pada persoalan kurangnya tenaga hakim, sederhananya perkara dan berhubungan kebiasaan adat yang turun temurun dan sebagainya, sehingga banyak sekali terdapat keadaan-keadaan yang menyebabkan munculnya campur tangan pihak lain dalam urusan pengadilan.³¹ Di mana, Bupati masih menjadi ketua pengadilan kabupaten, seorang Patih masih menjabat sebagai ketua pengadilan Kepolisian dan di beberapa keraton masih berlangsung pengadilan-pengadilan yang tidak diketua oleh hakim tetapi oleh seseorang atas nama raja.³²

Kondisi demikian menunjukkan masih banyak pengadilan yang tidak dipegang oleh jurisdiksi, misalnya pengadilan-pengadilan adat, pengadilan agama dan sebagainya, tetapi pengadilan tersebut diakui UUDS 1950. Sebab, UUDS 1950 juga mengkategorikan pengadilan menjadi tiga,³³ yaitu : (1) pengadilan yang resmi diadakan menurut undang-undang (Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Negeri, Pengadilan Militer, Pengadilan Polisi, Pengadilan Kabupaten dan sebagainya); (2) pengadilan-pengadilan yang diakui dengan undang-undang (yaitu pengadilan adat, agama, dan sebagainya); (3) yang mengadili perkara-perkara dengan acara dan hukum-hukum tersendiri.³⁴

Keberagaman susunan pengadilan pada masa itu kembali coba diatasi oleh pemerintah dengan membentuk Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1951 tentang Tindakan-Tindakan Sementara untuk Menyelenggarakan Kesatuan Susunan, Kekuasaan dan Acara Pengadilan-Pengadilan Sipil. Kehadiran undang-undang ini merupakan upaya sekaligus jalan untuk melakukan unifikasi sistem

31 Soenarko, *Susunan Negara Kita II Sedjak Proklamasi Negara Kesatuan*, Penerbit Djambatan, Bandung, 1952, hlm. 78

32 *Ibid.*, hlm. 78-79

33 Baca Pasal 101 Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950

34 Soenarko, *Susunan Negara...*, hlm. 79

peradilan di seluruh wilayah Indonesia.³⁵

Terlepas dari semua upaya pembenahan struktur pengadilan yang terus dilakukan, satu hal yang perlu dicatat, baik konstitusi RIS maupun UUDS 1950 sama-sama mencita-citakan terbentuknya sebuah lembaga peradilan yang bebas dari pengaruh pihak luar. Maksudnya, dua konstitusi tersebut ingin mewujudkan sebuah lembaga peradilan yang merdeka dan independen. Hanya saja, keterbatasan yang masih melilit dunia peradilan di masa itu tidak memungkinkan kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh personil yang betul-betul independen atau terbebas dari pengaruh pemerintah dan pihak lainnya.

Setelah UUDS 1950 tidak lagi berlaku dan secara bersamaan UUD 1945 kembali diterapkan berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, susunan dan kedudukan Mahkamah Agung juga berubah. Dari semula diarahkan menjadi lembaga yang mandiri dan bebas dari campur tangan pemerintah menjadi lembaga yang dapat diintervensi. Hal itu secara tegas dinyatakan dalam konsideran Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Pokok Kekuasaan Kehakiman bahwa kekuasaan kehakiman diatur sesuai dengan Pancasila sebagai dasar negara, alat revolusi dan manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Haluan Negara, serta pedoman-pedoman pelaksanaannya.³⁶ Dalam pertimbangan pembentukan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman tersebut, pengadilan merupakan bagian dari alat revolusi yang tentunya berada di bawah pengaruh Presiden Soekarno sebagai pemimpin besar revolusi. Bahkan untuk alasan demi kepentingan revolusi, kehormatan Negara dan Bangsa atau kepentingan masyarakat yang sangat mendesak, Presiden dapat turut atau campur-tangan dalam soal-soal pengadilan.³⁷ Campur tangan Presiden juga dijelaskan lebih jauh dalam Penjelasan Umum

35 Ahmad Fadlil Sumadi, *Pengawasan dan...*, hlm. 85

36 Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Pokok Kekuasaan Kehakiman*, konsideran menimbang

37 *Ibid.*, Pasal 19

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 yang menyatakan sebagai berikut :

Presiden/Pemimpin Besar Revolusi harus dapat melakukan campur tangan atau turun tangan dalam pengadilan, yaitu dalam hal-hal yang tertentu. Hal-hal yang tertentu ini adalah:

1. Kepentingan Revolusi, kehormatan Negara dan Bangsa atau kepentingan masyarakat.
2. Kesemuanya yang tersebut di atas itu harus sangat mendesak.

Tentulah jalan biasa dapat ditempuh, yaitu menunggu, hingga telah dijatuhkan putusan dan kemudian Kepala Negara memberigrasi akan tetapi jalan ini memakan waktu, sedang kepentingan revolusi, kehormatan Negara dan Bangsa atau kepentingan masyarakat yang sangat mendesak kadang-kadang tidak dapat menunggu demikian lama. Untuk hal yang demikian inilah diperlukan kebebasan dari Presiden/Pemimpin Besar Revolusi untuk turun atau campur tangan dalam pengadilan. Jika dihubungkan dengan teks ketentuan Pasal 24 UUD 1945, pengaturan yang demikian tentunya tidaklah dapat dikatakan bertentangan. Sebab, UUD 1945 tidak menyatakan secara tegas keharusan kekuasaan kehakiman agar merdeka dari pengaruh kekuasaan lainnya. Hanya saja, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tersebut sangat jelas bertentangan dengan semangat lahirnya Pasal 24 UUD 1945, di mana lembaga kekuasaan kehakiman yang ingin diciptakan adalah lembaga yang bebas dari campur tangan pihak manapun, termasuk bebas dari campur-tangan Presiden.

Namun karena dinamika politik dan perkembangan yang terjadi setelah Dekrit Presiden yang bercorak diktator, maka lembaga peradilan pun diletakkan di bawah pengaruh Presiden sebagai kepala pemerintahan. Dapat dipastikan bahwa hal demikian bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis yang menghormati dan menjunjung tinggi keberadaan lembaga peradilan yang merdeka dan imparisial.

Dengan demikian, periode demokrasi terpimpin di bawah UUD 1945 telah menggeser pendulum kemerdekaan kekuasaan kehakiman ke domain di bawah pengaruh kekuasaan pemerintahan negara. Selain itu, Sebastian Pompe dalam “Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung” menyatakan bahwa pertarungan politik yang terjadi dalam periode Demokrasi Terpimpin benar-benar mengubah wajah peradilan Indonesia.

Lebih jauh Pompe mengemukakan:³⁸

“Pertarungan ini mempercepat proses pengikisan status peradilan pada fase ketiga, yaitu di masa Demokrasi Terpimpin (tahun 1959-1965). Pengerdilan status ini merupakan faktor penting yang memungkinkan campur tangan langsung terhadap substansi operasi pengadilan. Dalam periode politik revolusioner ini, hakim tidak hanya kehilangan status mereka, tetapi juga kekuasaan dan independensi mereka dari campur tangan eksekutif. Kehilangan ini menentukan agenda politik mereka dan sejak itu agenda pengadilan dipenuhi dengan isu-isu fundamental menyangkut status, kekuasaan dan independensi.”

3. Kekuasaan Kehakiman pada Masa Orde Baru

Pergantian rezim pemerintahan dari Orde Lama ke rezim Orde Baru pada awalnya membawa angin segar bagi kembalinya kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Sebab, setelah rezim berganti, pada tahun 1970 disahkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman menggantikan undang-undang sebelumnya. Kehadiran Undang-Undang ini didasarkan atas penilaian bahwa Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tidak merupakan pelaksanaan murni dari ketentuan Pasal 24 UUD 1945, karena memuat ketentuan-ketentuan yang bertentangan dengan UUD 1945.³⁹

38 Sebastian Pompe, *Runtuhnya Institusi...*, 64.

39 Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman*, konsideran menimbang huruf a

Dalam undang-undang bentukan Orde Baru tersebut independensi dan imparialitas kekuasaan kehakiman dikembalikan.⁴⁰ Ditegaskan bahwa Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan Negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara hukum Republik Indonesia.⁴¹ Lebih lanjut juga diatur, segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak-pihak lain di luar Kekuasaan Kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal yang tersebut dalam Undang-Undang Dasar.⁴² Dengan demikian, secara normatif, kekuasaan kehakiman telah ditempatkan kembali pada posisi yang bebas dari campur tangan pihak pemerintah.

Sayangnya, dalam pelaksanaan, pengadilan dijadikan alat kekuasaan untuk melegitimasi kepentingan kekuasaan.⁴³ Tidak jarang, pengadilan hanya menjadi tempat penghukuman bagi orang-orang yang tidak setuju dengan kebijakan pemerintah. Jadi, walaupun secara normatif lembaga kekuasaan kehakiman disebut sebagai kekuasaan yang mandiri dan imparial, namun pada praktiknya kekuasaan kehakiman tetap di bawah pengaruh pemerintah.

Salah satu pintu masuk intervensi pemerintah pada lembaga peradilan adalah melalui pengaturan organisasi, administrasi dan keuangan pengadilan. Sebab, hal-hal yang berkenaan dengan karir dan keuangan hakim berada di bawah menteri kehakiman. Hal itu diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 yang menyatakan sebagai berikut :

1. Badan-badan yang melakukan peradilan tersebut Pasal 10 ayat (1) organisatoris, administratif dan finansial ada di bawah kekuasaan masing-masing Departemen yang bersangkutan.

40 Baca Penjelasan Pasal 1 *Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970*

41 *Ibid.*, Pasal 1

42 *Ibid.*, Pasal 4 ayat (3)

43 Hendarmin Ranadireksa, *Bedah Konstitusi Lewat Gambar, Dinamika Konstitusi Indonesia*, Fokusmedia, Bandung, 2009, hlm. 75

2. Mahkamah Agung mempunyai organisasi, administrasi dan keuangan tersendiri.

Jadi, karir dan keuangan hakim-hakim yang ada pada badan-badan peradilan di bawah Mahkamah Agung yang terdiri dari: Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara sepenuhnya berada di bawah kekuasaan Departemen Kehakiman. Walaupun lembaga peradilan dikatakan sebagai lembaga yang imparisial, namun secara tidak langsung pemerintah tetap mengendalikan berjalannya pengadilan melalui pengendalian organisasi, administrasi dan keuangan pengadilan.

Jika dibandingkan dengan rezim sebelumnya, Orde Baru tidak seberani Rezim Orde Lama yang secara terang-terangan menyatakan pengadilan di bawah pengaruh pemerintah. Semangat Orde Lama yang menempatkan pengadilan di bawah pengaruh pemerintah tetap dilanjutkan rezim Orde Baru dengan cara yang lebih halus, melalui pengendalian organisasi, administrasi dan keuangan pengadilan. Meski tidak secara terbuka, Pompe berpandangan bahwa selama era Orde Baru, pengikisan atas kekuasaan kehakiman yang merdeka dan kemerosotan otonomi peradilan terus-menerus terjadi.⁴⁴

4. Kekuasaan Kehakiman pada Masa Awal Reformasi

Pada saat tuntutan reformasi bergulir tahun 1998, salah satu dari enam agenda reformasi yang diusung adalah penegakan supremasi hukum, penghormatan Hak Asasi Manusia (HAM), serta pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).⁴⁵ Tuntutan tersebut merupakan manifestasi dari kekecewaan rakyat terhadap praktik penyelenggaraan negara sebelumnya yang dihiasi

44 Sebastian Pompe, *Runtuhnya Institusi...*, hal. 248-249.

45 Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 196.

berbagai penyimpangan, termasuk dalam proses penyelenggaraan peradilan. Di mana, pada waktu itu penyelenggaraan peradilan tidak dapat dilepaskan intervensi pemerintah. Fakta bahwa belum terwujudnya independensi kekuasaan kehakiman yang lepas dari intervensi pihak mana pun menjadi faktor pendorong munculnya agenda reformasi peradilan.⁴⁶

Terkait pembinaan lembaga peradilan yang membuka ruang intervensi pemerintah, Majelis Permusyawaratan Rakyat menilai bahwa pembinaan lembaga peradilan oleh eksekutif membuka ruang terjadinya hal-hal sebagai berikut :⁴⁷

- a. Intervensi penguasa eksekutif pada proses peradilan;
- b. Berkembangnya kolusi dan praktik-praktik negatif dalam proses peradilan; dan
- c. Penegakan hukum belum memberi rasa keadilan dan menempatkan rakyat dalam posisi yang lemah dalam menghadapi sengketa dengan penguasa dalam proses peradilan.

Menindaklanjuti Ketetapan MPR No X/MPR/1998, Presiden B.J. Habibie akhirnya mengesahkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Salah satu fokus penting yang diubah melalui undang-undang ini adalah masalah pengorganisasian, administrasi, dan keuangan pengadilan. Di mana, pada awalnya masalah tersebut berada di bawah kendali Departemen Kehakiman dialihkan kepada Mahkamah Agung.

46 Komisi Hukum Nasional, *Arah Pembangunan Hukum Nasional Kajian Legislasi dan Opini Tahun 2012*, Jakarta, hlm. 171

47 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara, Bab II Kondisi Umum, huruf C. Hukum.

Masalah organisasi, administrasi, dan keuangan Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya sepenuhnya ada di bawah kendali Mahkamah Agung. Sehingga, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 merupakan regulasi pertama yang menerapkan sistem satu atap (*one roof system*) peradilan di bawah Mahkamah Agung.⁴⁸ Hal itu secara tegas dapat dibaca dalam ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 yang menyatakan :

1. Badan-badan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1), secara organisatoris, administratif, dan finansial berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.
2. Ketentuan mengenai organisasi, administrasi, dan finansial sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) untuk masing-masing lingkungan peradilan diatur lebih lanjut dengan Undang-undang sesuai dengan kekhususan lingkungan peradilan masing-masing.

Merujuk substansi itu, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tak hanya sekadar menindaklanjuti Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998, melainkan juga sekaligus menjadi momentum mendudukkan Mahkamah Agung sebagai pengadilan negara tertinggi yang lebih sempurna. Sebab, Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya tidak saja melaksanakan proses peradilan, melainkan juga mengorganisir sendiri sumber daya, administrasi, dan keuangan secara mandiri. Kondisi ini merupakan salah satu indikator bahwa lembaga peradilan di Indonesia merupakan lembaga yang merdeka (secara kelembagaan) untuk menegakkan hukum dan keadilan.

Semangat menjadikan lembaga kekuasaan kehakiman sebagai institusi yang mandiri terus dijaga dan diperkuat melalui perubahan UUD 1945. Pasal 24 UUD 1945 yang awalnya hanya mengatur keberadaan lembaga kekuasaan kehakiman tanpa

48 Ahmad Fadlil Sumadi, *Pengawasan dan...*, hlm. 107

menegaskan kedudukannya sebagai lembaga yang mandiri diubah menjadi beberapa pasal yang secara eksplisit menegaskan kemandirian kekuasaan kehakiman. Hal itu diatur dalam Pasal 24 Ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan yang menyatakan, *Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.*

5. Kekuasaan Kehakiman Pascaperubahan UUD 1945

Guna menindaklanjuti perubahan besar terhadap kekuasaan kehakiman pasca-amandemen UUD 1945, selama tahun 2003-2004 telah dilakukan serangkaian penyesuaian (baca: perubahan dan pembentukan beberapa undang-undang) yang meliputi: (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi; (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman⁴⁹, terakhir diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman; (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung⁵⁰, (4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Peradilan Umum⁵¹, (5) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara⁵², dan (6) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Peradilan Umum telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun

49 Pengganti Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 (sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999) tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

50 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

51 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum.

52 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

2009, termasuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial diubah menjadi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011.

Dari serangkain undang-undang di atas, dapat dikemukakan beberapa catatan penting yang perlu dikaji lebih lanjut berkaitan dengan kekuasaan kehakiman pasca-amandemen UUD 1945.

Pertama, penambahan kata atau frasa tertentu dalam menyebut kekuasaan kehakiman yang merdeka. Misal, Pasal 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 menyatakan, *kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia*. Jika dibandingkan dengan Pasal 24 Ayat (1) UUD 1945, ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 jelas berbeda karena terjadi penambahan kata/frasa: “negara”, “berdasarkan Pancasila”, dan “demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia”.

Kalau ditelusuri lebih jauh, Pasal 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 persis sama dengan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Yang berbeda hanya dalam memberikan penjelasan. Penjelasan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 menyatakan:

Kekuasaan Kehakiman yang merdeka dalam ketentuan ini mengandung pengertian bahwa kekuasaan kehakiman bebas dari segala campur tangan pihak kekuasaan ekstra yudisial, kecuali dalam hal-hal sebagaimana disebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kebebasan dalam melaksanakan wewenang yudisial bersifat tidak mutlak karena tugas hakim adalah untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, sehingga putusannya mencerminkan rasa keadilan rakyat Indonesia.

Sementara itu, Penjelasan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 menyatakan:

Kekuasaan Kehakiman yang merdeka ini mengandung pengertian di dalamnya Kekuasaan Kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak kekuasaan Negara lainnya, dan kebebasan dari paksaan, direktiva atau rekomendasi yang datang dari pihak *extra judiciil*, kecuali dalam hal-hal yang diijinkan oleh Undang-undang.

Kebebasan dalam melaksanakan wewenang judiciil tidaklah mutlak sifatnya, karena tugas dari pada hakim adalah untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dengan jalan menafsirkan hukum dan mencari dasar-dasar serta azas-azas yang jadi landasannya, melalui perkara-perkara yang dihadapkan kepadanya, sehingga keputusannya mencerminkan perasaan keadilan Bangsa dan Rakyat Indonesia.

Di samping tidak mudah untuk memaknai frasa “berdasarkan Pancasila” dan “demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia”, dengan tetap dipertahankan kata “negara” dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 maupun Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, kekuasaan kehakiman yang merdeka tetap potensial dipengaruhi oleh pemerintah. Dalam teori tentang negara (*general theory of state*), Krabbe mengatakan bahwa kata “negara” sering diidentifikasi dengan “pemerintah” apabila kata itu dipergunakan dalam pengertian “kekuasaan negara” atau “kemauan negara”.⁵³

Sementara dalam praktik, sepanjang kekuasaan Orde Lama dan Orde Baru, pemerintah begitu dominan mempengaruhi kekuasaan kehakiman.⁵⁴ Artinya, dengan tetap mempertahankan kata “negara” baik dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 maupun dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, pengaruh pemerintah masih sulit untuk dihindari dalam kekuasaan kehakiman.

53 Lebih jauh tentang hal ini, baca dalam Samidjo, *Ilmu Negara*, Cetakan ke-3, ARMICO, Bandung, 1986.

54 Untuk mengetahui lebih jauh domoinasi pemerintah terhadap kekuasaan kehakiman baca, misalnya, A Muhammad Asrun, (2004), *Krisis Peradilan: Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*, ELSAM, Jakarta.

Kedua, dalam hal hubungan pengadilan dengan lembaga negara lainnya, Pasal 22 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 menyatakan bahwa *Mahkamah Agung dapat memberi keterangan, pertimbangan, dan nasihat masalah hukum kepada lembaga negara dan lembaga pemerintahan apabila diminta*. Sekalipun bersifat fakultatif (karena “dapat”), adanya ruang bagi lembaga negara dan lembaga pemerintahan untuk meminta keterangan, pertimbangan, dan nasihat masalah hukum kepada Mahkamah Agung dapat dikatakan menambah rumusan pemberian pertimbangan oleh Mahkamah Agung yang terdapat dalam konstitusi. Pasal 14 UUD 1945 secara limitatif menentukan, *Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung*.

Pada hal, di kalangan Mahkamah Agung sudah ada pandangan bahwa pemberian pertimbangan kepada lembaga negara lainnya dapat mengganggu independensi hakim dalam memutus perkara. Pandangan ini dapat dibaca dalam *Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung RI*.

“Secara tidak langsung, pelaksanaan fungsi ini dapat mengganggu independensi hakim dalam memutus perkara. Hal tersebut akan terjadi jika permasalahan yang dimintakan pertimbangan hukum tersebut kemudian menjadi perkara di pengadilan. Ambil contoh, misalnya DPR meminta pertimbangan hukum ke MA apakah Badan Pemeriksa Keuangan berwenang untuk memeriksa keuangan suatu yayasan militer yang mendapat dana dari APBN. Jika MA memberikan pertimbangan hukum atas pertanyaan tersebut kemudian ada pihak yang menggugat yayasan militer ke pengadilan dengan berdasarakan kepada pertimbangan hukum MA, maka hakim yang memutus perkara akan terusik independensinya jika ia akan menafsirkan berbeda dengan pertimbangan hukum yang dibuat oleh MA tersebut”⁵⁵

Selain masalah intervensi, pelaksanaan pemberian pertimbangan tersebut dapat merendahkan wibawa Mahkamah

Agung. Hal itu dapat terjadi apabila pertimbangan hukum yang dibuat Mahkamah Agung atas suatu hal diacuhkan oleh lembaga yang meminta atau pihak lain yang dirugikan. Hal ini sangat mungkin terjadi karena sifat pertimbangan hukum tersebut tidak mengikat.⁵⁶ Oleh karenanya, jika fungsi ini dihapuskan, maka sedikit banyak pekerjaan Mahkamah Agung, khususnya Ketua Mahkamah Agung akan berkurang. Selama ini, mengingat cukup banyak permintaan dari berbagai pihak kepada Mahkamah Agung untuk memberikan pertimbangan hukum atas suatu hal, permintaan pertimbangan hukum ini cukup membebani waktu dan pemikiran Mahkamah Agung.⁵⁷

Di luar catatan penting di atas, secara umum, Rifqi S. Assegaf menilai bahwa penyusunan dan perubahan undang-undang bidang peradilan terjebak dalam ketiadaan konsep. Seakan dalam pandangan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah, masalah utama lembaga peradilan hanyalah untuk menyesuaikan undang-undang tersebut dengan perubahan UUD 1945 dan penyesuaian dengan penyatuan atap. Karena itu, Rifqi S. Assegaf menilai bahwa perubahan undang-undang bidang peradilan merupakan lelucon yang tidak lucu.⁵⁸

Kalau dibaca secara mendalam beberapa undang-undang tentang peradilan (Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2005, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004), pandangan di atas sulit dimentahkan. Penyebabnya, kata Rifqi S. Assegaf, pembaruan undang-undang tentang peradilan tidak dimulai dari *discourse* yang

56 *Ibid.*

57 *Ibid.*

Berdasarkan Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2001-2002, dalam bulan Januari sampai Juli 2002 ada 156 surat permohonan pertimbangan hukum yang diajukan oleh berbagai pihak ke MA.

58 Rifqi Sjarief Assegaf, *Perubahan UU Bidang Peradilan: Lelucon Yang Tidak Lucu*, <http://www.parlemen.net/privdocs/a0245e30dobb2855758aaf33ba5c5e23.pdf>

mendalam mengenai bangunan pengadilan ideal. Misalnya, (1) apakah perlu semua perkara bisa dimintakan banding atau kasasi?; (2) apakah sistem memutus perkara yang bersifat majelis perlu diterapkan untuk semua perkara atau boleh untuk perkara tertentu hakim tunggal?; (3) bagaimana seharusnya hubungan antara badan peradilan yang ada dengan pengadilan khusus dan bagaimana pula seharusnya hubungan lembaga-lembaga quasi yudisil dengan pengadilan?; (4) apakah perlu kembali diperkenalkan konsep pengadilan adat?; (5) bagaimana seharusnya hubungan antar pengadilan dengan kepolisian, kejaksaan dan pengacara?; dan (6) bagaimana memastikan adanya akses yang luas bagi masyarakat untuk mendapatkan keadilan?⁵⁹

Hal mendasar lainnya yang dikemukakan oleh Rifqi S. Assegaf adalah status hakim yang kembali menjadi pegawai negeri sipil. Dikatakan kembali karena Pasal 11 Ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menyatakan: *pejabat negara terdiri atas Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua, dan hakim pada semua badan peradilan*. Kemudian, kedudukan hakim sebagai pejabat negara dikembalikan sebagai pegawai negeri sipil dengan adanya ketentuan yang terdapat dalam: (1) Pasal 14 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004⁶⁰; (2) Pasal 21 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004⁶¹; (3) Pasal 14 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004;⁶² dan (4) Pasal 21 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.⁶³

59 *Ibid.*

60 Pasal 14 Ayat (2) UU No 8/2004 menyatakan *untuk dapat diangkat menjadi hakim, harus pegawai negeri yang berasal dari calon hakim*

61 Pasal 21 UU No 8/2004 menyatakan *seorang hakim yang diberhentikan dari jabatannya dengan sendirinya diberhentikan sebagai pegawai negeri*.

62 Pasal 14 Ayat (2) UU No 9/2004 menyatakan *untuk dapat diangkat menjadi hakim, harus pegawai negeri yang berasal dari calon hakim*.

63 Pasal 21 UU No 9/2004 menyatakan *seorang hakim yang diberhentikan dari jabatannya dengan sendirinya diberhentikan sebagai pegawai negeri*.

6. Hubungan Mahkamah Agung dengan Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial

Transisi sistem politik dari otoritarianisme Orde Baru yang diikuti dengan perubahan UUD 1945 tidak hanya menyentuh ranah reformasi Mahkamah Agung, melainkan juga masuk ke wilayah menata ulang kekuasaan kehakiman secara utuh dan menyeluruh. Di mana, kekuasaan kehakiman tidak hanya dilakukan sendiri oleh Mahkamah Agung, melainkan juga dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Di mana, kehadiran Mahkamah Konstitusi merupakan jawaban atas berbagai persoalan otoritarianisme yang “dilegalkan” melalui undang-undang.

Melalui kewenangan menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, Mahkamah Konstitusi menjadi salah satu lembaga yang berperan untuk mengawal agar pembentukan undang-undang tidak dibelokan untuk hanya sekedar menjadi alat legitimasi keinginan rezim yang berkuasa.

Selain Mahkamah Konstitusi, lembaga baru yang juga menjadi bagian dari kekuasaan kehakiman adalah Komisi Yudisial. Di mana, kehadiran dan posisinya diproyeksikan sebagai lembaga yang bertugas menyeleksi calon hakim agung dan menjaga kehormatan dan keluhuran martabat serta perilaku hakim. Keberadaan Komisi Yudisial menjadi sangat penting dalam rangka mengembalikan kepercayaan publik kepada lembaga peradilan melalui kewenangannya untuk menjaga dan menegakkan keluhuran martabat dan perilaku hakim.

Hanya saja, pada ranah yang lain, kehadiran dua institusi baru pada cabang kekuasaan yudikatif tersebut setidaknya-tidaknya akan menghadirkan hubungan kelembagaan baru antar lembaga pelaku kekuasaan kehakiman. Dalam satu kondisi, kewenangan lembaga yang satu akan bersinggungan dengan yang lain. Pada kondisi yang lain, salah satu di antara lembaga tersebut akan mengawasi pelaksanaan tugas dari lembaga yang lainnya. Terkait

hal itu, berikut akan dijelaskan bagaimana hubungan antar lembaga-lembaga di maksud.

a. Hubungan Mahkamah Agung dengan Mahkamah Konstitusi

Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945 menyatakan *kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung (dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara), dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi*. Berdasarkan rumusan Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945, kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Sekalipun sama-sama pemegang kekuasaan kehakiman, kedua lembaga tersebut mempunyai kewenangan yang berbeda. Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945 menyatakan, Mahkamah Agung berwenang: (1) mengadili pada tingkat kasasi, (2) menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan (3) mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Sementara itu, Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 menyatakan, Mahkamah Konstitusi berwenang: (1) mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, (2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, (3) memutus pembubaran partai politik, dan (4) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain kewenangan, Pasal 24C Ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD 1945.

Berdasarkan ketentuan UUD 1945, kemungkinan terjadinya persinggungan antara Mahkamah Agung dengan Mahkamah Konstitusi ada pada titik penggunaan wewenang pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*). Sebab, sangat mungkin terjadi kondisi dimana warga negara mengajukan pengujian peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang kepada

Mahkamah Konstitusi. Di mana, pada saat bersamaan, undang-undang yang dijadikan batu uji dalam pengujian di Mahkamah Konstitusi juga diajukan pengujian terhadap Undang-Undang Dasar di Mahkamah Konstitusi.

Sebagai contoh, misalnya ada kelompok masyarakat yang mengajukan *judicial review* PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah kepada Mahkamah Agung. Sementara itu, dalam waktu yang bersamaan, juga terdapat pengajuan *judicial review* Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi dasar pembentukan PP Nomor 6 Tahun 2005 kepada Mahkamah Konstitusi. Jika kondisi seperti itu terjadi, maka persinggungan kewenangan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi akan terjadi.

Selain contoh di atas, juga pernah terjadi kondisi yang sama pada tahun 2009. Pada waktu itu, Zainal Maarif dan kawan-kawan mengajukan permohonan pengujian Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum, Tata Cara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2009 kepada Mahkamah Agung melalui Perkara Nomor 15 P/HUM/2009.

Dalam perkara tersebut pemohon mengajukan permohonan pengujian terhadap Pasal 22 huruf c dan Pasal 23 Ayat (1) dan (2) Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009. Ketentuan tersebut dinilai pemohon bertentangan dengan Pasal 205 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.⁶⁴ Pada tanggal 18 Juni 2009, Mahkamah Agung

64 Putusan Mahkamah Agung Nomor 15.P/HUM/2009 terkait Pengujian Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 terhadap Undang-Undang Nomor 10

mengeluarkan putusan terhadap perkara uji materil (*judicial review*) tersebut, di mana, Mahkamah Agung menyatakan permohonan tersebut beralasan hukum dan dikabulkan.⁶⁵ Sebab, Pasal 22 huruf c dan pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu Anggota Legislatif. Akibat putusan tersebut, partai politik yang perolehan suaranya tidak mencapai angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) tidak akan dihitung sebagai suara sisa dan tidak akan mendapatkan perolehan kursi.

Akibat putusan pengujian Peraturan KPU tersebut, sejumlah partai politik dan caleg⁶⁶ mengajukan permohonan pengujian Pasal 205 dan Pasal 212 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD kepada Mahkamah Konstitusi. Sebab, kedua ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tersebut dianggap multitafsir, terutama dalam kaitannya untuk mengimplementasikan sistem Pemilu yang dianut oleh Undang-Undang Pemilu, sehingga menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum.⁶⁷ Terhadap permohonan tersebut, Mahkamah Konstitusi memutuskan mengabulkan permohonan pemohon dan menyatakan Pasal 205 Ayat (4), Pasal 211 dan Pasal 212 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*)⁶⁸ sepanjang dimaknai bahwa suara partai politik yang tidak memenuhi

Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, hlm. 9

65 *Ibid.*, hlm. 18

66 Partai Politik dan caleg dimaksud adalah : Partai Hati Nurani Rakyat (HANURA), Partai Gerakan Indonesia Raya (GERINDRA), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), dan Ahmad Yani, Zainut Tauhid Sa'adi, Romahurmuziy, Machmud Yunus dan Muhammad Arwani Thomafi, semuanya caleg dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009, hlm. 1-2

67 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009, hlm. 99

68 *Ibid.*, hlm. 110

angka BPP tetap dihitung sebagai suara sisa dan diikutkan dalam pembagian perolehan kursi DPR dan DPRD.

Pengalaman di atas menunjukkan bahwa ruang perbedaan pandangan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dalam menilai sebuah norma sangat terbuka lebar. Secara normatif, persoalan tersebut sebetulnya terjawab dengan keberadaan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 yang menyatakan, *pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi.*

Dengan ketentuan tersebut, hasil pengujian norma oleh Mahkamah Agung akan sangat bergantung pada hasil pengujian norma yang lebih tinggi oleh Mahkamah Konstitusi. Selain itu, sesuai ketentuan tersebut, kemungkinan terjadinya permasalahan antara putusan Mahkamah Agung dengan putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian peraturan perundang-undangan telah diberikan jalan keluar. Di mana, kewenangan keduanya sudah dibagi secara jelas.

Hanya saja, tentunya persoalan di atas tidaklah konstruktif bagi proses pembangunan hukum. Sebab, publik akan menilai perbedaan yang sangat tajam, bahkan kontras antara penilaian dua lembaga pelaku kekuasaan kehakiman terhadap satu persoalan tertentu. Tingkat kepercayaan publik tentunya akan berkurang kepada salah satu lembaga yang dinilai tidak atau kurang profesional dalam melakukan pengujian peraturan perundang-undangan.

Selain *judicial review*, persinggungan kewenangan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi juga sudah terjadi pada ranah mengadili sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah. Di mana, Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa hasil pemilukada tidak hanya sekadar memeriksa dan mengadili perselisihan hasil, melainkan juga memeriksa dan mengadili dugaan pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis

dan massif. Sehingga hal itu sangat potensial bersinggungan dengan kewenangan badan peradilan di bawah Mahkamah Agung untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi akibat dikeluarkan keputusan KPU Propinsi atau KPU Kabupaten/Kota yang bukan mengenai hasil pemilu kepala daerah yang merupakan wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menyelesaikannya.⁶⁹ Sampai saat ini, persoalan ini masih menjadi bumerang dalam penyelesaian beberapa persoalan pemilukada yang terjadi. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam beberapa kasus bertentangan atau tidak sejalan dengan putusan PTUN atau sebaliknya. Sehingga kepastian hukum bagi setiap peserta pemilukada sulit untuk diwujudkan.

Selain dua hal di atas, kemungkinan persinggungan juga dapat terjadi dalam isu sengketa kewenangan antarlembaga. Namun, ini pun dapat diselesaikan dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 65 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 yang menyatakan, *MA tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada MK.*

Bila hendak disederhanakan, persoalan yang muncul dalam hubungan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi akan terus berlanjut jika batas kewenangan keduanya tidak ditegaskan sesuai konsep keberadaan dua lembaga tersebut. Di mana, kehadiran Mahkamah Konstitusi secara teoritik diidealkan sebagai mahkamah sistem hukum (*court of law*).⁷⁰ Sedangkan Mahkamah Agung tetap dengan kedudukannya sebagai mahkamah keadilan (*court of justice*).⁷¹

69 Baca Pasal 2 angka 7 UU Nomor 9 Tahun 2004 dan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Sengketa Mengenai Pemilihan Umum Kepala Daerah

70 Yuliandri, *Pembagian Wewenang dan Pertanggungjawaban Kekuasaan Kehakiman Pascaamandemen UUD 1945*, dalam Mohammad Fajrul Falaakh (Penyunting), *Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi*, Komisi Hukum Nasional, Jakarta, 2008, hlm. 62

71 *Ibid.*

Hanya saja, dengan kewenangan yang dimiliki sesuai Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi tidak hanya bertindak sebagai *court of law*, melainkan juga sebagai *court of justice*, khususnya untuk memutus sengketa/perselisihan hasil pemilihan umum dan memutus pembubaran partai politik, dan memutuskan pendapat DPR tentang dugaan pelanggaran yang dilakukan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Di lain pihak, Mahkamah Agung juga tidak sepenuhnya diletakkan pada posisi sebagai *court of justice*. Sebab, Mahkamah Agung juga melakukan *judicial review* yang merupakan ranah *court of law* terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Di mana berdasarkan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, Mahkamah Agung diberikan kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Apabila persoalan dimaksud tidak segera diselesaikan, maka berbagai problem hukum yang akhir-akhir ini muncul akibat terjadinya perbedaan putusan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung akan terus berkembang. Sehingga pada akhirnya akan dapat mengganggu terwujudnya kepastian hukum dan keadilan bagi setiap pencari keadilan yang datang ke lembaga pelaku kekuasaan kehakiman tersebut.

b. Hubungan Mahkamah Agung dengan Komisi Yudisial

Pasal 24A Ayat (3) UUD 1945 menyatakan, *calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden*. Kemudian, Pasal 24B Ayat (1) UUD 1945 menyatakan, *Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada DPR dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim*. Berdasarkan ketentuan itu, hubungan Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung terjadi dalam proses pengusulan calon

hakim agung; dan dalam menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Dalam proses awal kehadirannya, terlihat ada ketegangan hubungan antara Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung. Ketegangan itu muncul ketika Komisi Yudisial merespon kejanggalan yang terjadi dalam kasus sengketa penetapan hasil pemilihan Walikota-Wakil Walikota Depok. Sebagaimana diketahui, Pengadilan Tinggi Jawa Barat pada Agustus tahun 2005 membatalkan hasil pemilihan Walikota-Wakil Walikota Depok. Majelis hakim yang diketuai Nana Juwana menetapkan Badrul Kamal/Syihabuddin Ahmad memperoleh suara 269.551 suara dan Nur Mahmudi Ismail/Yuyun Wirasaputra memperoleh 204.828 suara. Berdasarkan putusan tersebut, perolehan suara untuk pasangan Badrul Kamal bertambah 62.770, sedangkan suara untuk Nur Mahmudi dikurangi 27.782.⁷²

Atas alasan penilaian terjadi kejanggalan dalam penyelesaian kasus di atas, Komisi Yudisial memeriksa hakim yang menangani kasus sengketa pemilihan di Kota Depok. Kemudian, Komisi Yudisial merekomendasikan kepada Mahkamah Agung untuk memberhentikan sementara selama satu tahun Ketua Pengadilan Tinggi Jawa Barat Nana Juwana. Dalam rekomendasi itu, Komisi Yudisial memberikan tenggat waktu satu bulan supaya Mahkamah Agung memberikan tanggapan atas rekomendasi Komisi Yudisial.⁷³ Anehnya, terobosan Komisi Yudisial justru mendapat resistensi

72 Sebelumnya, berdasarkan penghitungan yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Kota Depok (06/7), pasangan Nur Mahmudi ditetapkan memperoleh 232.610 suara. Sementara itu, pasangan Badrul Kamal memperoleh 206.781 suara. Ketika itu, berdasarkan hasil penghitungan KPUD, pasangan Nur Mahmudi mengungguli pasangan Badrul Kamal dengan selisih suara 25.829. Beragam pandangan tentang kisruh sengketa hasil pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Depok dapat dibaca dalam Denny Indrayana, Saldi Isra dll., Kepala Daerah Pilihan Hakim: Membongkar Kontroversi Pilkada Depok, Harakatuna Publishing, Bandung, 2005.

73 Kompas 08 September 2005.

dari berbagai kalangan di Mahkamah Agung.

Selain itu, panasnya hubungan Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial juga dipicu oleh kebijakan Komisi Yudisial generasi pertama yang menghendaki adanya seleksi ulang terhadap seluruh hakim agung. Kebijakan tersebut dinilai sebagai kebijakan obsesif untuk mereformasi keberadaan lembaga peradilan beserta aparatur hakimnya secara cepat dan radikal.⁷⁴ Hubungan keduanya semakin rumit ketika Komisi Yudisial dinilai telah mempublikasikan pengaduan masyarakat mengenai nama-nama hakim agung yang diduga melakukan pelanggaran kode etik dan pedoman perilaku hakim tanpa memverifikasi dan mengklarifikasi kebenaran pengaduan tersebut.⁷⁵ Hal itu, memperlihatkan betapa kehadiran Komisi Yudisial dengan kewenangan yang melekat pada awalnya “tidak dikehendaki” oleh saudara tuanya, Mahkamah Agung.

Hanya saja resistensi yang terlihat agak lebih terbuka seperti di atas segera diakhiri. Kalaupun ada, hal itu dilakukan dengan cara yang lebih lembut. Dalam perkembangannya, Mahkamah Agung mulai mengapresiasi kehadiran Komisi Yudisial. Setidaknya tergambar dari sambutan Ketua Mahkamah Agung dalam Rakernas Mahkamah Agung, Peradilan Tingkat Banding, Pengadilan Tingkat Pertama Kelas IA Seluruh Indonesia di Denpasar, Bali 19-22 September 2005, Ketua Mahkamah Agung Bagir Manan mengatakan:

“Sekarang kita mempunyai KY yang saya yakin akan lebih memperkuat upaya membenahi tingkah laku tidak terpuji dari hakim. Meskipun KY tidak berwenang meneliti dan memeriksa putusan hakim dan tindakan-tindakan teknis yustisial lainnya, tetapi kewenangan yang ada disertai kerjasama yang erat dengan MA, akan sangat memberdayakan

74 Salman Luthan, *Sinergitas Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung dalam Pembaharuan Peradilan*, dalam Dinal Fedrian dkk. (Ed), *Dialektika Pembaharuan Sistem Hukum Indonesia*, Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 312

75 *Ibid.*

(*empowering*) usaha kita menghapus secara tuntas perbuatan tercela para hakim atau petugas pengadilan lainnya. Saya berjanji akan memanfaatkan semaksimal mungkin temuan KY mengenai perbuatan tidak terpuji para hakim dan lain-lain pejabat pengadilan”.

Dalam perkembangan terakhir, hubungan Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial cenderung semakin membaik.⁷⁶ Hal itu merupakan langkah positif untuk bagaimana ke depan terbangun kerjasama strategis antara Mahkamah Agung dengan Komisi Yudisial dalam rangka mewujudkan badan peradilan yang mandiri dan terpercaya. Setidaknya kerjasama strategis tersebut dapat dilakukan untuk beberapa hal.

Pertama, menjaga independensi peradilan dan independensi hakim. Dalam hal ini, keduanya harus berjalan seiring. Di mana, pembenahan secara kelembagaan juga diikuti dengan perbaikan secara personal perilaku hakim. Keberadaan Komisi Yudisial akan dapat membantu Mahkamah Agung untuk menjaga agar lembaga peradilan dapat dipulihkan dari rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat. Di mana secara bersamaan, Komisi Yudisial dapat membantu untuk mengawal hakim-hakim Mahkamah Agung dan hakim-hakim badan peradilan di bawahnya agar menjaga kehormatan dan keluhuran martabatnya. Pada saat bersamaan, Komisi Yudisial sekaligus dapat dijadikan mitra strategis untuk memperoleh calon-calon hakim yang lebih mumpuni dan berintegritas melalui proses seleksi yang lebih terbuka dan melibatkan Komisi Yudisial.

Kedua, Komisi Yudisial dapat menjadi mitra strategis Mahkamah Agung dalam melakukan pengawasan terhadap proses peradilan yang berjalan. Dalam arti, semua proses yang dilakukan betul-betul profesional untuk melayani para pencari keadilan melalui peradilan yang betul-betul dapat dipercaya. Mahkamah Agung dapat memanfaatkan keberadaan Komisi Yudisial untuk

mereformasi proses peradilan yang dilakukan badan-badan peradilan di bawahnya. Komisi Yudisial dengan jaringan yang dimiliki dapat dijadikan mitra untuk memberikan penilaian lebih objektif terkait kondisi peradilan dibandingkan laporan yang diterima Mahkamah Agung dari badan-badan peradilan yang ada. Informasi Komisi Yudisial dapat menjadi *second opinion* dalam memberahi proses peradilan yang berjalan. Sehingga strategi reformasi Mahkamah Agung untuk menjadi peradilan terpercaya dan berintegritas lebih mudah untuk diwujudkan.

Ketiga, Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial juga dapat membangun kemitraan strategis dalam rangka mendorong perubahan kultur penegak hukum yang terlalu lama hidup dalam budaya “ngebos”, bukan pelayan. Para pencari keadilan bukannya dilayani, melainkan malah dibebani dengan berbagai hal yang semestinya tidak terjadi.

Keempat, Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial juga harus terus membangun hubungan baik dalam rangka memperbaiki berbagai peraturan pelaksana agar sikap profesional, kemandirian dan independensi hakim dan peradilan mendapat jaminan untuk selalu ditegakkan.

Semua upaya tersebut sangat mungkin dilakukan di tengah arus demokratisasi yang sedang dan terus berlangsung. Di dalam kondisi tidak ada kekuasaan yang dapat mengintervensi kekuasaan kehakiman, semestinya pelaku kekuasaan kehakiman dapat bertindak leluasa untuk menegakkan hukum dan keadilan sesuai mandat **dan amanat** konstitusional yang disandangnya.

C. Penutup

Dinamika politik yang terjadi sepanjang berdirinya republik memiliki dampak yang teramat signifikan terhadap hidup dan berkembangnya kekuasaan kehakiman. Cita-cita awal menempatkan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan terbebas dari campur

tangan cabang kekuasaan lainnya memiliki sejarah panjang. Cita-cita tersebut berjalan mengikuti pasang surut dinamika politik Indonesia menjadi sebuah negara yang demokratis. Di mana, ia yang baru menemukan wujudnya ketika reformasi digulirkan pada tahun 1998. Kekuasaan kehakiman yang mandiri baru dapat diwujudkan secara lebih nyata ketika rezim Soeharto jatuh, lalu diubahnya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970, dan kemudian diikuti dengan dilakukannya perubahan terhadap ketentuan Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945.

Walaupun sudah sampai pada titik di mana kemandiriannya telah dijamin dalam konstitusi, namun kemandirian kekuasaan kehakiman masih dihadapkan pada sejumlah tantangan, seperti penegak hukum yang masih bermental “tuan” bukan pelayan bagi pencari keadilan, implementasi kemandirian peradilan dan hakim, hubungan kelembagaan antar pelaku kekuasaan kehakiman (baik antara MA dengan KY, maupun MA dengan MK), dan arus kekuasaan yang masih menginginkan agar pengadilan tetap di bawah pengaruh pemegang kekuasaan.

Dalam bahasa lain dapat dikemukakan, kekuasaan kehakiman telah meraih kemerdekaannya sebagai hadiah dari proses transisi politik ke arah sistem yang lebih demokratis. Tantangan ke depan yang dihadapi kekuasaan kehakiman adalah bagaimana mengisi “kemerdekaan” itu sesuai mandat konstitusi, yaitu untuk menegakan hukum dan keadilan. Tentunya itu bukanlah pekerjaan mudah. Sebab, untuk mewujudkan itu lembaga peradilan harus diisi oleh manusia-manusia setengah dewa.

Daftar Pustaka

Buku

- A.B. Kusuma, RM., *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, Memuat Salinan Otentik Badan Oentok Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta
- Asrun, A Muhammad, *Krisis Peradilan: Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*, ELSAM, Jakarta, 2004
- Fedrian, Dinal, dkk. (Ed), *Dialektika Pembaharuan Sistem Hukum Indonesia*, Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2012
- Hatta, Mohammad, *Menuju Gerbang Kemerdekaan, Untuk Negeriku Sebuah Otobiografi*, Kompas, Jakarta, 2010
- Huda, Ni'matul, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2008.
- Indrayana, Denny, Saldi Isra dll., *Kepala Daerah Pilihan Hakim: Membongkar Kontroversi Pilkada Depok*, Harakatuna Publishing, Bandung, 2005.
- Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012.
- Komisi Hukum Nasional, *Arah Pembangunan Hukum Nasional Kajian Legislasi dan Opini Tahun 2012*, Jakarta, 2012
- Lev, Daniel S., *Hukum dan Politik di Indonesia Kesenambungan dan Perubahan*, LP3ES, Jakarta, 2013
- Mahkamah Agung RI, *Cetak Biru Mahkamah Agung RI.*, 2003.
- Pompe, Sebastian, *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*, Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), Jakarta, 2012.

- Ranadireksa, Hendarmin, *Bedah Konstitusi Lewat Gambar, Dinamika Konstitusi Indonesia*, Fokusmedia, Bandung, 2009
- Samidjo, *Ilmu Negara*, Cetakan ke-3, Armico, Bandung, 1986.
- Soenarko, *Susunan Negara Kita II Sedjak Proklamasi Negara Kesatuan*, Penerbit Djambatan, Bandung, 1952.
- Sunggono, Bambang dan Aries Harianto, *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2009.
- Sumadi, Ahmad Fadlil, *Pengawasan dan Pembinaan Pengadilan Fungsi Manajemen Mahkamah Agung Terhadap Pengadilan di Bawahnya Setelah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang, 2013
- Yuliantri, *Pembagian Wewenang dan Pertanggungjawaban Kekuasaan Kehakiman Pascaamandemen UUD 1945*, dalam Mohammad Fajrul Falaakh (Penyunting), *Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi*, Komisi Hukum Nasional, Jakarta, 2008.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Konstitusi Republik Indonesia Serikat, 1949
- Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1947 tentang Susunan dan Kekuasaan Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-badan Kehakiman dan Kejaksaan
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Pokok Kekuasaan Kehakiman

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang
Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 Perubahan Undang-
Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan
Pokok Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengadilan Tata
Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan
Kehakiman

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi
Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi
Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2010 tentang
Petunjuk Teknis Sengketa Mengenai Pemilihan Umum
Kepala Daerah

Web site, Media cetak

Kompas 12 Agustus 2002.

Kompas 08 September 2005.

Rifqi Sjarief Assegaf, (tt), *Perubahan UU Bidang Peradilan: Lelucon
Yang Tidak Lucu*, [http://www.parlemen.net/privdocs/
a0245e30dobb2855758aaf33ba5c5e23.pdf](http://www.parlemen.net/privdocs/a0245e30dobb2855758aaf33ba5c5e23.pdf)

Reformasi Kekuasaan Kehakiman dalam Perspektif Konstitusi

Dr. Taufiqurrohman Syahuri, S.H., M.H.

A. Menegakkan Hukum, Mewujudkan Cita Konstitusi

Sistem ketatanegaraan Indonesia telah mengalami perubahan, hal itu sebagai konsekuensi atas perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Perubahan UUD 1945 merupakan salah satu tuntutan yang paling mendasar dari gerakan reformasi yang dipelopori oleh mahasiswa dan berujung pada runtuhnya kekuasaan Orde Baru pada tahun 1998. Hal ini bisa diartikan bahwa masyarakat tidak lagi melihat faktor penyebab otoritarian Orde Baru hanya pada manusia sebagai pelakunya.¹ Tetapi juga disebabkan karena adanya kelemahan dari sistem hukum.

Oleh karena itu, salah satu amanat agung reformasi yang lahir di penghujung Mei 1998 adalah agenda untuk menegakkan negara hukum. Ide negara hukum sendiri, selain terkait dengan konsep *'rechtsstaat'* dan *'the rule of law'*, juga berkaitan dengan konsep *'nomocracy'* yang berasal dari perkataan *'nomos'* dan *'cratos'*. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan *'demos'* dan *'cratos'* atau *'kratien'* dalam demokrasi. *'Nomos'* berarti norma,

1 Hendarmin Ranadireksa, 2002, *Visi Politik Amandemen UUD 1945: Menuju Konstitusi yang Berkedaulatan Rakyat*, Yayasan Pancur Siwah, Jakarta, hal. 105.

sedangkan 'cratos' adalah kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip "rule of law" yang berkembang di Amerika Serikat dengan jargon "The Rule of Law, and not of Man".²

UUD 1945 secara tegas menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), bukan negara yang berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Mengenai konsep negara hukum Indonesia, Muhammad Yamin memberikan penjelasan, sebagai berikut:³

"Kekuasaan yang dilakukan oleh pemerintah Republik itu hanya berdasarkan dan berasal dari pada undang-undang dan sekali-kali tidak berdasarkan kekuasaan senjata. Kekuasaan sewenang-wenang atau kepercayaan, bahwa kekuatan badanlah yang boleh memutuskan segala pertikaian dalam negara. Republik Indonesia ialah suatu negara hukum (*rechtsstaat government of laws*) tempat keadilan yang tertulis berlaku; bukanlah negara polisi atau negara militer, ... bukanlah pula negara kekuasaan (*machtsstaat*), ... Republik Indonesia ialah negara yang melaksanakan keadilan yang dituliskan dalam undang-undang, ...warganegara diperintah dan diperlakukan oleh undang-undang keadilan yang dibuat oleh rakyat sendiri, ..."

2 Jimly Asshiddiqie, 2004, *Cita Negara Hukum Indonesia*, Orasi Ilmiah Pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004.

3 Muhammad Yamin, 1954, *Proklamasi dan Konstitusi*, Djakarta: Djambatan. Dalam Wahyudi Djafar, 2010, *Menegaskan Kembali Komitmen Negara Hukum: Sebuah Catatan Atas Kecenderungan Defisit Negara Hukum di Indonesia*, Jurnal Konstitusi Vol 7 No. 5 Oktober 2010, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, hal. 163-164.

Menurut Jimly Ashiddiqie, ide negara hukum hendaknya dapat dipahami dan dikembangkan sebagai suatu kesatuan sistem. Dalam hukum sebagai suatu kesatuan sistem terdapat, (1) elemen kelembagaan (*elemen institutional*), (2) elemen kaidah aturan (*elemen instrumental*), dan (3) elemen perilaku para subjek hukum yang menyanggah hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (*elemen subjektif dan kultural*). Ketiga elemen hukum tersebut mencakup (a) kegiatan pembuatan hukum (*law making*), (b) kegiatan pelaksanaan atau penerapan hukum (*law administrating*), dan (c) kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*). Biasanya, kegiatan terakhir lazim juga disebut sebagai kegiatan penegakan hukum dalam arti sempit (*law enforcement*) yang di bidang pidana melibatkan peran kepolisian, kejaksaan, advokat, dan kehakiman atau bidang perdata melibatkan peran advokat (pengacara) dan kehakiman. Selain itu, ada pula kegiatan lain yang sering dilupakan orang, yaitu: (d) pemasyarakatan dan pendidikan hukum (*law socialization and law education*) dalam arti seluas-luasnya yang juga berkaitan dengan (e) pengelolaan informasi hukum (*law information management*) sebagai kegiatan penunjang.⁴

Dalam rangka menegakkan hukum, maka salah satunya harus dilakukan yaitu melalui instrumen peradilan bersih yang merupakan antitesa terhadap praktik pengacauan cita negara hukum oleh penguasa, namun dalam praktik penyelenggaraan ketatanegaraan cita-cita negara hukum tidak tercapai. Sebaliknya yang terjadi adalah berkembangnya sistem kekuasaan otoriter pada masa pemerintahan orde baru maupun pada masa pemerintahan orde lama⁵. Melalui madzab “politik sebagai panglima”, penguasa telah memangkas habis kedaulatan pengadilan dan menjadikannya

4 Jimly Ashiddiqie, 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: PT Buana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, hal. 310-311.

5 Taufiqurrohman Syahuri, 2004, *Hukum Konstitusi*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 10.

sebagai alat politik semata.⁶ Dengan bahasa yang lugas Satjipto Rahadjo mengatakan, bahwa peradilan telah beralih fungsi dari “rumah keadilan” menjadi “rumah penjagalan”. Modusnya dengan menjadikan pengadilan sebagai balai lelang perkara yang memperdagangkan keadilan dengan uang.⁷

Tanpa adanya mekanisme kontrol publik, kondisi tersebut terus berlangsung, pengadilan pun menjadi surga bagi para aktor kotor mafia peradilan (*judicial corruption*). Akibatnya, hukum yang secara fitrah menurut Roscou Pound harusnya berfungsi sebagai alat penggerak masyarakat menuju ke arah kecerahan keadilan, telah bergeser jauh ke arah penggerak kegelapan.⁸ Kondisi tersebut juga pada akhirnya telah menimbulkan banyaknya inkonsistensi hukum dalam putusan-putusan pengadilan, bahkan pada tingkat Mahkamah Agung sendiri inkonsistensi pun kerap terjadi baik dalam putusan-putusan kasasi maupun peninjauan kembali.⁹

Lebih jauh lagi, lembaga peradilan yang disesaki dengan praktik mafia peradilan juga telah mengakibatkan banyaknya penundaan perkara dengan berbagai alasan. Hal itu mengakibatkan adanya biaya-biaya perkara yang tidak semestinya, dan pada akhirnya juga telah mencederai nilai-nilai keadilan. Buruknya wajah hukum tersebut berakibat munculnya rasa ketidakpercayaan masyarakat yang begitu tinggi terhadap dunia peradilan. Meski tak dapat dipungkiri masih ada hakim yang berintegritas, namun prestasinya tenggelam oleh perilaku sebagian lainnya yang gagal menjaga statusnya sebagai ‘yang mulia’ (*your honorable*).

Bahkan akhir-akhir ini banyak putusan hakim yang mendapat kritikan tajam dan mendapat soroton masyarakat karena dinilai datar dan normatif, seperti diterimanya Peninjauan

6 Komisi Yudisial, 2010, *Reformasi Peradilan dan Tanggung Jawab Negara*, Jakarta: Komisi Yudisial, hlm. xv.

7 *Ibid.*

8 *Ibid*, Roscou Pound *law as a tool of social engineering*.

9 Rifqie Assegaf, et.al, 2009, *Konsep Pengadilan Ideal*, Jakarta: LelP, hlm. 8.

Kembali yang dimohonkan oleh terpidana buron Sudjiono Timan, belum mencerminkan nilai-nilai keadilan masyarakat sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945 Pasal 24 ayat (1), "*Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan*". Dengan ketentuan tersebut, UUD 1945 telah memerintahkan kekuasaan kehakiman untuk menegakkan hukum dan keadilan, hal itu semata-mata demi mewujudkan cita konstitusi.

B. Reformasi Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen UUD 1945

1. Sekilas Kekuasaan Kehakiman Sebelum Amandemen

Sebelum dibahas mengenai reformasi kekuasaan kehakiman pasca Amandemen UUD 1945, terlebih dahulu perlu disinggung sekilas tentang kondisi kekuasaan kehakiman sebelum Amandemen UUD 1945 terutama setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai dengan 1966 seperti akan diuraikan di bawah ini.

Pasca Dekrit Presiden itu pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1968 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1965 tentang Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan dan Mahkamah Agung. Sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964, selain disebutkan secara terang-terangan bahwa pembinaan teknis administratif dan finansial para hakim dilakukan oleh Departemen Kehakiman, Departemen Agama, dan Departemen di lingkungan ABRI (Pasal 7), disebutkan juga pembolehan campur tangan eksekutif terhadap kekuasaan yudikatif seperti yang tercantum pada Pasal 19 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 yang menyatakan: "*demi kehormatan revolusi, negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat yang sangat mendesak, Presiden dapat turut atau campur tangan dalam soal-soal pengadilan*".¹⁰

10 Moh. Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*,

Di era kekuasaan orde baru pada tahun 1970 diundangkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman yang ternyata masih menganut sistem pembinaan administratif dan finansial hakim oleh eksekutif. Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 menyebutkan bahwa, "kekuasaan kehakiman dilakukan Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Militer, Peradilan Agama, dan Peradilan Tata Usaha Negara". Sedangkan Pasal 11 ayat (1) menyebutkan bahwa "Badan-badan yang melakukan Peradilan tersebut Pasal 10 ayat (1) organisatoris, administratif, finansial ada di bawah kekuasaan masing-masing Departemen yang bersangkutan".¹¹

Jadi secara administratif status kepegawaian hakim di bawah departemen (kementerian) terkait. Kondisi demikian tentu saja menjadi persoalan jika dikaitkan dengan keinginan untuk mengimplementasikan prinsip kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka, sungguhpun dalam menjalankan tugas yudisialnya hakim dijamin independen sesuai dengan yang diinginkan UUD 1945.

Setelah pemerintahan Orde Baru jatuh melalui reformasi pada bulan Mei tahun 1998, semua produk hukum era Orde Baru yang berwatak konservatif segera diubah. Ini sesuai dengan janji bahwa sebagai produk politik maka hukum-hukum akan berubah sejalan dengan perubahan politik. Hukum-hukum yang diubah ketika itu adalah hukum-hukum di bidang politik yang terkenal dengan *gezagverhouding* (hubungan kekuasaan) yang perubahannya diarahkan dari watak sentralistik dan otoriter menjadi partisipatif dan demokratis.¹²

Jakarta: Penerbit Pustaka LP3ES, hal. 98.

11 *Ibid*, hal. 101-102.

12 *Ibid*, hal. 106.

2. Penyatuan Satu Atap Kekuasaan Kehakiman (*One Roof System of Judicial Power*)

Amandemen UUD 1945 merupakan reformasi konstitusi yang telah mengubah struktur ketatanegaraan Indonesia. Salah satu tujuan utama amandemen UUD 1945 adalah untuk menata *checks and balances* antar lembaga negara. Setiap lembaga negara baik legislatif, eksekutif, dan yudikatif mengalami perubahan yang signifikan. Khusus perubahan terhadap cabang kekuasaan Yudikatif (*judicial power*) dimaksudkan demi menciptakan kekuasaan kehakiman yang merdeka. Tuntutan reformasi terhadap kekuasaan Yudikatif muncul, karena ditenggarai kegagalan terhadap kondisi peradilan Indonesia yang masih mencari tatanan terbaik dalam sistem ketatanegaraan, lahir pemikiran untuk mengembalikan kekuasaan kehakiman dalam satu atap (*one roof system*) yang pada akhirnya menjadi komitmen bersama. Namun kehadiran kekuasaan tersebut dikhawatirkan dapat memicu monopoli antara kekuasaan kehakiman, sehingga perlu dibentuk sebuah lembaga pengawas eksternal yang dapat menjadi *checks and balances* dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman.¹³

Konsep yang lebih dikenal dengan sebutan penyatuan satu atap kekuasaan kehakiman (*one roof system of judicial power*) tersebut bermula pada tahun 1999 pemangku kekuasaan melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang dirubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009. Dalam undang-undang tersebut terjadi pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial peradilan, di mana sebelumnya secara administratif dan keuangan di bawah kendali Departemen Kehakiman, sedangkan secara teknis yudisial berada di bawah kendali Mahkamah Agung.¹⁴

13 Buku *Mengenal Lebih Dekat Komisi Yudisial*, 2012, Jakarta: Pusat Data dan Layanan Informasi Komisi Yudisial, hal. IX

14 *Ibid*, hal.4.

Sistem peradilan satu atap merupakan buah pemikiran dari reformasi penegakan hukum di Indonesia yang bergulir seiring dengan datangnya era reformasi pada tahun 1998. Munculnya penegasan tentang kemerdekaan atas sebuah kekuasaan kehakiman dalam amandemen ketiga UUD 1945 merupakan dasar terbentuknya sistem peradilan satu atap di bawah Mahkamah Agung.¹⁵ Harapannya dengan sistem satu atap ini hakim akan lebih independen dalam menjatuhkan putusannya.

Namun demikian, sekalipun peradilan telah disatupadukan, masih saja terdapat rasa kekhawatiran. Bisa saja atas nama independensi, hakim memainkan putusannya atau bersiasat sehingga rasa keadilan masyarakat tercederai. Pada awal muncul ide sistem peradilan satu atap, banyak teriakan lantang bahwa dengan satu atap maka kekuasaan kehakiman itu independen, tidak dipengaruhi oleh siapapun dari kekuatan manapun. Tetapi yang terjadi saat ini, hakim justru menyalahgunakan independensinya untuk berkolusi. Bila dulu tidak independen karena intervensi pemerintah, sekarang justru atas nama independensi hakim mencederai keadilan.¹⁶ Memang benar pemerintah tidak bisa mengintervensi hakim, namun siapa yang berani menjamin kalau independensi hakim itu bisa bebas dari intervensi pihak lain, seperti pemodal besar dan rekayasa politik.

Kebebasan dan independensi hakim sesungguhnya diikat pula dengan pertanggung-jawaban atau akuntabilitas, yang kedua-duanya (independensi dan akuntabilitas) pada dasarnya merupakan dua sisi dari sekeping mata uang yang saling melekat. Tidak ada kebebasan mutlak tanpa tanggung jawab. Dengan

15 Taufiqurrohman Syahuri, 2013, *Peranan Perguruan Tinggi Menuju Penegakan Hukum Yang Berkeadilan*, Naskah Pidato pada Upacara Wisuda Universitas Islam Indonesia Tanggal 31 Agustus 2013.

16 Mahfud MD, 2010, *Keynote Speech* disampaikan pada acara Seminar On Comparative Models of Judicial Commission tanggal 5 Juli tahun 2010, Hotel Arya Duta, Jakarta.

perkataan lain dapat dipahami bahwa dalam konteks kebebasan hakim (*independency of judiciary*) haruslah diimbangi dengan pasangannya yaitu akuntabilitas peradilan (*judicial accountability*).¹⁷

Oleh karena itu, sistem dua atap dalam mengatur kekuasaan kehakiman sebenarnya merupakan sistem yang ideal dalam sebuah negara hukum yang demokratis, ada *checks and balances* dalam pengaturan kekuasaan kehakiman. Untuk kepentingan tersebut, ke depan sebaiknya Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan kehakiman cukup diberi tugas dan kewenangan mengurus dan mengawasi kualitas putusan hukum seperti sebelumnya; sementara urusan administrasi keuangan dan birokrasi dan penegakan perilaku hakim diserahkan kepada lembaga lain, dalam hal ini yang tepat adalah Komisi Yudisial sebagaimana yang dilakukan di negara Belanda.¹⁸ Mengenai kewenangan menjaga dan menegakkan

-
- 17 Pentingnya akuntabilitas sebagai penyeimbang independensi mendapatkan legitimasi konseptual dari International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence dalam angka 33 menyatakan bahwa: *"It should be recognized that judicial independence does not render the judges free from public accountability, however, the press and other institutions should be aware of the potential conflict between judicial independence and excessive pressure on judges"* (Lihat International Bar Association, *International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence*, The Jerusalem Approved Standards of the 19th IBA Biennial Conference held on Friday, 22nd October 1982, in New Delhi, India.)
- 18 Komisi Yudisial di Belanda atau yang disebut dengan *Raad Voor de Rechtspraak* atau *Council for the Judiciary* memiliki 6 (enam) tugas pokok, yaitu: (a) Mempersiapkan anggaran peradilan, (b) Mengalokasikan dana kepada peradilan, (c) Memberikan dukungan operasional, (d) Dukungan dalam melakukan rekrutmen dan proses seleksi hakim, (e) Meningkatkan kualitas dan kesatuan hukum, (f) Advokasi terhadap peraturan-peraturan baru. Di samping ke-6 (enam) tugas pokok di atas, Komisi Yudisial Belanda juga memiliki 2 (dua) tugas lainnya, yaitu: (a) Sebagai juru bicara lembaga peradilan, dan (b) Melakukan kerjasama internasional. (Makalah presentasi Seminar *Implementation of Performance Based Budgeting In Judiciary*

kehormatan, keluhuran, dan perilaku akan dibahas pada bagian tulisan ini di bawah.

3. Status Hakim Sebagai Pejabat Negara

Reformasi peradilan juga telah menghasilkan perubahan status hakim yang semula hakim berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), sekarang hakim bukan lagi sebagai PNS melainkan hakim dianggap sebagai pejabat negara. Penjelasan terkait status hakim sebenarnya sudah dijawab melalui Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, secara eksplisit menyatakan sebagai berikut, *“Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”*. Selanjutnya, dalam Pasal 2 undang-undang tersebut dijelaskan bahwa salah satu yang termasuk penyelenggara negara, yaitu hakim.

Selain itu, dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, juga disebutkan yaitu, *“Pejabat Negara adalah pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang”*. Selanjutnya yang termasuk pejabat negara dijelaskan dalam Pasal 11 ayat (1) UU Aquo, bahwa Pejabat Negara yaitu salah satunya terdiri atas, *“Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua dan Hakim pada semua Badan Peradilan”*

Penjelasan lain juga tercantum dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman,

Institution, disampaikan di Komisi Yudisial RI oleh Mr. Joop Pot (Anggota Komisi Yudisial Belanda) pada 19 Oktober 2010, hlm. 8).

yang menyebutkan, “*Hakim dan Hakim Konstitusi adalah pejabat negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam undang-undang.*” Terakhir, status hakim ini juga diperjelas melalui Pasal 122 e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), menyatakan bahwa Pejabat Negara, yaitu, “*Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim ad hoc*”.

Namun, yang perlu menjadi catatan disini adalah UU ASN mengeluarkan hakim *ad hoc* dari pengertian “hakim” yang dikategorikan sebagai pejabat negara. Hal ini tentu akan menjadi potensi masalah di kemudian hari mengingat pengertian “hakim” dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 juga melingkupi hakim *ad hoc*.¹⁹

Pemberian status “pejabat negara” pada hakim kala itu (tahun 1999) didasari pemikiran bahwa hakim adalah personil yang menyelenggarakan kekuasaan di bidang yudikatif (bukan eksekutif) sehingga status yang melekat pada hakim bukanlah PNS. Salah satu konsekuensi logis dari penetapan status tersebut adalah proses rekrutmen dan pengangkatan hakim tidak lagi mengikuti pola rekrutmen bagi PNS.

Seolah menjawab hal ini, dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum, Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama, dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara telah diatur mengenai proses seleksi hakim pada masing-masing lingkungan peradilan tersebut bahwa proses seleksi dilakukan bersama oleh Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung, yang selanjutnya diatur bersama oleh Komisi Yudisial dan Mahkamah

19 Taufiqurrohman Syahuri, 2014, *Hakim Pasca UU Aparatur Sipil Negara*, Notulensi Hasil Diskusi yang Diselenggarakan oleh Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) bersama Forum Diskusi Hakim Indonesia (FDHI), 25 Januari 2014.

Agung. Namun, sampai saat ini peraturan bersama Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung tentang seleksi hakim tersebut belum dibentuk, padahal Komisi Yudisial telah aktif untuk mengajak Mahkamah Agung membenahi seleksi pengangkatan hakim sesuai undang-undang baru.

Idealnya peraturan bersama ini mengatur secara rinci metode seleksi hakim dan formula sistem yang tepat untuk seleksi hakim. Penyusunan peraturan bersama ini sebaiknya disusun dengan segera, sebab kekosongan peraturan tersebut mengakibatkan tertundanya proses rekrutmen/seleksi hakim yang pada akhirnya kebutuhan lowongan hakim tidak dapat dipenuhi. Selain itu, apabila ketentuan tentang seleksi ini tidak ditindaklanjuti, bukan tidak mungkin proses pengangkatan hakim akan cacat secara formil (karena tidak sesuai dengan ketentuan UU). Oleh karena itu, penyusunan peraturan bersama ini harus menjadi prioritas jangka pendek oleh Mahkamah Agung maupun Komisi Yudisial.²⁰

Sedangkan perihal implikasi status jabatan tersebut, sudah bisa dilihat pada beberapa perubahan kebijakan, salah satunya adalah dengan terbitnya PP No. 94 Tahun 2012 tentang Hak Keuangan dan Fasilitas Hakim, di mana hakim mendapatkan tunjangan jabatan dan hak fasilitas sama halnya dengan pejabat negara lain.²¹

4. Hakim dan Reformasi Peradilan

Hakim adalah aktor utama penegakan hukum (*law enforcement*) di pengadilan yang mempunyai peran lebih apabila dibandingkan dengan jaksa, pengacara, dan panitera. Pada saat ditegakkan, hukum mulai memasuki wilayah *das sein* (yang senyatanya) dan meninggalkan wilayah *das sollen* (yang seharusnya). Hukum tidak lagi sekadar barisan pasal-pasal mati yang terdapat dalam suatu peraturan perundang-undangan, tetapi sudah “dihidupkan” oleh

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*

living interpretator yang bernama hakim.²² Dalam memutus suatu perkara, hakim harus mengkombinasikan tiga hal penting, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan hukum, dan keadilan hukum. Dengan cara itu, maka pertimbangan-pertimbangan hukum yang menjadi dasar penyusunan putusannya akan semakin baik.

Lebih dari itu, hakim juga perlu memiliki kemampuan untuk mengendalikan pikiran yang bisa memberikan arahan dalam berpikir dan bertindak dalam menjalankan aktifitas kehakimannya, yaitu falsafah moral (*moral philosophy*). Faktor falsafah moral inilah yang penting untuk menjaga agar kebebasan hakim sebagai penegak hukum diimbangi dengan idealisme untuk memberikan keadilan bagi para pencari keadilan. Dalam pengertian lain, independensi peradilan harus juga diimbangi dengan pertanggungjawaban peradilan (*judicial accountability*).²³

Namun, sebagaimana diketahui bersama, bahwa jabatan hakim di satu sisi merupakan jabatan yang sangat mulia, dan di sisi lain, jika tidak hati-hati, dapat merendahkan martabatnya karena banyak godaan yang siap menjerumuskannya. Berkaitan dengan jabatan hakim, Nabi pernah bersabda bahwa, "*dua pertiga golongan hakim akan masuk neraka*". Pesan tersebut sepertinya sangat keras, dan sulit bagi hakim untuk menghindarkan diri dari ancaman tersebut.

Jabatan hakim boleh dikatakan merupakan jabatan yang dekat sekali dengan godaan-godaan duniawi. Betapa tidak, di tangan seorang hakim nasib dan masa depan seseorang akan ditentukan. Orang yang tadinya kaya raya dan terkenal sebagai donatur di lingkungannya misalnya, tiba-tiba jatuh martabatnya sebagai manusia karena masuk penjara akibat putusan hakim. Oleh karena itu, sudah menjadi suatu pandangan umum apabila orang yang

22 A. Ahsin Tohari, 2004, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Jakarta: ELSAM, hal. 15-16.

23 *Cetak Biru Pembaharuan Komisi Yudisial 2010-2025*, Jakarta: Komisi Yudisial RI, 2010, hal. 23.

berurusan dengan pengadilan akan berusaha semaksimal mungkin, dengan segala cara (baca menghalalkan segala cara) melakukan segala hal asalkan putusan hakim dapat berpihak kepadanya.

Kenyataan menunjukkan bahwa kondisi hakim saat ini belum seperti yang diharapkan, hal itu kemudian yang dapat menghambat reformasi di bidang peradilan. Terbukti dengan ada banyaknya laporan dan pengaduan terhadap Komisi Yudisial tentang pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku hakim (KEPPH), sejak tahun 2010 sampai dengan tahun 2013, Komisi Yudisial telah menerima pengaduan/laporan total sebanyak 6.581 perkara, dengan rincian pada tahun 2010 berjumlah 1.377 perkara, tahun 2011 berjumlah 1.638 perkara, tahun 2012 berjumlah 1.520 perkara, dan tahun 2013 berjumlah 2.046 perkara. Dari banyaknya laporan yang masuk ke Komisi Yudisial sejak tahun 2010 sampai dengan tahun 2013 tersebut, yang dapat ditindaklanjuti total berjumlah 1.008 perkara, dengan rincian: pada tahun 2010 berjumlah 225 perkara, tahun 2011 berjumlah 360 perkara, tahun 2012 berjumlah 273 perkara, dan tahun 2013 berjumlah 246 perkara.²⁴

Selanjutnya, terhadap hakim yang terbukti melanggar KEPPH yang kemudian diusulkan penjatuhan sanksi oleh Komisi Yudisial kepada Mahkamah Agung, sejak tahun 2010 sampai dengan tahun 2013 total berjumlah 224 hakim, dengan rincian sebagai berikut: (1) Pada tahun 2010, berjumlah 66 hakim, dengan rincian: sanksi ringan 45 hakim, sanksi sedang sebanyak 16 hakim, dan sanksi berat sebanyak 5 hakim. (2) Pada tahun 2011, berjumlah 16 hakim, dengan rincian: sanksi ringan sebanyak 8 hakim, sanksi sedang sebanyak 7 hakim, sanksi berat sebanyak 4 hakim. (3) Pada tahun 2012, berjumlah 27 orang hakim, dengan rincian: sanksi ringan berjumlah 19 hakim, sanksi sedang berjumlah 3 hakim, dan sanksi berat berjumlah 5 hakim. (4) Pada tahun 2013, berjumlah 115 hakim, dengan rincian: sanksi ringan berjumlah 91 hakim, sanksi sedang

24 Pusat Layanan Informasi (Palinfo), Komisi Yudisial, 2013.

berjumlah 11 hakim, dan sanksi berat berjumlah 13 hakim.²⁵

Di tengah buramnya wajah dunia peradilan, maka reformasi peradilan menjadi sebuah keniscayaan. Ia bukan lagi sebuah momentum, tetapi spirit yang terus menggelora ditengah kegalauan publik yang senantiasa mendambakan rasa keadilan. Reformasi peradilan menjadi bagian penting yang tidak bisa diabaikan dalam proses demokrasi dan gerakan sosial (*social movement*) yang lebih luas. Karena reformasi peradilan menghendaki lembaga peradilan ideal-nya dapat dimanfaatkan untuk menjamin perlindungan terhadap kebebasan sipil-politik serta perlindungan sosial ekonomi rakyat.²⁶

Oleh karena itu, dengan harapan besar mewujudkan reformasi peradilan, maka menjadi tugas penting bagi Komisi Yudisial untuk dapat memberikan kontribusi melalui kewenangan konstitusional yang dimilikinya, yaitu untuk menyeleksi calon hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Selain itu, dalam hal rekrutmen hakim, berdasarkan ketentuan dalam undang-undang bidang peradilan tahun 2009, Komisi Yudisial juga diberikan wewenang yang lebih luas lagi, yaitu dalam proses rekrutmen hakim pada Peradilan Umum, Peradilan Agama, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Kewenangan rekrutmen hakim yang dimiliki Komisi Yudisial tersebut merupakan faktor penting untuk menghasilkan seorang hakim yang berkualitas dan berintegritas, sehingga reformasi di bidang peradilan akan terwujud.

25 *Ibid.*

26 Firmansyah Arifin, "*Komisi Yudisial Pengawal Reformasi Peradilan, Mendayung diantara Simpati dan Resistensi*", dalam Komisi Yudisial, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, 2007, hlm 43.

C. Pembentukan Komisi Yudisial Sebagai Pengadilan Etik

Meninggalkan reformasi peradilan akan mengakibatkan proses demokrasi berjalan tanpa arah, dan gerakan sosial menjadi tertatih-tatih. Sebaliknya reformasi peradilan akan kehilangan moralitas dan legitimasinya jika mengabaikan *issue* dan kepentingan hak-hak masyarakat. Pada titik ini reformasi peradilan perlu diupayakan agar mampu bersinergi dengan kekuatan/kelompok sosial-politik dalam masyarakat, khususnya masyarakat yang pro-reformasi peradilan.²⁷

Di tengah harapan besar untuk mewujudkan reformasi peradilan itulah, melalui amandemen ketiga pada tahun 2001 disepakati pembentukan Komisi Yudisial. Alasan yang menjadi spirit pembentukan Komisi Yudisial disandarkan pada keprihatinan mendalam mengenai buramnya wajah peradilan dan keadilan di Indonesia yang tak kunjung tegak. Komisi Yudisial karenanya dibentuk dengan memanggul dua kewenangan konstitusional, yaitu untuk menyeleksi calon hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Kewenangan lain Komisi Yudisial menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim harus dimaknai bahwa kehormatan, martabat dan perilaku hakim harus dijaga jangan sampai jatuh terpuruk baik akibat perbuatannya sendiri ataupun akibat perbuatan pihak lain. Putusan hakim adalah martabat dan kehormatan hakim, maka jika hakim memainkan putusannya sebenarnya ia telah menjatuhkan martabat dan kehormatannya sendiri. Demikian halnya jikalau perilaku hakim tidak patut atau tidak sesuai dengan tata susila, baik di dalam maupun di luar tugas kedinasannya maka sebenarnya ia telah menjatuhkan kehormatan dan martabatnya sendiri sebagai seorang

27 *Ibid.*

hakim. Di sinilah Komisi Yudisial hadir untuk menegakkannya.

Secara konstitusional jelas disebutkan bahwa penjaga dan penegak perilaku hakim adalah tugas Komisi Yudisial, bukan lembaga lain. Maka adalah kesalahan konstitusional apabila ada lembaga lain diberikan kewenangan menjaga atau menangani perilaku hakim. Namun dalam UU Kehakiman tahun 2009 dan UU Mahkamah Agung tahun 2009 disebutkan pengawasan internal atas tingkah laku hakim dilakukan oleh Mahkamah Agung. Rumusan Mahkamah Agung sebagai pengawas tingkah laku hakim menimbulkan kerancuan jika disandingkan dengan kewenangan Komisi Yudisial sebagai penjaga dan penegak perilaku hakim sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 Pasal 24B.

Sama halnya adalah sebuah kesalahan konstitusional jikalau Komisi Yudisial oleh undang-undang diberi tugas mengawasi atau menilai putusan (vonis) hakim, sebab soal putusan hakim adalah urusan yudisial yang menjadi tugas dan kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam UUD 1945 Pasal 24. Pengertian tingkah laku dan perilaku jelas memiliki arti yang sama yaitu perbuatan termasuk di dalamnya sikap hakim. Dengan demikian rumusan tugas pengawasan perilaku atau tingkah laku hakim oleh lembaga selain Komisi Yudisial sebenarnya merupakan rumusan yang inkonstitusional, tidak sesuai dengan Pasal 24B UUD 1945.

Selain inkonstitusional, juga menyulitkan dan menimbulkan pemborosan anggaran negara karena dalam praktiknya antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung yang dilaksanakan Badan Pengawas (Bawas) seringkali bentrok karena obyek pengawasan adalah hakim yang sama. Hakim Terlapor yang diperiksa oleh Komisi Yudisial seringkali diperiksa kembali oleh Bawas Mahkamah Agung dalam kasus yang sama dan juga bisa sebaliknya, tentu hal ini merugikan pihak hakim sebagai pihak Terlapor.

Selain itu, kelahiran Komisi Yudisial juga didorong antara lain karena tidak efektifnya pengawasan internal (*fungsiional*) yang ada di badan-badan peradilan. Sehingga tidak terbantahkan, bahwa

pembentukan Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas eksternal didasarkan pada lemahnya pengawasan internal tersebut.

Lemahnya pengawasan internal disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain: (1) kualitas dan integritas pengawas yang tidak memadai, (2) proses pemeriksaan disiplin yang tidak transparan, (3) belum adanya kemudahan bagi masyarakat yang dirugikan untuk menyampaikan pengaduan, memantau proses serta hasilnya (ketiadaan akses), (4) semangat membela sesama korps (*esprit de corps*) yang mengakibatkan penjatuhan hukuman tidak seimbang dengan perbuatan. Setiap upaya untuk memperbaiki suatu kondisi yang buruk pasti akan mendapat reaksi dari pihak yang selama ini mendapatkan keuntungan dari kondisi yang buruk itu, dan (5) tidak terdapat kehendak yang kuat dari pimpinan lembaga penegak hukum untuk menindak-lanjuti hasil pengawasan.²⁸

Bahkan, kehadiran Komisi Yudisial sebagai pengawas eksternal terhadap perilaku hakim sebenarnya diharapkan juga oleh Mahkamah Agung sebagaimana dapat dilihat pada ide awal pembentukan MPPH (Mejelis Pertimbangan Penelitian Hakim) tahun 1968. MPPH diharapkan mengemban fungsi memberikan usul pengangkatan, promosi, pemberhentian serta tindakan hukuman²⁹

Dengan posisinya tersebut, fungsi Komisi Yudisial pada dasarnya sangat terkait dengan fungsi dari kekuasaan kehakiman (yudisial) sebagaimana halnya dengan lembaga pengadilan. Jika lembaga pengadilan hukum (*court of law*) memiliki fungsi mengadili perkara hukum, maka Komisi Yudisial juga memiliki fungsi sebagai pengadilan etika (*court of ethics*) yang mengadili perkara etika (perilaku) para hakim³⁰. Oleh karenanya, sudah saatnya jika prinsip-

28 Mas Achmad Santosa, artikel: *Menjelang Pembentukan Komisi Yudisial*, dalam harian Kompas tanggal 2 Maret 2005, hal. 5

29 Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, *Risalah Komisi Yudisial RI*, Jakarta, tanpa tahun, hal. 13.

30 Bandingkan Jimly Asshiddiqie, 2013, *Menegakan Etika Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hal 45.

prinsip umum pengadilan modern berlaku juga bagi pengadilan etika di Komisi Yudisial.

Sidang Mejlis Kehormatan Hakim (MKH) yang dilakukan secara terbuka telah menunjukkan bahwa sidang pengadilan etik sudah memenuhi prinsip pengadilan hukum. Dengan demikian Bab Kekuasaan Kehakiman yang tercantum di dalam UUD 1945 kini harus dibaca bukan hanya kekuasaan kehakiman di bidang hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Agung beserta pengadilan di bawahnya dan sebuah Mahkamah Konstitusi, melainkan juga termasuk kekuasaan kehakiman di bidang etik yang dilakukan oleh Komisi Yudisial. Sehingga penempatan Komisi Yudisial di bagian Bab Kehakiman itu sudah tepat.

Jika sebelum tahun 1985, masyarakat Indonesia hanya mengenal Pengadilan Umum, Pengadilan Agama, dan Pengadilan Militer, maka setelah tahun 1985 masyarakat mengenal lembaga Pengadilan Tata Usaha Negara yang obyek sengketaanya adalah surat keputusan pejabat administrasi, yang tentunya pada waktu awal kemunculannya oleh masyarakat dipandang “aneh” tidak lazim.

Kemudian di awal reformasi pasca amandemen UUD 1945 tahun 2003 masyarakat diperkenalkan dengan lembaga Pengadilan Tata Negara yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dengan kewenangan antara lain mengadili undang-undang dan sengketa kewenangan lembaga negara, serta lahirnya Pengadilan Etik yang dilakukan oleh Komisi Yudisial dengan obyek perkara non hukum, yakni norma etik yang tersusun dalam Kode Etika dan Pedoman Perilaku Hakim.

Jadi kini masyarakat telah dikenalkan dengan enam model lembaga pengadilan yaitu Pengadilan Umum, Pengadilan Agama, Pengadilan Militer, Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Tata Negara dan Pengadilan Etik. Di lingkungan penyelenggara pemilihan umum dikenal Pengadilan Etik yang dilakukan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

D. Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Konstitusi serta Problem Penjagaannya

Gagasan tentang pembentukan Mahkamah Konstitusi telah muncul sebelum Indonesia merdeka. Pada saat pembahasan rancangan UUD di BPUPKI, Muhammad Yamin, salah seorang anggota BPUPKI telah melontarkan pemikiran mengenai pentingnya lembaga ini sekaligus mengusulkan agar masuk dalam rumusan rancangan UUD yang tengah disusun. Namun, ide tersebut ditolak oleh Soepomo dengan alasan lembaga ini tidak sesuai dengan sistem berpikir UUD yang saat itu disusun atas dasar prinsip supremasi parlemen dengan menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga negara tertinggi. Oleh karena itu, keberadaan Mahkamah Konstitusi yang akan mewujudkan *checks and balances* antar lembaga negara akan bertentangan dengan supremasi MPR tersebut.³¹

Setelah vakum selama lebih setengah abad, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi muncul kembali pada era reformasi pada saat perubahan UUD 1945 terjadi dan menyebabkan MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan supremasi telah beralih dari supremasi MPR kepada supremasi konstitusi. Karena perubahan yang mendasar ini maka perlu disediakan sebuah mekanisme institusional dan konstitusional serta hadirnya lembaga negara yang mengatasi kemungkinan sengketa antar lembaga negara yang kini telah menjadi sederajat serta saling mengimbangi dan saling mengendalikan (*checks and balances*).

Seiring dengan hal itu muncul desakan agar tradisi pengujian perundang-undangan perlu ditingkatkan tidak hanya terbatas pada peraturan dibawah undang-undang (UU) melainkan juga atas UU terhadap UUD. Kewenangan melakukan pengujian UU terhadap UUD itu diberikan kepada sebuah mahkamah tersendiri

31 Jimly Ashiddiqie, 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: PT Buana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, hal.304-305.

di luar Mahkamah Agung. Atas dasar pemikiran tersebut, adanya Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri di samping Mahkamah Agung menjadi sebuah keniscayaan. Dalam perkembangannya, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi kemudian mendapat respon positif dan menjadi salah satu materi perubahan UUD yang dilakukan oleh MPR. Setelah melalui proses pembahasan yang mendalam, cermat, dan demokratis akhirnya ide Mahkamah Konstitusi menjadi kenyataan dengan disahkannya Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C UUD 1945 yang menjadi bagian perubahan ketiga UUD 1945 pada sidang tahunan MPR 2001 tanggal 9 November 2001.³²

Berdasarkan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menjelaskan bahwa, kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kemudian Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menentukan, Kekuasaan kehakiman diselenggarakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Sementara kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 24C UUD 1945 pada ayat (1) dan ayat (2) yang dirumuskan sebagai wewenang dan kewajiban. Wewenang tersebut meliputi: (1) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar; (2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar; (3) memutus pembubaran partai politik; (4) memutus perselisihan hasil pemilihan umum; (5) memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Namun demikian, fungsi yang begitu besar yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi tidak diimbangi dengan penjagaan atau kontrol yang efektif terhadap perilaku hakimnya. Penjagaan perilaku hakim konstitusi yang dulu pernah diatur dalam undang-undang

32 *Ibid*, hal.304-305.

menjadi tidak ada lagi, hal itu bermula pada saat dibatalkannya kewenangan Komisi Yudisial untuk menjaga perilaku hakim konstitusi, pengertian hakim konstitusi dicoret atau dikeluarkan dari pengertian hakim pada umumnya, sebagaimana terdapat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No.005/PUU-IV/2006.

Seiring dengan perkembangan, dikarenakan kontrol terhadap perilaku hakim konstitusi yang tidak ada maka muncul dugaan-dugaan korupsi yang terjadi di tubuh Mahkamah Konstitusi. Misalnya diawali dengan adanya testimoni Refly Harun yang mengungkap dugaan permainan Akil Mochtar dalam penyelesaian sengketa Pilkada Kabupaten Simalungun di Mahkamah Konstitusi. Testimoni yang menggegerkan itu kemudian membuat Ketua Mahkamah Konstitusi pada saat itu Mahfud MD membentuk tim investigasi, dan sekaligus menunjuk Refly Harun sebagai ketua tim investigasi. Dilanjutkan dengan pembentukan Majelis Kehormatan Hakim (MKH) Mahkamah Konstitusi, hasil pemeriksaan MKH Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa hakim Akil Mochtar tidak terbukti menerima suap dari Bupati Simalungun Jopinus Ramli Saragih. Sementara, MKH Mahkamah Konstitusi menemukan indikasi pelanggaran Kode Etik pada Hakim Arsyad Sanusi. Sehingga Arsyad direkomendasikan MKH Mahkamah Konstitusi untuk diberi teguran sesuai aturan Kode Etik Hakim Mahkamah Konstitusi yakni melanggar prinsip integritas, kepatantasan, dan kesopanan.³³

Sampai pada peristiwa yang mengejutkan rakyat Indonesia, yaitu tertangkapnya Ketua Mahkamah Konstitusi Akil Mochtar oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Berdasarkan rentetan peristiwa tersebut, muncul krisis kepercayaan dan keraguan masyarakat terhadap Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, dalam rangka mengembalikan kepercayaan masyarakat

33 Taufiqurrohman Syahuri, *Menata Sistem Rekrutmen Dan Pengawasan Hakim Konstitusi*, Bahan Diskusi di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 24 Oktober 2013.

terhadap Mahkamah Konstitusi, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono berinisiatif mengambil langkah-langkah strategis untuk menyelamatkan Mahkamah Konstitusi. Salah satu langkah yang dipandang pemerintah lebih efektif untuk menyelamatkan Mahkamah Konstitusi, yaitu dengan mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Mahkamah Konstitusi.

Pada intinya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 memuat tiga hal penting, yaitu:

1. Penambahan persyaratan Hakim Mahkamah Konstitusi,
2. Proses penjurangan dan pemilihan Hakim Mahkamah Konstitusi, dan
3. Penjagaan perilaku Hakim Mahkamah Konstitusi.

Adapun mengenai penjagaan Hakim Konstitusi, Pasal 27A ayat (4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 menyatakan bahwa, untuk menegakkan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim, Mahkamah Konstitusi bersama-sama dengan Komisi Yudisial membentuk Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi yang bersifat tetap.

Akan tetapi, lagi-lagi Mahkamah Konstitusi membatalkan pelibatan Komisi Yudisial dalam menjaga perilaku hakim Mahkamah Konstitusi yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014. Pembatalan tersebut dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014, yang menyatakan sebagai berikut:

“Pelibatan Komisi Yudisial sebagaimana ketentuan dalam UU 4/2014 adalah merupakan bentuk penyelundupan hukum karena hal tersebut secara jelas bertentangan dengan Putusan Mahkamah Nomor 005/PUU-IV/2006, tanggal 23 Agustus 2006, yang menegaskan secara konstitusional bahwa Hakim Mahkamah

Konstitusi tidak terkait dengan Komisi Yudisial yang mendapatkan kewenangan berdasarkan Pasal 24B UUD 1945. Terhadap tindakan penyelundupan hukum yang demikian maupun tindakan yang inkonstitusional lainnya harus dikoreksi oleh Mahkamah melalui upaya *judicial review* ini demi menjaga tegaknya Konstitusi.”

Lebih dari itu, Mahkamah Konstitusi juga membatalkan Undang-Undang Nomor 4 tahun 2014, sebagaimana dijelaskan dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan, bahwa Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 berlaku kembali.

Terlepas dari persoalan yang telah terjadi, menjadi sebuah kesepakatan bahwa tidak ada lembaga negara yang tidak bisa dikontrol. Sehingga sangat penting untuk memberikan kembali kewenangan terhadap Komisi Yudisial untuk menjaga dan menegakan kehormatan keluhuran martabat dan perilaku seluruh hakim, termasuk hakim Mahkamah Konstitusi. Hal itu didasari pemikiran bahwa Komisi Yudisial satu satunya lembaga negara yang memiliki fungsi menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim yang diamanatkan oleh Pasal 24B UUD 1945.

Hal ini dapat dilakukan jika pengertian hakim konstitusi kembali dimasukkan ke dalam pengertian hakim sebagaimana yang dimaksud dalam UU Kehakiman tahun 2009³⁴. UU Kehakiman ini memisahkan pengertian “hakim” dengan pengertian “hakim konstitusi”. Jadi posisi sekarang hakim konstitusi berada di luar

34 UU No 48 tahun 2009 Pasal 1 angka 5 Hakim adalah hakim pada Mahkamah Agung dan hakim pada badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan hakim pada pengadilan khusus yang berada dalam lingkungan peradilan.

pengertian hakim atau bukanlah hakim, sama halnya dengan “hakim garis”, sungguhpun keduanya memakai istilah “hakim”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tersebut, hakim konstitusi tidak termasuk dalam pengertian kata “hakim”. Oleh karena itu, melalui revisi Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, ketentuan “hakim konstitusi” perlu dimasukkan dalam pengertian “hakim” di dalam perubahan undang-undang tentang Kekuasaan Kehakiman. Dengan demikian berdasarkan Pasal 24B UUD 1945, Komisi Yudisial berwenang juga menjaga dan menegakan keluhuran, martabat dan perilaku hakim (termasuk hakim konstitusi).

Cara demikian sama dengan kedudukan pemilihan langsung kepala daerah (Pilkada), setelah Pilkada dimasukkan dalam pengertian pemilu melalui Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, maka sengketa hasil pilkada menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Sebelumnya Pilkada tidak masuk dalam pengertian pemilu (UU 32/2004), sehingga sengketa hasil Pilkada dibawa ke Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung.

Jika cara perubahan UU Kehakiman ini dirasa akan diuji lagi di Mahkamah Konstitusi dan dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, maka solusi yang terbaik adalah melalui Amandemen UUD 1945. Semestinya Mahkamah Konstitusi dalam melaksanakan sidang pengujian undang-undang yang terkait dengan kontrol perilaku hakim konstitusi, memperhatikan perkembangan hukum kontemporer di masyarakat, tidak cukup hanya melihat pada keputusannya di masa lampau.

Daftar Pustaka

Buku

A. Ahsin Tohari, 2004, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Jakarta: ELSAM.

Hendarmin Ranadireksa, 2002, *Visi Politik Amandemen UUD 1945: Menuju Konstitusi yang Berkedaulatan Rakyat*, Jakarta: Yayasan Pancur Siwah.

Jimly Ashiddiqie, 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer Kelompok Gramedia.

Jimly Asshiddiqie, 2013, *Menegakan Etika Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: Rajagrafindo Persana.

Moh. Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Penerbit Pustaka LP3ES.

Rifqie Assegaf, et.al, 2009, *Konsep Pengadilan Ideal*, Jakarta: LeIP.

Taufiqurrohman Syahuri, 2004, *Hukum Konstitusi*, Jakarta, Ghalia Indonseia.

Artikel, Jurnal, dan Makalah

Jimly Asshiddiqie, 2004, *Cita Negara Hukum Indonesia*, Orasi Ilmiah Pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004.

International Bar Association, *International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence*, The Jerusalem Approved Standards of the 19th IBA Biennial Conference held on Friday, 22nd October 1982, in New Delhi, India.)

Muhammad Yamin, 1954, *Proklamasi dan Konstitusi*, Djakarta: Djambatan. Dalam Wahyudi Djafar, 2010, *Menegaskan Kembali Komitmen Negara Hukum: Sebuah Catatan Atas Kecenderungan Defisit Negara Hukum di Indonesia*, Jurnal Konstitusi Vol 7 No. 5 Oktober 2010, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI.

Makalah presentasi Seminar *Implementation of Performance Based Budgeting In Judiciary Institution*, disampaikan di Komisi Yudisial RI oleh Mr. Joop Pot (Anggota Komisi Yudisial Belanda) pada 19 Oktober 2010.

Mas Achmad Santosa, artikel: *Menjelang Pembentukan Komisi Yudisial*, dalam harian Kompas tanggal 2 Maret 2005, hal. 5

Mahfud MD, 2010, *Keynote Speech* disampaikan pada acara Seminar On Comparative Models of Judicial Commission tanggal 5 Juli tahun 2010, Hotel Arya Duta, Jakarta.

Taufiqurrohman Syahuri, 2013, *Peranan Perguruan Tinggi Menuju Penegeakan Hukum Yang Berkeadilan*, Naskah Pidato pada Upacara Wisuda Universitas Islam Indonesia Tanggal 31 Agustus 2013.

Taufiqurrohman Syahuri, 2014, *Status Hakim Pasca UU Aparatur Sipil Negara*, Notulensi Hasil Diskusi yang Diselenggarakan oleh Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) bersama Forum Diskusi Hakim Indonesia (FDHI), 25 Januari 2014.

Taufiqurrohman Syahuri, *Menata Sistem Rekrutmen Dan Pengawasan Hakim Konstitusi*, Bahan Diskusi di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 24 Oktober 2013.

Publikasi Komisi Yudisial

Firmansyah Arifin, "*Komisi Yudisial Pengawal Reformasi Peradilan, Mendayung diantara Simpati dan Resistensi*". Dalam Komisi Yudisial, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, 2007, hlm 43.

Komisi Yudisial, 2012, *Mengenal Lebih Dekat Komisi Yudisial*, Jakarta: Pusat Data dan Layanan Informasi Komisi Yudisial, hal. IX

Komisi Yudisial, 2010, *Reformasi Peradilan dan Tanggung Jawab Negara*, Jakarta: Komisi Yudisial.

Komisi Yudisial, 2010, *Cetak Biru Pembaharuan Komisi Yudisial 2010-2025*, Jakarta: Komisi Yudisial RI.

Komisi Yudisial, *Risalah Komisi Yudisial RI*, Jakarta, tanpa tahun.

Pusat Layanan Informasi (Palinfo), Komisi Yudisial, 2013.

PEMBANGUNAN HUKUM, PENEGAKAN HUKUM, DAN BUDAYA **HUKUM INDONESIA**

BAB II



Arah Pembangunan Hukum dan Penegakan Hukum di Indonesia¹

Dr. Wicipto Setiadi, S.H., M.H.²

I. Pendahuluan

Negara hukum senantiasa digunakan sebagai dasar penyelenggaraan negara dalam satu sistem ketatanegaraan tertentu yang tercermin atau termuat dalam norma-norma konstitusi masing-masing negara. Konstitusi di Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 hingga saat ini telah mengalami perubahan keempat kalinya. Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 tersebut menimbulkan dampak yang luas terhadap berbagai aspek penyelenggaraan negara.

Dalam perubahan keempat, perubahan konstitusi semakin menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, diantarnya

-
- 1 Artikel ditujukan untuk buku Bunga Rampai : Problematika Hukum dan Peradilan, diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial melalui Pusat Analisis dan Layanan Informasi, Maret 2014.
 - 2 Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia.

prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam UUD, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam UUD, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta jaminan keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.³

Tidak dicantumkannya kata "*rechtsstaat*"⁴ untuk menjelaskan bentuk negara hukum mana yang dipilih oleh Indonesia sengaja dilakukan agar "negara hukum" Indonesia dapat menyerap substansi dari negara hukum "*rechtsstaat*" dan negara hukum "*rule of law*" sekaligus. Unsur konsepsi negara hukum "*rule of law*" dalam UUD 1945 tercermin dalam ketentuan Pasal 27 ayat (1) yang menyatakan "segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan dengan tidak ada kecualinya". Negara hukum Indonesia yang berdasar Pancasila dan UUD 1945 mengambil konsep prismatik⁵ atau integratif dari dua konsepsi negara hukum (*rechtsstaat* dan *the rule of law*) sehingga prinsip kepastian hukum dalam *rechtsstaat* dapat dipadukan dengan prinsip keadilan dalam

-
- 3 Yunan Hilmy, *Urgensi Penelitian dan Pengkajian Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Makalah disampaikan pada Forum Dialog Urgensi Penelitian dan Pengkajian Hukum dalam Rangka Pembentukan Hukum, diselenggarakan oleh Puslitbang SHN BPHN bekerjasama dengan Kanwil Kementerian Hukum dan HAM RI Propinsi Bali, Denpasar, 13 Juni 2013.
 - 4 Sebelumnya dalam penjelasan umum UUD 1945 dicantumkan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).
 - 5 Konsepsi prismatik ini sejalan dengan pemikiran filsafat hukum Eugen Ehrlich mazhab "*Sociological Jurisprudence*" dalam bukunya Mochtar Kusumaatmaja yang berjudul "*Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*", yang berbicara tentang *living law* atau hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Ehrlich mengatakan bahwa hukum positif yang baik adalah hukum yang sesuai dengan *living law* yakni yang mencerminkan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat.

the rule of law, sebab saat ini sudah sulit menarik perbedaan yang substantif antara *rechtsstaat* dan *the rule of law*.

Kepastian hukum harus ditegakkan untuk memastikan bahwa keadilan di dalam masyarakat juga tegak meskipun dalam praktik perpaduan ini seringkali menimbulkan ekses dalam proses penegakan hukum. Namun yang terpenting adalah inti persamaan dari kedua konsepsi tersebut adalah sama-sama bertujuan untuk memberikan perlindungan atas hak-hak asasi manusia.⁶

Pembangunan dipandang sebagai jembatan yang mampu merealisasikan negara hukum dengan tujuan bernegara, sebagaimana yang dikehendaki Indonesia dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Arah pembangunan hukum dimaksudkan untuk membentuk kehidupan hukum ke arah yang lebih baik dan kondusif. Pembangunan hukum bukan entitas yang berdiri sendiri, melainkan terintegrasi dengan pembangunan bidang lain. Oleh karenanya, pembangunan hukum memerlukan proses yang berkelanjutan dan bersinergi dengan bidang-bidang lainnya.

Pembangunan hukum tidak dimaksudkan untuk hukum dalam arti positif yang identik dengan peraturan perundang-undangan saja. Melainkan dalam arti yang luas yang menunjuk pada sebuah sistem, yang tidak hanya meliputi pembangunan materi hukum, akan tetapi juga kelembagaan dan penegakan hukum dan budaya hukum. Ketiga aspek ini saling mempengaruhi satu sama lain dan oleh karena itu harus dibangun secara simultan, sinkron, dan terpadu.

Arah pembangunan hukum dilaksanakan melalui: (1) Pembaruan materi hukum, dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kapasitas dan perlindungan hukum. Pembangunan di bidang materi hukum

6 Mahfud MD, *Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, BPHN, 2006.

termuat dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas memuat daftar rencana materi-materi hukum atau RUU yang akan disusun pada periode tertentu guna memenuhi tahap tertentu sesuai cita-cita bangsa dan tujuan negara. (2) Penegakan hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM). Penegakan hukum (*law enforcement*) merupakan permasalahan hampir di setiap negara, khususnya bagi negara-negara berkembang. Di Indonesia permasalahan hukum sangat banyak dan beragam, baik kualifikasinya maupun modus operandinya. Sebagai contoh adalah penegakan hukum kasus korupsi, mafia peradilan (*judicial corruption*). Permasalahan tersebut merupakan bagian kecil dari sekian banyak permasalahan penegakan hukum, sehingga masih banyak hal-hal yang perlu dibenahi terkait dengan penegakan hukum di Indonesia. (3) Kesadaran hukum, dengan meningkatkan akses terhadap informasi yang dibutuhkan masyarakat dan pelibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan pelaksanaan pembangunan. (4) Pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan, seperti pelayanan hukum dengan biaya terjangkau, proses yang tidak berbelit dan putusan yang mencerminkan keadilan.

II. Permasalahan

Dalam membangun hukum di negara kita, permasalahan yang timbul adalah bagaimana arah kebijakan pembangunan hukum dan penegakan hukum di Indonesia?

III. Pembahasan

Pembangunan pada hakikatnya merupakan perubahan yang terencana dan terus menerus untuk menuju pada suatu perbaikan yang telah ditetapkan sebelumnya. Pelaksanaan pembangunan tersebut merupakan upaya untuk mencapai tujuan negara sebagaimana yang tercakup dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah

darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan pembangunan, hukum mempunyai fungsi sebagai pemelihara ketertiban.⁷ Ketertiban adalah tujuan pokok dan pertama daripada segala hukum yang merupakan suatu fakta obyektif yang berlaku bagi segala masyarakat dalam segala bentuknya.⁸ Di samping ketertiban, tujuan lain dari hukum adalah tercapainya keadilan dari para penegak keadilan dan sarana pendidikan masyarakat.

Oleh karena itu apabila dalam pelaksanaan pembangunan, hukum diartikan sebagai sarana untuk mencapai tujuan negara. Maka langkah kebijakan strategis pembangunan hukum nasional sesungguhnya merupakan politik hukum nasional yang harus berpijak pada empat kerangka dasar, yaitu:⁹

1. Politik hukum nasional harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa, yaitu masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.
2. Politik hukum harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara, yakni (a) melindungi segenap bangsa Indonesia, (b) memajukan kesejahteraan umum, (c) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (d) melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.
3. Politik hukum harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara, yaitu: (a) berbasis moral agama, (b) menghargai dan melindungi hak asasi manusia tanpa diskriminasi, (c)

7 CFG Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*, Binacipta, Bandung.

8 Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi Hukum dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung.

9 Mahfud MD, *Ibid.* Dalam konteks ini politik hukum diartikan sebagai arah yang harus ditempuh dalam pembuatan dan penegakan hukum guna mencapai cita-cita dan tujuan negara.

mempersatukan seluruh unsur bangsa, (d) meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat dan (e) membangun keadilan sosial.

4. Apabila dikaitkan dengan cita hukum negara Indonesia, maka politik hukum harus melindungi semua unsur bangsa demi integrasi atau keutuhan bangsa, mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasyarakatan, mewujudkan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum) serta menciptakan toleransi hidup beragama berdasarkan keadaban dan kemanusiaan.

Sedangkan kaitannya sebagai obyek pembangunan, hukum harus dipandang sebagai suatu sistem. Dalam hal ini hukum nasional harus dianggap sebagai suatu sistem, karena:

- a. Terdiri dari sejumlah unsur atau komponen atau fungsi atau variabel yang selalu pengaruh mempengaruhi dan terkait satu sama lain oleh satu atau beberapa asas.
- b. Asas utama yang mengaitkan semua unsur atau komponen hukum nasional, adalah Pancasila dan UUD 1945, di samping sejumlah asas hukum yang lain, yang berlaku universal maupun berlaku lokal, atau berlaku di dalam dan bagi disiplin hukum yang tertentu.

Pembangunan hukum secara umum harus mengacu pada kebijakan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), sebagai wadah politik hukum yang dituangkan dalam bentuk undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Visi yang dicanangkan dalam pembangunan nasional tahun 2005-2025 adalah “Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur”.

Kemandirian adalah hakikat dari kemerdekaan, yaitu hak setiap bangsa untuk menentukan nasibnya sendiri dan menentukan apa yang terbaik bagi diri bangsanya. Kemandirian yang dimaksud

adalah kemandirian yang proaktif dan bukan reaktif atau defensif karena dalam kemandirian mengenal adanya kehidupan dan kondisi saling ketergantungan yang senantiasa berubah. Sikap kemandirian harus dicerminkan dalam setiap aspek kehidupan, baik hukum, ekonomi, politik, sosial budaya, maupun pertahanan keamanan. Tingkat kemajuan suatu bangsa dinilai berdasarkan berbagai ukuran. Bila ditinjau dari indikator hukum, maka bangsa yang maju adalah telah memiliki sistem hukum nasional yang mantap. Sedangkan keadilan dan kemakmuran tercermin dari terjaminnya rakyat untuk mempunyai hak, baik dalam merencanakan, melaksanakan, maupun menikmati hasil pembangunan. Di bidang hukum, tentunya adanya perlindungan dan kesamaan di depan hukum.

Dalam mewujudkan visi pembangunan nasional tersebut ditempuh melalui delapan misi pembangunan nasional. Satu di antaranya adalah “mewujudkan masyarakat demokratis berdasarkan hukum”, yaitu dengan antara lain melakukan pembenahan struktur hukum dan meningkatkan budaya hukum dan menegakkan hukum secara adil, konsekuen, tidak diskriminatif, dan memihak pada rakyat kecil.

Dalam mewujudkan Indonesia yang demokratis berlandaskan hukum, pembangunan hukum diarahkan pada:

1. Makin terwujudnya sistem hukum nasional yang mantap bersumber pada Pancasila dan UUD NRI 1945, yang mencakup pembangunan materi hukum, struktur hukum termasuk aparat hukum, sarana dan prasarana hukum;
2. Perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran dan budaya hukum yang tinggi dalam rangka mewujudkan negara hukum;
3. Penciptaan kehidupan masyarakat yang adil dan demokratis.

Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaharuan hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan

hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, penyelenggaraan negara yang makin tertib dan teratur sehingga penyelenggaraan pembangunan nasional makin lancar.

Pembangunan materi hukum diarahkan untuk melanjutkan pembaharuan produk hukum untuk menggantikan peraturan perundang-undangan warisan kolonial yang mencerminkan nilai-nilai sosial dan kepentingan masyarakat Indonesia serta mampu mendorong tumbuhnya kreativitas dan melibatkan masyarakat untuk mendukung pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional. Pada sisi lain, perundang-undangan yang baru harus mampu mengisi kekurangan atau kekosongan hukum sebagai pengarah dinamika lingkungan strategis yang sangat cepat berubah.

Perencanaan hukum sebagai bagian dari pembangunan materi hukum harus diselenggarakan dengan memperhatikan berbagai aspek yang mempengaruhi, baik nasional maupun internasional. Pembentukan hukum diselenggarakan melalui proses terpadu dan demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945, sehingga menghasilkan produk hukum beserta peraturan pelaksanaan yang dapat diaplikasikan serta efektif dengan didukung penelitian dan pengembangan hukum yang didasarkan pada aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Penelitian dan pengembangan hukum diarahkan pada semua aspek kehidupan sehingga hukum nasional selalu dapat mengikuti perkembangan dan dinamika pembangunan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat, baik kebutuhan saat ini maupun masa depan.

Pembangunan struktur hukum diarahkan untuk memantapkan dan mengefektifkan berbagai organisasi dan lembaga hukum, profesi hukum, dan badan peradilan sehingga aparatur hukum melaksanakan tugas dan kewajibannya secara profesional. Kualitas dan kemampuan aparatur hukum dikembangkan melalui peningkatan kualitas dan profesionalisme melalui sistem pendidikan

dan pelatihan dengan kurikulum yang akomodatif terhadap setiap perkembangan.

Pembangunan penegakan hukum dilakukan dengan tegas, profesional, dan tidak diskriminatif dengan tetap berdasarkan pada penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM), keadilan dan kebenaran khususnya pada proses *pro justisia*, yaitu penyelidikan, penyidikan dan penuntutan pada lembaga penegak hukum, yaitu kepolisian, kejaksaan, pengadilan, KPK. Sementara penegakan hukum pada lembaga persidangan adalah persidangan yang transparan dan terbuka dalam mewujudkan tertib dan disiplin sosial sehingga dapat mendukung pembangunan serta memantapkan stabilitas yang dinamis.

Pembangunan kesadaran hukum adalah dengan meningkatkan akses terhadap informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik¹⁰, dan akses kepada masyarakat terhadap pelibatan dalam berbagai proses pengambilan keputusan pelaksanaan pembangunan nasional sehingga anggota masyarakat menyadari dan memahami hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Peningkatan perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran hukum yang tinggi harus didukung oleh pelayanan bantuan hukum yang berasas keadilan, persamaan kedudukan di dalam hukum, keterbukaan, efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum.¹¹

10 Indonesia, *Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik*, diundangkan pada tanggal 30 April 2008, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 4846. Undang-Undang ini mulai berlaku sejak 2(dua) tahun setelah diundangkan yaitu tanggal 30 April 2010.

11 Indonesia, *Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum*, diundangkan pada tanggal 31 Oktober 2011, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 5248.

RPJM ke-2 (2010-2014) akan segera berakhir seiring dengan terpilihnya presiden baru atau terbentuknya pemerintahan periode baru. RPJM 2010-2014 (tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014) telah diselenggarakan berdasarkan asas demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional.

Arah kebijakan pembangunan hukum yang dilakukan dalam Tahun 2010-2014 adalah terwujudnya penegakan hukum, terjaganya ketertiban umum, dan tercapainya peningkatan, penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM. Saat ini prioritas pemerintah yang dilakukan adalah mempercepat upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi demi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik sebagaimana tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2012 tentang Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Jangka Panjang 2012-2025 dan Jangka Menengah 2010-2014.

Strategi Nasional ini menjadi payung hukum untuk seluruh kegiatan pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia melalui enam strategi utama, yaitu: (1) pencegahan; (2) penegakan hukum; (3) harmonisasi peraturan perundang-undangan; (4) kerjasama internasional dan penyelamatan aset hasil tipikor; (5) pendidikan dan budaya anti korupsi; (6) mekanisme pelaporan pelaksanaan pemberantasan korupsi. Di bidang peningkatan, penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM, capaian yang telah dilakukan pemerintah adalah terbitnya beberapa regulasi yang semakin memperkuat perlindungan dan pemenuhan HAM pada masyarakat, seperti Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional (RAN) HAM Tahun 2011-2014 dan ditindaklanjuti dengan pembentukan Panitia RAN HAM di 32 Kementerian/Lembaga di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Selain itu, pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum¹². Bantuan Hukum adalah jasa hukum yang diberikan oleh pemberi bantuan hukum kepada orang atau kelompok orang miskin yang mendapat masalah hukum secara cuma-cuma. Kegiatan ini dilakukan sehubungan adanya tanggung jawab negara untuk menjamin hak konstitusional setiap orang untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagai sarana perlindungan hak asasi manusia. Jadi negara bertanggung jawab terhadap pemberian bantuan hukum bagi orang miskin sebagai perwujudan akses terhadap keadilan.¹³ Kemudian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak¹⁴, serta terlaksananya

-
- 12 Kementerian Hukum dan HAM mendapat amanat untuk melaksanakan *UU Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum*, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 butir (4) "Menteri adalah Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia. Kemudian Menteri menunjuk Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) untuk melaksanakan lebih lanjut bantuan hukum berdasarkan PP Nomor 42 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 16 Tahun 2011, Permenkumham Nomor 22 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan PP Nomor 42 Tahun 2013 dan Permenkumham Nomor 3 Tahun 2013 tentang Tata Cara Verifikasi dan Akreditasi Lembaga Bantuan Hukum atau Organisasi Kemasyarakatan.
- 13 Wicipto Setiadi, Sambutan disampaikan pada acara BPHN dalam Rakernas Bantuan Hukum di Jajaran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, Park Hotel Jakarta, 26 September 2013.
- 14 UU SPPA disahkan pada tanggal 3 Juli 2012. Undang-Undang ini akan berlaku setelah 2 (dua) tahun terhitung sejak tanggal diundangkan, yaitu tahun 2014 dan akan menggantikan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak. Lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA) mempertegas peran-peran masyarakat pada proses penanganan perkara anak sebagaimana disebutkan pada pasal 5:
(1) Sistem Peradilan Pidana Anak wajib mengutamakan pendekatan Keadilan Restoratif.

Strategi Nasional Akses terhadap keadilan melalui penguatan mekanisme pengaduan publik (*public complaint mechanism*) dan peradilan adat sebagai upaya penyelesaian kasus hukum di luar peradilan.¹⁵

Berdasarkan pelaksanaan, pencapaian dan sebagai keberlanjutan RPJM ke-2, arah kebijakan RPJM ke-3 (2015-2019) di bidang politik, hukum, dan pertahanan keamanan adalah¹⁶: (1) Terjaganya stabilitas sosial dan politik; (2) Meningkatnya akses masyarakat terhadap informasi publik; (3) Terjaganya stabilitas sosial dan politik: terorisme; (4) Meningkatnya promosi dan pemajuan demokrasi dan HAM; (5) Menguatnya diplomasi ekonomi Indonesia; (6) Harmonisasi peraturan di bidang Korupsi; (7) Optimalisasi penegakan hukum bidang tipikor; (8) Terpadunya sistem peradilan pidana; (9) Terlaksananya Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA); (10) Terciptanya hukum perdata yang menunjang daya saing; (11) Terwujudnya SDM aparat penegak hukum berkualitas.

Isu strategi RPJM 2015-2019, yaitu: (1) Peningkatan kapasitas pertahanan dan stabilitas keamanan nasional; (2) Sistem politik yang demokratis; (3) Peran Indonesia dalam tatanan internasional; (4) Pencegahan pemberantasan korupsi; (5) Penegakan hukum yang berkualitas; (6) Reformasi birokrasi dan pelayanan publik

(2) Sistem Peradilan Pidana Anak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: (a) penyidikan dan penuntutan pidana anak yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang ini; (b) persidangan anak yang dilakukan oleh pengadilan di lingkungan peradilan umum; dan (c) pembinaan, pembimbingan, pengawasan, dan/atau pendampingan selama proses pelaksanaan pidana atau tindakan dan setelah menjalani pidana atau tindakan.

(3) Dalam Sistem Peradilan Pidana Anak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dan huruf b diupayakan Diversi.

15 BAPPENAS, *Buku Evaluasi Paruh Waktu RPJMN 2010-2014*, hlm. 137-140, Jakarta, Tahun 2013.

16 BAPPENAS, Makalah disampaikan pada Acara Pembahasan Teknokratif Kerangka Regulasi dalam RPJMN Tahun 2015-2019, di Hotel Oria, Jakarta, 20 Februari 2014.

yang berkualitas; (7) Regulasi yang efektif dan efisien.

Penegakan hukum dalam sebuah negara hukum seolah membahas nyawa dari sebuah raga yang menjadikannya hidup, tanpanya negara hukum hanya menjadi ide dan cita-cita. Penegakan hukum merupakan suatu bentuk konkret penerapan hukum dalam masyarakat yang mempengaruhi perasaan hukum, kepuasan hukum dan kebutuhan atau keadilan hukum masyarakat.¹⁷ Dalam pandangan umum, penegakan hukum identik dengan proses yang terjadi pada lembaga-lembaga penegak hukum, seperti kepolisian, kejaksaan, pengadilan, lembaga pemasyarakatan (*Criminal Justice System*) dikenal sebagai penegakan hukum *pro-justisia* yang sebenarnya hanyalah sebagian kecil dari sebuah sistem penegakan hukum, yaitu hukum pidana saja. Penegakan hukum tidak hanya berbicara pada proses *pro-justisia*, yang justru ditempatkan sebagai jalan terakhir setelah penegakan berbagai peraturan bidang hukum lain dilakukan. Bahkan mungkin saja penegakan hukum *pro-justisia* ini tidak perlu dilakukan bila penegakan hukum *non-projustisia* sudah dilaksanakan dengan baik yang menjamin kepastian hukum dan keadilan.¹⁸

Oleh karena itu, berbicara masalah penegakan hukum tidak dapat dilepaskan dari pengertian sistem hukum itu sendiri, di mana di dalamnya tercakup tiga komponen yang tidak terpisahkan satu dengan yang lain, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Sehingga untuk menegakkan hukum secara optimal wajib memperhatikan ketiga komponen tersebut.

Menurut Lawrence Meir Friedman, sistem hukum terdiri dari tiga unsur yang saling mempengaruhi, yaitu:¹⁹

- 17 Bagir Manan, *Penegakan Hukum Yang Berkeadilan*, dalam Bagir Manan, *Menemukan Hukum Suatu Pencarian*, Asosiasi Advokat Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 52.
- 18 Rahayu Prasetyaningih, *Negara Hukum yang Berkeadilan*, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum UNPAD, Cetakan Pertama, Bandung, Tahun 2011, hlm. 553.
- 19 Lawrence M. Friedman, 1984, *Hukum Amerika, Sebuah Pengantar*, Terjemahan

1. Struktur hukum (*Legal Structure*) adalah pola yang memperlihatkan tentang bagaimana hukum itu dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur mencakup dua hal, yaitu: kelembagaan hukum dan aparatur hukum.
2. Substansi hukum (*Legal Substance*) mencakup peraturan yang tidak hanya pada perundang-undangan positif saja, akan tetapi termasuk norma dan pola tingkah laku yang hidup dalam masyarakat. Penekanannya terletak pada hukum yang hidup, bukan hanya pada aturan dalam kitab hukum.
3. Budaya hukum (*Legal Culture*) adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya.

Ketiga unsur ini saling berhubungan antara satu dengan yang lainnya dan tidak dapat dipisahkan secara massif. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem masyarakat, maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif, seperti penegakan hukum yang terjadi saat ini berkesan tidak sistematis, tumpang tindih dan bersifat reaktif terhadap berbagai pelanggaran hukum yang terjadi. Hal ini tidak terlepas dari berbagai faktor yang mempengaruhinya, terutama hubungan antara ketiga unsur tadi, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum.

Ad.1. Struktur Hukum (*Legal Structure*)

Struktur hukum dimaksud mencakup dua hal, yaitu kelembagaan hukum dan aparat hukum. Secara umum lembaga-lembaga yang terkait dengan penegakan hukum antara lain: kepolisian, kejaksaan, pengadilan. Problematika yang sering

dihadapi adalah sengketa atau ketidakjelasan kewenangan antar institusi penegak hukum dalam menangani suatu perkara tindak pidana, SDM yang terbatas, kurang profesional dan mental yang buruk, pengawasan yang lemah, tidak efektif dan tidak memadai, kurangnya koordinasi antara lembaga negara dan aparat penegak hukum, sistem birokrasi lembaga yang masih menunjukkan wujudnya yang tambun, malas, lambat, tidak produktif dan korup.²⁰

Lembaga penegak hukum dituntut untuk lebih berperan dalam menegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan hak asasi manusia, serta pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Oleh karena itu, perlu dilakukan penataan kembali terhadap lembaga penegak hukum sehingga membuat birokrasi penegakan hukum jauh lebih efektif, efisien, transparan, serta akuntabel sehingga memerlukan perubahan kultur, sumber daya manusia, dan kelembagaan.

Beberapa rekomendasi dapat diberikan untuk mengoptimalisasi kinerja lembaga penegak hukum, antara lain meningkatkan sinergitas antar pemangku kepentingan di lembaga penegak hukum terutama respon positif dan proaktif untuk membuka diri terhadap masukan, kritik, dan dukungan dari eksternal, pengawasan terhadap pelaksanaan kinerja lembaga penegak hukum harus tetap dilakukan yang diimbangi dengan apresiasi (*reward*) terhadap prestasi yang telah dicapai.

Sinkronisasi kelembagaan antar institusi penegakan hukum menjadi sangat penting. Oleh karena dengan adanya sinkronisasi akan mengurangi gesekan yang menimbulkan kesalahpahaman antara penegak hukum. Pembentukan tumpang tindih kewenangan antara kepolisian, kejaksaan dan KPK akan mempertegas dan memperjelas ruang lingkup kelembagaan penegak hukum, yang mencakup

20 Indikator lainnya: (a) Buruknya kualitas pelayanan publik; (b) Rendahnya kualitas disiplin dan etos kerja pegawai; (c) Kualitas pelayanan publik yang tidak akuntabel dan transparan.

perangkat, struktur, organisasi, tugas, fungsi dan tanggung jawab, peningkatan kapasitas dan kompetensi SDM penegak hukum.

Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) juga melakukan kajian tentang hubungan antar lembaga negara dan lembaga penunjang (*state auxiliary bodies*), di mana terdapat hal yang harus dicermati bahwa sampai saat ini masih ada kendala dalam tata hubungan dan tata kelola lembaga-lembaga utama maupun lembaga penunjang (*state auxiliary bodies*) sehingga menyebabkan disharmonisasi yang mengganggu jalannya pemerintahan.

Di samping peran lembaga, peran aparat penegak hukum juga sangat penting dalam penegakan hukum. Selama ini peran penegak hukum dalam proses penegakan hukum pidana (*integrated criminal justice system*) adalah: *pertama*, mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat; *kedua*, mensyaratkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan berguna; *ketiga*, menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat; *keempat*, membebaskan rasa bersalah pada terpidana dan memaafkan terpidana.

Arah kebijakan penegakan hukum ke depan diarahkan melalui mekanisme *Restorative Justice*. *Restorative Justice* menjadi wacana yang sangat populer di tengah kejenuhan masyarakat yang melihat hukum formal dirasa tidak bisa optimal mengakomodasi rasa keadilan masyarakat karena lebih mengedepankan kepastian hukum (*rechtssicherheit*). *Restorative Justice* hadir dengan menawarkan konsep penyelesaian tidak formalistik yang sekadar mengedepankan sisi *legalistic* formal, tetapi dapat dilakukan dengan cara mediasi antara pelaku dan korban, reparasi (pelaku membetulkan kembali segala yang rusak), konferensi korban-pelaku (yang melibatkan keluarga dari kedua belah pihak dan tokoh pemuka dalam masyarakat), dan *victim awareness work* (suatu usaha dari pelaku untuk lebih peduli akan dampak dari perbuatannya).

Selain itu, sistem peradilan pidana yang ada sekarang dianggap tidak lagi dapat memberikan perlindungan terhadap HAM serta transparansi terhadap kepentingan umum yang semakin tidak dirasakan.²¹

Ad.2. Reformasi Substansi Hukum (*Legal Substance*)

Substansi hukum adalah aturan, norma, dan pola perilaku manusia yang nyata dalam sistem hukum. Substansi hukum tidak hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law in the books*), tetapi juga mencakupi hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*).

Empat sasaran pokok dari reformasi substansi hukum di Indonesia yaitu: *Pertama*, melanjutkan pembaruan peraturan perundang-undangan dari masa kolonial. *Kedua*, memperbarui peraturan perundang-undangan yang dibentuk setelah merdeka namun sudah ketinggalan atau tidak mencerminkan dasar dan arah politik hukum menuju kehidupan masyarakat, bangsa, dan berbangsa yang demokratis, berdasarkan atas hukum, keadilan sosial dan satu pemerintahan yang bersih. *Ketiga*, menciptakan peraturan perundang-undangan yang baru, diperlukan baik dalam rangka memperkuat dasar arah politik hukum, maupun mengisi kekosongan hukum akibat perkembangan baru. *Keempat*, mengadakan atau memasukkan persetujuan internasional baik dalam rangka ikut memperkokoh tatanan internasional maupun untuk kepentingan nasional.²²

Dari sisi substansi hukum masih menunjukkan banyaknya peraturan perundang-undangan yang dinilai bermasalah dengan UUD 1945. Hal ini dapat terlihat dari banyaknya undang-undang

21 Yunan Hilmy, *Penegakan Hukum Oleh Kepolisian Melalui Pendekatan Restorative Justice Dalam Sistem Hukum Nasional*, Jurnal Rechtsvinding, Volume 2 Nomor 2, Agustus 2013, Puslitbang SHN BPHN, Jakarta.

22 Bagir Manan, *Reorientasi Politik Hukum Nasional (Makalah)* Dalam Diskusi IKAPTISI, Yogyakarta, 12 September 1999.

yang diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Masalah harmonisasi vertikal juga ditemui pada Perda yang dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri. Harmonisasi secara horisontal juga menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih atau tidak harmonis ini karena pembentukan peraturan perundang-undangan sangat didominasi oleh aspek politis dan ego sektoral. Prinsip *lex specialis derogat lex generalis* atau ketentuan yang khusus mengesampingkan ketentuan yang umum seringkali tidak berjalan. Hal yang sama terjadi pada prinsip *lex posteriori derogat lex priori*. Ini karena tergantung pada kacamata siapa yang melihat dan menafsirkannya.

Melihat kondisi tersebut, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) melalui Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional (PPHN 2015-2019) memberikan rekomendasi bahwa arah reformasi substansi hukum ke depan diarahkan pada harmonisasi materi peraturan perundang-undangan, baik secara vertikal maupun horizontal. Salah satu upaya reformasi substansi hukum adalah pembaruan hukum pidana materiil dalam Rancangan Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang merupakan upaya mewujudkan cita negara hukum.

RUU KUHP dan RUU KUHAP telah mengatur mengenai kemungkinan penyelesaian *in* dan *out-court settlement*, melakukan harmonisasi undang-undang di luar KUHP dengan undang-undang lainnya, perkembangan bentuk sanksi dalam pidana baik melalui mekanisme *restorative justice* dan *diversi*, sanksi kerja sosial. Selain hal tersebut, materi pembatasan transaksi keuangan, kejahatan korupsi, penyalahgunaan narkotika, *money laundering*, *trafficking* juga telah dimasukkan ke dalam RUU KUHP.

Ad.3. Reformasi Budaya Hukum

Budaya hukum (*legal culture*) adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum di mana di dalamnya terdapat

kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapan. Sebagaimana diartikan oleh Friedman, budaya hukum adalah sebagai nilai-nilai dan sikap anggota masyarakat yang berhubungan dengan hukum.

Budaya hukum diibaratkan sebagai bensin yang menggerakkan segala unsur yang terdapat di dalam mesin, yaitu struktur dan substansi hukum. Norma atau kaidah yang dituliskan dalam peraturan perundang-undangan atau aturan kebijakan (*beleid regel*), tidak sepenuhnya bisa dijalankan dan ditegakkan menurut logika hukum melainkan sangat dipengaruhi oleh kepentingan, persepsi, sikap, dan budaya masyarakat yang tercermin dalam kepercayaan, nilai, pemikiran dan harapannya.

Pembangunan hukum yang diwujudkan dalam budaya hukum (*legal culture*) diarahkan untuk: (1) Membangun kesadaran masyarakat terhadap persoalan kolektif yang dihadapi untuk menghasilkan aksi-aksi kolektif yang dapat memperbaiki kualitas kehidupan mereka (*collective undertakings*); (2) Membangun kesadaran individu maupun kelompok untuk membangun kekuatan individu dan masyarakat agar mampu mengapresiasi diri di dalam hubungannya dengan kekuatan besar yang menindasnya (*self expression*); (3) Membangun kesadaran hukum dalam suatu komunitas agar setiap individu di dalam hubungannya satu sama lain atas dasar ikatan “kewajiban bersama” (*mutual obligation*) untuk mempertahankan integritas, pluralisme, harmonisasi, dan keutuhan NKRI; (4) Dalam kaitannya dengan ekonomi (kesejahteraan) harus menolak keadilan berdasarkan pasar karena ukurannya bukan keadilan yang berasas pemerataan. Prinsip keadilan harus *fairness* dan ditentukan melalui konsensus bersama yang dicapai dari hasil proses tawar menawar yang setara, *equal bargaining*, sebagaimana dinyatakan dalam UUD 1945 bahwa semua warga negara mempunyai kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan dan Pasal 33 UUD 1945; (5) Dalam kaitannya dengan demokrasi, politik (kekuasaan) maka baik demokrasi, maupun kekuasaan merupakan produk hukum yang bertitik tolak pada

Pancasila, UUD 1945, NKRI dan Bhineka Tunggal Ika.²³

Budaya hukum Indonesia sedang berubah seiring dengan perubahan yang terjadi dalam masyarakat Indonesia itu sendiri. Pembentukan budaya hukum tidak dapat dilepaskan dari pertimbangan kultur dan karakteristik masyarakat. Rekonstruksi budaya hukum mutlak harus dilakukan. Diperlukan aturan-aturan hukum baru yang mampu mengakomodasi berbagai kepentingan yang ada yang pada akhirnya membentuk suatu budaya hukum baru dalam masyarakat. Terakomodasinya kepentingan masyarakat juga akan membawa perubahan sikap dan perilaku masyarakat sesuai dengan hukum yang berlaku.

Rekonstruksi budaya hukum memang belum memiliki desain yang tepat. Proses pembentukan undang-undang misalnya. Politik uang dan tarik menarik kepentingan antara eksekutif dan legislatif merupakan budaya lama yang masih sering muncul dalam politik perundang-undangan. Banyak undang-undang baru dihasilkan namun desain pembentukannya masih diwarnai tarik-menarik kepentingan para elit. Masyarakat Indonesia semakin kritis dan menuntut peran serta yang lebih besar dalam pemerintahan. Tuntutan ini perlu disikapi dengan menumbuhkembangkan iklim pemerintahan yang demokratis dan transparan. Rekonstruksi budaya hukum baru harus mencerminkan sikap dan perilaku yang harmonis di dalam pemerintahan, masyarakat, dan juga antara keduanya.

Strategi meningkatkan kesadaran hukum dalam penegakan hukum adalah sebuah strategi kebudayaan. Dilihat dari ranah pembentukan hukum, strategi kebudayaan itu mengandung dua pendekatan sekaligus. *Pertama*, strategi pasif, yakni ketika kita memandang hukum sebagai produk budaya, atau dengan perkataan lain, budaya dijadikan sebagai sumber material hukum. Tentu saja, mengingat keanekaragaman budaya dalam masyarakat kita, strategi

23 BPHN, *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional 2015-2019*, Jakarta, hlm. 72.

pasif ini tidak boleh dilakukan secara gegabah. Budaya yang terlalu dekat dengan aspek-aspek primordial harus dicermati secara lebih hati-hati. Oleh sebab itu, strategi pasif dalam mencari sumber material hukum dari ranah ini dapat mengacu pada budaya-budaya lintas primordial sebagaimana dicontohkan pada “rasa malu” karena melanggar hukum. *Kedua*, strategi aktif. Di sini hukum tidak dijadikan sebagai sumber material, tetapi justru dijadikan sumber energi untuk mengubah masyarakat. Sebagaimana pernyataan Rescou Pound yang menyebut bahwa hukum sebagai alat (sarana) pembaharuan masyarakat. Dalam konteks ini pembentukan hukum adalah upaya visioner untuk mengubah kondisi masyarakat menjadi lebih baik. Khusus untuk strategi aktif seperti ini sistem hukum sangat membutuhkan dukungan sistem politik, ekonomi, dan teknologi.

Beberapa upaya dalam melakukan reformasi budaya hukum antara lain; (1) Membangun Sistem Informasi Hukum, diseminasi dan sosialisasi hukum. Adanya dukungan sarana dan prasarana hukum, khususnya melalui pengembangan sistem informasi teknologi, diharapkan akan dapat meningkatkan transparansi, akuntabilitas. Adanya keterbukaan informasi dapat memberikan peningkatan akses masyarakat yang membutuhkan informasi dapat diakses langsung oleh masyarakat luas merupakan langkah yang tepat untuk lebih meningkatkan pemberdayaan masyarakat untuk mendapat informasi tentang peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia; (2) Menggalakkan penyuluhan hukum. Penyuluhan hukum adalah kegiatan untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat berupa penyampaian dan penjelasan peraturan perundang-undangan dan ketentuan hukum kepada masyarakat dalam suasana informal agar setiap anggota, dan wewenangnya, sehingga tercipta sikap dan perilaku berkesadaran hukum, yakni di samping mengetahui, memahami, menghayati sekaligus mematuhi/mentaati hukum. Eksistensi penyuluhan sangat diperlukan karena saat ini. Meski sudah banyak anggota masyarakat yang sudah mengetahui dan memahami apa yang menjadi hak dan

kewajibannya menurut hukum, namun masih banyak juga yang belum dapat bersikap dan berperilaku sesuai dengan hukum yang berlaku; (3) Mendorong penyelesaian sengketa di luar pengadilan melalui konsultasi, negosiasi, konsiliasi atau pendapat ahli hukum; (4) Mengembangkan partisipasi masyarakat. Peran serta masyarakat adalah sebagai bagian sentral dalam strategi pembangunan dalam segala bidang termasuk pembangunan di bidang hukum.

IV. Penutup

Pemahaman negara hukum tidak terlepas dari sistem hukum. Indonesia negara hukum prismatic atau integratif yang menggabungkan antara konsep *rechtsstaat* dan *rule of law*. Pembangunan dipandang sebagai jembatan yang mampu merealisasikan negara hukum dengan tujuan bernegara sebagaimana yang dikehendaki Indonesia dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Arah pembangunan hukum dimaksudkan untuk membentuk kehidupan hukum ke arah yang lebih baik dan kondusif meskipun dalam implementasinya masih sering disalahgunakan khususnya dalam proses penegakan hukum.

Penegakan hukum saat ini terkesan tidak sistematis, tumpang tindih dan bersifat reaktif terhadap pelanggaran hukum yang ada. Penegakan hukum tidak terlepas dari berbagai unsur, yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*). Pembaruan ketiga unsur yang saling terkait satu sama lain sangat diperlukan sehingga penegakan hukum di Indonesia dapat berjalan dengan maksimal.

Daftar Pustaka

- BAPPENAS, Buku Evaluasi Paruh Waktu RPJMN 2010-2014, Jakarta, Tahun 2013
- , Makalah disampaikan pada Acara Pembahasan Teknokratif Kerangka Regulasi dalam RPJMN Tahun 2015-2019, di Hotel Oria, Jakarta, 20 Februari 2014
- Bagir Manan, Reorientasi Politik Hukum Nasional (Makalah) dalam Diskusi IKAPTISI, Yogyakarta, 12 September 1999
- , Menemukan Hukum Suatu Pencarian, Asosiasi Advokat Indonesia, Jakarta, 2009
- , Negara Hukum Yang Berkeadilan, Kumpulan Pemikiran dalam Rangka Purnabakti, PSKN FH UNPAD, Bandung, 2011
- BPHN, Grand Design Politik Hukum Nasional Pasca Amandemen UUD 1945, Makalah Seminar yang diselenggarakan oleh BPHN, Jakarta, 2006
- , Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional 2015-2019, Jakarta, 2012
- , *Proceeding* Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional 2015-2019, Jakarta, 2013
- , *Proceeding Focus Group Discussion* (FGD) Perencanaan Pembangunan Nasional 2013, Jakarta, 2013
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, diundangkan pada tanggal 30 April 2008, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 4846

-----, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, diundangkan pada tanggal 31 Oktober 2011, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 5248

Komisi Hukum Nasional, Kebijakan Penegakan Hukum: Suatu Rekomendasi, Komisi Hukum Nasional, Jakarta, 2010

Komisi Yudisial, Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia, Sekjen KY, Jakarta, 2012

Lawrence M Friedman, 1984, Hukum Amerika, Sebuah Pengantar, Terjemahan Wishnu Basuki, Tatanusa Jakarta Indonesia, Tahun 2001

Mahfud MD, Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional, Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, BPHN, 2006

Mochtar Kusumaatmaja, Fungsi Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional, Binacipta, Bandung, 1970

Rahayu Prasetyaningih, Negara Hukum yang Berkeadilan, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum UNPAD, Cetakan Pertama, Bandung, Tahun 2011

Wicipto Setiadi, Sambutan disampaikan pada acara BPHN dalam Rakernas Bantuan Hukum di Jajaran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, Park Hotel Jakarta, 26 September 2013

-----, Peranan Kantor Wilayah Kemenkumham RI Dalam Program Bantuan Hukum, Makalah disampaikan pada Acara Temu Konsultasi Bantuan Hukum di Jajaran Kementerian Hukum

dan HAM, yang diselenggarakan BPHN di Jakarta, Februari 2014

Yunan Hilmy, Urgensi Penelitian dan Pengkajian Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, Makalah disampaikan pada Forum Dialog Urgensi Penelitian dan Pengkajian Hukum dalam Rangka Pembentukan Hukum, diselenggarakan oleh Puslitbang SHN BPHN bekerjasama dengan Kanwil Kementerian Hukum dan HAM RI Propinsi Bali, Denpasar 13 Juni 2013

-----, Penegakan Hukum Oleh Kepolisian Melalui Pendekatan *Restorative Justice* Dalam Sistem Hukum Nasional, Jurnal *Rechtsvinding*, Volume 2 Nomor 2, Agustus 2013, Puslitbang SHN BPHN, Jakarta

Problem Penegakan Hukum Oleh Aparat Penegak Hukum di Indonesia¹

Prof. Dr. Musakkir, S.H.,M.H.²

A. Pendahuluan

Penegakan hukum secara materil berarti menegakkan semua aturan hukum baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis sepanjang diakui keberlakuannya di dalam masyarakat. Penegakan hukum secara formal dapat diartikan sebagai menegakkan hukum yang tertulis yang terkadang dimaknai sebagai penegakan peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, penegakan peraturan perundang-undangan ini juga biasa diartikan secara sempit oleh beberapa kalangan penegak hukum sebagai penegakan undang-undang. Sementara dalam sistem hukum tidak dikenal adanya penegak undang-undang, tetapi yang dikenal adalah penegak hukum. Jadi, persoalan pertama dalam bagi para penegak hukum di Indonesia adalah konsep atau *frame* pemikiran yang sempit tentang istilah penegakan hukum.

Penegakan hukum yang sering dikenal dengan istilah *law enforcement*, yang biasa juga dimaknai dengan pelaksanaan atau

- 1 Tulisan yang dimuat dalam Buku Bunga Rampai dengan Tema "Pembangunan Hukum, Penegakan Hukum, dan Budaya Hukum di Indonesia " yang diterbitkan oleh Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2014.
- 2 Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.

penerapan aturan hukum baik secara umum oleh aparat dan birokrasi hukum maupun penerapan hukum terhadap kasus per kasus melalui lembaga peradilan. Tatkala terdapat kekeliruan di dalam penerapan hukum itu, maka cenderung kritik atau analisis hanya tertuju kepada aparatnya, pranata, atau institusinya. Sementara di dalam penegakan hukum bukan hanya aparat atau birokrasi dan pranata penegakan hukumnya yang terlibat atau yang harus dilibatkan, karena yang ditegakkan sesungguhnya adalah sistem hukum.

Di dalam sistem hukum terdapat banyak unsur yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan, saling terkait antara satu sub sistem hukum dengan sub sistem hukum yang lain. Dalam kondisi seperti itu, terkadang kritik atau sorotan hanya tertuju pada satu sub sistem atau hanya tertuju pada salah satu unsur sistem hukum. Oleh karena itu, pemahaman tentang sistem hukum bagi sebagian kalangan hukum yang kurang memahami tentang penegak hukum dan penerapan hukum sebagai salah satu unsur atau bagian sistem hukum merupakan persoalan kedua yang dihadapi oleh aparat penegak hukum dalam penegakan hukum di Indonesia.

Kemudian problem penegakan hukum bagi aparat penegak hukum di Indonesia bukan hanya terhadap kedua persoalan di atas. Tetapi problemnya banyak dan sangat kompleks, sehingga pemecahannya pun harus kompleks. Di dalam masyarakat dapat ditemukan misalnya adanya perbedaan tanggapan masyarakat terhadap hukum yang berlaku di Indonesia, dan pihak aparat penegak hukum, dalam hal ini adalah pihak kepolisian sebagai aparat yang berwenang dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan, pihak kejaksaan dalam melakukan penyidikan dan penuntutan, serta pihak pengadilan sebagai penentu putusan (*desicion making*).

Bilamana muncul tanggapan masyarakat tentang adanya kekeliruan di dalam penerapan hukum dalam wujud putusan,

karena membebaskan atau menghukum terdakwa misalnya, maka persoalannya adalah apakah yang dianggap keliru adalah putusan hakim? Ataukah jangan sampai dalam prosedur penyelidikan atau penyidikan terdapat arogansi yang cenderung memaksakan suatu kasus untuk dilanjutkan hanya untuk memenuhi kebutuhan kinerja yang mewajibkan adanya sejumlah kasus yang harus dilanjutkan ke pengadilan pada masa atau periode tertentu, sekalipun menurut ketentuan hukum acara belum memenuhi unsur untuk dapat ditingkatkan pada proses penyidikan atau penuntutan.

Bagaimanapun opini yang timbul di masyarakat sangat berpengaruh dalam membentuk suatu pandangan terhadap para aparat yang berwenang menangani kasus-kasus tersebut, dan dapat menimbulkan asumsi yang buruk di mata masyarakat. Apakah para aparat yang berwenang tersebut mampu mengatasi permasalahan yang timbul dengan mengatas-namakan hukum, dan bertindak seadil-adilnya terhadap para tersangka tanpa menutup-nutupi dengan membela kepentingan jabatan, kepentingan instansi dan kepentingan-kepentingan lain yang berlindung di balik hukum. Hal seperti ini, juga merupakan problem bagi aparat penegak hukum dalam menegakkan hukum di dalam masyarakat.

Problem penegakan hukum di Indonesia dapat terjadi, baik dari dalam sistem peradilan, perangkat hukum, tidak konsistennya penegakan hukum, intervensi kekuasaan, maupun dalam hal perlindungan hukum. Salah satu hal yang biasa tampak dan dirasakan oleh masyarakat awam adalah adanya ketidakpastian penegakan hukum oleh aparat hukum, seperti lambatnya proses penyelesaian suatu kasus atau perkara, tidak transparannya proses hukum yang berjalan hingga tidak diketahui apakah proses hukum tersebut masih berlanjut atau telah dihentikan. Pada gilirannya akan menimbulkan pertanyaan di dalam masyarakat tentang bagaimana proses penegakan hukum itu berlangsung, sehingga dapat menimbulkan sikap atau pola perilaku yang kurang atau tidak percaya terhadap aparat penegak hukum dan pranata penegakan hukumnya.

Ketidakpercayaan terhadap aparat penegak hukum dan pranata penegakan hukum dapat menimbulkan potensi konflik di dalam masyarakat, seperti timbulnya tindakan main hakim sendiri, dan perilaku destruktif lainnya. Sebagai contoh, mengapa warga masyarakat berani dengan beramai-ramai menghakimi pencuri atau pencopet yang tertangkap tangan oleh mereka. Hal ini dapat disebabkan oleh kurang atau hilangnya kepercayaan warga masyarakat terhadap aparat penegak hukum, dengan terakumulasinya berbagai kasus yang serupa tetapi tidak memperoleh penyelesaian hukum yang setimpal. Alhasil, persepsi atau tanggapan warga masyarakat akan menyatakan bahwa jauh lebih baik kalau masyarakat sendiri yang menghakimi daripada diserahkan kepada aparat penegak hukum. Kalau diserahkan kepada aparat penegak hukum hanya 2 atau 3 hari kemudian pencuri atau pencopet tersebut dilepas lagi dan akan beraksi lagi mengulangi perbuatannya.

B. Sistem Hukum, Aparat Penegak Hukum, dan Penegakan Hukum

Dalam membahas problem yang dihadapi oleh aparat penegak hukum dalam penegakan hukum di Indonesia, maka penulis akan memulai dengan menguraikan unsur-unsur yang terdapat dalam sistem hukum, sehingga tampak bagaimana kedudukan aparat penegak hukum dalam penegakan hukum. Hal ini juga bertujuan untuk meluruskan pemahaman yang sempit tentang penegakan hukum atau sejatinya untuk memperoleh pemahaman yang sama tentang sistem hukum dan penegakan hukum.

Sistem hukum memiliki karakteristik tersendiri sebagai akibat adanya perbedaan pola perilaku, kebudayaan setiap negara. Namun demikian, setiap sistem hukum mempunyai sifat konsisten atau ajeg. Di dalam sebuah sistem, termasuk hukum sebagai suatu sistem, tidak dikehendaki adanya konflik dan tumpang tindih di antara sub-sub sistem hukum. Kalaupun terjadi konflik

atau tumpang tindih di antara sub-sub sistem hukum itu, maka konflik itu tidak akan dibiarkan dan sistem hukum yang baik telah menyediakan sarana sebagai solusinya.

Untuk mengetahui adanya suatu sistem hukum dalam suatu negara, maka "Lon L. Fuller mengemukakan ada delapan asas yang menjadi ukuran yang dinamakan "*principles of legality*", yaitu:

- (1) *the first and most obvious lies in a failure to achieve rules at all, so that every issue must be decided on an ad hoc basis. The other routes are:*
- (2) *a failure to publicize, or at least to make available to the affected party, the rules he is expected to observe;*
- (3) *the abuse of retroactive legislation, which not only cannot itself guide action, but undercuts the integrity of rules prospective in effect, since it puts them under the threat of retrospective change;*
- (4) *a failure to make rules understandable;*
- (5) *the enactment of contradictory rules or*
- (6) *rules that require conduct beyond the powers of the affected party;*
- (7) *introducing such frequent changes in the rules that the subject cannot orient his action by them; and finally,*
- (8) *a failure of congruence between the rules as announced and their actual administration".³*

Keseluruhan asas tersebut di atas menurut Fuller, selain sebagai persyaratan dari suatu sistem hukum, sekaligus memberikan klasifikasi terhadap sistem hukum yang mengandung moralitas tertentu. Kegagalan untuk menciptakan sistem yang demikian itu, tidak hanya melahirkan sistem hukum yang buruk, melainkan sesuatu yang tidak dapat disebut sebagai sistem hukum sama sekali.

Mochammad Koesnoe mengemukakan kalau cita hukum dan asas hukum yang menjadi perekat bagi berbagai peraturan-

3 Lon L. Fuller, 1971, *The Morality of Law*. New Haven and London, Yale University Press. Hal. 180.

peraturan hukum positif yang ada, yang pada gilirannya membentuk suatu sistem hukum.⁴ Demikian pula, Bruggink menyatakan bahwa tatanan hukum yang beroperasi dalam suatu masyarakat pada dasarnya merupakan pengejawantahan cita hukum yang dianut di dalam masyarakat yang bersangkutan ke dalam berbagai perangkat aturan hukum positif, lembaga hukum dan proses (perilaku birokrasi pemerintahan) dan warga masyarakat.⁵

Untuk memahami secara lebih cermat tentang sistem hukum, maka kita harus melihat unsur-unsur yang terdapat di dalam sistem hukum itu. Sistem hukum mempunyai tiga unsur yaitu struktur, substansi, dan kultur hukum. Sebagaimana dinyatakan oleh Lawrence M. Friedman:

*“A legal system in actual operation is a complex organism in which structure, substance, and culture interact. To explain the background and effect of any part calls into play many elements of the system”.*⁶

Struktur sebagai unsur pokok dari sistem hukum merupakan kerangka atau rangkanya hukum, mencakup pranata-pranata penegakan hukum, prosedur-prosedur hukum, yurisdiksi pengadilan dan orang-orang yang terlibat di dalamnya (aparatus hukum). Struktur hukum adalah pola yang memperlihatkan bagaimana hukum itu dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya oleh institusi-institusi hukum atau aparat penegak hukum.

Unsur substansi yang dimaksudkan adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada di dalam sistem itu. Substansi ini merupakan hasil aktual yang dihasilkan oleh sistem hukum. Unsur kultur atau budaya hukum adalah suasana pikiran

4 Rachmadi Usman, 2003, *Perkembangan Hukum Perdata dalam Dimensi Sejarah dan Politik Hukum Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. Hal. 8.

5 Bernard Arief Sidharta, 1999, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 180

6 Lawrence M. Friedman, 1975, *The Legal System A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York. Hal. 16.

sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Komponen ini terdiri dari nilai-nilai dan sikap warga masyarakat (termasuk kultur aparat aparat penegak hukumnya) yang merupakan pengikat sistem hukum, serta menentukan tempat sistem hukum itu di tengah-tengah kultur bangsa sebagai keseluruhan. Tanpa budaya hukum, sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya, ibarat ikan mati yang terkapar di keranjang, bukan seperti ikan hidup yang berenang di laut.⁷

Cara lain untuk menggambarkan tiga unsur sistem hukum itu adalah dengan mengibaratkan struktur hukum sebagai mesin, substansi hukum adalah apa yang dihasilkan atau dikerjakan oleh mesin itu, dan budaya hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan bagaimana mesin itu digunakan. Penegakan hukum sesungguhnya adalah proses bagaimana unsur-unsur sistem hukum beroperasi di dalam masyarakat. Seperti yang digambarkan oleh Lawrence M. Friedman:

*“Structure and substance here are durable features slowly carved out of the landscape by long run social forces. They modify current demands and are themselves te long term residue of other social demands. Legal culture may also affect the rate of use, that is, attitudes toward whether it is right or wrong, useful or useless, to go to court will also enter into a decision to seek formal divorce. Some people will also be ignorant of their rights or fearful of using them. Values in the general culture will also powerfully affect the rate of use: what relatives or neighbors will think about the divorce; the effec on the children and the children’s friends; religion and moral scruples”.*⁸

Jadi, nilai-nilai dalam kultur umum, sangat berpengaruh kuat terhadap tingkat penggunaan aturan hukum. Oleh karena itu, kultur hukum sangat menentukan apakah suatu aturan hukum itu efektif

7 Lawrence M. Friedman, 1998, *American Law An Introduction (Hukum Amerika Sebuah Pengantar)*, disadur oleh Wishnu Basuki, Tata Nusa, Jakarta. Hal. 7-8.

8 Lawrence M. Friedman, 1975, *Op.Cit.*

atau tidak di dalam realitasnya. Sebagai ilustrasi bagaimana kultur hukum itu sangat menentukan jalannya efektivitas penegakan hukum, seperti dalam hal penyelesaian sengketa. Warga masyarakat dalam menyelesaikan suatu sengketa hutang piutang misalnya.

Dalam hal penyelesaian sengketa hutang piutang telah tersedia berbagai cara dalam penyelesaiannya, baik cara menurut aturan hukum seperti menempuh melalui jalur pengadilan atau litigasi, jalur di luar pengadilan dengan perdamaian, mediasi, konsiliasi, atau cara-cara di luar jalur hukum yang telah sering digunakan di dalam masyarakat yaitu dengan menggunakan tukang tagih (*debt collector*). Pilihan dalam menentukan jalur yang mana yang digunakan oleh mereka dalam menyelesaikan sengketa hutang piutangnya sangat tergantung pada pola pikir atau kultur hukum mereka. Jika mereka memiliki kultur hukum yang suka berdamai maka mereka akan menempuh jalur perdamaian. Jika mereka memiliki kultur hukum yang suka berpengadilan, maka mereka akan menempuh jalur litigasi. Jika mereka memiliki kultur hukum atau pandangan yang kurang atau tidak percaya lagi dengan pengadilan dan juga tidak suka berdamai, maka mereka akan menggunakan tukang tagih (*debt collector*).

Demikian pula halnya dalam penyelesaian pelanggaran lalu lintas, yang memperhadapkan antara aparat hukum yaitu polisi lalu lintas dengan pengendara atau si pelanggar. Ketentuan hukum berlalu lintas mengatur bahwa semua bentuk pelanggaran lalu lintas harus diselesaikan melalui proses hukum dan berakhir di pengadilan. Akan tetapi, ketentuan tentang penyelesaian pelanggaran lalu lintas ini di dalam realitasnya terkadang disimpangi baik oleh aparat hukum yaitu aparat polisi lalu lintas dengan pelanggar. Penyimpangan tersebut adalah terjadinya “denda damai di pojok jalan”. Mengapa denda damai ini dapat terjadi, karena pengaruh dari kultur hukum baik oleh kultur hukum aparat penegak hukum maupun oleh kultur hukum pelanggar, yaitu keduanya memiliki kultur hukum yang sama dalam hal penyelesaian sengketa apa

saja yaitu kultur hukum berdamai, maka terjadilah perdamaian di antara mereka. Sekalipun keduanya memahami dan menyadari bahwa penyelesaian pelanggaran lalu lintas tersebut seharusnya diselesaikan melalui pengadilan.

Penegakan hukum dalam struktur negara modern, dijalankan oleh komponen eksekutif dan dilaksanakan oleh birokrasi dari eksekutif tersebut, sehingga sering disebut birokrasi penegakan hukum. Sejak negara itu mencampuri banyak bidang kegiatan dan pelayanan dalam masyarakat, maka campur tangan hukum juga semakin intensif. Eksekutif dengan birokrasinya merupakan bagian dari mata rantai untuk mewujudkan rencana yang tercantum dalam peraturan hukum tersebut. Tipe negara yang demikian itu dikenal sebagai *welfare state*.⁹

Pengadilan dalam menegakkan hukum yang telah dibuat dan disediakan oleh pembentuk undang-undang, berbeda dengan komponen eksekutif, yaitu komponen eksekutif menjalankan penegakan hukum itu dengan aktif, sedangkan peradilan dapat disebut pasif, karena harus menunggu datangnya pihak-pihak yang membutuhkan jasa peradilan. Para pencari keadilan itu datang membawa persoalan mereka untuk diselesaikan melalui proses peradilan.¹⁰

Undang-undang yang telah dibuat dan disediakan oleh pembentuk undang-undang itu, tidak selamanya dapat diterapkan begitu saja pada peristiwanya. Tetapi ketentuan perundang-undangan itu harus diberi arti, dijelaskan, atau ditafsirkan sesuai dengan peristiwanya, kemudian baru dapat diterapkan pada peristiwanya. Penerapan atau penegakan undang-undang yang bersifat abstrak dan umum seperti ini lazimnya dilakukan melalui peradilan. Pemberian arti, penjelasan atau penafsiran terhadap ketentuan undang-undang itu sangat logis. Sebagaimana

9 Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, Edisi revisi (terbaru) Citra Aditya Bhakti, Bandung. Hal. 181.

10 *Ibid.*, Hal. 182.

dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo bahwa, walaupun undang-undang itu jelas, undang-undang itu tidak sempurna tidak mungkin undang-undang itu lengkap dan tuntas. Tidak mungkin undang-undang itu mengatur segala kegiatan kehidupan manusia secara tuntas, karena kegiatan manusia itu tidak terbilang banyaknya. Kecuali itu undang-undang adalah hasil karya manusia yang sangat terbatas kemampuannya. Ada kalanya undang-undang itu tidak lengkap dan tidak jelas. Meskipun demikian, undang-undang itu harus ditegakkan.¹¹

Sejalan dengan pernyataan di atas, Ismail Saleh¹² menyatakan, bahwa:

“Menegakkan hukum bukanlah sekadar melaksanakan huruf, kalimat atau pasal “mati” dalam peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif. Hukum positif mempunyai kekurangan-kekurangan atau kekosongan-kekosongan, karena sifat hukum positif memang tidak dapat mengikuti kecepatan dinamika perkembangan masyarakat, bahkan dalam beberapa hal ketinggalan dengan masalah-masalah yang timbul dalam masyarakat. Kekosongan hukum tersebut dapat diisi oleh hakim, sehingga hakim pun dalam hal ini menjadi pembuat hukum”.

Selanjutnya A. Pitlo memberikan suatu perumpamaan, sebagai berikut:

“Naskah undang-undang sebagai pertitir sebuah lagu. Undang-undang merupakan huruf mati. Lagu itu akan hidup apabila ia dimainkan. Lagu itu akan semakin baik terdengarnya, apabila dimainkan oleh seorang pemusik ulung. Sang pemusik memberi isi dan jiwa pada lagu tersebut”.¹³

-
- 11 Sudikno Mertokusumo, 1993a, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Adhya bekerja sama dengan Konsorsium Ilmu-ilmu Hukum, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan The Asia Fondation, Bandung. Hal. 12.
 - 12 Baharuddin Lopa, 1987, *Permasalahan Pembinaan Penegakan Hukum di Indonesia*, Bulan Bintang, Jakarta. Hal. 20.
 - 13 Setiawan, 1992, *Aneka Masalah Hukum dan Hukum Acara Perdata*, Alumni, Bandung. Hal. 447.

Perumpamaan di atas, menekankan bahwa penegak hukum seperti polisi, jaksa, advokat, notaris, hakim sebagai penegak hukum melalui institusi atau pranatanya masing-masing, harus berperan sebagai penafsir yang baik terhadap peraturan perundang-undangan yang merupakan huruf mati, dengan memberi isi dan jiwa sesuai dengan rasa keadilan warga masyarakat. Pernyataan ini pula menunjukkan bahwa penegakan hukum melalui pranata penegakan hukum, pada umumnya melihat kepada penegakan perundang-undangan, baik bagi hakim maupun bagi praktisi hukum lainnya.

Penegakan hukum melalui peradilan tidak selamanya menerapkan ketentuan perundang-undangan, tetapi peradilan juga dapat menciptakan hukum. Sebagaimana dinyatakan oleh Sudikno Mertokusumo:

“Mengingat hakim adalah pembentuk hukum, di samping pembentuk undang-undang, dan mengingat pula akan kebebasan hakim, maka selama pembentuk undang-undang impoten dalam menciptakan atau membentuk peraturan masyarakat, maka kita dapat mengharapkan kreativitas dari hakim untuk atau menciptakan hukum yang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Oleh karena itu, hakim harus diberi kebebasan yang lebih besar. Untuk itu cukuplah kiranya pembentuk undang-undang menciptakan atau membentuk undang-undang yang bersifat umum, agar hakim tidak akan kaku menghadapinya dan akan lebih bebas untuk menafsirkannya”.¹⁴

Selain dengan pernyataan di atas, Lie Oen Hock dalam pidato pengukuhan sebagai guru besar pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia menegaskan, bahwa :

“Hakim dalam menjalankan tugasnya, yaitu melakukan peradilan, turut serta menciptakan hukum. Ini berarti di samping hukum yang terdapat dalam undang-undang, terdapat pula hukum hakim (*rechtersrecht*), yang lebih dikenal dengan nama yurisprudensi (*Juriprudentierecht*)”.¹⁵

14 Sudikno Mertokusumo, 1984, *Op. Cit.*, Hal 7-8.

15 Setiawan, 1992, *Op.Cit.*,Hal. 445.

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa penegakan hukum melalui peradilan, di suatu pihak menerapkan atau melaksanakan peraturan perundang-undangan, dan di pihak lain melakukan diskresi dalam keadaan tertentu dengan menciptakan hukum melalui putusnya. Putusan pengadilan senantiasa harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat, juga tampak dalam pandangan B. Cardozo bahwa :

“Hukum dan ketaatan pada hukum adalah kenyataan-kenyataan yang setiap saat berlaku senyatanya secara empiris. Kita harus mencari suatu konsepsi yang dapat dibenarkan oleh kenyataan”.¹⁶

Benjamin Cardozo menginginkan pengadilan senantiasa melihat perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Cardozo cenderung melihat kedinamisan putusan hakim dalam mengikuti perkembangan warga masyarakat. Seperti yang dikatakannya, bahwa “tak ada yang statis, tak ada yang mutlak, semua mengalir dan berubah-ubah, semua menjadi sesuatu yang tidak diam”. Pandangan B. Cardozo ini menarik untuk dijadikan sebagai bahan perbandingan dalam penegakan hukum melalui peradilan di Indonesia. Karena meskipun B. Cardozo adalah salah seorang hakim agung yang hidup di dalam dunia hukum yang menganut asas “*the binding force of precedent*” (putusan hakim terdahulu mengikat hakim putusan hakim berikutnya untuk perkara yang sejenis), tetapi tampaknya B. Cardozo ingin lebih bebas dari ikatan *precedent* itu.

Dalam praktik, Mahkamah Agung pernah melaksanakan terobosan dengan menyingkirkan undang-undang yang dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat, melalui putusnya tanggal 16 Desember 1986 Nomor 220 PK/Prdt./1986 yang menyatakan, bahwa berpegang teguh kepada perumusan undang-undang secara formal belaka, akan menimbulkan hal-hal

16 Achmad Ali, 1990, *Mengembara di Belantara Hukum*, Lembaga Penerbitan Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang (Makassar). Hal. 186.

yang tidak dapat dibenarkan oleh hukum.¹⁷ Mochtar Kusumaatmadja menyatakan, bahwa yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat.¹⁸

Hukum sebagai pedoman untuk bertindak atau bertingkah laku dalam kehidupan masyarakat, tidak hanya sebagai pedoman untuk dibaca, tetapi harus ditaati, dilaksanakan atau ditegakkan. Menurut Soerjono Soekanto penegakan hukum bukan semata-mata pelaksanaan peraturan perundang-undangan, walaupun kenyataan di Indonesia kecenderungannya demikian, sehingga pengertian *law enforcement* begitu populer. Selain itu, ada kecenderungan yang kuat untuk mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim. Pendapat yang agak sempit tersebut, mempunyai kelemahan, apabila pelaksanaan peraturan perundang-undangan atau keputusan-keputusan hakim itu, malah mengganggu kedamaian di dalam pergaulan hidup.¹⁹

Penegakan hukum pada hakikatnya adalah suatu proses untuk mewujudkan ide-ide atau keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Ide-ide atau keinginan-keinginan hukum yang dimaksud adalah tercapainya tujuan hukum yaitu keadilan, kemanfaatan, pastian hukum, ketertiban, keseimbangan, dan kesejahteraan.

Masyarakat sangat berkepentingan bahwa dalam pelaksanaan atau penegakan hukum mengharapkan keadilan diperhatikan, artinya dalam pelaksanaan atau penegakan hukum harus adil. Hukum tidak identik dengan keadilan, tetapi hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan. Barang siapa mencuri harus dihukum, artinya setiap orang yang mencuri

17 Majalah Forum Keadilan, Nomor 03 Tahun 1989, hal. 80.

18 Mochtar Kusumaatmadja, 1976, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. Bina Cipta, Bandung. Hal. 8.

19 Soerjono Soekanto, 1986, *Faktor-faktor yang Memengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali, Jakarta. Hal. 5.

harus dihukum, tanpa membeda-bedakan siapa yang mencuri. Sebaliknya keadilan bersifat subyektif, individualistis dan tidak menyamaratakan, misalnya adil bagi Si Suto belum tentu adil bagi Si Noyo.²⁰

Sebaliknya masyarakat mengharapkan adanya manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum adalah untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Dalam hal ini yang harus mendapat perhatian adalah jangan sampai hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan justru timbul keresahan di dalam masyarakat.²¹

Kepastian hukum merupakan perlindungan para pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum. Karena dengan adanya kepastian hukum, maka masyarakat akan lebih tertib. Hukum menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk menjaga ketertiban dalam masyarakat, sehingga yang diinginkan oleh kepastian hukum adalah hukum harus dilaksanakan bagaimanapun hukumnya, dan tidak boleh menyimpang, meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan (*fiat justitia et pereat mundus*).²²

Hukum juga bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat. Hukum dapat digunakan sebagai alat untuk melakukan perubahan sesuai dengan apa yang dikehendaki, sepanjang penggunaannya telah direncanakan atau diprogram dengan baik sesuai dengan aspirasi dan respons dari masyarakat. Hukum yang responsif terhadap perkembangan masyarakat akan mempermudah proses pencapaian tujuan penegakan hukum itu, oleh karena hukum

20 Sudikno Mertokusuko, 1993b, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta. Hal. 2.

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*

yang responsif menunjukkan bahwa hukum tersebut merupakan cermin dari masyarakat (*law is a mirror society*).

Komponen yang terlibat atau yang berpengaruh dalam penegakan atau pelaksanaan hukum, yaitu penegak hukum itu sendiri, peraturan yang ada, para anggota masyarakat, sarana fisik yang tersedia dan lain-lain. Jadi, dalam menegakkan hukum tidak hanya tugas hakim, jaksa, polisi dan pengacara saja, tetapi tugas seluruh warga masyarakat.

Terlepas dari seluruh komponen di atas, maka kunci pokok dari penegakan hukum adalah tergantung pada faktor manusia dan lingkungan sosialnya. Meskipun seluruh komponen lain yang terlibat di dalam penegakan hukum telah siap, tetapi manusia yang akan menjalankannya tidak siap, maka penegakan hukum yang baik tidak akan terwujud. Sangat menarik sebuah pemeo yang menyatakan bahwa peraturan yang buruk tetapi pelaksanaannya yang baik, lebih baik dibanding peraturan yang baik dengan pelaksanaan yang buruk, tetapi lebih baik lagi jika peraturan yang baik dengan pelaksanaan yang baik pula.

Faktor manusia merupakan kunci pokok dalam penegakan hukum, karena pembahasan mengenai masalah penegakan hukum yang hanya berpegangan pada suatu keharusan sebagaimana tercantum dalam ketentuan-ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan, tanpa menyinggung segi manusia yang menjalankan penegakan itu, maka kita hanya memperoleh suatu gambaran yang hampa. Pembahasan ini baru berisi jika dikaitkan dengan faktor manusianya yang menjalankan hukum secara konkret.

Van Doorn menyatakan bahwa pembicaraan mengenai penegakan hukum ini, perhatian harus tertuju secara seksama terhadap peranan dari faktor manusianya, karena hanya melalui manusia itulah penegakan hukum dijalankan. Van Doorn memberikan suatu deskripsi tentang kecenderungan manusia berinteraksi dalam suatu kelompok atau organisasi, yaitu manusia

cenderung untuk memberikan penafsiran sendiri mengenai fungsinya dalam suatu organisasi berdasarkan kepribadiannya, asal usul sosial, tingkat pendidikannya, kepentingan ekonominya, keyakinan politik dan pandangan hidupnya. Selain yang disebutkan oleh Van Doorn itu, masih ada faktor-faktor yang sangat berpengaruh dalam penegakan hukum, yaitu faktor lingkungan sosial dari proses penegakan hukum. Masalah lingkungan ini dapat dikaitkan dengan manusianya secara pribadi maupun sebagai penegak hukum dalam suatu lembaga.²³

Untuk mewujudkan ide-ide atau unsur-unsur hukum yang bersifat abstrak tersebut, dibutuhkan suatu organisasi yang cukup kompleks. Melalui organisasi serta proses-proses yang berlangsung di dalamnya, masyarakat menerima perwujudan dari tujuan hukum tersebut. Organisasi-organisasi itu dapat menjalankan tugasnya untuk mewujudkan ide-ide atau tujuan hukum tersebut, jika mempunyai tingkat otonomi atau kebebasan tertentu. Otonomi itu dibutuhkan untuk dapat mengelola sumber daya yang tersedia dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Sebaliknya jika suatu organisasi tidak diberikan suatu otonomi dalam mengelola sumberdaya di atas, maka sumber daya itu sendiri yang akan menjadi faktor penghambat bagi suatu organisasi dalam berusaha menegakkan atau mewujudkan ide atau unsur tujuan hukum itu.

Selanjutnya menurut Soerjono Soekanto terdapat lima faktor yang sangat mempengaruhi penegakan hukum. Kelima faktor tersebut saling berkaitan erat, sehingga merupakan esensi dari penegakan hukum, dan merupakan tolok ukur dari efektivitas penegakan hukum. Kelima faktor tersebut adalah:

1. Faktor hukumnya sendiri, terutama undang-undang.
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk dan menerapkan hukum.

23 Satjipto Rahardjo, 1983, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. Sinar Baru, Bandung. Hal. 26

3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.²⁴

Ditinjau dari faktor hukumnya sendiri, terutama undang-undang mempunyai peranan yang cukup besar dalam hubungannya dengan pelaksanaannya yang dilakukan oleh para penegak hukum. Nada yang mungkin agak ekstrim dapat dikatakan, bahwa keberhasilan atau kegagalan para penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebetulnya sudah dimulai sejak peraturan hukum yang harus dijalankan itu dibuat. Misalnya, badan legislatif membuat peraturan yang akan sulit sekali dilaksanakan, dalam masyarakat, maka sejak saat itu sebetulnya badan tersebut telah menjadi arsitek bagi kegagalan para penegak hukum dalam menerapkan peraturan tersebut.²⁵

Faktor yang berpengaruh terhadap penegakan hukum yang berasal dari hukumnya sendiri, terutama undang-undang disebabkan, karena tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang, belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang, dan ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran dan penerapannya.

Faktor yang berpengaruh terhadap penegakan hukum yang berasal dari penegakan hukum, dapat berasal dari dirinya sendiri atau lingkungannya, seperti :

1. Keterbatasan kemampuan untuk menempatkan diri dalam peranan pihak lain dengan siapa dia berinteraksi.

24 Soerjono Soekanto, 1986, *Op.Cit.* Hal 5-6.

25 Satjipto Rahardjo, 1983, *Op.Cit.* Hal 25.

2. Tingkat aspirasi yang relatif belum tinggi.
3. Kegairahan yang sangat terbatas untuk memikirkan masa depan, sehingga sulit sekali untuk membuat suatu proyeksi.
4. Belum adanya kemampuan untuk menunda pemuasan suatu kebutuhan tertentu, terutama kebutuhan materil.
5. Kurangnya daya inovatif yang sebenarnya merupakan pasangan konservatisme.²⁶

Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi hakim sebagai penegak hukum dalam menjatuhkan putusan itu tidak sedikit. Sebagaimana dikemukakan oleh Achmad Ali, bahwa kita dapat melihat beberapa faktor yang turut mempengaruhi putusan seorang hakim, yaitu latar belakang sosial dari mana hakim itu berasal, latar belakang pendidikannya, etnis, keadaan lingkungannya di saat menjatuhkan putusan tersebut.²⁷

Kemudian faktor masyarakat yaitu lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan, dapat menyebabkan kegagalan penegakan hukum. Hukum yang dibuat dan diterapkan tanpa melalui proses sosialisasi yang sistematis, apalagi jikalau ketentuan hukum tersebut berbeda dengan kultur hukum warga masyarakat di mana hukum tersebut akan diberlakukan, maka akan menimbulkan deviasi atau penentangan sehingga menyebabkan kegagalan penegakan hukum. Misalnya, pembuat undang-undang mengeluarkan peraturan yang mewajibkan rakyat untuk melakukan sesuatu, seperti untuk menggunakan jenis pupuk tertentu pada tanamannya. Ternyata perintah tersebut dalam kenyataan mendapat perlawanan keras dari rakyat, maka dalam situasi yang demikian, yang akan dilakukan oleh penegak hukum tergantung dari reaksi yang diberikannya terhadap perlawanan tersebut saat itu.

26 Soerjono Soekanto, 1986, *Op.Cit.* Hal. 24-25.

27 Achmad Ali, 1988, *Menguak Tabir Hukum*, Edisi Pertama, Pustaka Prima Jakarta. Hal. 175.

Berhadapan dengan kondisi seperti itu terdapat dua kemungkinan, yaitu penegak hukum tetap bertekad untuk menjalankan perintah atau keinginan yang terkandung dalam peraturan itu, dengan menggunakan kekuatan yang memaksa. Sebaliknya penegak hukum akan menyerah pada perlawanan rakyat, dengan mengendorkan penerapan dari peraturan itu.²⁸

Faktor yang berpengaruh terhadap penegakan hukum yang berasal dari kebudayaan atau nilai-nilai yang dianut dalam masyarakat, jika peraturan perundang-undangan yang akan diterapkan atau ditegakkan itu bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat berlaku secara efektif. Selain itu, prosedur penyelesaian perkara atau konflik kecenderungannya memakan waktu yang cukup lama dan berbelit-belit, sehingga faktor ini dapat mengurangi tingkat kepercayaan warga masyarakat terhadap pranata penegakan hukum.

Selain itu, proses penyelesaian perkara oleh aparat penegak hukum, masih dipengaruhi oleh beberapa faktor. *Pertama*, masih terdapat sikap konservatif yang formalistis dari sebagian penegak hukum dalam menafsirkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang sama dengan legisme. *Kedua*, masih terdapat suatu penafsiran yang keliru terhadap prinsip penegakan hukum yang harus sesuai dengan rasa keadilan dan kepatutan. *Ketiga*, masih kentalnya campur tangan dari pihak atasan terhadap tugas aparat penegak hukum yang berhubungan dengan teknis yustisial.²⁹

Berdasarkan uraian di atas, jelas bahwa faktor-faktor yang dapat mempengaruhi pelaksanaan atau penegakan hukum, cukup banyak dan bervariasi. Akan tetapi, keseluruhan faktor tersebut, faktor manusia yang menjalankan penegakan hukum itu sangat

28 Satjipto Rahardjo, 1983, *Op.Cit.* Hal. 25.

29 Musakkir dan Sudikno Mertokusumo, 1997, *Peranan Kebebasan Hakim dan Hubungannya dengan Pasal 178 ayat (3) HIR dalam Proses Penyelesaian Perkara Perdata (hasil penelitian)*. Hal. 595-596.

dominan untuk menentukan apakah penegakan hukum itu berhasil atau tidak.

C. Penegakan Hukum dan Perilaku Hukum yang Diskriminatif

Salah satu harapan dari penegakan hukum, bilamana aparat hukum dapat mengfungsikan hukum dengan baik untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum. Aparat penegak hukum sebagai aktor sentral dalam penegakan hukum melalui pranata penegakan hukum (kepolisian, kejaksaan, pengadilan) sangat diharapkan untuk melahirkan penegakan hukum yang sesuai dengan rasa keadilan warga masyarakat. Akan tetapi, di dalam realitasnya terkadang kita menemukan adanya perilaku hukum aparat penegak hukum yang cenderung diskriminatif. Perilaku diskriminatif yang seperti itu, menunjukkan bahwa harapan penegakan hukum yang baik melalui pranata penegakan hukumnya belum terwujud secara maksimal.

Aparat penegak hukum diharapkan oleh semua pencari keadilan agar tidak melakukan tindakan yang diskriminatif, karena perilaku diskriminatif akan berujung pada lahirnya ketidakadilan. Perilaku diskriminatif terjadi bilamana terdapat perlakuan hukum lebih hukum atau sangat hukum (*more law*) pada satu pihak dan kurang atau tidak hukum (*less law*) pada pihak yang lain dalam kapasitas atau kedudukan yang sama. Di dalam kenyataannya perlakuan hukum seperti ini oleh banyak kalangan disebut perilaku yang tidak adil. Banyak orang dapat mendefinisikan keadilan, tetapi tidak jarang yang dirumuskannya hanyalah pernyataan umum dan singkat atau bahkan hanya semacam lingkaran yang tidak menjelaskan artinya. John Rawls dengan teori keadilannya antara lain menyatakan:

“These principles are to regulate all further agreements; they specify the kinds of social cooperation that can be entered into and the forms of government that can be established. This way of regarding the

principles of justice I shall call justice as fairnes".³⁰

Donald Black menjelaskan kerangka kehidupan sosial seperti perilaku hukum yang berpengaruh terhadap penegakan hukum yang dapat menyebabkan lahirnya perilaku hukum yang diskriminasi, sebagai berikut:

"Social life has several variable aspects, including stratification, morphology, cultur, organization, and social control. Stratification is the vertical aspect of social life, or any uneven distribution of the conditions of existence as food, acces to land or water, and money. Morphology is the horizontal aspect or the distribution of people in relation to each other, including their division of labor, integration, and intemaecy. Cultur is the simbolis aspect sush as religion, decoration, and folklore. Organization is the corporate aspect, or the capacity for collective action. Finally, social control is the normative aspect of social life, or the definition of deviant behavior and the response to it, such as prohibitions, accusations, punishment, and compensation".³¹

Kelima aspek variabel di atas, sangat berpengaruh terhadap bekerjanya sistem hukum di dalam kehidupan sosial³². Stratifikasi merupakan aspek vertikal dari kehidupan sosial, atau setiap distribusi yang tidak merata atau tidak seimbang dari sumber material atau kondisi-kondisi yang ada, seperti makanan, akses ke tanah atau air, dan uang. Stratifikasi dan hukum senantiasa bergandengan tangan, pada masyarakat yang memiliki stratifikasi yang tajam, maka senantiasa menghadapi perlakuan yang keras dari hukum, dan selanjutnya taraf perlakuan yang keras dari hukum akan semakin lunak berturut-rurut, jika dilakukan oleh orang-orang yang

30 Rawls, John. 1999. *A Theory of Justice (Revised Edition)*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, hal. 10.

31 Donald Black, 1976, *The Behavior of Law*, Department of Sociology, Yale University, New Haven, Connecticut, Academic Press, New York, San Francisco, London. Hal. 1-2.

32 Musakkir, 2013, *Putusan Hakim yang Diskriminatif Dalam Perkara Pidana, Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum dan Psikologi Hukum*, Rangkang Education, Yogyakarta. Hal. 30-33.

berstatus tinggi yang menyerang orang yang juga berstatus tinggi, orang-orang yang berstatus rendah yang menyerang orang yang berstatus rendah, orang berstatus rendah menyerang orang yang berstatus tinggi dan orang-orang yang berstatus tinggi menyerang orang yang berstatus rendah. Lebih konkret dapat dinyatakan bahwa semakin tinggi stratifikasi atau status sosial seseorang di dalam masyarakat, maka hukum semakin berpihak kepadanya. Dengan demikian, kedudukan atau status sosial orang-orang yang terlibat sangat berpengaruh dalam proses penegakan hukum.

Aspek morfologi sebagai aspek horisontal dari kehidupan sosial atau distribusi dari orang-orang dalam hubungannya dengan orang lain, termasuk pembagian kerja di antara mereka, integrasi dan keakraban yang berlangsung di antara mereka. Jadi, jarak hubungan atau derajat keakraban (*relational distance*) dalam interaksi antara sesama.

Morfologi dapat diilustrasikan bilamana dalam suatu perkara di mana orang-orang yang terlibat di dalamnya memiliki hubungan keluarga atau hubungan emosional yang dekat, maka kecenderungan hukum tidak terlalu difungsikan bahkan dapat dikesampingkan. Sebaliknya, jika orang-orang yang terlibat di dalam suatu konflik tidak memiliki hubungan atau hubungannya jauh, maka hukum semakin berperan secara tajam. Demikian, juga, ketika aparat hukum mempunyai hubungan dengan kedua belah pihak yang berperkara atau dengan terdakwa, maka kurang memungkinkan aparat hukum itu akan bertindak keras terhadap kedua belah pihak, dan besar kemungkinan aparat hukum itu akan menggunakan pendekatan kompromistis yang bersifat informal. Sebaliknya, ketika aparat hukum tidak memiliki hubungan atau hubungannya masih jauh, maka kemungkinan penggunaan hukum secara tegas peluangnya sangat besar. Jadi, peluang untuk keberpihakan hukum lebih besar kepada pihak yang memiliki hubungan yang dekat dengan aparat hukum ketimbang pihak yang tidak memiliki hubungan.

Kultur merupakan aspek simbolik dari kehidupan sosial, yang meliputi ungkapan-ungkapan tentang apa yang benar, apa yang seharusnya, apa yang salah, apa yang pantas dan tidak pantas. Kultur para pihak baik yang konvensional maupun yang inkonvensional yang berhubungan dengan religi mereka, penampilan mereka, latar belakang mereka, maka pihak yang konvensional lebih memungkinkan menggunakan hukum dan berhasil dalam kasus mereka.

Bilamana dalam suatu kasus, misalnya salah satu pihak memiliki latar belakang kehidupan sosial yang sama (etnis, pendidikan, daerah asal, dan lain-lain) dengan aparat hukum, sementara pihak yang lain tidak seperti itu, maka pihak yang memiliki banyak kesamaan dengan aparat hukum akan lebih berpeluang menggunakan atau tidak menggunakan hukum. Jadi, setiap kasus hukum dalam suatu sistem hukum yang kompleks, identitas-identitas dan hubungan-hubungan yang ada di antara para pihak, dan struktur inilah yang memprediksikan dan menjelaskan bagaimana suatu kasus diselesaikan.

Aspek organisasi merupakan aspek korporasi dalam kehidupan sosial, kapasitas, untuk melakukan tindakan kolektif. Hukum dapat bergerak dari arah organisasi yang lebih besar ke yang lebih kecil atau sebaliknya dari yang lebih kecil ke arah yang lebih besar. Misalnya, jika di dalam satu kelompok terdapat anggota kelompok atau individu yang melanggar, maka arah hukum dari organisasi yang lebih besar ke yang lebih kecil. Jadi, dalam suatu arah menuju organisasi yang lebih kecil, hukum bervariasi secara langsung searah dengan jarak keorganisasian, tetapi dalam suatu arah menuju organisasi yang lebih besar, hukum bervariasi secara terbalik dengan jarak keorganisasian.

Aspek pengendalian sosial selain hukum merupakan aspek normatif dari kehidupan sosial, atau di sini dari perilaku yang menyimpang dan tanggapan terhadapnya, seperti larangan, dakwaan, pemidanaan, dan kompensasi. Sebagaimana dikemukakan

oleh Donald Black:

*“Social control is the normative aspect of social life. It defines and responds to deviant behavior, specifying what ought to be: What is right or wrong, what is a violation, obligation, abnormality, or disruption. Law is social control, but so are etiquette, custom, ethics, control among the citizens of a state, so the members of a tribe have their own social control, as do the members of a family, workplace, church, clique, or game”.*³³

Pengendalian sosial tidak hanya dimiliki oleh hukum tetapi juga dimiliki oleh kaidah sosial lain di luar hukum. Pengendalian sosial oleh hukum akan lebih kuat ketika pengendalian sosial lain lebih lemah dan sebaliknya.

D. Penutup

Problem penegakan hukum bagi aparat penegak hukum di Indonesia tampak sangat kompleks dan bervariasi yang seyogianya tidak dilihat dan dicarikan solusinya secara parsial, tetapi seyogianya dipahami, dikritisi dan dicarikan solusinya secara komprehensif. Beberapa problem penegakan hukum oleh aparat penegak hukum di Indonesia, adalah:

1. Pemahaman tentang penegakan hukum yang sangat sempit oleh sebagian aparat penegak hukum sendiri dan kalangan hukum pada umumnya yang hanya terbatas pada pemahaman terhadap penegakan undang-undang saja, sehingga tidak mampu memecahkan setiap problem hukum di dalam masyarakat dan cenderung menegakkan hukum secara normatif belaka.
2. Terbentuknya opini yang keliru dari beberapa pengamat hukum atau dari kalangan masyarakat pada umumnya tentang penegakan hukum, yang kurang memahami bahwa tanggung jawab penegakan hukum bukan hanya terletak

33 *Ibid.*, hal.105.

pada aparat penegak hukum, tetapi juga terletak pembuat hukum, dan pada masyarakat itu sendiri. Oleh karena dalam menegakkan hukum terdapat banyak aspek yang berpengaruh dalam menentukan apakah penegakan hukum itu efektif atau tidak efektif, di antaranya aspek substansi hukumnya sendiri, sarana dan fasilitas pendukung, kualitas sumber daya aparat hukum, dan oleh masyarakat sendiri.

3. Penegakan hukum memerlukan profesionalisme dan kemandirian, penegakan hukum yang kurang profesional dan terbatasnya otonomi oleh aparat penegak hukum akan melahirkan perilaku hukum yang diskriminatif dan akan menurunkan atau mengilangkan kepercayaan warga masyarakat pada aparat dan pranata penegakan hukum itu sendiri, sehingga dapat berakibat timbulnya ketidakadilan dan tindakan main hakim sendiri.

Beberapa problem penegakan hukum di atas, dapat diatasi oleh aparat penegak hukum melalui berbagai upaya sebagai berikut:

1. Bagi sebagian aparat penegak hukum yang memiliki pemahaman yang sempit dalam memaknai penegakan hukum, seyogianya mencermati dan menyadari bahwa hukum ini tidak hanya dapat dilihat dari satu pendekatan atau sudut pandang seperti pendekatan normatif semata, tetapi dalam penegakannya dapat dilihat dari berbagai pendekatan antara lain pendekatan empiris, filsufis atau pendekatan pluralisme hukum. Apatah lagi jika disadari bahwa setiap problem hukum memiliki karakteristik yang berbeda antara satu dengan yang lain, maka tentu juga membutuhkan pendekatan yang berbeda. Hukum bukan untuk hukum, tetapi hukum untuk manusia sebagai warga masyarakat.
2. Bagi kalangan hukum dan masyarakat pada umumnya seyogianya memahami dan melihat hukum sebagai suatu sistem yang utuh, di dalamnya bukan hanya terdapat

substansi atau ketentuan hukum semata, tetapi dalam sistem hukum terdapat banyak beberapa unsur yang saling ketergantungan satu sama lain seperti pranata dan aparat penegak hukum, dan kultur hukum warga masyarakat dan aparat hukum, sehingga dalam membentuk opini dalam mengkritisi penegakan hukum juga secara utuh tidak secara parsial, yang pada gilirannya akan membentuk opini yang membingungkan baik bagi aparat hukum maupun bagi masyarakat sendiri.

3. Bagi aparat penegak hukum seyogianya semakin meningkatkan kemampuan profesionalismenya dalam menegakkan hukum dan menghindari semaksimal mungkin berbagai aspek yang dapat berpengaruh negatif dalam penegakan, serta memberikan otonomi penegakan hukum yang transparan, dengan demikian akan menjauhkan penegakan hukum ini dari perlakuan hukum yang diskriminatif, dan akan mendekatkan penegakan hukum pada pencapaian keadilan dan tujuan hukum lainnya.

Daftar Pustaka

Achmad Ali, 1990, *Mengembara di Belantara Hukum*, Lembaga Penerbitan Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang (Makassar).

-----i, 1988, *Menguak Tabir Hukum*, Edisi Pertama, Pustaka Prima Jakarta.

Bernard Arief Sidharta, 1999, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Baharuddin Lopa, 1987, *Permasalahan Pembinaan Penegakan Hukum di Indonesia*, Bulan Bintang, Jakarta.

Donald Black, 1976, *The Behavior of Law*, Department of Sociology, Yale University, New Haven, Connecticut, Academic Press, New York, San Francisco, London.

Friedman, Lawrence M., 1998, *American Law An Introduction (Hukum Amerika Sebuah Pengantar)*, disadur oleh Wishnu Basuki, Tata Nusa, Jakarta.

-----, 1975, *The Legal System A Social Science Perspectif*, Russel Sage Foundation, New York.

Lon L. Fuller, 1971, *The Morality of Law*. New Haven and London, Yale University Press.

Majalah Forum Keadilan, Nomor 03 Tahun 1989.

Musakkir, 2013, *Putusan Hakim yang Diskriminatif Dalam Perkara Pidana, Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum dan Psikologi Hukum*, Rangkang Education, Yogyakarta.

Musakkir dan Sudikno Mertokusumo, 1997, *Peranan Kebebasan Hakim dan Hubungannya dengan Pasal 178 ayat (3) HIR dalam*

Proses Penyelesaian Perkara Perdata (hasil penelitian).

Mochtar Kusumaatmadja, 1976, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. Bina Cipta, Bandung.

Rachmadi Usman, 2003, *Perkembangan Hukum Perdata Dalam Dimensi Sejarah dan Politik Hukum Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, Edisi revisi (terbaru) Citra Aditya Bhakti, Bandung.

Satjipto Rahardjo, 1983, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. Sinar Baru, Bandung.

Setiawan, 1992, *Aneka Masalah Hukum dan Hukum Acara Perdata*, Alumni, Bandung.

Soerjono Soekanto, 1986, *Faktor-faktor yang Memengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali, Jakarta.

Sudikno Mertokusumo, 1993a, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Adtya bekerja sama dengan Konsorsium Ilmu-ilmu Hukum, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan The Asia Fondation, Bandung.

Sudikno Mertokusuko, 1993b, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

Rawls, John. 1999. *A Theory of Justice (Revised Edition)*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Budaya Hukum Indonesia yang Mendukung Pembangunan Hukum Nasional¹

Prof. Dr. Ade Saptomo, S.H., M.Si²

1. Pengertian

Dalam upaya memahami secara mendalam apa itu budaya hukum (*legal culture*), setidaknya-tidaknya ada tiga kata kunci yang terkait yaitu: budaya, hukum, dan budaya hukum itu sendiri. Dalam konteks kata kunci yang disebut pertama, ada yang membedakan antara budaya dan kebudayaan, berkaitan dengan ini penulis cenderung mengelompokkan pandangan-pandangan sarjana yang memiliki perhatian pada makna kata budaya ke dalam dua kelompok pandangan utama. Diantaranya, kelompok yang membedakan antara budaya dan kebudayaan, misalnya M.M. Djodjodigono (1958) dalam bukunya *Azas-Azas Sosiologi* dan kelompok yang mengupas kata budaya sebagai perkembangan dari kata majemuk budhi-daya yang berarti daya dari budhi, misalnya

- 1 Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia menginformasikan bahwa tulisan penulis sebelumnya yang berjudul “Budaya Hukum Dalam Masyarakat Plural dan Problem Implementasinya” dalam *Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia* (2012), akan diterbitkan lagi, dan disarankan agar disesuaikan dengan perkembangan saat ini. Untuk itu, tulisan ini merupakan pengembangan dari tulisan sebelumnya dimaksud.
- 2 Dekan Fakultas Hukum Universitas Pancasila dan tim 12 Ahli Hukum Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia.

P.J. Zoetmulder (1951) dalam bukunya *Cultuur, Oost en West* sebagaimana dikutip Koentjaraningrat³.

Alasannya, kata kebudayaan berasal dari kata Sanskerta *buddhayah*, yaitu bentuk jamak dari *budhi* yang berarti budhi atau akal. Dengan demikian, ke-budaya-an dapat diartikan sebagai hal-hal yang bersangkutan dengan akal. Dengan demikian, budaya adalah daya dari budhi yang berupa cipta, rasa, dan karsa. Sedangkan kebudayaan diartikan hasil dari cipta, rasa, karsa itu sendiri. Namun ada juga sarjana yang tidak membedakan antara makna kebudayaan dan budaya, terutama sarjana antropologi, dengan alasan bahwa budaya merupakan kata dasar dari kebudayaan dan sementara kebudayaan itu sendiri dimaknai sebagai hal-hal yang terkait dengan budaya.

Dalam perspektif “ke-Indonesia-an” kata budaya sendiri berasal dari dua suku kata *budhi* dan *daya*. *Budhi* diartikan sebagai akal baik, halus, indah, edih, halus, dan santun. Sementara *daya* diartikan sebagai kuat, kekuatan. Dengan demikian, budaya dimaknai sebagai kekuatan berakal baik, halus, indah, santun. Pada titik ini, budaya dapat diartikan sebagai seperangkat pemikiran, gagasan, ide yang baik. Secara sosiologis, budaya diartikan sebagai seperangkat nilai, kaidah, norma masyarakat yang menjadi pedoman berpikir, berucap, berperilaku, bertindak bagi sebagian besar warga masyarakat dalam kehidupan sehari-hari.

Kemudian, pengertian hukum sebagaimana penulis sebut sebagai kata kunci kedua, hukum umumnya dipahami secara preskriptif yaitu sebagai seperangkat aturan atau norma tertulis maupun tidak tertulis, yang mengkategorikan tentang perilaku benar atau salah, kewajiban dan hak. Pengertian demikian ini memandang bahwa hukum paling baik dipahami sebagai sistem yang otonom, yang secara resmi diberi sanksi dan secara logika terdiri dari aturan dan prosedur.

3 Koentjaraningrat (1986). *Pengantar Ilmu Antropologi*. Jakarta: Aksara Baru, hlm. 181.

Selain itu, budaya hukum. Budaya hukum itu sendiri terdiri atas dua kata Budaya dan Hukum, apakah budaya hukum lantas dapat disederhanakan terbentuk dari budaya ditambah hukum. Kalau budaya ditambah hukum berarti pengertian budaya sebagaimana diurai di atas tinggal ditambah pengertian hukum yang baru saja penulis uraikan. Jika budaya hukum itu adalah budaya ditambah hukum, maka pengertiannya menjadi gagasan, pikiran, dan bertindak berdasarkan hukum yang berisikan seperangkat aturan yang memberi kategorisasi suatu tindakan benar-salah, baik-buruk, hak-kewajiban. Jika hal demikian yang dimaksud budaya hukum menjadi mirip gagasan positivistik. Tentu tidak demikian, dalam tulisan ini, pemahaman penulis tentang budaya hukum tidak berada pada posisi pengertian budaya ditambah hukum demikian ini mengingat budaya hukum itu sebenarnya satu kesatuan pengertian.

2. Budaya Hukum

Perbincangan budaya hukum di Indonesia dipengaruhi oleh konsep budaya hukum yang diperkenalkan oleh Lawrence M. Friedman di Amerika Serikat. Secara singkat, sejak awal Lawrence M. Friedman (1975) memperkenalkan konsep *legal culture*, salah satunya ada dalam buku *The Legal System: A Social Sciences Perspective*, konsep itu sering menjadi perdebatan seru dan panjang antara penekun hukum tradisi Americanis dengan Europis, terutama negeri Jerman. Semula, sarjana Friedman dimaksud memperkenalkan konsep budaya hukum untuk mempertegas pandangan sebelumnya bahwa hukum paling baik dipahami dan digambarkan secara sistemik di mana hukum merupakan salah satu dari unsur-unsur lain yang satu sama lain berfungsi secara fungsional.

Sebagaimana layaknya pengertian sistem, sistem hukum dimaksud Friedman juga terdiri dari unsur-unsur, yaitu unsur substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*),

dan unsur budaya hukum (*legal culture*). Penulis mulai saja dari unsur substansi hukum, misalnya hukum yang dimaksud di sini diartikan sebagai putusan hukum hakim, maka substansi putusan hukum hakim dimaksud adalah adanya pengkategorian tindakan salah dan benar. Secara kronologis, putusan hukum hakim tersebut merupakan hasil dari proses dinamis panjang sebelumnya yaitu proses interaksional fungsional antarsubunsur dalam unsur struktur hukum. Pada unsur struktur hukum dimaksud terdapat subunsur hakim, jaksa, pengacara, terdakwa, saksi, bahkan panitera di satu pihak dan pihak lain terdiri dari subunsur hukum acara, dan undang-undang terkait kitab undang-undang atau *lex specialis* yang menjadi dasar preskriptif untuk memutus.

Dalam konteks konsep Friedman, apa yang terjadi pada proses interaksional itu saja belum cukup memadai untuk menghasilkan putusan hukum yang adil mengingat pada proses ini dianggap belum memperoleh input berupa unsur budaya hukum, yang menurutnya budaya hukum dimaksud memiliki subunsur yang terdiri dari subunsur kekuatan-kekuatan sosial (*legal forces*) dan subunsur kekuatan-kekuatan hukum (*legal forces*) itu sendiri.

Kedua subunsur budaya hukum itulah kemudian masuk ke dalam proses interaksional pada unsur struktur hukum untuk berinteraksi dengan subunsur pada unsur struktur hukum di atas dan akhirnya menghasilkan putusan hukum yang substansinya mengkategorikan suatu tindakan benar atau salah sebagaimana disebut sebelumnya. Dengan demikian, produk hukum yang disebut terakhir merupakan hasil dari proses interaksional yang mengakomodasi kekuatan-kekuatan sosial, kekuatan-kekuatan hukum yang hidup dalam masyarakat, dan hukum formal terkait itu sendiri itulah yang akan menghasilkan *outcome* berupa ketertiban dan keadilan masyarakat luas.

Dengan demikian, Friedman dalam memahami hukum mengadopsi model sebuah sistem, ada *input*, proses, *output*, dan *outcome*. Sebaliknya, jika hukum dipahami secara positivistik sebagai

seperangkat aturan atau norma tertulis maupun tidak tertulis yang mengkategorikan suatu perilaku benar atau salah, kewajiban dan hak, maka pemahaman demikian ini tergolong merupakan gagasan konvensional yang dikhawatirkan semakin menjauhkan jarak dan melebarkan ruang antara keadilan yang dikehendaki masyarakat dengan isi hukum itu sendiri, bahkan semakin menegaskan pada tidak ada keterkaitannya antara hukum dalam teori dengan hukum dalam praktik.

Pandangan Friedman demikian menegaskan dirinya tentang pentingnya perspektif sosial budaya untuk mengkaji hukum, dan ini dijadikan diskusi panjang mengingat kajian-kajian sosial budaya terhadap hukum di negeri Amerika Serikat memang kurang mendapat perhatian cukup dan bahkan terpinggirkan di beberapa sekolah tinggi hukum dan universitas. Perbincangan panjang ini terjadi karena Friedman telah melakukan kajian dalam sebuah tradisi yang sebenarnya telah berakar kuat di negeri-negeri Kontinental Eropa, terutama Jerman. Misalnya saja, Friederich Karl Von Savigny (1831), pada abad ke-19, telah menggambarkan bahwa hukum dipahami sebagai salah satu perwujudan suatu jiwa rakyat (*volksgeist*) dan ia bergulir terus bersama dalam sebuah budaya rakyat.

Pandangan Von Savigny demikian ini merupakan pandangan yang dianggap menentang adanya kodifikasi Hukum Jerman saat itu. Menurutnya, kodifikasi bukan merupakan sebuah instrumen yang cocok untuk pembangunan Hukum Jerman pada saat itu mengingat hukum merupakan produk dari kehidupan rakyat dan hukum merupakan manifestasi jiwa rakyat. Menurutnya, hukum memiliki sumber yang berasal dari kesadaran umum rakyat masyarakat setempat. Pada titik ini, Von Savigny memandang bahwa hukum paling baik adalah hukum yang mengakomodasi dan berasal dari kesadaran masyarakat.

Dengan makna yang sama namun dengan cara yang berbeda Oliver Wendell Holmes, sebagai seorang jurisdik dan hakim pun

memiliki pandangan tidak jauh berbeda. Menurutnya, hukum paling baik dipahami sebagai dokumen antropologis. Artinya, hukum itu lahir, tumbuh, dan berkembang melekat pada komunitas-komunitas masyarakat setempat. Bahkan, dalam karya-karya klasik sosiologi, seperti Emile Durkheim dan Max Weber juga menempatkan hukum pada pusat kehidupan sosial daripada menempatkan ke pinggiran sebagaimana umum terjadi di Amerika.

Kedua sarjana tersebut menganalisa hukum sebagai sebuah ekspresi kekuatan sosial dalam transformasi masyarakat modern dan sebagai perangkat saluran untuk mengembangkan kepekaan atau sensitivitas sosial. Tentu, gagasan-gagasan tersebut mendapat tentangan kuat dari kaum positivis yang memiliki pandangan bahwa hukum paling baik dipahami sebagai sistem yang otonom, yang secara resmi diberi sanksi dan secara logika terdiri dari aturan dan prosedur.

Dalam konteks budaya, pengertian budaya hukum dimaksud dapat diperhalus menjadi seperangkat nilai, gagasan, norma yang menjadi pedoman berpikir, berucap, berperilaku, bertindak sesuai dengan yang diharapkan oleh sebagian besar warga masyarakat setempat. Itu berarti budaya hukum masyarakat merupakan seperangkat nilai, gagasan, norma yang terbangun oleh budhi dan daya warga masyarakat setempat dan telah terinternalisasi ke dalam alam kesadaran (*mindset*) secara turun temurun dan berfungsi sebagai pedoman yang menghubungkan antara peraturan-peraturan hukum pada tataran teori di satu pihak dan perilaku atau tindakan nyata pada tataran praksis di lain pihak yang diharapkan warga masyarakat.

Pemahaman konsep disebut terakhir lebih berakar kedalam nilai-nilai normatif bersama yang terlahir dan terbangun selama proses masyarakat itu sendiri terbentuk dan terinternalisasi ke dalam kehidupan masyarakat sepanjang perkembangan masyarakat itu sendiri berlangsung. Artinya, kelahiran suatu budaya hukum dimaksud berasal dari proses internal selama

perkembangan masyarakat berlangsung, dan selama itu pula interaksi baik antarwarga maupun antara warga dengan warga dari luar berlangsung membentuk perilaku yang semakin mempola dan akhirnya pola tindakan dimaksud dianggap sebagai yang benar dan dijadikan pedoman bertindak oleh sebagian besar warga masyarakat. Dengan demikian, budaya hukum dapat dimaknai sebagai seperangkat nilai bersama.

3. Budaya Hukum Indonesia

Di Indonesia, budaya hukum dimaksud adalah seperangkat nilai normatif bersama yang diperoleh dari keseluruhan budaya lokal Nusantara yang kini disebut Indonesia. Secara ideologis, budaya hukum Indonesia dimaksud oleh Soekarno disebut Pancasila dan diakui sebagai puncak budaya bangsa Indonesia. Konsekuensi yuridis-logisnya, keseluruhan produk hukum yang mengatur dinamika kehidupan bangsa Indonesia seharusnya merupakan aktualisasi prinsip-prinsip Pancasila.

Jika demikian pemahamannya, ketika produk hukum, misalnya undang-undang diberlakukan akan diterima sebagian besar warga (untuk tidak mengatakan seluruh) warga Nusantara, dan jika tidak diterima berarti kemungkinan ada garis yang terpotong (*disconnection*), demikian pula putusan hukum hakim. Oleh sebab itu, dalam konteks politik hukum, jika ada seperangkat peraturan perundang-undangan asal negara kolonial atau dari negara lain akan diberlakukan, maka paling tidak harus disesuaikan dengan prinsip-prinsip Pancasila. Demikian pula, aktivitas sosial, budaya, politik, ekonomi, dan hukum senantiasa dirujuk pada prinsip-prinsip Pancasila.

Lebih-lebih era globalisasi dewasa ini yang membuka ruang terbuka untuk berinteraksi dengan negara lain, diskusi budaya hukum Asian, terutama Indonesia dewasa semakin menjadi penting. Pembahasan hal ini amat relevan dengan gerakan globalisasi mengingat di negara-negara kulturalis seperti Jepang sendiri yang

mendasarkan nilai-nilai harmoni pun tidak sedikit persoalan-persoalan hukum justru diarahkan ke proses penyelesaian formal yang menghujung pada hasil kalah dan menang atau tindakan salah dan benar. Pada saat bersamaan, muncul diskusi lain yang menyatakan bahwa praktik Hukum Barat dikatakan sebagai tak berbudaya (*acultural*), tak asli (*unnative*).

Kemunculan pandangan tak berbudaya atau tak asli tersebut sebenarnya semakin menampak ketika globalisasi itu sendiri mulai merambah ke negeri-negeri sedang berkembang. Bahkan, sejumlah praktisi di negeri berkembang juga sering mengatakan bahwa menggunakan budayanya sendiri akan lebih baik dan pas (*match*) daripada yang lain untuk menyelesaikan suatu persoalan karena hukumnya original. Landasan berpikir mereka adalah lebih baik mendasarkan pada budaya daerah tempatan di mana persoalan hukum itu terjadi daripada budaya negara masing-masing individu yang terlibat. Artinya, Eropa itu bukan Asian, dan sebaliknya Asian bukan Eropa karena memang ada batas-batas norma jelas.

Dalam konteks Indonesia, menurut penulis, Pancasila lah yang dimaksud oleh Lawrence M. Friedman⁴ sebagai inti *legal cultural* (budaya hukum Indonesia). Berdasarkan teori ini, maka Pancasila merupakan budaya hukum bangsa Indonesia yang berisikan nilai-nilai ke-Indonesia-an yang harus dijadikan input pada bekerjanya struktur hukum di Indonesia sesuai alur yang diterangkan di atas. Lebih-lebih ketika atribut globalisasi seperti individualistik, kapitalistik, dan hedonistik semakin menjaral ke tengah masyarakat Indonesia, maka kita sebagai bagian masyarakat Indonesia semakin menjadi sadar bahwa betapa pentingnya budaya lokal, sekaligus menegaskan baik lokal kita maupun budaya mereka.

4 Lawrence M. Friedman, 1975. *The Legal System*. New York: Russell Sage. Lihat juga Lawrence M. Friedman, 1986. "Legal Culture and Welfare State", dalam Gunther Teubner (Ed), *Dilemmas of Law in the Welfare State*. New York: Walter de Gruyter. hlm 13-27.

Kemunculan keinginan kuat kembali ke budaya lokal tidak mungkin dihindari sebagai paradoksiasi dari globalisasi yang kita terima sendiri, lebih-lebih secara politik hukum, nuansa otonomi daerah semakin bergerak merambah ke lapisan masyarakat bawah. Tentu, di bawah sana, yaitu masyarakat lokal sebenarnya telah penuh dengan budaya lokal (*micro cultural*) mendesak untuk digunakan sebagai pedoman bertindak. Misalnya, dalam Budaya Jawa, semangat kebersamaan (*holo bis kuntul baris, gotong royong*), budaya penyelesaian sengketa/konflik (*menang tanpa ngasorake*), dan konsensus (*berembug*).

Kemudian pertanyaannya, apakah isi budaya lokal itu. Ada tiga tingkatan budaya untuk menjawab isi budaya lokal dimaksud, yaitu tingkat budaya individual, komunal, dan budaya bangsa. Pada tataran *pertama*, budaya diartikan sebagai keyakinan-keyakinan dan nilai-nilai individu dalam masyarakat. Contoh, selain Indonesia juga negeri Jepang yang menekankan harmoni dalam hubungan interpersonal, Ahimsa (anti kekerasan) dalam masyarakat Hindia, dan konsensus di Indonesia. Pada tataran *ketiga*, hukum sebagai budaya suatu bangsa. Pada tingkat ini budaya bangsa lebih disukai secara resmi dalam bentuk kelembagaan. Namun dalam praktik politik hukum Indonesia, ada “keterpaksaan sementara” untuk menggunakan atau meminjam budaya hukum negeri lain karena negeri itu sendiri belum membangun hukumnya secara formal. Dalam keadaan kekosongan hukum demikian itu, dijematani secara politis dengan dasar asas hukum bahwa hukum yang lama masih berlaku sepanjang belum diatur oleh yang baru. Dengan demikian, kekosongan tidak terjadi.

Satu hal yang perlu dicermati adalah tidak semua produk hukum negara yang disusun berdasarkan prosedur baku dapat dilaksanakan atau dapat diterapkan pada satu persoalan hukum konkret yang terjadi di daerah-daerah yang memang karakter budaya hukum lokalnya amat kental, seperti konflik sumber daya alam dan sengketa tanah yang sering terjadi di dalam masyarakat.

Hal lain yang juga perlu memperoleh perhatian serius adalah ketika kasus-kasus hukum konkret yang dilakukan oleh orang Indonesia, lokasi kejadiannya juga di wilayah Indonesia, namun prosedur penyelesaiannya dan dasar-dasar hukum yang digunakan sebagai pertimbangan untuk menghukum atas dasar hukum yang bersumber dari budaya hukum negeri luar.

Oleh sebab itu, beberapa kasus hukum konkret yang terjadi beberapa waktu lalu, misalnya penghinaan terhadap Presiden sudah tidak tepat lagi jika digunakan pasal-pasal Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang sebenarnya substansi pasal-pasal dimaksud memiliki akar budaya yang sejak semula ditujukan untuk melindungi Sang Ratu dalam suatu kerajaan. Makna demikian dapat ditangkap dari asal usul KUHP sebagai terjemahan *Strafsrecht* itu memuat budaya hukum berasal dari negeri Belanda. Artinya, Ratu berbeda dengan Presiden, negerinya pun berbeda di mana yang satu berupa Kerajaan-Monarchi dan yang lain Negara Kesatuan Republik. Demikian pula, pola pemilihan hingga yang dimaksud menjadi pucuk pimpinan, yang satu atas dasar keturunan menurut tatanan budaya masyarakat setempat, sementara yang lain menurut dasar-dasar demokratis menurut tatanan politik pada umumnya.

Tentu, yang logis dalam menerapkan pasal-pasal KUHP adalah sejumlah pasal-pasal dalam kitab tersebut di atas isinya disesuaikan dengan kondisi budaya bangsa Indonesia sehingga substansinya dapat diharapkan menyentuh dan akhirnya mendekati keadilan masyarakat Indonesia. Tentu sebaliknya, jika tidak dilakukan akan menambah deretan daftar panjang perkara hukum yang antre untuk diselesaikan baik dalam proses peradilan umum maupun diajukannya ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia untuk dilakukan *judicial review*.

4. Dasar-Dasar Konstitusionalitas Budaya Hukum Indonesia

4.1. Dasar Filosofi

Ungkapan filosofis yang sangat familiar dalam pendengaran masyarakat Indonesia, satu diantaranya adalah Semboyan Bhineka Tunggal Ika. Ungkapan tersebut terpampang melengkung pada sehelai “pita” yang dicengkram erat oleh kedua kaki Burung Garuda sebagai lambang Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ia juga mudah dijumpai mengingat ia tidak saja terpampang di ruangan-ruangan kantor lembaga negara tetapi juga kantor-kantor resmi pemerintah di berbagai tingkatan. Maknanya pun mudah dicerna mengingat ia merupakan gambaran langsung keberagaman Nusantara yang kasad inderawi, yaitu meski kita secara identitas amat beragam namun karena kita hidup dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka tuntutananya adalah kemampuan kita semua untuk mengabstraksi identitas-identitas keragaman tersebut menjadi satu kesamaan.

Jika sudah berada pada tataran demikian ini, secara ideologis memunculkan keberagaman budaya hukum Nusantara itu dapat menjadi tunggal Budaya Hukum Nasional, yaitu Pancasila. Tuntutan filosofis dimaksud Bhineka Tunggal Ika tergambarkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam perspektif perundang-undangan, maksudnya berbeda-beda identitas tetapi tetap satu itu dapat dibaca pada pengertian demokratis dalam UUD NRI 1945 sampai saat ini diartikan tunggal sebagai dipilih langsung oleh rakyat. Padahal sejatinya, konstitusi tersebut membuka kepada kita semua bahwa ada keragaman budaya memilih yang telah lama ada dan hidup di Nusantara ini. Artinya, demokrasi tersebut merupakan abstraksi dari beragamnya budaya memilih pimpinan. Dengan demikian, keragaman budaya hukum telah tersurat dan tersirat dalam ungkapan Bhineka Tunggal Ika.

4.2. Dasar Konstitusi

Jikalau konstitusi diartikan sebagai Undang-Undang Dasar Negara suatu negara, maka Negara Republik Indonesia telah memiliki Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Dalam konteks konstitusi tersebut, keberagaman budaya hukum telah tersurat dan tersirat dengan jelas pada Pasal 18B ayat (1) bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang". Kemudian, Pasal (2) bahwa "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Pasal-pasal tersebut menggambarkan bahwa Negara Indonesia merupakan negara pluralistis secara sosial dan setiap satuan sosial yang ada dalam daerah tersebut diyakini memiliki hukum tersendiri yang hidup, dipelihara, berkembang dan dijadikan pedoman berkehidupan oleh satuan-satuan sosial tersebut dan telah menjadi pedoman yang sudah membudaya (budaya hukum) bangsa Indonesia. Kondisi satuan-satuan sosial demikian inilah sebenarnya yang dimaksud Von Savigny sebagai *Volksgeist* dan sudah seharusnya diakomodasi ke dalam pembentukan pasal-pasal peraturan perundang-undangan.

4.3. Dasar Yuridis

Keragaman budaya hukum juga tersurat dalam sejumlah undang-undang. Untuk itu, dasar-dasar yuridis dimaksud setidaknya tampaknya tampak pada tataran peraturan perundang-undangan, di antaranya pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Misalnya saja Pasal 18 (4) UUD NRI 1945 bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009

tentang Kekuasaan Kehakiman, misalnya Pasal 5 Ayat (1) bahwa “Hakim dan Hakim Konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat”.

Selain itu, juga tersurat pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 6 Ayat (1) disebutkan bahwa Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas: a. pengayoman; b. kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kenusantaraan; f. bhinneka tunggal ika; g. keadilan; h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/ atau j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

4.4. Dasar Sosiologis

Secara Sosiologis, rentangan Nusantara ini tergelar selain ragam suku, agama, keyakinan, dan sebagainya juga ada satuan-satuan sosial yang disebut desa dengan beragam sifatnya. Misalnya dalam masyarakat Aceh dinamakan Gampong, dalam masyarakat Batak disebut Kuria, dalam masyarakat Minangkabau dinamakan Nagari, dalam masyarakat Palembang dinamakan Marga, di Ambon Negory, dan seterusnya. Kebhinekaan sosial tersebut di atas merupakan fakta sosial budaya bangsa Indonesia sehingga negara pun menghormati keberagaman itu dan sekaligus keragaman norma sosial Nusantara.

Dalam konteks demikian ini, setiap entitas sosial memiliki budaya hukum yang tereksresi pada keseluruhan produk hukum merupakan turunan dari Prinsip-Prinsip Pancasila. Tentu tidak saja berhenti pada konstitusi seperti Undang-Undang Dasar 1945, tetapi seperangkat peraturan perundang-undangan mulai dari undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, keputusan presiden hingga peraturan yang paling bawah di tingkat desa. Bahkan, setiap putusan hukum hakim dalam proses peradilan, serangkaian surat keputusan dalam lingkungan birokrasi pun juga

memuat budaya hukum dimaksud. Semua itu merupakan norma yang menindakanlajuti pasal-pasal konstitusi dan terkontrol oleh nilai Pancasila atau budaya bangsa sehingga nilai itu dapat kembali atau dikembalikan ke masing-masing budaya masyarakat Indonesia itu sendiri dan diterima seluruh warga Nusantara.

5. Menggali Budaya Hukum Indonesia

Budaya hukum dimaksud sebagaimana terurai pada paragraf sebelumnya tidak tersedia begitu saja seperti halnya seperangkat dokumen yang tersimpan pada perpustakaan peraturan perundang-undangan yang jika kita butuh tinggal ambil undang-undang yang diperlukan, tetapi adanya harus digali dalam masyarakat. Pada titik ini, penulis teringat pada Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman bahwa Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat”.

Kemudian, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, pasal dimaksud tidak mengalami perubahan dan selanjutnya diganti Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 28 Ayat (1). Pasal dimaksud disebutkan bahwa “Hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa kadilan yang hidup dalam masyarakat.” Masih hal yang sama, Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman disebutkan bahwa “Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat”.

Kini pertanyaannya, mengapa hakim mempunyai kewajiban menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat dan bagaimana menggalnya. Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan itu, dimulai saja jawabannya merujuk pada

pengertian Pasal 22 *Algemeene Bepalingen* (AB) disebutkan :

“Hakim yang menolak untuk menyelesaikan suatu perkara dengan alasan bahwa peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menyebutkan, tidak jelas atau tidak lengkap, maka ia dapat dituntut untuk dihukum karena menolak mengadili.”

Maknanya, hakim memang wajib memeriksa dan mengadili perkara yang diajukan kepadanya. Prinsip demikian ini yang dipegang teguh oleh hakim, sehingga hakim dianggap tahu hukumnya atas kasus hukum kongkret yang diajukan kepadanya. Prinsip ini di dalam ajaran asas biasa dikenal dengan asas *Ius Curia Novit* yang biasa diartikan hakim dianggap tahu hukum. Namun dalam kenyataannya, amat dimungkinkan bahwa hukum yang terdiri seperangkat aturan normatif itu tidak lengkap atau bahkan hukum belum mengatur. Jika hal ini yang terjadi, ada tiga alternatif pendekatan, sebagai berikut:

1. Pendekatan legalistik, jika dalam kasus hukum kongkret yang dihadapi hukumnya atau undang-undangnya sudah ada dan jelas, maka hakim secara preskriptif tinggal menerapkan saja hukum yang dimaksud;
2. Dalam kasus hukum kongkret yang hukumnya tidak atau kurang jelas, maka hakim harus menemukan hukumnya dengan cara menafsirkan hukum atau undang-undang yang masih samar-samar dimaksud melalui metode penafsiran yang sudah lazim dalam kajian ilmu hukum;
3. Dalam kasus hukum kongkret yang hukumnya belum ada atau undang-undang belum mengatur, maka hakim harus menemukan hukum dengan cara menggali, mengikuti, dan menghayati nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat.

Nomor dua dan tiga di atas, dilandasi asumsi bahwa dalam kenyataan yang ada undang-undang tidak ada yang sempurna dan

lengkap untuk mengatur segala kegiatan kehidupan manusia secara tuntas. Dalam upaya menegakkan keadilan dan kebenaran hakim harus dapat melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*).⁵ Dengan demikian, hakim mempunyai kewenangan untuk menemukan hukum dan bahkan menciptakan hukum (*judge made law*), terutama terhadap kasus-kasus hukum konkret yang hukumnya masih samar-samar atau bahkan yang sama sekali belum ada hukumnya, tetapi telah masuk ke pengadilan.

Penulis berpandangan bahwa ketiga pendekatan tersebut belum mengadopsi apa yang disebut Sistem Hukum dimaksud Friedman, di mana budaya hukum sebagai *input* belum diakomodasi. Jika budaya hukum yang dimaksud telah ditemukan dan dirumuskan sedemikian rupa maka selanjutnya dituangkan sebagai dasar pertimbangan dalam proses pengambilan putusan untuk menyelesaikan perkara yang sedang diadilinya. Budaya hukum yang berisikan nilai hukum berupa keadilan itu diposisikan sebagai sebagai hukum (*premis mayor*) untuk menyelesaikan suatu kasus hukum konkret atau pokok perkara (*premis minor*) dan dituangkan dalam amar putusan sebagai klonklusi.⁶

Dalam memeriksa dan mengadili kasus-kasus hukum konkret yang belum ada aturan hukumnya atau untuk menegaskan dan menebalkan keyakinannya dalam membangun argumentasi putusan hukum, hakim wajib menggali nilai-nilai hukum yang hidup dan masih dipelihara baik di tengah-tengah masyarakat. Nilai-nilai hukum yang hidup itu antara lain: nilai-nilai ajaran agama, nilai-nilai adat istiadat yang masih terpelihara secara baik dalam budaya masyarakat terutama tempat di mana kasus hukum konkret terjadi.

5 Penemuan hukum lazimnya diartikan sebagai proses pembentukan hukum oleh hakim atau petugas-petugas hukum lainnya yang diberi tugas melaksanakan hukum terhadap peristiwa hukum yang konkrit. Lihat Sudikno Martokusumo, *Op.Cit* hlm. 32

6 Sudikno Mertokusumo, 2003. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 62

Kalaupun ada hukumnya, namun hukum itu sendiri sudah usang, hakim juga mempunyai kewenangan untuk menyimpang selain dari hukum yang hidup juga ketentuan hukum tertulis. Untuk melakukan hal itu, tentu jika aturan hukum yang tertulis telah usang, ketinggalan zaman, dan tidak memenuhi kebutuhan perkembangan zaman sehingga tidak lagi mampu memenuhi rasa keadilan masyarakat, maka hakim dapat menggunakan lembaga *contra legem*. Namun, harus mencukupi pertimbangan-pertimbangan hukumnya secara jelas, tajam dengan mempertimbangkan berbagai aspek kehidupan. Putusan hukum hakim yang berisikan suatu pertimbangan-pertimbangan demikian ini oleh Friedmann sebagai salah satu dari *legal forces*.

Selain *legal forces*, ada *social forces* berupa seperangkat nilai-nilai hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat itu yang keduanya penulis maksud sebagai budaya hukum. Budaya hukum berisikan seperangkat nilai yang diyakini sebagai hal yang benar oleh sebagian besar warga masyarakat dan menjadi pedoman masyarakat. Bentuknya beragam, ungkapan-ungkapan lawas, pepatah-petitih, peribahasa, dan lainnya yang masih hidup dan terpelihara dalam masyarakat. Hakim yang bertugas di Pengadilan Negeri yang berasal dari berbagai daerah berbeda budaya yang melatar belakangi kehidupannya, kemudian bertugas di daerah lain yang sebelumnya budaya hukumnya belum mereka kenal secara mendalam, mereka harus memutus perkara berdasarkan perintah Pasal 5 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Kalau kita mengikuti dan mencermati putusan hukum hakim yang menangani perkara tindak pidana korupsi misalnya, sering bermunculan pandangan beragam. Akhir-akhir ini, tanggapan yang berkembang di tengah-tengah masyarakat, ada yang menyatakan bahwa putusan hukum hakim tidak mencerminkan rasa keadilan masyarakat karena hukum penjara ringan. Pandangan demikian ini memang masih sering terdengar mengingat ekspektasi masyarakat

luas akan terpenuhinya rasa keadilan begitu besar. Sekecil apapun tanggapan masyarakat terhadap putusan hukum hakim tidak bisa diabaikan begitu saja mengingat yang menjadi salah satu sasaran dari putusan hukum hakim secara umum adalah masyarakat, terutama pencari keadilan. Jika ada perbedaan tajam antara harapan masyarakat luas di satu sisi dan di sisi lain putusan hukum hakim, maka apakah hakim tidak menggali nilai hukum yang hidup dalam masyarakat.

Menggali nilai hukum yang hidup dalam masyarakat demikian itu sesuai dengan ajaran teori-teori hukum yang baik sebagaimana yang dikembangkan oleh Jeremy Bentham, Frederick Karl von Savigny, Sir Henry Maine, Nathan Roscoe Pound, Leopold Pospisil. Di bawah ini dikemukakan kriteria hukum yang baik menurut pandangan sarjana-sarjana tersebut. Misalnya, Leopold Pospisil dalam bukunya *The Anthropological of Law* (1971), mengemukakan bahwa hukum yang baik, materinya harus mencerminkan perilaku pengguna hukum dan memiliki empat elemen yaitu: adanya wewenang, ciri universalitas, kewajiban, dan pemberlakuan sanksi. Dengan demikian, sumber hukum yang paling utama bukan berasal dari negara (positivistik) melainkan dari perilaku masyarakat dan hukum harus mampu mewadahi pluralisme masyarakat.

Demikian pula Frederick Karl von Savigny memandang bahwa hukum yang baik harus bersumber dari adat-istiadat, kebiasaan, dan kemauan masyarakat yang diwujudkan melalui lembaga perwakilan sehingga hukum yang dihasilkan dapat memenuhi kehendak masyarakat dalam rangka memenuhi kehidupan sosialnya. Sejalan dengan itu, Sir Henry Maine mengemukakan bahwa hukum senantiasa mengikuti perkembangan kehidupan sosial masyarakat. Jeremy Bentham pun mengatakan bahwa hukum yang dibangun harus mampu mewujudkan sistem aturan yang memiliki risiko paling sedikit terhadap kehidupan masyarakat.⁷

7 Barnes, J. 1984. *The Complete Works of Aristotle*. Princeton University Press. Princeton, NY.

John Rawls yang mengembangkan pemikiran Jeremy Bentham tersebut, lebih jauh mengemukakan teori keadilan (*theory of justice*) bahwa tujuan hukum yang paling penting adalah mewujudkan dan menjamin keadilan bagi masyarakat.

6. Pembangunan Hukum Nasional

Pemahaman-pemahaman tentang budaya hukum sebagai terulas di atas, secara akademis berimplikasi pada Pembangunan Hukum Nasional Indonesia. Dalam pengertian demikian ini, kaum praktisi juga tidak boleh berpangku tangan, artinya dalam membuat putusan-putusan hukum harus tidak kalah bobot keilmiahannya dengan kajian-kajian akademis terhadap rancangan undang-undang karena hukum tidak selazimnya dimaknai sebatas dan berhenti pada tataran undang-undang dan peraturan pelaksanaan yang legalistik formal.

Pencarian jauh ke dalam budaya masyarakat sejak awal memang diberi pintu masuk oleh konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana diamanatkan Pasal 18 B Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masa hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Dalam konteks hukum adat, makna pasal dimaksud amat mendalam bagi Pembangunan Hukum Nasional, mengingat masyarakat itu ada dalam desa dan dalam desa itu ada Hukum Adat Nusantara. Dalam dunia pragmatis, praktisi-praktisi hukum juga telah diberi ruang gerak untuk mengembangkan dan sekaligus membangun hukum nasional. Misalnya saja dalam Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman telah jelas memberi pintu masuk untuk menggali-gali dan mengangkatnya ke dalam pertimbangan dalam rangka membuat putusan sebagaimana disiratkan oleh Pasal

28 ayat 1. Putusan hakim dimaksud akan menjadi hukum positif dan oleh sebab itu hukum positif yang baik dan agar memiliki daya keberlakuan tinggi harus sesuai dengan *the living law*. Ini yang dimaksud dalam teori *Sociological Jurisprudence* dari Roscoe Pound yang berkembang di Amerika.

Ambil contoh Hukum Adat Nusantara dalam era reformasi kali ini, direvitalisasi Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Undang-Undang dimaksud selain secara teoritik berbasis budaya masyarakat setempat juga kedudukan Lembaga Adat selain menduduki posisi dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia⁸, juga merupakan lembaga peradilan perdamaian di lingkungan masyarakat hukum

-
- 8 Hal ini dapat dibaca pada Pasal 51 UU 21 Tahun 2001 bahwa lembaga adat adalah sebagai berikut : 1. Peradilan adat adalah peradilan perdamaian di lingkungan masyarakat hukum adat, yang mempunyai kewenangan memeriksa dan mengadili sengketa perdata adat dan perkara pidana di antara para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan. 2. Pengadilan adat disusun menurut ketentuan hukum adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. 3. Pengadilan adat memeriksa dan mengadili sengketa perdata adat dan perkara pidana berdasarkan hukum adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. 4. Dalam hal salah satu pihak yang bersengketa atau yang berperkara berkeberatan atas putusan yang telah diambil oleh pengadilan adat yang memeriksanya, pihak yang berkeberatan tersebut berhak meminta kepada pengadilan tingkat pertama di lingkungan badan peradilan yang berwenang untuk memeriksa dan mengadili ulang sengketa atau perkara yang bersangkutan. 5. Pengadilan adat tidak berwenang menjatuhkan hukuman pidana penjara atau kurungan. 6. Putusan pengadilan adat mengenai delik pidana yang perkaranya tidak dimintakan pemeriksaan ulang, menjadi putusan akhir dan berkekuatan hukum tetap. 7. Untuk membebaskan pelaku pidana dari tuntutan pidana menurut ketentuan hukum pidana yang berlaku, diperlukan pernyataan persetujuan untuk dilaksanakan dari Ketua Pengadilan Negeri yang mewilayahinya yang diperoleh melalui Kepala Kejaksaan Negeri yang bersangkutan dengan tempat terjadinya peristiwa pidana. 8. Dalam hal permintaan pernyataan persetujuan untuk dilaksanakan bagi putusan pengadilan adat ditolak oleh Pengadilan Negeri, maka putusan pengadilan adat menjadi bahan pertimbangan hukum Pengadilan Negeri dalam memutuskan perkara yang bersangkutan.

adat, yang mempunyai kewenangan memeriksa dan mengadili sengketa perdata adat dan perkara pidana di antara para warga masyarakat hukum adat bersangkutan, meskipun tidak berwenang menjatuhkan hukuman pidana penjara atau kurungan.

Hukum-hukum demikian inilah yang semestinya dipertumbuhkembangkan lagi dengan diterbitkannya payung-payung seperangkat peraturan setingkat undang-undang, jikalau tidak memungkinkan, tentu setingkat peraturan daerah (perda). Dengan demikian, hukum-hukum lokal yang memang memiliki dan bermuatan budaya hukum dimaksud perlu mendapatkan vitalisasi kembali (revitalisasi).

Dalam konteks demikian ini, teori Hukum Historis juga telah memberi dasar bahwa setiap bangsa mempunyai *volkgeist* (jiwa rakyat) yang berbeda, baik menurut waktu maupun tempat dan muatan *volkgeist* dimaksud ada dalam kebudayaan masing-masing bangsa. Oleh sebab itu, hukum harus bersumber dari *volkgeist* dari suatu bangsa di mana hukum itu diberlakukan.

Dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, khususnya pelaksanaan Pasal 5 Ayat (1), menjadikan hakim dan hakim konstitusi memiliki ruang gerak terbuka untuk memberi kontribusi dalam Pembangunan Hukum Nasional. Sebelum ada lembaga negara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Pembangunan Hukum Nasional seakan didominasi peran legislatif dan eksekutif. Namun kini, semakin sering putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia terhadap *judicial review* atas undang-undang tertentu yang diajukan kepadanya diterbitkan, berarti ruang gerak lembaga yudikatif berperan serta dalam Pembangunan Hukum Nasional, lebih-lebih dalam proses persidangan dalam mencari kebenaran dan keadilan substansial mendasarkan pada Pasal 5 Ayat (1) Undang-Undang Nomor Nomor 48 Tahun 2009. Hal ini semakin meyakinkan pandangan penulis bahwa *Law is not separated from and as apart of its cultural, social where It's existence* menjadi pilihan ke depan untuk mendukung Pembangunan Hukum Nasional.

Daftar Pustaka

- Ade Saptomo, 2010. *Hukum dan Kearifan Lokal: Revitalisasi Hukum Adat Nusantara*. Jakarta: Grassindo.
-, 2012. *Budaya Hukum & Kearifan Lokal*. Jakarta: FHUP Press.
-, 2012. "Budaya Hukum Dalam Masyarakat Plural dan Problem Implementasinya" dalam *Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia.
- Ahmad Kamil dkk, 2004. *Kaedah-Kaedah Hukum Yurisprudensi*. Prenada Media, Jakarta.
- Barnes, J. 1984. *The Complete Works of Aristotle*. Princeton University Press. Princeton, NY.
- Bogdan, Michael. 2010. *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum* (terjemahan Derta Srie Widowatie). Bandung: Nusa Media.
- Daniel S. Lev, "Peradilan dan Kultur Hukum Indonesia" dalam *PRISMA*, Nomor 6 Tahun II, Desember 1973.
- Ehrlich, Eugeun, 1936. *Fundamental Principles of the Sociology of Law* (translated by W.L. Moll), New York: Harvard University Press.
- Friedman Lawrence M. , 1986. "Legal Culture and Welfare State", dalam Gunther Teubner (Ed), *Dilemas of Law in the Welfare State*. New York: Walter de Gruyter.
- , 1975. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation.

- Griffiths, J., 1986. "What is Legal Pluralism" in *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*. No. 24/1986. Page 1-55.
- Hart, H.L.A., 1961, *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Kloosterhuis, Ham, 2006. *Reconstructing Interpretative Argumentation in Legal Decisions A pragma-dialectical Approach*, Amsterdam: Rozenberg
- Koentjaraningrat (1986). *Pengantar Ilmu Antropologi*. Jakarta: Aksara Baru.
- Sudikno Mertokusumo, 2003. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Wignjosoebroto, Soetandya. 1996. *Tanah Negara: Tanah Adat Yang Dinasionalisasi* (paper tidak terbit). Jakarta: Elsam.

Menimbang Ulang Hukum Sebagai Sarana Rekayasa Sosial

Dr. Al. Andang L. Binawan¹

Pengantar: Cermin Indonesia

Harian *Kompas*, Rabu, 20 Juni 2012 menulis di halaman muka sebuah laporan dari lembaga *The Fund for Peace* tentang Indeks negara gagal. Disebutkan bahwa Indonesia ada di peringkat 63 dari 178 negara di dunia. Artinya, dengan indeks 80,6 (rata-rata dari 12 indikator, termasuk kualitas pelayanan publik dan penegakan hukum) Indonesia sudah di ambang bahaya masuk kategori negara gagal!² Cukup banyak pejabat, termasuk masyarakat, terkejut dengan fakta hasil penelitian ini, tetapi seharusnya tidak perlu terkejut. Banyak survei lain yang hasilnya 'serupa' dengan hasil survei tadi. Simak misalnya hasil survei ini: tentang indeks korupsi (menurut *Transparency International*), pada tahun 2010 Indonesia, dengan indeks persepsi korupsi 2,8 menempati peringkat 110 dari 178 negara yang disurvei.³ Ada juga survei UNDP tentang indeks perkembangan manusia (*human development index*), yang dalam laporan 2011 Indonesia (dengan

1 Pengajar Sekolah Tinggi Filsafat Driyarkara, Jakarta.

2 Tentang laporan lengkap indeks itu, lihat <http://www.fundforpeace.org/global/?q=node/242>.

3 Lihat <http://www.ti.or.id/index.php/publication/2010/10/26/corruption-perception-index-2010-global> diakses Rabu 22 Februari 2012 jam 19.30.

indeks 0.617) ada di peringkat 124 dari 196 negara.⁴ Jangan lupa, pada bulan Juni 2012 peringkat kesebelasan sepakbola Indonesia juga 'hanya' 151 di antara dari 208 anggota!⁵

Berbagai survei tadi bisa mengindikasikan bagaimana keadaan Indonesia dan sekaligus kedudukan Indonesia di tengah bangsa-bangsa lain di dunia ini.⁶ Pun, kalau *toh* belum terlalu yakin, simak juga hasil jajak pendapat yang dikeluarkan oleh CNNGo⁷ 11 Juni 2012 tentang sepuluh kota di dunia yang paling dibenci oleh para wisatawan. Tidak terlalu mengejutkan bahwa menurut riset itu Jakarta masuk sepuluh besar, atau tepatnya menduduki ranking tujuh. Terkait dengan hasil survei itu, dikatakan dalam situs CNNGo tadi:

"How long will it take most visitors to decide they haven't enough time to gain an insider's appreciation about this sprawling city choked with traffic, pollution, poverty and tourist "draws" largely revolving around random street adventures and an epidemic of malls?"

-
- 4 Lihat <http://hdr.undp.org/en/data/trends/> diakses Kamis 23 Februari 2012 jam 17.00.
 - 5 Lihat <http://www.fifa.com/associations/association=idn/ranking/gender=m/index.html> diakses Selasa 19 Juni 2012 jam 11.30.
 - 6 Tulisan ini adalah revisi dari tulisan tahun 2012, sehingga masih memakai hasil penelitian tahun 2012 atau sebelumnya. Untuk tahun 2013, dalam peringkat The Failed States Index, Indonesia di peringkat 76. Naik lumayan banyak (lihat <http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>). Sementara itu, untuk indeks persepsi korupsi 2013, Indonesia masih berkulat di peringkat 114 dari 177 negara dengan skor 32 (lihat <http://www.transparency.org/cpi2013/results>). dan untuk peringkat indeks perkembangan manusia menurut UNDP, di tahun 2013 Indonesia naik ke peringkat 121, naik tiga tingkat dari tahun sebelumnya (lihat http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_en_summary.pdf). Mengingat bahwa perubahan itu belum terlalu signifikan, karena yang penting adalah esensi dari faktor penyebab atas keadaan itu, data-data itu tetap dipertahankan.
 - 7 Lihat <http://www.cngo.com/explorations/life/most-hated-cities-861160> diakses Selasa 12 Juni 2012 jam 20.30.

Pernyataan itu, meski bukan sebuah pernyataan akademis, cukup menarik karena menyebutkan masalah lalu-lintas, selain polusi, kemiskinan dan menjamurnya mall, sebagai faktor yang membuat Jakarta dibenci turis. Hasil ini seperti menggarisbawahi hasil survei tahun 2008 oleh *The World Auto News and Reviews* tertanggal 10 Desember 2008 yang menyebut Jakarta sebagai kota terburuk nomor 14 dalam hal kemacetan lalu lintas.⁸ Pun, menurut lembaga riset global *Frost & Sullivan* yang meneliti pengalaman perjalanan di kota-kota besar di dunia, yang dilakukan selama bulan September 2010 sampai Februari 2011, menempatkan Jakarta sebagai kota nomor 23 yang sistem transportasinya paling buruk.⁹

Jika Jakarta adalah wajah Indonesia, dapatlah kemudian dikatakan bahwa masalah lalu-lintas adalah juga cerminan masyarakat Indonesia. Khususnya, karena terkait dengan tema pembicaraan ini, tentang situasi hukum di Indonesia. Lalu-lintas Jakarta memang bisa menjadi cermin wajah Indonesia karena kesemrawutannya, dan bahkan tak jarang mengalami kemacetan. Kaitannya dengan hukum jelas, karena kesemrawutan dan kemacetan itu mencerminkan tidak berlakunya hukum yang seharusnya diterapkan. Pengandaiannya, banyaknya kendaraan dan terbatasnya jalan memerlukan pengaturan demi kelancaran dan ketertiban. Hukum adalah sarananya.

Beragam pendapat dan hasil riset dan survei di atas, dengan melihat peringkatnya, bisa membawa kesimpulan bahwa Indonesia adalah sebuah negara medioker, negara yang suam-suam kuku. Bahkan, mungkin tidak berlebihan kalau disimpulkan bahwa Indonesia adalah negara yang lembek dalam kualitas, meski mengaku sebagai negara besar dalam hal kuantitas, baik secara geografis maupun demografis. Jika fakta ini diakui, dan dipahami

8 Lihat <http://allworldcars.com/wordpress/?p=11866> diakses Minggu 10 Juni 2012 jam 08.00.

9 Lihat *Jakarta Globe* 19 Juni 2011 <http://www.thejakartaglobe.com/bisindonesia/jakarta-named-worlds-least-enjoyable-commuter-city/447858>

bahwa tiang penyangga suatu bangsa adalah hukum, lembeknya sebuah negara dan bangsa akan mencerminkan lembeknya hukum itu. Hukum di sini dipahami bukan hanya hukum yang tertulis, melainkan hukum dengan segala kompleksitas penegakannya.

Sekali lagi, jika penegakan hukum menjadi pilar utama dari tegak dan tegasnya negara, dengan gampang disimpulkan bahwa situasi penegakan hukum di Indonesia memang (sangat) lemah. Berdasar keprihatinan akan situasi Indonesia itu, tulisan ini mau menggarisbawahi dengan lebih tegas pentingnya penegakan hukum oleh negara. Terlebih dahulu akan ditampilkan beberapa hasil survei dan riset terkait dengan penegakan hukum di Indonesia. Data ini akan memberikan argumentasi sosio-politis tentang pentingnya penegakan hukum itu. Sesudah itu, akan dituliskan pendasaran yang lebih bersifat filosofis. Baik terkait dengan arti pentingnya untuk individu manusia, maupun arti pentingnya untuk masyarakat dalam pandangan komunitarian.

1. Situasi Hukum Indonesia

Untuk lebih menggarisbawahi hipotesis di atas, ada baiknya menyimak sebuah riset yang dilakukan oleh *The World Justice Project* yang meneliti situasi penegakan hukum di 66 negara. Dalam daftar *Rule of Law Index 2011* yang dikeluarkan sebagai hasil penelitiannya,¹⁰ dari 66 negara itu Indonesia juga ada di tengah. Artinya, Indonesia, sekali lagi, adalah negara medioker. Karena penelitian ini secara khusus mencermati penegakan hukum, ada baiknya mencermatinya juga dengan lebih terinci.

10 Hasil penelitian itu bisa diunduh dari <http://worldjusticeproject.org/?q=rule-of-law-index/index-2011>. Untuk indeks tahun 2012-2103, the World Justice Project meneliti 97 negara, dan hasil untuk Indonesia, juga tidak banyak perubahan dibanding tahun sebelumnya (lihat http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP_Index_Report_2012.pdf). Disini pun, belum ada catatan atas perubahan yang cukup signifikan untuk Indonesia.

Dalam penelitiannya ini, ada empat prinsip dasar *rule of law* yang dijadikan rujukan, yaitu:

- a. *The government and its officials and agents are accountable under the law.*
- b. *The laws are clear, publicized, stable, and fair, and protect fundamental rights, including the security of persons and property.*
- c. *The process by which the laws are enacted, administered, and enforced is accessible, fair, and efficient.*
- d. *Access to justice is provided by competent, independent, and ethical adjudicators, attorneys or representatives, and judicial officers who are of sufficient number, have adequate resources, and reflect the makeup of the communities they serve.*¹¹

Keempat prinsip itu lalu dijabarkan dalam delapan faktor pengukur. Terkait dengan pembatasan kekuasaan pemerintah, Indonesia, dengan skor 0,66, ada di peringkat 22. Ini yang tertinggi dibanding lima faktor lain, dan ini cukup berhubungan dengan faktor keterbukaan pemerintah (skor 0,52) yang ada di peringkat 27. Yang terendah adalah ukuran ada-tidaknya korupsi (skor 0,46). Di sini Indonesia menempati peringkat 47. Sementara itu, untuk faktor lain, Indonesia juga 'suam-suam kuku' saja, karena untuk faktor ketertiban dan keamanan (skor 0,73) ada di peringkat 42, untuk faktor hak-hak dasar (skor 0,65) di peringkat 30, untuk penegakan aturan (skor 0,54) di peringkat 31, untuk akses ke keadilan (skor 0,54) di peringkat 41 dan yang juga relatif cukup bagus adalah efektivitas keadilan pidana (skor 0,60) di peringkat 26.

Terkait dengan hal ini, tentang Indonesia lembaga ini mengatakan:

"Indonesia is in the top half of the rankings among lower-middle income countries in most dimensions. Compared with other countries

11 Agrast, M., Botero, J., Ponce, A., *WJP Rule of Law Index 2011*. Washington, D.C.: The World Justice Project, hal. 1.

in the region, the country's main strengths are in the areas of freedom of opinion (ranking 23rd globally), and open government (ranking 29th in the world and 3rd among income-group peers). Indonesians experience barriers to access official information, yet they enjoy higher degrees of participation in the administration of the laws than individuals in other East Asia and Pacific region countries. Indonesia faces challenges in the functioning of government agencies and courts. Corruption in Indonesia is pervasive, ranking second to last in the region and 47th globally. The courts are perceived to be independent of government control, but affected by powerful private interests and corruption. The civil justice system remains underdeveloped (ranking 41st), attributable in part to the lack of affordable legal services, deficient enforcement mechanisms, and the lengthy duration of cases. Police abuses and harsh conditions in correctional facilities are also significant problems."¹²

Secara singkat, sebenarnya masih bisa dikatakan bahwa dalam hal penegakan hukum ini Indonesia masih relatif lemah dan hal ini akan makin kelihatan kalau masing-masing elemen dari keenam faktor itu diperinci. Supaya menjadi lebih fokus, tiga faktor terakhir (penegakan aturan, akses ke keadilan dan efektivitas keadilan pidana) akan disoroti lebih khusus.

Menurut survei itu, terkait dengan faktor efektivitas penegakan aturan (*effective regulatory enforcement*), dengan skor rata-rata 0,54, yang paling buruk adalah unsur efektivitas penegakan aturan pemerintah (*government regulations are effectively enforced*), yaitu 0,4. Unsur-unsur yang lain (*government regulations are applied and enforced without improper influence, administrative proceedings are conducted without unreasonable delay, due process is respected in administrative proceedings, the government does not expropriate property without adequate compensation*) ada di kisaran 0,6.

Sementara itu, untuk faktor akses ke keadilan (*access to civil justice*) yang mendapat skor rata-rata 0,54 juga, yang paling buruk adalah unsur bebasnya keadilan dari pengaruh korupsi (*civil justice is free of corruption*) dengan skor 0,4. Dalam faktor ini, unsur yang

12 *Ibid*, hal. 28-29.

paling tinggi skor-nya adalah kurangnya pengaruh yang tidak selayaknya dari pemerintah (*civil justice is free of improper government influence*) dengan skor 7. Unsur-unsur yang lain pun (*people are aware of available remedies, people can access and afford legal advice and representation, people can access and afford civil courts, civil justice is free of discrimination, civil justice is not subject to unreasonable delays, civil justice is effectively enforced, ADR systems are accessible, impartial, and effective*) ada di kisaran 0,5-0,6.

Untuk faktor terakhir yang mendapat skor cukup bagus (skor rata-rata 0,6) adalah faktor efektivitas keadilan pidana (*effective criminal justice*). Faktor ini terdiri dari tujuh unsur, yaitu:

1. *Crimes are effectively investigated.*
2. *Crimes are effectively and timely adjudicated.*
3. *The correctional system is effective in reducing criminal behavior.*
4. *The criminal justice system is impartial.*
5. *The criminal justice system is free of corruption.*
6. *The criminal justice system is free of improper government influence.*
7. *The criminal justice system accords the accused due process of law.*

Dari ketujuh unsur itu, yang mendapat skor paling bagus adalah tidak adanya diskriminasi (*the criminal justice system is impartial or free of discrimination*) dengan skor 8,5 dan disusul unsur kurangnya pengaruh pemerintah (skor 0,8). Yang paling buruk adalah efektivitas sistem koreksional (*the correctional system is effective in reducing criminal behavior*) dengan skor 0,4 dan bebas korupsi (*the criminal justice system is free of corruption*) yang skor-nya 0,5. Yang lain di kisaran 0,6.¹³

13 Dalam penelitian ini, skor-skor dari unsur-unsur ini tidak disebut eksplisit, tetapi bisa ditafsirkan dari gambar yang ditampilkan dalam laporan halaman 67.

Cukup kentara bahwa korupsi menjadi unsur yang dominan dalam lemahnya penegakan hukum dan keadilan. Dan hal ini kembali menegaskan survei tentang indeks korupsi dari *Transparency International* yang telah disebut di atas.

Selain itu, kesimpulan ini juga akan bisa ditarik dengan membandingkan hasil survei tentang indeks negara gagal yang disebut di awal tulisan ini. Dalam hasil penelitian tentang negara gagal oleh lembaga *The Fund for Peace* itu, ada tiga hal penting yang membuat Indonesia ada di peringkat 63 dengan skor 80,6,¹⁴ yaitu masalah HAM dan penegakan hukum, tekanan demografis dan protes kelompok-kelompok minoritas dalam masyarakat. Tentang HAM dan penegakan hukum, dikatakan bahwa:

The government has failed to adequately hold the military accountable for human rights violations and has done little to stop the violence against religious, sexual, and ethnic minorities. The justice system does not adequately prosecute human rights abusers.

Dan selain itu,

“Indonesia’s Human Rights score increased due to violence against minority groups and the continued lack of media freedom.”¹⁵

Tentang tekanan demografis di Indonesia, dikatakan bahwa *“Indonesia’s Demographic Pressures score remains high due to water security issues, land degradation, and displacement due to environmental pressures”*. Sementara itu, tentang protes minoritas, dikatakan bahwa *“Indonesia’s Group Grievance score increased due to an increase in protests, harassment, and violence against religious minorities. The government’s ability to curb violence between groups has been limited,”* dan bahwa *“social tensions and group grievances over economic disparity*

14 Terkait dengan survei ini, skor yang dipakai terbalik dengan skor yang dipakai untuk mengukur indeks penegakan hukum. Artinya, untuk indeks negara gagal ini, semakin tinggi skor berarti semakin buruk.

15 Tierney Anderson, *Country Profile Indonesia 2012*, Washington, DC: The Fund for Peace Publication, 2012, hal.

continue to present a challenge".¹⁶

Dari pencermatan atas berbagai hasil survei dan riset itu, dapatlah dikatakan bahwa situasi kehidupan hukum di Indonesia memang sangat memprihatinkan. Jika situasi ini dianalogikan dengan siswa yang mau naik kelas dengan nilai minimal 6, Indonesia masih harus tinggal kelas. Terkait dengan hal ini, ada tiga hal yang bisa dikatakan. Pertama, penegakan hukum di Indonesia sangat lemah, dan sebab pentingnya adalah korupsi di tubuh lembaga hukum ini. Kedua, lemahnya penegakan hukum menyebabkan keadilan tidak terjamin, baik itu keadilan personal maupun keadilan sosial. Terkait dengan hal itu, yang ketiga, cukup terasa bahwa penegakan hukum Indonesia bukan hanya lemah, tetapi juga tanpa visi 'pendidikan.' Artinya, hukum yang diberlakukan dan mau ditegakkan belum mencakup visi 'rekayasa sosial' yang mendidik masyarakat.

Dalam hal ini, sekali lagi, kesemrawutan jalan raya di Jakarta adalah cerminnya. Buruknya sarana sosial itu pun digarisbawahi oleh lembaga *The Fund for Peace* tadi, yang mengatakan bahwa "*Lack of better roads, ports and technological readiness has increased production costs, thereby diminishing Indonesia's ability to compete with its regional rivals with better infrastructure.*"¹⁷ Hanya saja, jalan raya bukan hanya perkara teknis jalan rayanya, melainkan juga ketertibannya. Di jalan raya (khususnya di Jakarta) yang lemah kurang terlindungi, nyaris tidak ada ketertiban seperti diharapkan, dan dari tahun ke tahun hampir tidak ada perkembangan yang berarti terkait dengan perilaku masyarakat, baik itu pejalan kaki, pengendara sepeda motor, maupun pengguna kendaraan pribadi. Karena itulah, bagian kedua tulisan ini akan difokuskan pada pentingnya peran negara dalam mendidik masyarakat melalui hukum yang ditegakkannya.

16 *Ibid*, hal. 4.

17 *Ibid*, hal. 4.

2. Hukum dan Rekayasa Sosial¹⁸

Sehubungan dengan fokus hukum yang mendidik itu, bagian ini akan mencermati kembali gagasan bahwa hukum adalah sarana rekayasa sosial, yang sempat memudar seiring dengan runtuhnya Orde Baru. Pudarnya gagasan itu bisa sangat dipahami karena istilah 'rekayasa sosial' dipandang sebagai hal negatif (peioratif). Rekayasa sosial dipandang terlalu mementingkan negara, atau tepatnya kelompok tertentu yang sedang berkuasa, daripada kepentingan individu atau masyarakat pada umumnya.

Dalam masa reformasi yang sangat menjunjung tinggi demokrasi, istilah 'rekayasa sosial' lalu dipandang punya muatan 'dosa'. Selain 'dosa' yang bersifat ideologis, 'dosa' dari gagasan hukum sebagai rekayasa sosial terletak dalam dimensi hakiki hukum yang memaksa. Dalam dunia yang bergerak cepat dari anthroposentrisme ke individualisme, kebebasan dan otonomi individu dijunjung tinggi. Hukum, yang lebih menonjolkan dimensi kebersamaan sosial, lalu tampak terlalu mengekang kebebasan. Hanya saja, apakah hukum itu hakikatnya memang negatif?

Kalau hukum ditempatkan sebagai sarana untuk membantu hidup manusia, pada dasarnya hukum justru bersifat positif, atau setidaknya netral. Karena itu, istilah hukum sebagai sarana rekayasa sosial pun sebenarnya bersifat positif. Aspek atau sifat inilah yang mau diangkat kembali dalam paparan ini, khususnya setelah lama tenggelam dalam pemahaman yang lebih bersifat negatif.

18 Hukum sebagai sarana rekayasa sosial kadang lebih dikenal dalam istilah bahasa Inggrisnya, yaitu *law as tools of social engineering*. Di Indonesia, istilah ini populer pada tahun 1980-1990-an melalui Mochtar Kusumaatmadja, mantan menteri luar negeri Indonesia, yang mengaitkan gagasan itu dengan Roscoe Pound, seorang pemikir hukum Amerika, meski Pound –sejauh bukunya dibaca– tidak secara eksplisit menyatakan hal ini. Tulisan singkat tentang pemikiran Pound dan rujukannya bisa dilihat dalam W. Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum: Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan (Susunan II)*, a.b. Muhamad Arifin, Jakarta: Rajawali Press, 1990, hal. 140-147.

Banyak akademisi, termasuk filsuf, mencoba mendefinisikan makna hukum. Sehubungan dengan definisi hukum itu, rumusan dari para antropolog¹⁹ akan sangat berbeda dengan rumusan para filsuf, dan akan lebih berbeda lagi dengan rumusan para ahli hukum. Jika diamati secara umum, cukup tampak adanya tiga pola besar. Pola pertama lebih tampak dari rumusan kaum antropolog. Mereka ini akan lebih merumuskan hukum dalam arti yang luas, termasuk aturan-aturan dan kesepakatan tingkat kampung. Selain itu, yang tampak ditekankan adalah fungsinya bagi manusia dan masyarakat. Karena itu pula, tujuan hukum untuk menjamin keadilan akan tampak lebih kental terasakan.

Dalam pola kedua, rumusan para yuris atau ahli hukum lebih dominan. Mereka lebih merumuskan hukum dalam arti yang sempit, yang terkait dengan aspek formalnya. Terkait dengan hal itu, yang ditekankan adalah hakikat hukum itu pada dirinya. Dengan kata lain, rumusan para yuris akan lebih bersifat esensialis daripada fungsionalis. Karenanya, unsur kepastian akan lebih dominan, dengan resiko 'terjebak' ke positivisme hukum.²⁰

Sementara itu, rumusan yang ketiga biasanya dibuat oleh para sosiolog.²¹ Dalam hal ini para sosiolog melihat fenomena

19 Untuk konteks Indonesia, lihat misalnya tulisan-tulisan dalam bunga-rampai *Anthropologi Hukum: Sebuah Bunga Rampai* (disunting oleh T.O. Ihromi, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1993).

20 Lihat misalnya tulisan H. L. A. Hart, *The Concept of Law*, Oxford: The Clarendon Press, 1961. Pemikir hukum yang terkenal di abad ke-20 ini bisa disebut sebagai salah satu tokoh positivisme, meski dia tidak memisahkan secara total hukum dari moral. Hanya saja, ketika dia mengatakan bahwa validitas hukum terletak dalam *secondary rules*, dimensi esensialisme hukum itulah yang dikedepankan.

21 Dalam pandangan sosiologis, hukum sebagai realitas sosial, dalam perannya bagi kehidupan masyarakat. Lihat misalnya, buku Prof. Dr. H. Zainuddin Ali, MA yang berjudul *Sosiologi Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2006). Dalam bidang ini Prof. Satjipto Rahardjo paling gencar menawarkan konsep hukum progresif. Lihat misalnya tulisan-tulisannya, a.l. *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Jogjakarta: Genta Publishing, 2009.

hukum di tengah masyarakat yang dinamis. Yang dilihat bukan hanya dimensi fungsional hukum untuk sekarang ini, melainkan yang akan datang. Dapat dikatakan bahwa pendekatan ketiga ini melihat hukum bukan hanya untuk fungsi pemberi kepastian dan ketertiban, melainkan dalam manfaat yang lebih luas, baik dalam dimensi ruang maupun waktu. Hukum yang bertujuan mendidik masyarakat adalah salah satunya.

Kalau dilihat sejarahnya bahwa hukum ada karena manusia, rumusan fungsionalis akan tampak lebih 'asli', setidaknya secara kronologis, dibanding rumusan esensialis. Selain itu, ada kaitan yang saling mengandaikan antara hukum dan masyarakat. Hukum adalah *conditio sine qua non* (keniscayaan) bagi masyarakat. Apalagi di jaman modern ini, tidak ada masyarakat tanpa hukum. Yang ada hanya kerumunan orang saja, yang berpotensi menjadi anarkhi. Sebaliknya pula, hukum tidak ada tanpa masyarakat, karena hukum bersifat relasional. Seorang manusia yang hidup sendirian di suatu pulau tidak perlu hukum. Kaitan erat antara hukum dengan masyarakat ini bisa menjadi garis bawah dari pentingnya dimensi fungsional atau instrumental hukum. Dengan kata lain, hukum tidak mempunyai tujuan pada dirinya sendiri. Tujuan hukum 'diisi' oleh masyarakat pembuatnya. Tentu saja, isi tujuan itu juga tergantung pada pemahaman diri masyarakat itu sendiri.

Bagi masyarakat liberal, biasanya pilihan tujuan minimal *lah* yang dipilih. Maksudnya, hukum mempunyai beberapa tujuan yang bisa dilekatkan padanya, terlebih untuk kepentingan hidup bersama atau bermasyarakat. Hanya saja, karena hukum itu bersifat memaksa, kubu liberal yang lebih menekankan kebebasan dan otonomi individu biasanya akan memilih tujuan hukum yang paling minimal, yaitu sekadar sebagai sarana penyelesaian konflik individu. Negara hanya dipandang sebagai wasit, atau penjaga malam. Berbeda dengan itu, bagi masyarakat yang lebih bersifat komunitarian, hukum, yang bisa dikatakan sebagai 'keadilan minimal,' akan dimaksimalkan, baik untuk mengikat

kebersamaan maupun menjadi sarana mencapai tujuan bersama. Yang dimaksudkan adalah bahwa keadilan yang ingin dicapai oleh hukum pun bukan hanya keadilan komutatif yang berkaitan dengan kepentingan masing-masing individu, melainkan juga dipergunakan untuk memaksimalkan keadilan distributif dan bahkan keadilan sosial. Dalam hal ini, peran negara menjadi besar sebagai pelaksana hukum itu.

Dari perbedaan di atas, menjadi kentara *lah* bahwa bagi kaum liberal hukum sekadar dilihat sebagai pagar pengaman individu, sedang bagi kaum komunitarian hukum juga dilihat sebagai pegangan atau panduan menuju kemajuan. Dalam paham kedua inilah hukum sebagai sarana rekayasa sosial bisa ditempatkan. Di sini rekayasa sosial yang dimaksud adalah rekayasa untuk kemajuan bersama, bukan rekayasa untuk kepentingan kelompok penguasa saja. Rekayasa ini diperlukan karena kemajuan tidak bisa hanya disandarkan pada kesadaran masing-masing individu saja. Dengan kata lain, kemajuan sosial, yang tercermin dalam perilaku sosial warga, diharapkan muncul dari hukum *by design*, bukan sekedar dampak samping atau *by product*.²²

3. Pengandaian Anthropologis

Pengandaian paling pokok terkait pentingnya hukum untuk manusia adalah bahwa manusia adalah makhluk yang tak cukup diri. Hal ini berbeda dengan binatang. Situasi ketidak-cukupan ini mendorong manusia menciptakan struktur eksternal supaya bisa hidup dengan lebih baik. Jika rumah, gedung dan bangunan lain, serta jalan raya adalah contoh-contoh struktur yang kelihatan yang

22 Bandingkan pandangan seorang pemikir hukum Inggris,, Patrick Atiyah, yang antara lain menyebut hukum sebagai sarana kebijakan sosial dan juga menyebut adanya tujuan ekonomis suatu hukum. Lihat P. S. Atiyah, *Law and Modern Society*, Oxford/New York: Oxford University Press, 1995, hal. 117-135. Friedman pun menyatakan bahwa setiap hukum adalah *purposeful enterprise* karena pasti punya tujuan, bisa primer, bisa sekunder. Lihat Wolfgang Friedmann, *Legal Theory*, London: Stevens & Sons, 1967, hal. 21.

dibuat untuk menyokong hidup manusia, hukum dan segala aturan adalah struktur virtual atau struktur yang tak kelihatan sebagai penyokong hidup manusia tadi.

Setidaknya ada tiga kelemahan manusia pada umumnya, yang menjadi ciri ketidak-cukupan manusia itu. Tiga kelemahan itu adalah pelupa, tidak mau repot (mau enak, tidak mau sakit, sehingga cenderung lembam dan malas), serta egosentris (kurang peduli pada orang lain, mau mencari enaknya sendiri, cenderung egois).²³ Ketiga sifat ini, jika tidak diatasi, membuat manusia menjadi tertutup pada dirinya sendiri, menjadi monade tanpa jendela dalam bahasa Leibniz. Gejala ini memuncak dalam paham post-modernisme yang menafikan relasi sosial dan relasi historis, serta menafikan dimensi rohani manusia. Post-modernisme melihat dunia sebagai pluralitas daripada sebagai unitas.

Dalam hidup sehari-hari, gejala makin personalnya banyak fasilitas kehidupan yang ditopang oleh perkembangan teknologi, seperti misalnya televisi, komputer dan telepon, jelas menunjukkan bahwa memang ada potensi individualisme dalam diri manusia. Potensi inilah yang membuat segala macam produk teknologi menjadi laku, apalagi ditambah manipulasi psikologi. Perhatikan segala macam iklan yang memuja individualisme manusia, baik menyangkut *pride*, kenyamanan, kenikmatan maupun kesuksesan.²⁴

23 Bahwa manusia itu cenderung egosentris sebenarnya dengan gampang diandaikan dari ungkapan terkenal Thomas Hobbes yang mengatakan bahwa manusia adalah serigala bagi yang lain (*homo homini lupus*) yang cenderung berperang dengan yang lain (lihat ungkapannya: *bellum omnium contra omnes*), yang tertulis dalam bukunya yang berjudul *Leviathan* (1651).

24 Ambil contoh ini: sebuah iklan mobil mengatakan, “*You are what you drive*,” sementara sebuah iklan note-book menulis, “*Articulate your individualism*,” dan sebuah iklan real-estate mengatakan, “*Your are where you live*.” Gejala yang sama tampak dalam bahasa pergaulan: dewasa ini anak-anak muda lebih banyak memakai kata ‘aku’ sebagai pengganti orang pertama tunggal daripada kata ‘saya’ yang secara semantik terasa lebih ‘lunak’.

Dengan arus penekanan otonomi pribadi itu hidup bersama menjadi sulit, padahal di lain pihak manusia tidak bisa hidup sendiri. Memang, kekurangan ini bisa dipenuhi dengan struktur internal dalam diri manusia, yaitu akal budi dan nurani. Hanya saja, dalam banyak situasi, struktur internal ini tidak mencukupi sehingga dibutuhkan struktur eksternal, baik yang kelihatan maupun tidak kelihatan, agar perbenturan kepentingan antar pribadi tidak berkembang menjadi konflik fisik yang justru akan saling merugikan. Untuk itu diperlukan hukum.

Inilah tujuan pertama dari hukum, yaitu agar terjadi masyarakat secara minimal, dalam arti bahwa individu-individu di dalamnya sudah merasa saling terkait dan terikat. Dalam fungsi minimal ini hukum menjadi semacam kalimat pengingat bagi manusia yang pelupa. Kemudian, hukum pun menjadi ancaman bagi manusia yang egosentris, yang bisa merampok hak orang lain. Fungsi hukum ini menjadi makin penting ketika masyarakat modern, dengan segala macam fasilitas personalnya, makin merasa cukup diri dan makin otonom.

Melihat sifat dasar individu manusia tadi, masyarakat yang mendasarkan pada hukum yang minimal itu biasanya bersifat statis. Karena pada umumnya manusia itu bersifat malas dan enggan sakit, kemajuan sosial tidak bisa terjadi secara spontan. Hukum lalu bisa berperan sebagai rekayasa sosial demi kemajuan itu. Dalam kaitannya dengan individu manusia, hukum menjadi pemaksa agar manusia mengatasi kemalasannya dan mau maju bersama. Dalam hal ini hukum menjadi pengikat atau 'bahasa' bersama sebagai *trust system* maupun sebagai cita-cita.

4. Pengandaian Sosiologis

Aspek dinamis hukum juga perlu dilihat dalam fungsi sosialnya. Seperti telah dikatakan di atas, hukum diperlukan seorang individu manusia untuk mengelola egosentrisme-nya dan bisa hidup bersama dengan baik dengan orang lain. Selanjutnya

pun, perlu diingat bahwa masyarakat yang dibentuk individu-individu juga mempunyai hidupnya sendiri, lepas dari individu itu. Secara ontologis, masyarakat menjadi sebuah entitas tersendiri yang bisa dibedakan dari agregat individu-individu itu.

Sehubungan dengan hal ini, dengan gampang dipahami, misalnya, bahwa bangsa dan negara Indonesia bukan hanya agregat atau kumpulan dan penjumlahan dari warganya. Pergi atau pindahnya sebagian warganya ke negara lain tidak menghilangkan ke-Indonesia-an itu. Bahkan dalam komunitas yang lebih kecil pun hal ini tampak. Misalnya, sebuah klub sepakbola bukan hanya hidup dari sekumpulan pemain-pemainnya. Bisa saja pemainnya berubah, tetapi klub sebagai sebuah entitas tetap ada.

Dalam pemahaman seperti ini, hukum mempunyai fungsi ganda bagi masyarakat. Yang pertama adalah pengikat kebersamaan individu-individu. Fungsi ini terkait dengan fungsi bagi individu seperti telah disebut di atas. Dalam *basic instinct*-nya manusia memerlukan orang lain demi kepentingan dirinya. Tetapi, tanpa hukum, yang kuat akan menang terhadap yang lemah, dan ini berarti hukum rimba. Hukum manusia adalah hukum yang mengakui kesetaraan masing-masing individu, dan dengan demikian bisa mengelola *basic instinct*-nya supaya bisa hidup bersama dengan baik, dan sekaligus menjamin keadilan personal. Dalam hal ini, hukum akan sekaligus menjadi identitas komunitas atau masyarakat itu.

Fungsi kedua hukum bagi masyarakat adalah menjamin keadilan sosial, (bahkan keadilan eko-sosial. *Sic!*). Yang dimaksud keadilan sosial di sini bukan hanya keadilan distributif yang lebih menekankan keadilan masing-masing individu *vis-a-vis* masyarakat. Keadilan sosial lebih menekankan keadilan masyarakat sebagai entitas yang dibedakan dari agregat individu. Sebagai entitas, masyarakat mempunyai hak hidup, yang diwujudkan dengan penyediaan sarana dan pra-sarana sosial. Seperti halnya individu, hidupnya masyarakat membutuhkan struktur fisik seperti misalnya

jalan raya, jembatan, pasar dan gorong-gorong atau saluran air, juga sarana kesehatan masyarakat, sarana komunikasi, serta waktu publik untuk libur misalnya.

Selain itu, dibutuhkan juga struktur non-fisik, yaitu sistem dalam hampir segala hal. Misalnya sistem transportasi, sistem komunikasi, juga sistem pengelolaan sampah, yang akan menjamin ketertiban, keamanan dan kesehatan masyarakat. Bahkan, lebih jauh, sangat perlu juga menjamin keadilan eko-sosial, yaitu demi kepentingan seluruh alam dan segala isinya, termasuk manusia. Prinsip kesalingtergantungan dalam hidup menjadi imperatif dalam hal ini. Di sini, sangat jelas bahwa hukum dengan seluruh aparatnya berperan mutlak di sini.

Hanya, hidupnya sebuah masyarakat tidak bersifat statis saja. Ada sifat dinamis yang perlu diperhatikan, yaitu mendidik masyarakat sebagai masyarakat. Benar, dalam paham keadilan distributif, negara wajib menjamin hak-hak ekonomi, social, dan budaya setiap warganya, yang antara lain dengan menyediakan sekolah dengan seluruh sistemnya. Hanya saja, hal ini tidak cukup karena fokusnya baru pada individu warga, belum sebagai masyarakat. Pendidikan kebersamaan menjadi penting supaya perilaku masing-masing individu bisa saling mendukung supaya masyarakat menjadi dinamis dan berkembang.

Salah satu contoh pendidikan kebersamaan, dalam konteks kecil berlalu-lintas, adalah pendidikan tertib di jalan raya, misalnya berhenti di tempat yang sudah disediakan, berhenti jika lampu merah bernyala, juga menyeberang jalan di zebra-cross. Untuk kebanyakan orang Indonesia, juga di Jakarta, ketiga hal kecil itu masih jauh dari ideal. Jika perilaku sosial (atau *habitus* dalam bahasa Pierre Bourdieu, seorang sosiolog Perancis) itu tidak diwujudkan sia-sia saja adanya jalan yang baik dan sistem lalu-lintas yang sudah dibuat, hukum lalu menjadi penting karena memegang peran untuk mendidik (yang berarti juga mengarahkan) masyarakat sebagai masyarakat. Tanpa hukum, arah dari dinamika masyarakat tidak

akan terlalu jelas. Di sinilah arti penting dari hukum sebagai sarana rekayasa sosial.

5. Dilema dan Pemecahannya

Memang, paham hukum sebagai sarana rekayasa sosial bukan hanya 'kontroversial' secara ideologis, melainkan juga secara konseptual. Maksudnya, secara konseptual pemahaman hukum sebagai rekayasa sosial mengandung dilema. Pengandaian anthropologis yang telah dipaparkan di atas itulah yang justru menjadi dasar keberatan tidak sedikit orang atas gagasan hukum sebagai sarana rekayasa sosial.

Dalam gagasan hukum sebagai sarana rekayasa sosial, agak diandaikan bahwa para aparat hukum, termasuk legislator dan eksekutornya, bisa mengatasi ketiga kelemahan di atas. Artinya, mereka ini, sebagai manusia, diandaikan punya kualitas kepribadian yang lebih baik dari orang kebanyakan. Pengandaian ini tampak dalam prosedur seleksi yang relatif ketat serta batasan hukum. Hanya saja, pengandaian ini tidak begitu saja diterima oleh mereka yang kurang setuju terhadap gagasan hukum sebagai sarana rekayasa sosial. Setidaknya, ada dua alasan keberatan.

Pertama, para pelaku hukum adalah juga manusia, yang juga mempunyai kelemahan. Potensi kelemahan itu bisa makin besar ketika mereka diberi kekuasaan. Pendapat ini diperkuat oleh cukup banyak fakta yang berkisah tentang kelaliman dan kezaliman para penguasa dengan menyalahgunakan hukum. Hitler adalah contoh *par excellence*. Catatan sejarah ini pun bisa terungkap dari kalimat terkenal yang pernah dilontarkan Lord Acton bahwa *power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutely*.²⁵

25 Kutipan terkenal ini lengkapnya berbunyi "Power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutely. Great man are almost always bad man." Lord Acton, seorang ahli sejarah dan moral, yang nama lengkapnya *John Emerich Edward Dalberg Acton, first Baron Acton* (1834–1902), menuliskan kalimat terkenal itu pada tahun 1887 dalam suratnya kepada Uskup Mandell

Keberatan kedua terkait dengan pengandaian bahwa hukum bisa membatasi kekuasaan. Meski dalam sejarah memang tampak bahwa formulasi dan perkembangan hukum erat berhubungan dengan perkembangan paham kekuasaan,²⁶ dalam banyak contoh juga tampak bahwa dengan kekuasaannya banyak penguasa bisa mengelak dari jerat hukum. Kisah impunitas di Indonesia adalah salah satu contoh telanjang. Selain itu, yang juga mendukung keberatan kedua adalah bahwa secara filosofis memang tampak ada *circulus vitiosus* (lingkaran tak berujung) dalam relasi hukum dan manusia. Manusia diandaikan punya potensi jahat, sementara struktur internalnya, yang bisa berfungsi membatasi kecenderungan buruk manusia, kurang kuat. Untuk itu, diperlukanlah hukum sebagai struktur eksternal untuk meminimalkan potensi itu. Di pihak lain, hukum yang mau dijadikan pembatas adalah juga buatan manusia yang *nota bene* juga mempunyai kecenderungan atau potensi kejahatan!

Dalam lingkaran tak berujung itu, kedua kubu tampaknya sepakat bahwa hukum tetap menjadi pilihan kompromis, meski dengan sikap sedikit berbeda. Kubu yang menyetujui gagasan hukum sebagai sarana rekayasa sosial lebih menekankan fungsi hukum yang dinamis bagi masyarakat umum. Sementara itu, kubu yang kurang setuju, lebih menempatkan hukum dalam fungsinya membatasi kekuasaan. Meski begitu, kompromi ini perlu ditindaklanjuti dengan agar *concern* kedua kubu bisa diakomodasi. Artinya, perlulah dicari beberapa tolok ukur hukum yang 'baik', yang menampung harapan dan keprihatinan keduanya.

Ketidaksetujuan terhadap gagasan hukum sebagai sarana rekayasa sosial terletak dalam potensi penyalahgunaannya, selain masalah ideologi terkait dengan paham tentang masyarakat. Hukum

Creighton.

26 Berbagai konsep tentang kekuasaan dengan legitimasinya, dari teokratis, monarkhis sampai demokratis menunjukkan perkembangan paham itu dalam kaitan dengan paham diri manusia dan masyarakatnya.

sendiri pada dasarnya netral, karena lebih bersifat fungsional bagi manusia. Tujuan dan arah dilekatkan oleh penggunaannya. Karena itu, sebenarnya masalah pokoknya adalah bagaimana memberi jaminan agar rekayasa sosial itu dilakukan sungguh demi kemaslahatan umum, bukan demi kepentingan diri atau kelompok tertentu saja. Di sinilah *The Bill of Rights* (ketiga 'induk' hukum hak asasi manusia internasional, yang terdiri dari UDHR: *the Universal Declaration of Human Rights*, ICCPR: *the International Covenant on Civil and Political Rights* serta ICESCR: *the International Covenant on Economic, Social and Cultral Rights*) untuk sementara²⁷ bisa menjadi acuan minimal atas kontrol kekuasaan dan sekaligus jaminan hukum terhadap hak-hak dan kebebasan dasar manusia dan warga negara.

Secara filosofis, dokumen-dokumen yuridis Hak Asasi Manusia (HAM) internasional, bisa dikatakan sebagai kompromi atau titik temu dari dua tujuan kembar hukum: keadilan dan kepastian. Keadilan yang termuat dalam *The Bill of Rights* memang bersifat minimal, tetapi sudah mencakup keadilan liberal maupun keadilan sosial. Keadilan liberal tercakup dalam ICCPR, yang biasa disebut sebagai HAM generasi pertama. Keadilan sosial tercakup dalam ICESCR, yang biasa disebut sebagai HAM generasi kedua. (Sementara itu, untuk keadilan eko-sosial, formulasinya masih terus dikembangkan. Berbagai hukum, baik nasional maupun internasional, terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup bisa menjadi titik pijak.)

6. Akhirnya: Indonesia Kita!

Paparan cukup panjang di atas sebenarnya bisa diringkas dengan cukup sederhana. Segala macam hasil riset dan survei tentang Indonesia (dan Jakarta) yang disebut di atas adalah cermin

27 'Sementara' di sini berarti bahwa hukum memang mempunyai sifat kesementaraan, karena hukum harus selalu diperbarui, *lex semper reformanda*. Hukum, termasuk hukum internasional, tetap penting juga untuk 'berhenti' dan berpijak lalu bertindak (*law as ethics in action*).

bagi Indonesia. Di situ tampak bahwa Indonesia adalah negara medioker di tengah pergaulan bangsa-bangsa, dan tampak juga sebagai negara yang lembek karena tidak beranjak maju. Dari kacamata hukum, hal ini menunjukkan bahwa penegakan hukum kurang menjadi perhatian bagi Indonesia.

Hukum adalah tulang-tulang, bahkan tulang belakang, dari sebuah bangsa dan negara. Jika tidak ditegakkan, tampak kelembekannya. Hasilnya: Indonesia menjadi negara medioker, bahkan nyaris menjadi negara gagal! Dalam situasi itu, penegakan hukum oleh negara menjadi sebuah keharusan. Penegakan hukum tidak hanya untuk menjamin keadilan minimal dan kepastian hidup bersama, melainkan juga demi pendidikan masyarakat. Hukum memang sudah sewajarnya menjadi sarana rekayasa sosial dalam arti positif. Aspek ini memang sering dilupakan, dengan akibat bahwa motivasi penegakan hukum menjadi lemah.

Mengingat hal itu, perlulah menimbang kembali pandangan hukum sebagai sarana rekayasa sosial yang selama ini dipandang negatif. Tulisan sederhana ini menawarkan tiga pendasaran untuk mempertimbangkannya kembali dan menambah motivasi penegakan hukum. *Pertama*, terkait dengan pengandaian anthropologis bahwa manusia itu pelupa, tidak mau repot dan egosentris. Dalam hal ini, hukum berfungsi menjadi rambu pengingat dan sekaligus pemaksa orang yang cenderung lembam dan kurang peduli orang lain. Pendidikan masyarakat menjadi penting untuk tumbuh dan berkembangnya suatu masyarakat. *Kedua*, secara sosiologis dipahami pula bahwa masyarakat (juga bangsa dan negara) adalah sebuah entitas yang bisa dibedakan dari agregat individu-individu. Karena itu, masyarakat mempunyai 'hak' hidup, dan sungguh perlu untuk dikembangkan. Hukum, sekali lagi, menjadi sarananya, dan aparat negara menjadi bagian hukum dalam arti luas. *Ketiga*, lebih bersifat ideologis. Pertimbangan ini dikaitkan dengan ideologi Pancasila yang lebih cenderung komunitarian daripada liberal. Dengan pertimbangan ini, hukum sebagai rekayasa sosial, yang

notabene jauh melampaui pandangan liberal tentang negara dengan hukum-hukumnya yang dipandang hanya sebagai penjaga malam, sesuai dengan ideologi negeri ini.

Dengan tiga pendasaran ini, tidak perlulah negara dan aparatnya ragu menegakkan hukum sebagai sebuah rekayasa sosial. Memang, ada kekhawatiran dari sementara kalangan tentang penyalahgunaan kekuasaan yang besar ini, yang secara filosofis memang bisa dipahami. Hanya saja, dengan meratifikasi ICCPR dan ICESCR seperti telah disebut di atas, kekhawatiran itu bisa diminimalkan. ICCPR dan ICESCR bisa dijadikan ukuran minimal bahwa rekayasa sosial yang akan dibuat negara dengan menegakkan hukum-hukumnya tidak akan melanggar hak dan kebebasan setiap warga-negara. Dalam hal ini, sangat disyukuri bahwa Indonesia sudah meratifikasi kedua kovenan dasar itu.²⁸

Dengan mengutip pendapat Daron Acemoglu dan James A. Robinson, dua pakar ekonomi dan politik Amerika, negara-negara yang nyaris gagal perlu belajar dari kegagalan negara lain. Somalia, yang *notabene* selama lima tahun berturut-turut menduduki peringkat terburuk dalam indeks negara gagal ini, bisa menjadi obyek studi. Menurut dua ahli itu, ketidakhadiran negara dan lemahnya pemerintah pusat membuat Somalia sungguh compang-camping. Mereka mengatakan, "*Call it Somalia's law: Without a central state, there can be no law and order; without law and order, there can be no real economy; and without a real economy, a country is doomed to fail*".²⁹

28 Indonesia memang agak terlambat meratifikasi kedua kovenan 'babon' (yang sudah dirumuskan pada tahun 1966), karena baru dilakukan pada tanggal 30 September 2005. Kemudian, kedua kovenan itu dimasukkan sebagai undang-undang RI. ICESCR ditetapkan dalam UU no. 11/2005 tentang Pengesahan ICESCR dan ICCPR ditetapkan dalam UU no. 12/2005 tentang Pengesahan ICCPR.

29 Lihat tulisan mereka "10 Reasons Countries Fall Apart" dalam *Foreign Policy* July/August 2012, http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/06/18/10_reasons_countries_fall_apart?page=0,6 diakses Jumat 22 Juni 2012 jam 11.00.

Hal yang kurang lebih sama mereka simpulkan dari Colombia, negara dengan peringkat 52 negara gagal, yaitu bahwa lemahnya pemerintah pusat menjadi penyebab kegagalan.

Jika mengingat hal itu semua, apa yang bisa diusulkan supaya Indonesia menjadi lebih baik? Dengan sedikit menarik kesimpulan dari premis-premis di atas, setidaknya ada tiga usulan bagi lebih maksimalnya fungsi hukum bagi masyarakat Indonesia. *Pertama*, karena efektivitas hukum sebagai sarana rekayasa sosial demi kemajuan bersama tergantung pada ketegasan penegakan hukum, yang pertama-tama harus tegas dan tidak peragu adalah aparat negara, juga supaya negara menjadi lebih kuat.

Kedua, ada sekelompok orang yang mencermati *grand design* atau arsitektur keseluruhan hukum, supaya hukum menjadi sistem yang baik. Memang, sudah ada Mahkamah Konstitusi dan PTUN yang secara tidak langsung menata hukum. Hanya saja, kedua lembaga ini lebih bersifat pragmatis. Artinya, meninjau kembali hukum (dan tak jarang ini berarti ayat-ayat atau pasal-pasal) sejauh dianggap merugikan. Lembaga 'baru' ini bisa pula mengkaji secara teoretis. Di Indonesia, peran ini sebenarnya bisa diambil oleh Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan berdasar Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta oleh KHN (Komisi Hukum Nasional), tetapi upayanya perlu lebih ditingkatkan.

Ketiga, atau terakhir, pengawasan terhadap para aparat hukum juga ditingkatkan. Keterlibatan aktif anggota masyarakat warga tentunya akan lebih membantu independensinya dan di sini pulalah peran penting Komisi Yudisial dalam mengawasi hakim, supaya salah arah hukum bisa diminimalkan!

Daftar Pustaka

- Agrast, M., Botero, J., Ponce, A., *WJP Rule of Law Index 2011*. Washington, D.C.: The World Justice Project.
- Anderson, Tierney, *Country Profile Indonesia 2012*, Washington, DC: The Fund for Peace Publication, 2012.
- Atiyah, P. S., *Law and Modern Society*, Oxford/New York: Oxford University Press, 199.
- Friedmann, Wolfgang, *Legal Theory*, London: Stevens & Sons, 1967.
- Friedmann, W., *Teori dan Filsafat Hukum: Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan (Susunan II)*, a.b. Muhamad Arifin, Jakarta: Rajawali Press, 1990.
- Hart, H. L. A., *The Concept of Law*, Oxford: The Clarendon Press, 1961.
- Ihromi, T.O. , (ed.) *Anthropologi Hukum: Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1993.
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- Zainuddin Ali, MA, Prof. Dr. H., *Sosiologi Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2006).

KOMISI YUDISIAL DAN PERADILAN BERSIH

BAB III



Gerakan Negara Hukum Baru: Menimbang Langkah Afirmatif Komisi Yudisial

Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si

Pendahuluan

Pada era Orde Baru, upaya masyarakat memperjuangkan hak-haknya yang terlanggar melalui jalan hukum (pengadilan) lebih merupakan jalan “menggali kubur” buat diri sendiri. Institusi hukum (kepolisian-kejaksaan-pengadilan) telah menjadi bagian dari kekuasaan dispotis dan korup yang berpihak kepada kekuasaan dan atau pemilik modal.

Jalan pengadilan justru menutup jalan, karena apabila semua upaya hukum telah dilakukan dan berakhir dengan kemenangan kekuasaan, maka selesai pulalah semua upaya. Langkah-langkah yang dilakukan di luar prosedur hukum akan dengan mudah dicap sebagai tindakan melanggar hukum, yang bisa menggiring mereka ke pengadilan baru dengan dakwaan kriminal baru.

Intervensi kekuasaan otoritarian Orde Baru terhadap lembaga peradilan selain menyebabkan tidak berjalannya sistem hukum yang memungkinkan bekerjanya undang-undang, aparaturnya penegak hukum dan tumbuh kembangkannya budaya hukum, juga melumpuhkan tujuan hukum, yaitu: kepastian, keadilan dan kemanfaatan sosial

hukum.¹ Walaupun pengadilan dapat menjalankan fungsinya secara bebas, itupun dalam perkara yang tidak menyinggung kepentingan rezim.²

Dalam catatan A. Muhammad Asrun³, intervensi pemerintah terhadap kekuasaan kehakiman merupakan bagian dari target pemusatan kekuasaan yang dilakukan Orde Baru, dengan tidak memberi ruang gerak bagi hadirnya kekuasaan kehakiman yang lepas dari pengaruh kekuasaan di luar kehakiman; sebagaimana terbaca jelas dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum. Sebastian Pompe⁴ bahkan mencatat bahwa usaha pemerintahan Soeharto mengkooptasi kekuasaan kehakiman dilakukan dengan berbagai cara, antara lain melalui Operasi Khusus (Opsus) dan Mahkamah Agung.

-
- 1 Baca Gustav Radbruch, *Einführung in die Rechtswissenschaft*, Stuttgart, K.F. Koehler, 1961 dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, Penerbit Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2004, hlm. 19-21.
 - 2 Menurut C Neal Tate, di negara-negara otoritarian, pengadilan yang mengadili perkara-perkara yang bersentuhan dengan kepentingan rezim, nyaris sepenuhnya menjadi instrumen rezim. Selanjutnya baca C. Neal Tate, "Authoritarianism and the Function of Courts, A Time Series Analysis of the Philipines Supreme Court, 1961-1987", *Law and Society Review*, 4, Vol. 27, 1993.
 - 3 Baca Gustav Radbruch, *Einführung in die Rechtswissenschaft*, Stuttgart, K.F. Koehler, 1961 dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, Penerbit Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2004, hlm. 19-21.
 - 4 Kajian Komprehensif tentang Mahkamah Agung Indonesia, baca: Sebastian Pompe, *The Indonesian Supreme Court: Fifty Years of Judicial Development*. Leiden, Van Vollehnoven Institute for Law and Administration in Non-Western Countries, Faculty of Law, Leiden University, *Disertasi*, 1996, hlm. 72. Disertasi ini telah diterbitkan menjadi buku dengan judul, *The Indonesian Supreme Court: A Study of Institutional Collapse*, Cornell University Ithaca, New York, 2005.

Hambatan pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang bebas, tidak saja karena kooptasi struktural sebagaimana telah digambarkan di muka, tetapi juga fungsional dan personal, seperti keharusan menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk dapat diangkat menjadi hakim atau jaksa⁵, sehingga harus tunduk dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang menuntut mono loyalitas pada setiap PNS, tidak terkecuali para hakim.

Menurut sejumlah pengamat, ketidakmandirian kekuasaan kehakiman juga disebabkan lemahnya jaminan UUD 1945 Pasal 24 dan Pasal 25.⁶ Kedua Pasal tersebut dinilai T. Mulya Lubis⁷ terlalu sumir karena tidak menjabarkan prinsip kebebasan dan kekuasaan kehakiman yang membuka ruang bagi interpretasi lain dari yang dimaksud pembuat UUD 1945. Selain itu, UUD 1945 juga hanya mengenal pemisahan kekuasaan dalam arti formil, dan tidak mengenal pemisahan kekuasaan secara material⁸; atau dalam konsep lain, hanya mengenal pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dan bukan pemisahan kekuasaan (*sapARATION of power*).⁹

-
- 5 Kajian Komprehensif tentang Mahkamah Agung Indonesia, baca: Sebastian Pompe, *The Indonesian Supreme Court: Fifty Years of Judicial Development*. Leiden, Van Vollehnhoven Institute for Law and Administration in Non-Western Countries, Faculty of Law, Leiden University, *Disertasi*, 1996, hlm. 72. Disertasi ini telah diterbitkan menjadi buku dengan judul, *The Indonesian Supreme Court: A Study of Institutional Collapse*, Cornell University Ithaca, New York, 2005.
 - 6 Sebelum dirubah.
 - 7 T. Mulya Lubis, "Kebebasan dan Keindependenan Sistem Peradilan: Tak Bisa Bertepuk Sebelah Tangan", Makalah yang disampaikan dalam Lokakarya Mencari Format Peradilan yang Independen, Bersih dan Profesional di Indonesia, Jakarta, 11-12 Januari 1991, hlm. 1.
 - 8 Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, Cet. IV, 1981, hlm. 89.
 - 9 Pemisahan kekuasaan berdasarkan Teori *Trias Politica* yang terdiri atas kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif yang menurut Montesquieu harus dibedakan dan dipisahkan secara struktural dalam organ-organ yang tidak saling mencampuri urusan masing-masing. Baca Michael T. Molan,

Ketidaktegasan konstruksi hipotetis negara hukum dan jaminan kekuasaan kehakiman dalam UUD 1945 menjadi ruang kosong yang diisi rezim Orde Baru dengan interpretasinya sendiri untuk mengkooptasi pengadilan secara sempurna, sehingga pengadilan kehilangan peran formal dan substansialnya bagi implementasi negara hukum.

Konstruksi negara hukum bagi rezim Orde Baru adalah bagian dari politik stabilitas kekuasaannya, yang dalam bahasa Dwight King¹⁰ disebutnya sebagai negara *Bureaucratic Authoritarian Regime* atau dalam konstruksi Guillermo O'Donnell disebutnya sebagai negara otoriter birokratik.¹¹

Dengan kekuasaan yang begitu besar dan terpusat, penguasa Orde Baru selalu melakukan monopoli interpretasi (*hegemony of meaning*) atau mendominasi seluruh wacana kenegaraan, terutama dalam bidang hukum. Rumusan dalam penjelasan UUD 1945 yang menyatakan "Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), dan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*)" menunjukkan bahwa "*machtsstaat*" sebagai yang primer dan "*rechtsstaat*" sebagai sekunder¹², atau kekuasaan sebagai lingkaran besar, sementara hukum (negara hukum) adalah lingkaran kecil yang berada dalam lingkaran besar.

Constitutional Law: Machinery of Government, (Edisi 4), Old Bailey Press, London, 2003, hlm. 63-64.

- 10 Baca Dwight King, 'Indonesia's New Order as a Bureaucratic Polity a Neopatrimonial Regime or Bureaucratic Authoritarian Regime: What Difference Does it Make? dalam B. Anderson, and Kahin, A (eds), *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate*, Cornell Modern Indonesia Project, Ithaca, 1992.
- 11 Baca Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic Authoritarian: Studies in South American Politics*, University of California, Berkeley, 1973.
- 12 A. Mukhtie Fadjar, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*, IN-TRANS, Malang, 2003, hlm. 5.

Perubahan UUD 1945

Perubahan UUD 1945 menyusul tumbangnya rezim Orde Baru yang menegaskan Indonesia sebagai negara hukum¹³, dan menjamin kekuasaan kehakiman yang merdeka, merupakan politik hukum baru untuk menempatkan hukum sebagai supremasi di atas politik. Perubahan ini membuka harapan baru bagi tegaknya negara hukum melalui pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang merdeka.

Dan dari sinilah dimulai gerakan supremasi hukum yang diisi dengan berbagai penghapusan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan prinsip demokrasi, negara hukum dan hak asasi manusia (HAM), pembuatan peraturan perundang-undangan baru yang sejalan dengan prinsip negara hukum, HAM dan demokrasi, revitalisasi lembaga-lembaga hukum dan demokrasi yang sudah ada, serta pembuatan institusi-institusi hukum baru.

Fenomena di dunia ketiga itu, disebut oleh Daniel S Lev¹⁴ sebagai “gerakan-gerakan hukum” guna menundukkan otoritas politik, proses sosial dan ekonomi kepada pembatasan-pembatasan oleh hukum, yang secara konseptual otonom dan dilaksanakan oleh lembaga hukum yang juga otonom. Gerakan-gerakan itu kata Lev diarahkan pada perjuangan politik mengenai cara otoritas negara dibentuk dan kekuasaan politik dilaksanakan.¹⁵

Misi gerakan negara hukum yang sudah ada semenjak Abad ke-XVII di Inggris hingga di era modern sekarang ini tidak sekadar untuk menundukkan otoritas politik (kekuasaan) di bawah hukum, untuk mendepersonalisasi kekuasaan, untuk menundukkan pelaksanaannya kepada aturan-aturan, tetapi juga untuk melindungi kekuasaan itu sendiri dari tindakan sewenang-wenang dari seorang

13 Pasal 1 ayat (3) UUD 1945

14 Daniel S. Lev, *Judicial Authority and the Struggle for an Indonesian Rechtsstaat*, *Law and Society Review*, 13, 1978, hlm. 37-71.

15 *Ibid.*

atau kelompok orang pemegang kekuasaan.¹⁶

Dengan meletakkan kekuasaan politik di bawah kekuasaan hukum, atau mendepersonalisasi kekuasaan dan membentuk otoritas impersonal, maka otoritas berada dalam konstitusi, di dalam suatu sistem aturan, di dalam suatu prosedur, sehingga tidak ada manipulasi, penekanan dan intimidasi. Untuk kepentingan kekuasaan hukum, penegakan hukum berada dalam otoritas hukum itu sendiri, tidak dalam pengaruh dan apalagi dalam otoritas kekuasaan politik.

Bangsa Indonesia tentu tidak boleh berhenti pada pencapaian perubahan UUD 1945 yang telah menegaskan negara Indonesia sebagai negara hukum dengan kekuasaan kehakiman yang merdeka. Ke depan dibutuhkan pemaknaan baru dan tindakan nyata agar eksistensi supremasi hukum tidak menjadi slogan atau mitos yang setiap hari mempertunjukkan kebohongannya. Dalam kaitan tersebut, pertanyaan tentang “Ke mana dan bagaimana mengisi gerakan negara hukum baru, dan seharusnya peran Komisi Yudisial?” akan menjadi fokus pembahasan tulisan ini selanjutnya.

Gerakan Negara Hukum

Negara hukum di era modern sekarang ini, tidak tepat lagi kalau meletakkan negara dan pemerintahannya sebagai institusi pasif, yang kewenangannya di kerangka atau dibingkai dengan hukum agar tidak melakukan penyalahgunaan wewenang, atau kekuasaan secara langsung dan sengaja sebagaimana watak kekuasaan Orde Baru. Penyalahgunaan wewenang atau kekuasaan negara atau pemerintah pada abad modern bisa terjadi karena tindakan pembiaran (*by omission*), kelalaian melakukan tindakan pencegahan, kesalahan kebijakan yang menimbulkan kesewenang-wenangan, perbedaan perlakuan, memperlakukan sama pada individu atau kelompok yang sejatinya tidak sama, atau secara sengaja membiarkan negara dan pemerintah tidak terkontrol sehingga melakukan penyalahgunaan

16 *Ibid.*

wewenang dan kekuasaan dalam berbagai bentuk dan akibat.

Perkembangan sosial, ekonomi, politik dan budaya di era ini, menuntut dilakukannya pemaknaan lebih substansial atas konsep *rechtsstaat*, *the rule of law* atau negara hukum Pancasila sebagaimana diintrodusir sejumlah sarjana hukum Indonesia.¹⁷

Gejala pengingkaran negara-negara demokrasi maju serta negara-negara yang baru keluar dari cengkraman rezim otoriter terhadap konsep negara hukum yang mereka agungkan, telah dikritik sebagai kemegahan konseptual yang menipu¹⁸, karena konsepsi dan implementasi normatif negara hukum dalam undang-undang adalah konstruksi elite kekuasaan, tidak sekali-kali merupakan konstruksi masyarakat. Hukum atau undang-undang tidak pernah mencerminkan atau menterjemahkan “*volgeist*” (*the spirit of people*) sehingga bias-bias kepentingan kelas dan kelompok begitu menonjol dan mengabaikan kepentingan masyarakat yang lebih luas.

Normatifitas negara hukum cenderung mewujudkan menjadi sekadar prosedur, mekanisme atau tata cara yang hanya bisa dinikmati oleh mereka yang memiliki peluang, kedudukan sosial, ekonomi dan politik tertentu. Sementara bagi mereka yang miskin, buta hukum, atau memiliki keterbatasan fisik (penyandang disabilitas) negara hukum dengan seluruh elemen-elemen dasarnya itu adalah kemewahan yang tidak terjangkau.

Substansi dari kritik terhadap konsep negara hukum di atas, adalah bahwa agar konsep tersebut tidak lagi dioperasionalisasikan

- 17 Baca Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hl. 73-74. Lihat juga Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm.50-63.
- 18 Substansi pandangan Jamil Salmi dalam bukunya yang telah disebutkan di muka sesungguhnya adalah gugatan terhadap (terutama) demokrasi yang sebenarnya adalah kemewahan yang menyemai dan menyembunyikan kekerasan. Kekecewaan masyarakat sipil atas apa yang terjadi di Filipina paska Ferdinand Marcos dan di Indonesia setelah 10 tahun kejatuhan Soeharto adalah sebagian kecil dari contoh kegalauan negara hukum.

dalam wujud normatif (undang-undang), tetapi secara sadar dikonstruksi berpihak pada pemenuhan hak-sipil yang bersifat afirmatif (*affirmative action*), sehingga menjadi realitas yang sama bagi setiap orang dan setiap warganegara.

Gerakan negara hukum modern--sebagaimana telah disinggung di muka tidak semata-mata mengembangkan kekuasaan hukum yang mereduksi kesewenang-wenangan negara, tetapi juga mengembangkan keadilan antar hubungan sosial, melindungi yang lemah dan miskin dari yang kuat dan kaya. Karena itu pertanyaan tentang jenis perlindungan apa yang diperlukan harus mendengar dan mempertimbangkan pandangan mereka, dan bukan dari pandangan pemerintah, pandangan dari yang berkuasa dan dari yang kaya. Jika tidak demikian, maka hukum menurut Habermas¹⁹ akan menjadi sarana integrasi sosial yang ambigu karena prosedur pembentukan hukum tanpa legitimasi kuat dari masyarakat akan mudah diselewengkan demi kepentingan-kepentingan parsial dominatif pihak lain.

Konstitusi yang direvisi berdasarkan konstruksi sosial atas pengalaman pahit 32 tahun di bawah rezim otoritarian Orde Baru memberi penekanan pada pengakuan jaminan persamaan hak, kedudukan, dan tanggung jawab bagi setiap peserta dalam proses politik, meski secara faktual masih ada kelompok-kelompok dominan, sisa kekuatan rezim Orde Baru yang memonopoli jalan menuju kekuasaan; yang mempunyai akses luas pada sumber daya ekonomi dan politik yang acap memustahilkan perwujudan kedaulatan hukum (*the Autonomy of Law*) sebagaimana cita-cita reformasi.

Meski demikian, ruang bagi pengisian negara hukum baru dengan paradigma dan gerakan afirmasi harus mulai diimplementasikan oleh institusi-institusi negara agar setiap warga negara memperoleh hak-haknya secara sama, sekalipun berada dalam realitas perbedaan sosial, ekonomi, dan fisik yang senjang.

19 Jorgen Habermas, *Between Facts and Norm*, Polity Press, London, 1996. hlm. 348.

Gerakan Afirmatif

Implikasi atas berbagai macam diskriminasi terhadap kelompok minoritas yang terjadi selama kurun waktu yang relatif lama itu telah menyebabkan mereka tertinggal dan terabaikan dalam aspek sosial, hukum, ekonomi, dan politik. Untuk mengakselerasi dan menciptakan kesetaraan kelompok marjinal tersebut akibat ketidakadilan yang dialaminya, maka berbagai macam hal dilakukan. Termasuk diantaranya memunculkan gerakan afirmatif.

Gerakan afirmatif²⁰ adalah pembebasan manusia individu atau kelompok dari belenggu-belenggu politik, ekonomi, sosial, politik, hukum yang menindas, diskriminatif, dan eksploitatif dengan mengubahnya menjadi realitas manusiawi (humanis, bermoral, agalitarian) dan berkeadilan. Dengan kebijakan *affirmative action* berarti memberikan hak istimewa kepada kelompok minoritas agar mampu sejajar kedudukannya dengan kelompok-kelompok lain dalam jangka waktu tertentu sampai kesetaraan itu terjadi.²¹

Tindakan afirmatif mengizinkan negara untuk memperlakukan secara lebih kepada individu atau kelompok tertentu yang tidak terwakili. Negara diasumsikan memiliki kewajiban positif untuk melindungi secara aktif dan memastikan terpenuhinya hak-hak dan kebebasan-kebebasan. Misalnya, jika seorang laki-laki dan perempuan dengan kualifikasi dan pengalaman yang sama melamar untuk pekerjaan yang sama, tindakan afirmatif dapat berupa mengizinkan perempuan untuk diterima hanya dengan alasan lebih

20 Istilah *affirmative action* juga dikenal dengan sebutan *reservation* di India, *positive discrimination* di United Kingdom dan *employment equity* di Kanada (http://en.wikipedia.org/wiki/Affirmative_action, terakhir diakses tanggal 26 September 2010).

21 Gerakan afirmatif (*affirmative action*) muncul pertama kali di Amerika Serikat sebagai reaksi atas praktik-praktik diskriminasi yang terjadi pada masa lalu, terutama di bidang pendidikan dan pekerjaan. Presiden John F. Kennedy pada 1961 mengeluarkan *executive order* untuk menjamin agar setiap orang diperlakukan setara tanpa melihat ras, etnik, gender, agama, atau asal-usul kebangsaan untuk masuk universitas atau melamar pekerjaan.

banyak laki-laki yang melamar di lowongan pekerjaan tersebut. Sebagai tambahan, beberapa negara mengizinkan masyarakat adat untuk mengakses pendidikan yang lebih tinggi dengan kebijakan-kebijakan yang membuat mereka diperlakukan secara lebih (*favourable*) dibandingkan dengan orang-orang non adat lainnya dalam rangka untuk mencapai kesetaraan.

Dalam konteks penegakan hukum di pengadilan, proses hukum terhadap individu atau kelompok marjinal seperti miskin, buta hukum, orang tua, anak-anak, wanita hamil dan penyandang cacat (disabilitas) layak memperoleh fasilitas bantuan hukum cuma-cuma, disidangkan di ruang sidang khusus, dapat diakses, disediakan penerjemah yang dibutuhkan dan didahulukan proses persidangannya. Kebijakan diskriminatif positif yang bersifat sementara ini dibolehkan oleh hukum sebagaimana bunyi Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 menetapkan, “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”.

Marjinalitas dan diskriminasi yang dialami individu dan kelompok masyarakat di Indonesia yang lama dikungkung oleh kekuasaan otoriter dan korup telah menjelma menjadi pelbagai bentuk; ada marjinalitas ekonomi, pendidikan, politik, hukum, suku, agama, ras; dan ada pula marjinalitas psikologis (rasa takut dan tidak percaya diri). Bahkan yang lebih memprihatinkan dilanda ketidakpercayaan kepada lembaga penegak hukum. Semua itu menghambat atau menghalangi mereka untuk mendapatkan atau memperoleh apa yang seharusnya menjadi hak-haknya.

Langkah Afirmatif Komisi Yudisial

Kehadiran Komisi Yudisial (KY) tidak boleh sekadar menjadi institusi pelengkap negara hukum prosedural; menjaga dan mencegah institusi pelaksana kekuasaan kehakiman menyalahgunakan kewenangan secara sengaja, lalu menindak pelakunya; tetapi melangkah jauh menjadi bagian penting dari pengisian negara

hukum substantif/materiil. Mencermati potensi tindakan pengabaian atau pembiaran oleh negara. Mengembangkan kepekaan-kepekaan sosial yang luas agar mampu menangkap persoalan dasar dari ketidakberesan penyelenggaraan negara hukum, khususnya kekuasaan kehakiman.

Pelaksanaan negara hukum dan kekuasaan kehakiman itu bukan di ruang hampa atau di ruang vakum, tetapi dalam realitas sosial yang dinamis dimana terdapat variabel-variabel sosial politik, ekonomi, budaya dan agama yang interaktif dan saling pengaruh satu sama lain. Kalau Komisi Yudisial berhenti memahami perannya hanya sekadar sebagaimana ditentukan UUD 1945, maka Komisi Yudisial akan kehilangan momentum bagi perannya yang lebih besar untuk pengisian negara hukum baru, yaitu negara hukum materiil.

Komisi Yudisial memang tidak menjalankan kekuasaan kehakiman, tetapi berada dan menjadi bagian dari penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dengan dua kewenangan utama, yaitu²²: mengusulkan pengangkatan hakim agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.

Kewenangan pengusulan pengangkatan hakim agung telah dijalankan dengan baik selama hampir 10 tahun dan sudah berhasil mengantarkan sejumlah orang menjadi hakim agung, baik jalur karier maupun non karier. Begitu pula dengan kewenangan lain yang oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 dimaknai sebagai pengawasan, sudah pula dilaksanakan. Terhadap dua kewenangan tersebut, di mana ruang afirmasi Komisi Yudisial?

Sebagaimana telah dijelaskan di muka, realisasi negara hukum di era baru sekarang ini harus dilandaskan pada prinsip persamaan dan keadilan bagi setiap warganegara agar realitas ketidaksamaan sosial, gender, ekonomi, pengetahuan dan keterbatasan fisik individu dan atau kelompok tidak menghalangi, menghambat apalagi

menggagalkan haknya mendapatkan persamaan dan perlakuan yang adil itu.

Seleksi Hakim dan Akses ke Keadilan

Dalam konteks seleksi hakim agung, Komisi Yudisial dimungkinkan mengambil langkah afirmatif terhadap calon hakim agung perempuan, selain karena calon perempuan lebih sedikit dan peluangnya untuk menjadi hakim agung tidak sebesar calon-calon laki-laki. Paradigma yang sama bisa lebih dimaksimalkan apabila Komisi Yudisial menjadi bagian dari seleksi hakim tingkat pertama. Komisi Yudisial bisa melakukan langkah afirmatif dengan menerima calon perempuan, dan atau calon yang mengalami keterbatasan fisik tertentu yang tidak menghambat tugas-tugasnya sebagai hakim.

Langkah afirmatif ini tentu saja tetap didasarkan kepada kualitas kepribadian dan kompetensi calon sebagai syarat yang tidak bisa dikesampingkan bagi hakim. Langkah afirmatif (sekali lagi) adalah diskriminasi positif untuk membebaskan individu atau kelompok tertentu dari hambatan atau potensi hambatan yang potensial menghilangkan haknya memperoleh kesempatan menjadi hakim karena faktor-faktor marjinalitasnya.

Langkah afirmatif lain adalah menjadi bagian dari gerakan membuka akses ke keadilan guna menjamin terpenuhinya hak-hak hukum warga negara yang tidak mampu, buta hukum, terbatas fisik atau diperlakukan tidak adil karena didiskriminasi. Instrumen yang digunakan untuk mengidentifikasi sejauh mana masyarakat tersebut dapat akses ke keadilan.

Pertama, apakah tersedia peraturan perundang-undangan yang responsif, didasarkan pada persamaan, dan non diskriminasi. *Kedua*, apakah tersedia institusi komplain yang dapat diakses. *Ketiga*, apakah prosedur penanganan komplain berjalan *fair* dan efektif. *Keempat*, apakah manusia pelaksana prosedur komplain memiliki integritas dan kompetensi.

Terhadap instrumen pertama, Komisi Yudisial harus terus menerus mengkaji peraturan perundang-undangan di bidang kekuasaan kehakiman dan peraturan perundang-undangan Komisi Yudisial sendiri untuk melihat tingkat responsifitas peraturan perundang-undangan tersebut terhadap individu atau kelompok-kelompok yang potensial terabaikan atau bahkan terlanggar hak-haknya; antara lain misalnya pengaturan tentang hak mendapatkan penerjemah bagi pihak-pihak atau terdakwa disabilitas tertentu dalam kasus tindak pidana, atau aturan yang memuat anasir-anasir ketidaksamaan dan diskriminatif. Untuk kepentingan tersebut, Komisi Yudisial melakukan advokasi bagi perubahan peraturan perundang-undangan atau setidaknya mengawal secara aktif proses penegakan hukum di pengadilan sehingga hak-hak individu atau kelompok lemah tersebut tidak terlanggar, terabaikan atau dibiarkan.

Bagian lain dari gerakan afirmatif Komisi Yudisial adalah memastikan adanya forum atau institusi komplain yang mudah diakses. Dalam kaitan ini, Komisi Yudisial telah melakukan langkah maju dengan membuka penghubung Komisi Yudisial di 6 (enam) provinsi. Langkah ini diambil tidak saja karena secara geografis keberadaan Komisi Yudisial relatif sukar diakses, jauh dari jangkauan masyarakat umum, tetapi juga tidak mudah dipahami oleh mereka yang memiliki keterbatasan-keterbatasan tertentu sebagaimana telah dijelaskan di bagian lain dalam tulisan ini. Oleh karena itu penting bagi Komisi Yudisial menyasar individu atau kelompok-kelompok ini dalam sosialisasi dan advokasi agar mereka mengerti, paham dan sadar akan hak-haknya. Paham dan sadar akan hak-hak adalah awal dari perubahan kehidupan individu dan atau kelompok menuju ke kehidupan yang lebih baik. Tidak kalah penting dari itu semua adalah membangun paradigma afirmatif itu sendiri kepada penghubung Komisi Yudisial agar kehadiran Komisi Yudisial bagi akses ke keadilan bermakna secara harfiah dan simbolik; sehingga keberadaan kantor penghubung jelas nyata sebagai institusi afirmasi bagi akses ke keadilan.

Dengan paradigma yang sama, Komisi Yudisial juga harus memastikan pengadilan menjadi institusi atau forum komplain yang dapat diakses. Pengadilan tidak boleh menjadi institusi yang mengabaikan atau membiarkan individu atau kelompok tertentu yang lemah, buta hukum, mengalami disabilitas gagal mengakses lembaga pengadilan; baik karena faktor fisik (gedung), faktor pelayanan maupun faktor paradigma manusia di pengadilan. Karena itu sudah seharusnya Komisi Yudisial mengintrodusir paradigma HAM dan gerakan afirmatif kepada segenap manusia penyelenggara pengadilan.

Instrumen ketiga adalah memastikan adanya prosedur penanganan komplain berjalan *fair* dan efektif. Harus diakui bahwa salah satu masalah besar di Indonesia adalah terlalu birokratis dan proseduralnya administrasi pelayanan publik di hampir semua sektor; tidak terkecuali di lembaga-lembaga negara. Akibatnya penanganan komplain berlangsung lama dan berbelit-belit.

Gerakan afirmatif Komisi Yudisial di level internal adalah memperbaiki atau merubah birokrasi dan prosedur komplain yang ada menuju sistem pelayanan penanganan yang transparan, akuntabel dan aksesibilitas, terutama bagi individu atau kelompok masyarakat tertentu seperti telah disebutkan di atas. Prinsip *fair*, cepat, dan aksesibilitas tersebut harus menjadi gerakan pelayanan Komisi Yudisial terhadap penanganan komplain. Tidak pada tempatnya lagi dalam negara hukum modern sekarang ini, penanganan komplain mengutamakan prosedur dan birokrasi dan menomorduakan percepatan penanganan komplain. Kelambanan penanganan komplain adalah wujud lain dari tidak *fair*-nya prosedur, dan itu berarti ketidakadilan baru bagi pencari keadilan.

Gerakan yang sama dilakukan juga oleh pengadilan di semua tingkat. Untuk ini Komisi Yudisial bisa melakukan penguatan pemahaman dan kesadaran bagi segenap penyelenggara pengadilan, terutama hakim untuk menjalankan tugas-tugasnya secara profesional (disiplin, penuh dedikasi dan integritas). Menunda-nunda sidang,

menunda-nunda putusan, menunda-nunda pemberian putusan kepada pihak-pihak yang memerlukan, adalah satu dari sekian wujud penanganan komplain hukum yang tidak *fair* dan efektif. Bagi kelompok marjinal dan dimarjinkan, tidak *fair* dan efektifnya penanganan komplain merupakan ketidakadilan kedua yang mereka alami.

Gerakan afirmatif terakhir terkait integritas dan kompetensi manusia pelaksana prosedur komplain. Integritas dan kompetensi adalah dua prinsip yang secara kumulatif harus dimiliki oleh hakim. Integritas adalah mutu moral dan etika. Semakin tangguh dan tinggi jam terbang hakim sebagai pengadil berintegritas, semakin tinggi pula kepercayaan masyarakat. Sementara kompetensi adalah kualitas ilmu pengetahuan dan *skill*.

Akumulasi dari dua prinsip tersebut menjadi keharusan yang tidak bisa ditawar bagi terbangunnya kepercayaan dan kepercayaan adalah hak masyarakat yang menjadi kewajiban negara atau agen-agen negara mewujudkannya. Ini yang lalai dipahami banyak pihak, bahwa kepercayaan adalah nilai yang harus dibangun untuk kepentingan dan hak publik, bukan kepentingan individu. Karena itu, individu yang diberi amanah oleh negara sebagai hakim wajib mewujudkan kepercayaan. Jika gagal atau bahkan melahirkan ketidakpercayaan, maka mutlak harus disingkirkan.

Pencapaian-pencapaian negara hukum beradab di pelbagai belahan dunia diraih melalui tumbuh-kembangnya kepercayaan pada personaliti hakim, lalu kepercayaan kepada institusi sehingga kepercayaan menjadi institusi itu sendiri yang melahirkan keyakinan terhadap proses dan putusan hukum hakim. Itu sebabnya di era negara-negara beradab tersebut, tidak ada lagi pertanyaan tentang: "Apakah ada hakim mengabaikan hukum acara? Apakah ada hakim menerima suap? Apakah ada hakim mengabaikan imparisialitas? Apakah ada hakim yang tidak paham hukum acara", dst. Pertanyaan-pertanyaan tersebut lahir dari ketidakpercayaan akibat dari pengalaman atau informasi tentang realitas pengadilan (hakim)

yang terima suap, tidak imparial, kurang ilmu pengetahuan, dst.

Data-data di Komisi Yudisial menunjukkan bahwa problem integritas, dan terutama lemahnya kompetensi relatif banyak menimpa hakim-hakim daerah yang jauh dari akses informasi dan tidak banyak tersentuh pelatihan. Karena itu, afirmasi Komisi Yudisial untuk keadaan ini adalah merubah pemahaman dan cara pandang tentang substansi kepercayaan, lalu menguatkan hakim-hakim daerah yang memiliki integritas tetapi minim ilmu pengetahuan dengan pelbagai program peningkatan kapasitas agar mereka tampil sebagai kekuatan internal bagi perubahan institusi.

Penutup

Di era negara hukum modern sekarang ini, pemaknaan dan pengisian negara hukum baru tidak lagi bersifat normatif prosedural dengan mengkerangka negara dengan seluruh elemen-elemen kekuasaannya berada dalam bingkai hukum agar tidak melakukan penyalahgunaan wewenang secara sengaja, tetapi dengan pemaknaan dan gerakan baru menuju negara hukum sejahtera yang memperjuangkan dan keadilan antar hubungan sosial, melindungi yang lemah, miskin, dan buta hukum. Mencegah negara melakukan pembiaran atau pengabaian serta membuka akses ke keadilan dengan pelbagai gerakan hukum.

Kehadiran Komisi Yudisial dalam konteks pemikiran tersebut, sangat strategis untuk menjadi bagian mengisi gerakan negara hukum baru dengan mengembangkan gerakan afirmatif tertentu di dalam kewenangannya, serta membuka akses ke keadilan guna menjawab kebutuhan peraturan perundang-undangan yang responsif, dan non diskriminasi; memastikan tersedianya institusi komplain yang dapat diakses; memastikan adanya prosedur penanganan komplain berjalan fair dan efektif, serta terdapatnya manusia pelaksana prosedur komplain memiliki integritas dan kompetensi.

Daftar Pustaka

- Azhary, Muhammad Tahir, *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992.
- Asrun, A. Muhammad, *Krisis Peradilan Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*, Elsam, Jakarta, 2004.
- Anderson, B., and Kahin, A (eds), *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate*, Cornell Modern Indonesia Project, Ithaca, 1992.
- Fadjar, A. Mukhtie, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In-TRANS, Malang, 2003.
- Habermas, Jurgen, *Between Facts and Norm*, Polity Press, London, 1996.
- Lev, Daniel S., *Judicial Authority and the Struggle for an Indonesian Rechtsstaat*, *Law and Society Review*, 13, 1978.
- Lubis, T. Mulya, "Kebebasan dan Keindependenan Sistem Peradilan: Tak Bisa Bertepuk Sebelah Tangan", *Makalah*, 1991.
- Molan, Michael T., *Constitutional Law: Machinery of Government*, (Edisi 4), Old Bailey Press, London, 2003.
- Mahfud MD, Moh., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006
- O'Donnell, Guellermo, *Modernization and Bureaucratic Authoritarian: Studies in South American Politics*, University of California, Berkeley, 1973.
- Popme, Sebastian, *The Indonesian Supreme Court: Fifty Years of*

Judicial Development. Leiden, Van Vollehnhoven Institute for Law and Administration in Non-Western Countries, Faculty of Law, Leiden University, *Disertasi*, 1996.

-----*The Indonesian Supreme Court: A Study of Institutional Collapse*, Cornell University Ithaca, New York, 2005.

Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, Penerbit Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2004.

Suny, Ismail, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, Cet. IV, 1981.

Tate, C. Neal, "Authoritarianism and the Function of Courts, A Time Series Analysis of the Philipines Supreme Court, 1961-1987", *Law and Society Review*, 4, Vol. 27, 1993.

(http://en.wikipedia.org/wiki/Affirmative_action, terakhir diakses tanggal 26 September 2010.

Peran Komisi Yudisial dalam Mewujudkan Pengadilan Progresif

Dr. Shidarta, S.H., M.Hum

Terminologi hukum progresif yang dimaksud dalam tulisan ini mengacu pada buah pemikiran yang diatribusikan kepada Almarhum Satjipto Rahardjo. Gerakan ini sebenarnya baru timbul pada paruh terakhir perjalanan pemikiran Satjipto Rahardjo, yang dicituskannya selepas tahun 2000.

Pada akhir November 2013 lalu, sempat pula diwujudkan gagasan konsorsium hukum progresif yang diisi dengan seminar dan peluncuran buku di Semarang. Dalam acara yang dihadiri banyak akademisi dan praktisi hukum ini, hampir seluruh peserta datang dengan sikap apresiatif terhadap Satjipto Rahardjo, tetapi pada saat bersamaan juga menanyakan apa gerangan pemikiran hukum progresif tersebut.

Hukum progresif pun lalu menjadi label yang menarik dan terkesan “wah” untuk disematkan pada banyak institusi dengan beraneka produknya. Ada hakim-hakim mulai dari hakim konstitusi dan hakim agung, sampai dengan hakim-hakim di pengadilan tingkat pertama, bangga menyebut diri mereka sebagai hakim-hakim progresif. Indikatornya adalah putusan-putusan mereka yang populis, yaitu selain menarik perhatian, juga menyenangkan hati publik. Jaksa-jaksa pun ingin disebut kaum progresif dengan indikator berani menuntut pelaku tindak pidana dengan sanksi maksimal sesuai wacana yang berkembang

di masyarakat, kendati ditemukan ada keterbatasan terkait hukum positif yang dipakai sebagai dasar penuntutan. Para advokat juga suka bila disebut advokat progresif, berbekal keputusan untuk membela kaum papa dan termarginal tatkala berhadapan dengan elite penguasa dan pemilik kapital.

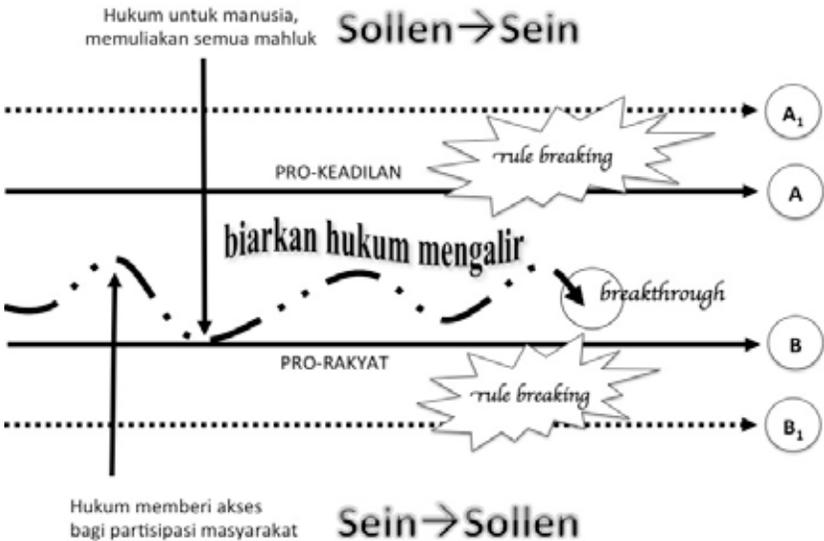
Persoalannya sekarang: apakah semua label hukum progresif ini sah digunakan atas nama kepentingan rakyat banyak yang terpinggirkan atau demi keberanian melakukan penerobosan pada kekakuan hukum positif semata? Pertanyaan ini perlu dijawab terlebih dulu sebelum tulisan ini masuk lebih jauh kepada perlu tidaknya institusi pengadilan bersikap dan bertindak progresif, sampai kemudian digunakan untuk menjawab topik tulisan ini, yaitu tentang peran apa yang dapat diambil oleh Komisi Yudisial dalam mewujudkan pengadilan progresif tersebut.

Metafora Hukum Progresif

Dalam sejumlah publikasi tulisan-tulisannya, Satjipto Rahardjo senantiasa menyematkan pemikiran hukum progresifnya pada sekurang-kurangnya tujuh proposisi tentang hukum, yaitu: (1) hukum itu untuk manusia (sekadar alat), (2) hukum itu pro-rakyat dan pro-keadilan (*deep ecology*), (3) hukum itu mengantar kepada kesejahteraan; kebahagiaan (teleologis), (4) hidup baik adalah dasar hukum yang baik, (5) hukum itu mendorong peran publik, (6) hukum itu responsif, dan (7) hukum selalu dalam proses menjadi (bandingkan dengan sepuluh kata-kata kunci dalam Shidarta, 2011: 55-58). Ketujuh proposisi ini tidak mudah diinterpretasikan seperti apa pengejawantahannya dalam aktivitas berhukum. Sampai saat ini tidak ada penulis yang dapat secara representatif memperlihatkan seperti apa maksud pemikiran hukum progresif ala Satjipto Rahardjo di atas. Tulisan inipun lebih pantas dianggap sebagai salah satu interpretasi saja dari gambaran model berpikir tersebut.

Atas dasar interpretasi itu, pertama-tama dapat dibayangkan bahwa ada perjalanan hukum yang mengalir dalam suatu koridor tertentu. Ada dua garis yang membatasi koridor ini, yaitu garis "pro-keadilan" (A) dan garis "pro-rakyat" (B). Garis pertama menunjukkan dimensi yang lebih abstrak yang menetapkan hukum diperuntukkan bagi manusia (gerakan *Sollen-Sein*). Bahkan, dalam perkembangan pemikiran berikutnya, tidak hanya manusia yang menjadi subjek dalam ber hukum itu, melainkan juga semua makhluk. Hukum harus memuliakan semua makhluk.

Garis kedua yang membatasi koridor berikutnya, terdapat garis "pro-rakyat" yang memaknai hukum sebagai sarana partisipasi rakyat. Hukum harus membuka diri bagi partisipasi masyarakat seluas-luasnya. Pada konteks ini, boleh jadi hukum tidak lagi melulu dibuat oleh negara, tetapi masyarakat pun bisa membuat norma-norma versi mereka sendiri (gerakan *Sein-Sollen*).



Jika dikatakan bahwa hukum progresif akan membiarkan hukum mengalir, maka alirannya tidak selalu lurus dan berarus deras. Alirannya dapat saja berkelok-kelok bergantung pada tekanan yang datang dari dua garis koridor tadi (*Sollen-Sein-Sollen-Sein-Sollen*, dan seterusnya). Terkadang hukum mengalir mendekati garis “pro-keadilan” dan ada kalanya mendekati garis “pro-rakyat”. Apa yang disebut wajah hukum progresif adalah kondisi gelombang terdepan yang bisa diamati dalam aktivitas berhukum tersebut. Gelombang terdepan ini menjadi arus pembuka jalan bagi aliran di belakangnya. Gelombang ini juga tidak segan untuk menerobos dan memecah setiap penghalang di hadapannya. Satjipto Rahardjo menamakan momentum ini sebagai terobosan (*breakthrough*).

Metafora terkait dua garis di atas sangat penting untuk membantu pemahaman tentang pendekatan hukum progresif ala Satjipto Rahardjo. Dua garis yang dimaksud tadi bukan garis yang statis. Garis-garis tersebut pada hakikatnya adalah pagar-pagar aturan normatif (*rule*). Fungsionaris hukum dipersilakan untuk menabrak aturan ini apabila dirasakan garis-garis semua itu terlalu sempit untuk menjalankan hukum yang “pro-keadilan” dan “pro-rakyat”. Satjipto Rahardjo (2008: 120) menyebut tabrakan aturan ini sebagai pendobrakan (*rule breaking*), yang dianggapnya sebagai cara luar biasa dalam berhukum (sebagai lawan dari cara normal atau cara biasa yang disebutnya *rule making*).

Terobosan dan pemecah aturan ini memperlihatkan sebuah gerakan anti-*status quo*. Apabila garis pro-keadilan (A) dirasakan terlalu sempit, sehingga arus hukum menjadi terkekang, maka garis ini akan melebar (A_1). Hal yang sama juga dapat terjadi pada garis pro-rakyat (B), yang dalam suatu konteks akan menjadi lebih lapang (B_1).

Terkait tentang *rule breaking* dan *breakthrough* ini, Satjipto Rahardjo (2006: 115-119) memberi penegasan sebagai berikut: “Kekuatan hukum anti-*status quo* tidak asal main tembak sana-sini, tetapi memiliki ideal yang kokoh (*firm*).... Kekuatan itu tersebar di mana-mana

di sekalian institusi yang berhubungan dengan hukum dan penegakan hukum. Mereka ada di pengadilan, kejaksaan, kepolisian, dunia akademi, LSM, dan media. . . . Bagaimana bila mereka bersatu atau disatukan? Kekuatan mereka akan menjadi lebih besar karena adanya keyakinan bahwa mereka tidak berjuang sendiri sehingga bukan tergolong 'manusia aneh' lagi. Anda tidak sendiri!"

Berbekal pada pemahaman konseptual tentang hukum progresif di atas, maka dapat dimaknai untuk sementara ini bahwa hukum progresif adalah suatu pendekatan dalam berhukum yang berani menerobos dan mendobrak (merobohkan) aturan apabila memang diperlukan demi hukum yang lebih adil dan lebih membahagiakan rakyat. Kurang lebih definisi sementara di atas sejalan dengan pemaknaan hukum oleh Satjipto Rahardjo (2009a: 2), bahwa hukum adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia.

Pengadilan Progresif

Salah satu institusi hukum yang penting dalam mewujudkan tujuan hukum seperti dikemukakan di atas adalah pengadilan. Satjipto Rahardjo (2003: 209-245) bercerita tentang arsitektur pengadilan. Di sini ia mengkritik kondisi pengadilan liberal yang lebih berpihak pada kaum berpunya daripada kaum papa. Untuk itu, Satjipto menyarankan ada upaya pencarian ke arah kemungkinan hadirnya pengadilan Pancasila. Namun, ia tidak secara langsung mengarahkan usulannya kepada pembenahan pengadilan secara institusi melainkan justru lebih kepada individu-individu hakim yang bertugas di dalam pengadilan ini.

Di mata Satjipto Rahardjo, hakim adalah manusia biasa. Dengan menggunakan kaca mata *behavioral jurisprudence*, berarti tidak ada hakim yang persis sama. Ada banyak variabel yang berperan dalam upaya menghadirkan hakim-hakim yang diinginkan. Untuk kondisi saat ini, hakim yang dibutuhkan adalah hakim yang

apabila memeriksa suatu perkara, terlebih dulu ia menanyakan hatinurannya baru kemudian mencari pasal-pasal dalam peraturan untuk mendukung putusan tersebut. Hakim-hakim demikian berbeda dengan tipe kedua, yaitu hakim yang apabila memutus, terlebih dulu “berkonsultasi” dengan kepentingan perutnya dan kemudian mencari pasal-pasal untuk memberikan legitimasi terhadap “putusan perutnya” itu (Rahardjo, 2003: 225).

Ada pertanyaan yang perlu diajukan, yaitu: seberapa siap komunitas hukum kita, termasuk Komisi Yudisial, jika benar pengadilan-pengadilan kita menjalankan sepenuhnya strategi *rule breaking* dan *breakthrough* dalam aktivitas berhukum? Pertanyaan ini sebenarnya tidak perlu diajukan apabila orang memahami pendekatan hukum progresif tidak sebagai ideologi yang harus dijalankan untuk semua konteks peristiwa hukum. Tidak semua kasus hukum membutuhkan strategi penerobosan dan pendobrakan aturan. Strategi ini hanya diperlukan apabila koridor hukum yang tersedia tidak lagi dapat mengalirkan arus hukum ke arah yang diharapkan.

Peran Komisi Yudisial

Wajah pengadilan progresif yang dinyatakan oleh Satjipto Rahardjo di atas adalah gambaran ideal tugas pengadilan yang dimotori oleh hakim-hakim yang jujur, bermoral, berdedikasi, dan berkomitmen pada kebenaran dan keadilan tatkala hukum mengalami kejenuhan karena berkatut pada formalisme (Shidarta, 2013). Sistem hukum Indonesia dalam banyak kesempatan mengalami kejenuhan tersebut, sehingga dipandang ada kebutuhan mendesak untuk menjalankan pendekatan hukum progresif.

Persyaratan untuk penggunaan pendekatan hukum progresif ini, sekali lagi terletak pada adanya kebebasan dan keberanian pada hakim-hakim yang jujur, bermoral, berdedikasi, dan berkomitmen pada kebenaran dan keadilan. Terobosan dan dobrakan aturan yang tidak dilandasi oleh nilai-nilai tersebut akan mengundang

risiko yang sama bahayanya dengan formalisme hukum itu sendiri. Sayangnya, sampai saat ini tidak ditemukan suatu mekanisme pendidikan dan rekrutmen yang dapat menjamin lahirnya hakim-hakim yang berkualitas demikian.

Komisi Yudisial memiliki kewenangan yang sangat terbatas untuk dapat mengintervensi pola-pola pendidikan dan rekrutmen hakim-hakim pada semua jenjang peradilan. Harus diakui bahwa peran Komisi Yudisial sebenarnya lebih kepada fungsi pengawasan perilaku sebagaimana pakem yang digariskan oleh konstitusi. Pengawasan inipun diposisikan dari kaca mata eksternal lembaga yudikatif, sehingga efektivitasnya pun sangat bergantung pada itikad baik lembaga pengawas internal yudikatif tersebut untuk bersedia kooperatif atau tidak terhadap kerja Komisi Yudisial.

Dengan segala keterbatasannya itu, Komisi Yudisial tentu dapat melakukan inovasi guna membangun kesadaran para hakim atas pentingnya nilai kejujuran, moralitas, dedikasi, dan komitmen profesional. Dalam konteks ini, Komisi Yudisial tidak cukup hanya bekerja sebagai “pemadam kebakaran” dengan sekadar ikut berperan menyidangkan hakim-hakim “bermasalah”. Justru sebaliknya, Komisi Yudisial wajib membangun jaringan seluas mungkin dengan para hakim yang tidak/belum “bermasalah”.

Pemikiran Satjipto Rahardjo yang menyatakan hakim adalah juga manusia, merupakan titik berangkat yang penting. Untuk itu, Komisi Yudisial harus memposisikan mereka tidak hanya sebagai penyandang profesi hakim semata, tetapi juga sebagai manusia yang hidup dalam ruang-ruang sosial masing-masing. Mereka memiliki keluarga yang perlu dijaga interaksi dan komunikasinya. Mereka juga membutuhkan lingkungan pergaulan kondusif dengan sesama kolega dan dengan warga masyarakat sekitar. Mereka juga perlu peningkatan keterampilan dan kejelasan masa depan karir, dan seterusnya. Semua ini adalah bagian dari apa yang disebut Satjipto Rahardjo sebagai arsitektur lembaga peradilan kita.

Untuk itu, Komisi Yudisial terlebih dulu membutuhkan basis data yang relatif lengkap agar dapat memetakan kondisi hakim di Tanah Air. Data ini merekam kondisi mulai saat rekrutmen, pendidikan, pelatihan, promosi, dan demosi para hakim itu, termasuk kendala-kendala spesifik pada suatu wilayah geografis dan area penugasan mereka. Berkat data yang terus dimutakhirkan itu, Komisi Yudisial dapat memberi usulan atau mengkritisi pergeseran posisi hakim dari satu tempat ke tempat lain. Apabila ada tindakan yang dipandang merugikan hakim-hakim tertentu akibat pergeseran ini, Komisi Yudisial dapat juga melakukan advokasi, atau setidaknya mempertanyakannya ke pihak yang berwenang.

Bertolak dari basis data para hakim ini, akan dapat dibuat pula basis data pengadilan-pengadilan, mulai dari tingkat pertama sampai tingkat kasasi. Komisi Yudisial harus juga memiliki peta terkait kasus-kasus yang menonjol dan perlu diberikan perhatian pada suatu yurisdiksi pengadilan dan bagaimana kecenderungan kasus-kasus ini diputuskan. Hal ini tidak sekali-kali dimaksudkan sebagai bentuk intervensi teknis yudisial yang menjadi porsi kewenangan lembaga yudikatif, tetapi sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari fungsi pengawasan perilaku hakim.

Peran Komisi Yudisial dalam mewujudkan pengadilan progresif, dengan demikian, tidak dapat dijalankan secara pukol rata. Peran Komisi Yudisial pertama-tama harus terlebih dulu diarahkan kepada pembangunan komunitas hakim yang memiliki kesadaran untuk berani berinovasi dengan tujuan yang luhur, bukan tujuan yang *ngawur*.

Penutup

Paparan di atas ingin memperlihatkan suatu ajakan kehati-hatian untuk tidak membuat Komisi Yudisial mudah larut dalam semangat berinovasi secara liar di dalam hukum dengan mengatasnamakan pendekatan hukum progresif. Hakim-hakim yang benar-benar memahami pendekatan ini tidak boleh

memandang pendekatan ini sebagai ideologi. Pendekatan ini tidak boleh diperlakukan sebagai kotak pandora yang bisa menjawab semua permasalahan hukum secara pas.

Atas nama penerobosan dan pendobrakan aturan, pendekatan hukum progresif sangat terbuka untuk disalahgunakan oleh hakim-hakim yang beritikad buruk. Dengan demikian, apabila ada putusan-putusan yang memiliki karakteristik menerobos dan mendobrak tadi, Komisi Yudisial perlu memeriksa latar belakang hakim dimaksud. Alangkah baiknya jika putusan-putusan ini segera dibawa ke forum eksaminasi oleh para pakar/tenaga ahli Komisi Yudisial untuk dikritisi. Apabila benar putusan ini memberi “nilai tambah” bagi penegakan hukum, Komisi Yudisial tentu harus mengapresiasi hakim-hakim yang ada di balik putusan tersebut. Barisan hakim-hakim ini akan dilihat pula konsistensi sikapnya tatkala mereka dihadapkan pada kasus-kasus dengan konteks serupa. Hakim-hakim yang memiliki konsistensi dengan keberanian membuat putusan-putusan yang layak diapresiasi itulah yang menjadi wujud konkret dari hakim-hakim yang mampu mengisi institusi pengadilan progresif kita di masa depan.

Daftar Pustaka

- Rahardjo, Satjipto. 2003. *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Rahardjo, Satjipto. 2006. *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas
- Rahardjo, Satjipto. 2008. *Biarkan Hukum Mengalir: Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Rahardjo, Satjipto. 2009. *Hukum dan Perilaku: Hidup Baik adalah Dasar Hukum yang Baik*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Rahardjo, Satjipto. 2009a. *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Shidarta. 2011. "Posisi Pemikiran Hukum Progresif dalam Konfigurasi Aliran-Aliran Filsafat Hukum: Sebuah Diagnosis Awal" Dalam Myrna Safitri et al. (eds). *Satjipto Rahardjo dan Hukum Progresif: Urgensi dan Kritik*: Jakarta: Epistema Institute & HuMa. Hlm. 51-80.
- Shidarta. 2013. *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Shidarta. 2013a. "Pendekatan Hukum Progresif dalam Mencarikan Kebekuan Produk Legislasi." Dalam Mahfud M.D. et al. *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*. Semarang: Thafa Media. Hlm. 23-38.

“Mitos Peradilan Bersih” (Ketika Etika Mulai Tergerus dan Menjadi Barang Langka)

Dr. Anthon F. Susanto, S.H., M.Hum¹

Pendahuluan

Dari hasil penelitian di banyak negara, kinerja peradilan senantiasa mendapat perhatian (sangat) besar. Hasil survei atau jejak pendapat berbagai elemen masyarakat tentang hal ini terfokus pada kinerja (fungsi) peradilan dalam masyarakat,² yang bertumpu pada persoalan “penegakan hukum”, yaitu bagaimana struktur dan substansi hukum bekerja. Sedangkan aspek budaya hukum jarang disentuh, padahal posisinya sangat penting karena melalui kultur yang kuat maka penegakan hukum oleh peradilan menjadi semakin mumpuni.

- 1 Dosen Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung dan juga Tenaga Ahli di Komisi Yudisial.
- 2 Beberapa telaah sistem peradilan di negara negara maju selalu berbicara tentang fungsi dari sistem peradilan itu atau berbicara lebih khusus mengenai tujuan tujuan dari peradilan kaitannya dengan kehidupan masyarakat. Beberapa tulisan kita temukan dalam berbagai pendapat Rescoe Pond, Cardozo, Holmes. Lihat dalam L.B. Curzon, *Jurisprudence*, Cavendish Publishing, 1975, hlm. 184. Lihat pula dalam Ahmad Ali, *Sosiologi Hukum, Kajian Empiris terhadap Pengadilan*, STIH, Iblam, Jakarta 2004.

Di Indonesia, komentar miring yang ditujukan terhadap peradilan memperlihatkan kondisi lebih rumit. Yaitu mencakup dua aspek penting: *pertama*, lembaga peradilan telah menjadi lembaga yang diyakini sangat korup (*judicial corruption*) dan penuh dengan praktik-praktik yang (sangat) mencederai nilai nilai keadilan.³ *Kedua*, pengawasan terhadap sistem peradilan terasa (sangat) lemah,⁴ yaitu terhadap polisi, jaksa, dan khususnya kepada para hakim (termasuk hakim agung) yang dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA).

Persoalan yang sangat krusial adalah bagaimana membangun integritas dan kepribadian aparatur penegak hukum di dalam sistem peradilan, khususnya para hakim.⁵ Dari berbagai hasil seleksi untuk kategori hakim yang dilaksanakan dalam beberapa tahun belakangan ini, persoalan integritas masih merupakan pekerjaan rumah yang pelik dan rumit bagi Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung.⁶

-
- 3 Ahsin Thohari, *Desain Konstitusional Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. VII. No. 1 Maret 2010, hlm. 60-80.
 - 4 Praktik penyalahgunaan kewenangan di lembaga peradilan oleh hakim dari beberapa hasil penelitian disebutkan salah satunya adalah tidak efektifnya fungsi pengawasan, khususnya pengawasan internal (fungsional) perilaku hakim pada badan peradilan. Menurut Mas Ahmad Sentosa lemahnya pengawasan internal disebabkan oleh faktor antara lain: kualitas dan integritas pengawas yang tidak/kurang memadai, proses pemeriksaan disiplin yang tidak transparan, belum adanya kemudahan bagi masyarakat yang dirugikan untuk menyampaikan pengaduan, memantau proses serta hasilnya (ketiadaan akses). Lihat dalam Mas Ahmad Santosa, dalam Malik, *Perspektif Fungsi Pengawasan Komisi Yudisial Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 005/PUU-IV/2006* Jurnal Hukum Vol. 1 No. 2 Desember 2007, Universitas Bung Hatta, hlm. 22-34.
 - 5 Mahkamah Agung RI, 2003 *Cetak Biru Pembaharuan Mahkamah Agung RI*, Jakarta, Kerjasama Mahkamah Agung RI, dengan LelP, The Asia Foundation USAID & Kemitraan, hlm. 93
 - 6 Menurut Ahmad Ahsar, bahwa tidak efektifnya pengawasan internal disebabkan oleh dua faktor. *Pertama*, semangat membela korps (*esprit de corps*), yang mengakibatkan penjatuhan hukuman tidak seimbang dengan

Peradilan kita (saat ini) berada pada kondisi yang tidak memuaskan, bahkan ruang persidangan saat ini tidak lagi steril, namun sangat terbuka bagi tindakan-tindakan ketidakjujuran, kongkalingkong, kebohongan atau perilaku menyimpang dan terutama korupsi.⁷ Sebagaimana dikatakan Satjipto Rahardjo (alm),⁸ “Saat ini pengadilan berubah menjadi pasar yang memperdagangkan putusan, pengadilan terlalu sering mencoreng martabatnya sendiri, dan bersama-sama dengan koruptor telah menjadi benalu di negeri ini”. Dalam

perbuatan. Setiap upaya untuk memperbaiki suatu kondisi yang buruk pasti akan mendapat reaksi dari pihak yang selama ini mendapatkan keuntungan dari kondisi yang buruk itu. *Kedua*, tidak terdapat kehendak yang kuat dari pimpinan lembaga penegak hukum untuk menindaklanjuti hasil pengawasan internal. Kegagalan sistem pengawasan internal hingga saat ini belum dapat diatasi oleh lingkungan lembaga peradilan, walaupun pada saat yang sama melaksanakan peradilan satu atap. Menurut Frank Cross, kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan kebebasan hakim diartikan sebagai kemerdekaan dan kebebasan proses yudisial yang meliputi: (a) bebas dari tekanan, campur tangan, dan rasa takut ketika memeriksa dan memutus perkara. (b) Tidak ada yang dapat menolak putusan hakim; (c) hakim tidak boleh diganggu gugat atau dituntut dengan alasan putusannya salah atau merugikan orang lain; (d) hakim tidak boleh dikenakan suatu tindakan karena tindakannya. Pada kenyataannya hakim masih sangat kuat dipengaruhi dan pengaruh itu muncul dari (a) lembaga-lembaga di luar badan peradilan; baik eksekutif maupun legislatif; (b) lembaga internal di dalam jajaran kekuasaan kehakiman sendiri; (c) pengaruh-pengaruh pihak yang berperkara; (d) tekanan-tekanan masyarakat, baik nasional maupun internasional; (e) pengaruh-pengaruh yang bersifat *trial by press*”. Lihat pendapat Frank Cross dalam Bagir Manan, *Ancaman Pidana terhadap Hakim ketika Menjalankan fungsi yudisialnya*, Varia peradilan Nomor 327, Februari 2013, hlm. 10.

7 Beberapa kasus yang muncul, terkait hakim yang diduga melanggar KEPPH, beberapa diantaranya terkait dengan kasus korupsi, atau suap terhadap hakim. Salah satu yang sangat terkenal, misalnya adalah kasus Hakim Setyabudi dan kasus Toto Hutagalung, terkait dana Bansos di Kota Bandung, yang melibatkan Dada Rosada sebagai salah satu terdakwa. Kasus Hakim Syarifuddin yang tertangkap tangan oleh KPK di rumah dinas di Sunter pada 1 Juni 2011, Hakim Dwi Djanuwanto di Yogyakarta, Hakim Dainuri di Aceh, Hakim Imas Dianasari yang tertangkap tangan oleh KPK pada 30 Juni 2011, dan banyak lagi hakim lainnya.

8 Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, 201, hlm. 90

tulisan lain beliau menyatakan, *“Indonesia tengah dilanda krisis besar. Mahkamah Agung dan pengadilan-pengadilan di bawahnya mendapat sorotan yang sangat keras dari masyarakat dan tidak puas oleh putusan-putusan yang dibuat, serta perilaku para pejabat pengadilan.”*⁹ Sebastian Pompe menyebut tentang runtuhnya pilar hukum Indonesia, yaitu runtuhnya Insitusi Mahkamah Agung.¹⁰

Berdasarkan informasi yang masuk ke Komisi Yudisial, jumlah hakim yang diduga melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH) yang diajukan oleh masyarakat saat ini cenderung meningkat setiap tahunnya. Sejumlah laporan yang masuk dengan variasi perbuatan yang dilakukan oleh hakim.

Peningkatan jumlah hakim yang diduga melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH) yang dilaporkan masyarakat kemungkinan sebagai dampak pemberitaan media massa yang saat ini begitu terbuka. Sebagai contoh hasil riset beberapa surat kabar yang dilakukan Pusat Analisis dan Layanan Informasi Komisi Yudisial, tergambar tentang beberapa pemberitaan penting mengenai hakim: (1) kurangnya sensitivitas hakim dalam memutus perkara, (2) lemahnya moralitas hakim, (3) persoalan integritas, (4) ketidakmampuan hakim menahan godaan dan intervensi, (5) masih kurangnya pemahaman teknis peradilan, sampai kepada perilaku suap, gratifikasi, korupsi dan pelanggaran-pelanggaran asusila.

Gambaran di atas memperlihatkan bahwa alangkah pentingnya posisi manusia, yaitu hakim (dan aparaturnya penegak hukum lainnya) dalam penegakan hukum itu. Mereka merupakan penyangga lemah atau kuatnya hukum itu dijalankan, posisi mereka sangat strategis, sebagaimana dikatakan Normand M. Garland dan Gilbert Struckey sebagai berikut” ...*The Law enforcement officer plays a key role in the successful prosecution of criminal defendant. During the investigation of a crime, officer interview witness, perverse the crime*

9 Satjipto Rahardjo, *ibid.* hlm. 167-168

10 Lihat lebih jauh bukunya Sebastian Pompe, *Runtuhnya Insitusi Mahkamah Agung*, yang diterbitkan oleh Lelp.

*scene, and collect physical evidence, all of which is essential in proving a defendant guilty beyond a reasonable doubt at trial. Sometimes officers would like to avoid appearing in court on their days off, required to cancel or cut their vacations short, or have to give up their precious hours of sleep to be court. Also many officers, like most witnesses, are apprehensive about appearing in court. Nonetheless, the officer must overcome all of these difficulties and do his/her best when this all-important final phase of the criminal process.*¹¹ Posisi itu mengingatkan kita tentang moto dari B.M. Taverne “Berikan aku hakim yang baik, jaksa yang baik, dan polisi yang baik, maka aku akan berantas kejahatan walau tanpa undang-undang sekalipun.”¹²

Peradilan dan Sepakbola

William Pizzi membuat ilustrasi menarik tentang budaya peradilan, yaitu membandingkan peradilan dengan permainan sepakbola. Pizzi melihat bahwa apa yang terjadi di dalam sistem peradilan (meski tidak seluruhnya dan tidak persis betul) terjadi pula di dunia sepakbola.¹³

Sepakbola melibatkan banyak pemain, mulai dari tim kesebelasan, unsur hakim, pelatih, penonton, media-surat kabar dan masyarakat luas, semuanya membentuk apa yang kita sebut “permainan sepakbola”. Seperti sepakbola yang sangat kaya dengan berbagai aspek kehidupan,¹⁴ demikian juga peradilan.

-
- 11 Komunitas Embun Pagi, *Etika dalam sketsa sistem peradilan Pidana*, komunitasembunpagi.blogspot.com, Rabu Desember 2008,
 - 12 Krisna Harahap, *Paradigma Baru Konsep Hakim Transformatif; Perspektif Agenda Reformasi Peradilan*, Buletin Komisi Yudisial Volume V. Nomor 2. Hlm.18
 - 13 Lihat dalam bukunya William T Pizzi, *Trials Without Truth*, New York University Press, 1999,
 - 14 Sepakbola memang sangat kaya dengan berbagai aspek kehidupan, tak heran jika sepakbola juga bisa menjadi sumber refleksi dan permenungan. Sepakbola akhirnya menyisakan sebuah misteri yang tak mungkin dipahami. Mungkin itu sebabnya sepakbola mendekati sebetuk religioistas... Lihat

Berbagai relasi kuasa bisa hadir di ruang sidang atau di ruang penyidikan, beragam kepentingan, egoisme, keinginan, tekad, hasrat akan saling bercampur baur. Masing masing pihak (kesebelasan) berkeinginan untuk menang, dan untuk mencapai itu terkadang dilakukan tindakan dengan akal bulus dan berbagai kebohongan,¹⁵ bahkan sampai kepada bentuk adu jotos di lapangan.

Penonton bisa memuja pemain, wasit atau pelatih, tetapi bisa juga mereka melempari, mengejek, bahkan mencibir dan mencaci semua yang ada di lapangan. Media bertugas untuk memberitahukan kepada masyarakat tentang perilaku apa yang sesungguhnya terjadi di lapangan disertai dengan bumbu-bumbu penyedap (infotainment). Permainan sepakbola adalah konstruksi sosial, yaitu realitas yang dibentuk sedemikian rupa yang terbuka bagi kegiatan apa saja, seperti sebuah medan arena pertempuran yang dapat disusupi oleh mata-mata, broker, makelar, pihak-pihak yang tidak berkepentingan atau mereka yang senantiasa mencari keuntungan dengan memanfaatkan sistem peradilan itu.¹⁶

Sebagaimana pertandingan sepakbola, permainan di lapangan tidak saja ditentukan oleh pemain dan pelatih, tetapi juga orang-orang di luar dari permainan sepakbola itu. Pertandingan menjadi meriah dan setiap tim akan bermain dengan gairah ketika suporter atau penonton memberikan dorongan dan semangat. Bukan hanya itu, pertandingan akan berlangsung menarik ketika terdapat banyak bonus dan hadiah yang akan diberikan. Bahkan permainan sangat ditentukan oleh apa yang dimakan oleh pemain, atau apa yang dimakan oleh pemain pada pagi hari menentukan kualitas pertandingan pada sore harinya.

komentar terhadap bukunya Sindhunata, *Air Mata Bola*, Kompas, Jakarta 2002.

15 JA Barnes, *A Pack of Lies; Sosiologi Kebohongan dan Psikologi Akal Bulus*, Qalam Jogjakarta, 2005, hlm. 90-93

16 Sebuah alamat twitter @Ganjar_bondan, menuliskan "Ada mafia sepakbola, peradilan, minyak, beras, bahkan jengkol, sektor apa yang belum ada mafianya? 20 Juni 2013.

Pertandingan sepakbola ditentukan oleh kepiawanan pelatih atau manajer dalam meracik strategi permainan, bagaimana harus mengganti pemain, mengatur ritme dan pola strategi yang mendukung. Media dan masyarakat ikut menentukan terhadap pola permainan yang dikembangkan di lapangan. Bahkan dalam banyak kasus dapat menentukan kualitas permainan sampai pada pengaturan skor. Di dalam sepakbola ada permainan indah yang menawan namun miskin gol. Ada permainan defensif yang selalu menghasilkan kemenangan.

Pola-pola yang disebutkan di atas, terjadi di ruang pengadilan, ketika advokat harus mengatur strategi bagi kepentingan kliennya, agar setiap langkah yang diambil oleh seorang advokat dapat menghasilkan hal yang lebih positif bagi kepentingan kliennya. Ketika jaksa berupaya agar tuntutan diterima hakim, dan hakim berupaya untuk memutus seadil mungkin.

Di tengah situasi seperti demikian itu, agar permainan menjadi lebih indah dan bersih serta berkeadilan, maka permainan harus dipandu oleh etika,¹⁷ atau lebih khusus adalah “etika profesi”, yaitu sikap menegakan aturan-aturan yang disepakati demi kebaikan manusia, sesuai dengan batasan-batasan dalam melakukan pekerjaan berdasarkan skill atau keterampilan khusus.

Etika profesi mencakup beberapa hal pokok, yaitu (a) tanggung jawab, baik terhadap pekerjaan, hasil, serta dampak

17 Menurut Surahwardi K. Lubis, dalam istilah latin, *etos* atau *ethikos* selalu disebut dengan *mos*, sehingga dari perkataan tersebut lahirlah moralitas atau yang sering diisitilahkan dengan “moral”. Namun demikian, apabila dibandingkan dengan pemakaian yang lebih luas, perkataan etika dipandang lebih luas dari perkataan *moral*, sebab terkadang moral sering dipergunakan hanya untuk menerangkan sikap lahiriyah seseorang yang biasa di nilai dari wujud tingkah laku dan perbuatan nyata. Lihat dalam Surahwardi K Lubis, *Etika Profesi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 3. Frans Magnis Suseno, mengemukakan lima kriteria moral yaitu tentang kejujuran, otentik, bertanggung jawab, kemandirian moral dan keberanian moral; Lihat dalam Abdul kadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung 2006, hlm; 62.

pekerjaan tersebut; (b) keadilan, berkaitan dengan hak-hak orang lain yang wajib dipenuhi oleh kita dalam melakukan profesi; (c) Otonomi, hal ini dimaksud memberikan kewenangan kepada setiap orang sesuai dengan tuntutan dalam menjalani profesi itu.

Etika profesi adalah sikap hidup berupa keadilan untuk memberikan pelayanan profesional terhadap masyarakat dengan penuh ketertiban dan keahlian sebagai pelayan dalam rangka melaksanakan tugas berupa kewajiban terhadap masyarakat.

Kode etik profesi adalah sistem norma, nilai, dan aturan profesional tertulis yang secara tegas menyatakan apa yang benar dan baik, serta apa yang tidak benar dan apa yang tidak baik. Kode etik menyatakan bahwa perbuatan apa yang benar atau salah, perbuatan apa yang harus dilakukan dan apa yang dihindari. Dengan demikian, kode etik akan melindungi permainan dalam realitas peradilan dari perbuatan yang tidak profesional.

Kode etik paling tidak (a) memberikan pedoman bagi setiap anggota profesi tentang prinsip profesionalitas yang digariskan; (b) merupakan sarana kontrol sosial bagi masyarakat atau profesi yang bersangkutan; (c) mencegah campur tangan pihak di luar organisasi profesi tentang hubungan etika dalam keanggotaan profesi.

Masyarakat telah memberikan sorotan pada cara dan hasil kinerja peradilan sebagai tumpuan dan sekaligus benteng terakhir dalam penegakan hukum, keadilan, dan kebenaran. Hal demikian itu, tidak dapat dipahami secara negatif, namun harus dipandang sebagai upaya positif. Hakikatnya, “semua sorotan dan kritik masyarakat terhadap sistem praktik penegakan hukum, khususnya yang berkaitan dengan ruang lingkup hakim dan peradilan tersebut, bertujuan untuk menjadikan seluruh hakim di Indonesia sebagai hakim yang mengetahui kebenaran dan dengan memutus melalui kebenaran pula. Hakim tidak hanya sekedar mengadili, tetapi juga memberikan keadilan”.¹⁸

18 Kusnu, Goesniadhi, *Prinsip Pengawasan Independensi Hakim*, Jurnal Hukum No. 3 Vol. 14 Juli 2007 hlm. 436-447.

Mitos Etika serta Ancaman Penggerusan

Kita dapat mengatakan bahwa ada keterkaitan antara kepercayaan masyarakat dengan peradilan yang baik, dan kita percaya bahwa peradilan yang baik hanya dapat dicapai apabila peradilan itu menjalankan etika dengan baik, sehingga kita dapat membuat sebuah catatan awal untuk merelasikan hal ini. Bahwa etika peradilan yang baik dapat menciptakan kultur peradilan yang bersih yang dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap kinerja peradilan.

Sebagaimana dikatakan oleh Sam Souryal *“Code of ethics serve two major purposes. First, they provide moral guildelines for practitioners of criminal justice....second, codes of ethics define professionalism behaviour in the work place”*.¹⁹ Etika dapat mendekatkan proses yang mengarahkan ke jalan menuju keadilan, keberadaan etika akan meningkatkan profesionalisme aparatur penegak hukum. Tidak ada tujuan lain dalam hukum untuk ditegakkan, melainkan keadilan tujuannya, sedangkan penegakan hukum yang baik tersebut tidak akan bisa dimungkinkan terjadi apabila aparat penegak hukumnya tidak memiliki profesionalisme.²⁰

Sebuah sistem peradilan yang kemudian di dalamnya dipenuhi oleh banyak prasangka akan menimbulkan lebih banyak pekerjaan rumah dibandingkan dengan respon masyarakat yang sangat rendah pada peradilan. Hal ini dapat dilihat dalam sebuah kausalitas yang cukup jauh, bahwa ketika terjadi kasus kasus penting, warga dapat bereaksi dengan marah, demonstrasi, atau sebuah keresahan yang berujung kerusuhan sipil. Sayangnya, sekalipun biaya telah dikeluarkan dengan sangat banyak, menyita berbagai tenaga untuk melakukan upaya pembaharuan, Indonesia tidak memiliki sitem peradilan yang sangat kuat. Hal itu sudah

19 Lebih detail di dalam buku Sam Souryal, *Ethics in Criminal Justice; In Search of The Truth*, Anderson Publishing, September 2010;

20 Komunitas EmbunPagi, *Op.,Cit.*

disadari cukup lama, sekalipun kita masih bermimpi “seolah olah peradilan kita baik-baik saja”. Kita menyadari bahwa prosedur peradilan tidak dapat diandalkan untuk menghasilkan putusan yang akurat dan terpercaya. Bukan hanya masyarakat yang tidak percaya, namun orang-orang di dalam sistem itu sendiri tidak memiliki kepercayaan terhadap prosedur peradilannya sendiri.

Seberapa besar keterkaitan etika dapat mendorong perilaku peradilan menjadi lebih positif? Etika menempatkan profesionalisme dan pencarian keadilan yang penting bagi institusi guna meningkatkan fungsinya dan masyarakat pada umumnya. Karena dua hal tidak dapat dipisahkan dalam menerapkan etika dalam penegakan hukum, yakni yang disebut oleh Souryal sebagai “*Dual Essence of Criminal justice: The Social Order and The Moral Order*”. Bagaimana moral individual yang mencapai pada sikap dan tindakan etis bagi aparat ini mampu dikombinasikan ke luar dan membaur dengan moral kolektif masyarakat.²¹

Bahkan dalam sebuah penyampaian yang cukup berapi-api, Jimly Asshiddiqie ingin memperkenalkan tentang “*sistem peradilan etika – penyelenggaraan negara*”. Menurut Jimly, “Kita memerlukan Undang-Undang Etika Penyelenggaraan Negara”.²² Peradilan etik ini perlu diperkenalkan dengan infrastruktur etika. Infrastruktur etika ini komplementer terhadap infrastruktur hukum. Jadi menurut Jimly, peradilan etik ini sebagai mekanisme kontrol perilaku pejabat publik kita.²³

Misi suci sistem peradilan di Indonesia bukan hanya menegakkan hukum demi hukum itu sendiri. Sebagaimana dikatakan Holmes, “*The Supreme Court is not of Justice, it is a court*

21 Komunitas Embun Pagi, *Ibid.* dengan mengutip pendapat Sam Souryal, dikatakan “*the demographic and social differences among communities, affluent or unprivileged as the case may be, require different approaches at the administration of justice*”.

22 Jimly Asshiddiqie, *Jimly telah memperkenalkan Peradilan Etik ke Presiden, Republika*, Kamis September 2013.

23 Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*

of law”, melainkan untuk menegakkan hukum demi keadilan, baik bagi individu maupun bagi masyarakat. Hal ini tercermin dari setiap putusan hakim di Indonesia, yang diawali dengan ungkapan yang sangat religius, yakni “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa”.²⁴

Namun mengapa ketika kita berbicara perilaku yang seharusnya dilakukan oleh aparat peradilan, ternyata pelanggaran berlangsung terus dan begitu masif dilakukan dalam dunia peradilan kita? Paling tidak terdapat dua hal besar, yaitu *pertama* adalah persoalan umum yang terjadi secara meluas dan melanda kehidupan kita, dan *kedua*, hal yang khusus ada di seputar persoalan peradilan dan perilaku aparat penegak hukumnya.

Persoalan umum itu, sebagaimana dikemukakan seorang pakar etika yang terkenal Simon Blackburn,²⁵ paling tidak mencakup 7 (tujuh) ancaman krusial yaitu:

1. *Kematian Tuhan*; yaitu ketika kepercayaan religius telah kehilangan kekuatan dan cengkramannya digusur oleh ideologi-ideologi buatan, seperti liberalisme, kapitalisme, pragmatisme dan lainnya (di Barat maupun di Timur). Seorang penyair Rusia Detroyevsky, “*Jika Tuhan memang telah mati, benarkah segalanya diperbolehkan?*” Lantas, bagaimana bisa ada hukum jika tidak ada pembuat hukum?
2. *Relativisme*; dengan memudarnya kekuatan spiritualitas, maka biasanya manusia mencari pengganti otoritas supranatural. Muncul spektrum penilaian mengenai apa yang diharapkan dan apa yang dianggap menyimpang, yang bergeser menjadi subjektivisme. Setiap kebudayaan atau masyarakat memiliki kebenarannya sendiri, setiap individu pun mempunyai kebenarannya sendiri.

24 Antonius Sudirman, *Hati Nurani Hakim dan Putusannya*, PT Citra AdtyaBahkti, Bandung, 2007, hlm.1

25 Simon Blackburn, *Being Good, A Short Introduction to Ethics*, Oxford University Press New York, 2000.

3. *Egoisme*;Kebutuhan pribadi dalam banyak hal dapat merenggut kepentingan umum dan kepentingan lainnya, konsumsi dan kemewahan tetap mendominasi, kekuasaan dan hasrat menjadi ungkapan riil tentang manusia adalah hewan yang jenius, serba bisa namun sekaligus serakah dan egois.
4. *Teori Evolusi*; Teori Evolusi dalam biologi dan psikologi saat ini telah menyeret kita memahami akan pentingnya *survival for the fittest*, yang alih-alih memperlihatkan egoisnya manusia, namun pada kenyataannya hal itu memperlihatkan tentang hubungan untung rugi bagi manusia; tolonglah aku maka kau akan ku tolong, garuklah punggungku, nanti kalo punggungmu gatal akan ku bantu untuk menggaruk. Dawkins dalam "*The Selfish Gene*" mengatakan, pada dasarnya (secara genetis) sangat egois itu pada akhirnya menikmati persaingan yang kejam dengan mengalahkan gen-gen lainnya?
5. *Determinisme dan kesia-siaan*; Pandangan ini menyatakan bahwa "semua telah tersedia dalam gen", etika dan moral menjadi tidak berguna. Persoalan ini membuat susunan genetik yang kita miliki menyiratkan kesia-siaan etika, terutama kesia-siaan petuah moral, pendidikan, atau pengalaman. Menurut pandangan ini moral mungkin tidak bermanfaat sebab berupaya mengubah alam yang sudah tetap. Oleh karena itu, tidaklah mengherankan apabila kebohongan, ketidakjujuran, perilaku manipulatif, kekerasan, koruptif merupakan kegiatan yang lazim kita dapati, dan seolah-olah memperlihatkan bahwa kita menjalani kehidupan dengan ketidakberadaan dan kesia-siaan.
6. *Tuntutan-tuntutan yang tidak masuk akal*; tentang hal ini kita dapat membahasnya paling tidak dari dua hal. *Pertama*, misalnya mari kita lihat moralitas yang berpusat pada sekumpulan aturan yang sederhana namun abstrak. "Janganlah berdusta", renungkanlah, maka kita cenderung untuk menyetujuinya. Namun *kedua*, bagaimana dengan

“dusta putih”, yaitu dosa yang diterima dan diampuni secara sosial, semacam dusta keputusan yang diucapkan karena karena jika kebenaran disampaikan akan mengakibatkan bencana; semisal berbohong kepada seorang pembunuh gila bahwa anak kita sedang tidak ada di rumah. Atau misalnya ketika pramugari dan pilot mengatakan kepada penumpang (untuk membuatnya tenang dan tidak panik), bahwa pesawat hanya mengalami guncangan kecil, sekalipun kondisinya pesawat itu sebentar lagi jatuh. Atau seorang suster dan dokter atau seorang istri yang berkata kepada suaminya bahwa kankernya bukan kanker yang ganas padahal dapat membunuhnya.

Oleh karena itu, penting bagi moralitas bahwa hendaknya etika memuat apa saja yang kita tuntut harus masuk akal satu sama lain. Artinya kita ingin merespon tuntutan-tuntutan yang masuk akal, karena kita tidak dapat menyelesaikan seluruh persoalan dunia, tetapi penting bagi kita untuk untuk melakukan langkah terbaik guna mengatasi persoalan-persoalan yang sanggup kita selesaikan. Sepertinya optimis namun itu sangat mengganggu.

7. *Kesadaran Palsu*; Pada tataran ini kita menemukan banyak argumen tentang etika yang berfungsi lain. Misalnya bagi seorang feminis, etika dalam banyak hal adalah instrumen penindasan, terutama melihat perspektif laki-laki yang memperlakukan wanita sebagai makhluk lemah yang harus dilindungi adalah upaya pelemahan wanita itu sendiri; atau dalam perspektif marxis, dikatakan bahwa etika sebagai sebuah alat perlindungan kelas, khususnya kelas yang berkuasa. Bahkan dalam banyak kasus, etika merupakan sarana yang ampuh untuk menahan intervensi hukum terhadap profesi tertentu. Sekalipun terdapat kebenaran di dalamnya namun kita menyadari bahwa hal itu adalah aspek minor atau lokal dari persoalan yang tengah kita bahas sesungguhnya.

Sebuah Harapan atau Alternatif Semu?

Bagaimana agar peradilan bisa menjadi kuat? Dan memiliki cukup amunisi untuk mampu menjadi sarana menyelesaikan problem-problem hukum dan sosial. Untuk itu Pizzi mengatakan, *"apabila peradilan ingin menjadi kuat, maka peradilan itu sendiri memiliki cukup keyakinan terhadap mekanisme yang dijalankan peradilan"*.²⁶ Tentu menjadi sebuah lelucon dan argumentasi yang bodoh bahkan konyol apabila dikatakan bahwa sistem peradilan mampu menyembuhkan masalah-masalah sosial seperti narkoba, korupsi, rusaknya struktur keluarga, kesenjangan ekonomi yang nyata atau persoalan sara di masyarakat. Namun sesuatu hal dapat dipastikan bahwa apabila peradilan tidak kuat maka persoalan-persoalan masyarakat akan bertambah parah, terutama menyangkut masalah-masalah penting atau terbuka luas. Masyarakat harus merasa yakin, peradilan memiliki tingkat akurasi yang tinggi dalam mempertimbangkan rasa adil dan hukuman yang dijatuhkan.

Sistem peradilan akan diuji oleh banyak hal dalam praktik yang terbuka di masyarakat, terutama untuk kasus-kasus berat seperti kasus-kasus yang saat ini muncul ke permukaan, yaitu kasus kekerasan seksual, yang dapat menjadikan peradilan sebagai arena publik. Hal ini berbeda apabila melihat kasus-kasus lalu lintas atau kasus kecil lainnya yang kemudian masyarakat menjadi tidak respon atau tidak terlalu peduli. Kemungkinan hal ini terkait dengan gradasi nilai yang dianut oleh masyarakat itu.

Sebuah sistem peradilan yang kuat dapat mendorong masyarakat untuk dengan segera melaporkan kasus mereka atau kasus yang terjadi di seputarnya, karena mereka memahami bahwa kasusnya akan ditangani dengan cepat dan penuh respon. Hal demikian juga dapat mendorong masyarakat untuk memberikan kesaksian yang baik. Namun demikian sebuah peradilan yang lemah membuat para korban enggan untuk datang demikian pula

26 William T Pizzi, *Trials Without Truth, Op.,Cit*,

masyarakat yang bersaksi, mereka tahu bahwa sistem sudah tidak berfungsi dengan baik, atau dengan kata lain warga negara menjadi siap berkorban di pengadilan ketika diminta.

Pandangan di atas mendorong kita bahwa membicarakan kinerja peradilan di mana pun dan bagaimana pun sebuah sistem peradilan, maka dia akan dijalankan secara formal prosedural. Meski seformal apapun prosedur itu, tetaplah peradilan harus lebih peka pada persoalan yang terkait dengan kebenaran. Saya percaya bahwa sistem peradilan kita memiliki sehimpunan prioritas, dan saya melihat bahwa sistem peradilan kita menempatkan prioritas formal pada kebenaran masih sangat rendah. Bahwa persoalan hukum acara menjadi penting, untuk memperhatikan hak-hak tersangka, pelanggaran terhadap prosedur formal sesungguhnya adalah salah satu bentuk betapa rendahnya proses di dalam sistem peradilan.

Beberapa kesulitan yang dialami oleh peradilan kita memperlihatkan bahwa fakta dalam proses pemeriksaan peradilan sangat sedikit memiliki akses pada seluruh arsip investigatif. Atau seberapa banyak aparat peradilan mampu menyerap berbagai informasi yang tersedia dan disediakan oleh perangkat-perangkat teknologi kita yang canggih, sehingga polisi, jaksa, atau hakim dapat lebih aktif dalam produksi bukti, dan dapat merubah pandangan-pandangan besar yang menentukan. Saat ini peradilan kita memiliki kesenjangan informasi yang besar, tentang apa yang diketahui oleh peradilan dengan apa yang diketahui oleh masyarakat. Pendek kata, aparat peradilan kita tidak disiapkan secara khusus untuk menghadapi kendala-kendala informasi yang sangat canggih yang sesungguhnya sangat penting bagi proses pengungkapan kebenaran.

Kita harus yakin bahwa semakin cepat sistem peradilan merespon korban kejahatan dengan perilaku yang lebih bermartabat, maka keuntungan besar akan dapat diperoleh. Aparatur penegak hukum harus berupaya untuk mendorong agar pelaku-pelaku kejahatan bersikap untuk lebih jujur dan apa adanya ketika

berhadapan dengan aparat hukum seperti, polisi, jaksa dan hakim, karena sistem peradilan yang lemah tidak akan mendorong keterusterangan pihak-pihak yang berperan di dalamnya.

Sistem peradilan yang lemah mendorong mereka yang telah melakukan kejahatan untuk bertahan dan menawar suatu penawaran bersalah yang menjamin mereka hukuman yang lebih ringan daripada yang mereka sepatasnya dapatkan. Hal itu juga mendorong para tersangka untuk mengambil risiko untuk dibebaskan saat pengadilan, karena hasil dari pengadilan adalah soal keberuntungan semata. Sekalipun adanya barang bukti yang cukup dan memberatkan, selalu ada kemungkinan terdakwa akan bebas, jika jaksa beruntung, atau melakukan tindakan-tindakan yang kurang terpuji. **Martin Shapiro**²⁷ menjelaskan tentang bentuk ideal pengadilan yang diadopsi dari banyak literatur, yang terdiri dari 4 (empat) elemen yaitu :

- a. Hakim yang independen.
- b. Menggunakan norma-norma yang telah ada sebelumnya.
- c. Mencari cara kerja lawan.
- d. Untuk mencapai sebuah keputusan dikotomi di mana satu dari kelompok yang berselisih dinyatakan benar menurut hukum dan pihak lainnya dinyatakan salah menurut hukum.

Shapiro juga mencoba mendemonstrasikan bahwa tak ada satupun dari elemen-elemen tersebut di atas yang tetap berlaku bagi seluruh sistem hukum utama untuk seluruh lingkup masyarakat kontemporer dan historis. Dengan memberi contoh peradilan di Inggris Shapiro menjelaskan, pada abad ke-19, otonomi kokoh yang telah dicapai sejak abad ke-17 dan abad ke-18 telah dihentikan oleh sebuah Parlemen yang lebih efektif. Pengadilan di Inggris pada abad ke-20 telah menciptakan sebuah badan administratif hukum yang membawahi (hampir) secara keseluruhan pengadilan yang

27 Martin Shapiro, *Courts; A Comparative and Political Analysis*; University of Chicago Press, Chicago, 1981, hlm. 1

ada hingga disiplin dari sebuah administratif negara.²⁸

Shapiro tidak menyangkal bahwa pengadilan Inggris menikmati kebebasan yang besar dari campur tangan pemerintah dalam kasus-kasus tertentu, meski pemerintah tetap tidak ragu-ragu untuk memutarbalikan sejumlah keputusan pengadilan yang telah disetujui oleh badan legislatif. Bagaimanapun tuntutanannya, sebagaimana dikatakan Shapiro, gagasan dari kebebasan hukum sangat ambigu dan menyesatkan karena tidak dapat disajikan sebagai sebuah batu-ujian dari ‘kepengadilanan’.²⁹

Penegak hukum memiliki posisi penting dengan segala kewenangan yang dimilikinya. Polisi bisa melakukan penangkapan, demikian pula jaksa dapat melakukan penuntutan, adapun hakim dapat mengalihkan kepemilikan seseorang, mencabut kebebasan warga negara, menyatakan tidak sah tindakan sewenang-wenang pemerintah terhadap masyarakat, bahkan dapat menghilangkan hak hidup seseorang.³⁰ Wewenang yang sedemikian besar itu dilaksanakan dalam kerangka penegakan hukum, kebenaran, dan keadilan. Kewenangan aparaturnya penegak hukum yang demikian itu di satu sisi menuntut tanggungjawab yang tinggi, sehingga keputusannya dapat dipertanggungjawabkan secara horisontal kepada manusia dan vertikal kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Dilihat dari sudut birokrasi, sistem peradilan terkait dengan tiga kriteria: *efektivitas*, *efisiensi* dan tentu saja *kejujuran*. Efektivitas, dinilai dalam segi apakah peradilan mampu menjadi pilar dalam penegakan hukum, artinya seberapa besar peradilan memberikan jawaban terhadap kegelisahan masyarakat. Efisiensi, terkait dengan pembiayaan dari apa yang dilakukan oleh peradilan yang dihubungkan dengan apa yang dapat dicapai. Artinya apakah pembiayaan dari apa yang mereka lakukan terdapat upaya

28 Martin Shapiro, *Ibid*, hlm. 124.

29 *Ibid*, hlm. 124-125.

30 Dudu Duswara Machmudin, *Peranan keyakinan hakim dalam memutus suatu perkara di pengadilan*, Varia Peradilan 252 Oktober 2006 MA. RI hlm. 51.

minimalisasi bagi birokrasi peradilan.

Efisiensi dan efektivitas secara berturut-turut berkait dengan biaya dan keuntungan-keuntungan dari kegiatan peradilan. Meskipun keduanya harus dilihat dengan penilaian penampilan, pada saat tertentu peradilan mungkin memberikan perhatian yang lebih besar kepada salah satunya. Kejujuran, berada di antara kedua kategori dan merupakan masalah paling peka bagi masyarakat umum. Di sini perhatian terpusat pada bagaimana peradilan memperlakukan masyarakat, atau mereka yang masuk dalam proses dengan sepantasnya, secara hukum dan moral, tanpa mengindahkan keefektifan mereka dalam memutus perkara atau efisiensi mereka dalam mengurangi biaya.

Peradilan hakim, sebagaimana dikatakan HLA Hart, seharusnya berfungsi sebagai '*costusmorum*'³¹, yaitu semacam sensor umum dan pemandu perilaku publik. Artinya, peradilan harus mengorbankan prinsip-prinsip legalitas yang selama ini menjadi anutan. Dalam posisinya sebagai sensor umum itu, kualitas peradilan sangat menentukan, tujuan peradilan akan memiliki pertimbangan tajam demi kepentingan lebih luas yang mengharuskannya ada di garda terdepan dalam menjamin aspek moralitas dan etika.

Atau sebagaimana dikutip oleh Mochtar Kusumaatmadja, dari Roscoe Pound, bahwa hukum dapat memainkan suatu peranan yang berarti dalam proses pembaharuan. Pengalaman menunjukkan bahwa di Amerika Serikat terutama setelah dilaksanakan New Deal mulai dari tahun tiga puluhan, hukum dipergunakan sebagai alat untuk mewujudkan perubahan-perubahan di bidang sosial. Peranan hukum dalam bentuk keputusan-keputusan Mahkamah Agung Amerika Serikat dalam mewujudkan persamaan hak bagi warga negara berkulit hitam merupakan contoh yang paling mengesankan dari peranan yang progresif yang dapat dimainkan

31 HLA Hart, *Law, Liberty and Morality; Hukum, Kebebasan, dan Moralitas*; Genta Publishing, Jogyakarta, 2009, hlm. 16

oleh hukum dalam masyarakat.³²

Diperlukan adanya penegak hukum yang memiliki integritas, kejujuran, dan tekad untuk melakukan pembaharuan hukum guna menciptakan peradilan yang agung dan memulihkan lembaga pelaksana tugas yudisial menjadi pengadilan yang berwibawa, professional, dan akuntabel sesuai dengan visi Mahkamah Agung, “yaitu terwujudnya badan peradilan Indonesia yang Agung”. Atau sebagaimana yang menjadi tugas Komisi Yudisial, “Menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”. Sungguh sebuah harapan atau tujuan mulia serta brilian, bagaimana seorang hakim agar senantiasa menjunjung tinggi nilai nilai kebenaran, keadilan, dan kemandirian di dalam menjalankan tugasnya terhadap kasus kasus yang diadili. Karena tanpa itu, profesionalisme penegak hukum menjadi nuansa materialistis dan pragmatis, bukan sebagai penegak keadilan bagi masyarakat.³³ Jika materialisme dan pragmatisme mewarnai profesionalisme hukum, maka ide negara yang berkeadilan dan berdasar hukum hanya merupakan cita-cita. Jika demikian wibawa pengadilan akan terus merosot.

Pengawasan terhadap peradilan menjadi penting dengan optimalisasi fungsi pengawasan diharapkan perilaku perilaku menyimpang di dalam peradilan dapat di diantisipasi dan diperbaiki. Paling tidak kontrol internal ini dapat; (1) memastikan tingkat konsistensi tindakan yang dihadapkan kepada beragam tugas; (2) bahwa tugas yang dijalankan memiliki fondasi yang kokoh; (3) mengembangkan dan menjelaskan prioritas fungsi kontrol dalam penegakan hukum; (4) mempertinggi keterampilan dan memberikan panduan yang jelas; (5) mencegah terjadinya kegagalan paralel; (6) memperkuat hubungan dengan masyarakat.

32 Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung, Alumni, 2002. hlm. 13-

33 Awaluddin, *Hakim yang Ideal menurut Kacamata Islam*, dalam www.komisiyudisial.go.id.

Daftar Pustaka

Buku :

- _____. 2003. *Cetak Biru Pembaharuan Mahkamah Agung RI*. Jakarta: Kerjasama Mahkamah Agung RI, dengan LeIP, The Asia Foundation USAID & Kemitraan.
- Ali, Ahmad. 2004. *Sosiologi Hukum, Kajian Empiris terhadap Pengadilan*. Jakarta: STIH, Iblam, Jakarta.
- Barnes, JA. 2005. *A Pack of Lies: Sosiologi Kebohongan dan Psikologi Akal Bulus*. Yogyakarta: Qalam Yogyakarta.
- Blackburn, Simon. 2000. *Being Good, A Short Introduction to Ethics*. New York: Oxford University Press New York.
- Curzon, L.B. 1975. *Jurisprudence*. Cavendish Publishing.
- Hart, HLA. 2009. *Law, Liberty and Morality: Hukum, Kebebasan, dan Moralitas*. Yogyakarta : Genta Publishing.
- Kusumaatmadja, Mochtar. 2002. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni.
- Lubis, Surahwardi K. 2008. *Etika Profesi Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Muhammad, Abdul Kadir. 2006. *Etika Profesi Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bhakti.
- Pizzi, William T. 1999. *Trials Without Truth*. New York University Press.
- Pompe, Sebastian. _____. *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*, Jakarta: LeIP.
- Rahardjo, Satjipto. _____. *Penegakan Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas.

Shapiro Martin. 1981. *Courts; A Comparative and Political Analysis*.
Chicago: University of Chicago Press.

Sindhunata. 2002. *Air Mata Bola*. Jakarta: Kompas.

Souryal, Sam. 2010. *Ethics in Criminal Justice; In Search of The Truth*.
Anderson Publishing.

Sudirman, Antonius. 2007. *Hati Nurani Hakim dan Putusannya*.
Bandung: PT Citra AdityaBhakti.

Koran dan Jurnal :

Asshiddiqie, Jimly. Kamis, September 2013. *Jimly telah memperkenalkan Peradilan Etik ke Presiden dalam Koran Republika*.

Harahap, Krisna. *Paradigma Baru Konsep Hakim Transformatif; Perspektif Agenda Reformasi Peradilan dalam Buletin Komisi Yudisial Volume V. Nomor 2*.

Goesniadhi, Kusnu. 2007. *Prinsip Pengawasan Independensi Hakim dalam Jurnal Hukum No. 3 Vol. 14*.

Thohari, Ahsin. 2010. *Desain Konstitusional Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia dalam Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. VII. No. 1*.

Machmudin, Dudu Duswara. 2006. *Peranan Keyakinan Hakim dalam Memutus Suatu Perkara di Pengadilan dalam Varia Peradilan 252 Oktober 2006*.

Croos, Frank dalam Bagir Manan. 2013. *Ancaman Pidana terhadap Hakim ketika Menjalankan Fungsi Yudisialnya dalam Varia peradilan Nomor 327, Pebruari 2013*.

Santosa, Mas Ahmad dalam Malik. 2007. *Perspektif Fungsi Pengawasan Komisi Yudisial Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor*

005/PUU-IV/2006 dalam Jurnal Hukum Vol. 1 No. 2 Desember 2007, Universitas Bung Hatta.

Website :

Awaluddin, *Hakim yang Ideal menurut Kacamata Islam* dalam www.komisi Yudisial.go.id.

Komunitas Embun Pagi. Desember 2008. *Etika dalam Sketsa Sistem Peradilan Pidana* dalam komunitasembunpagi.blogspot.com.

Penguatan Kelembagaan Komisi Yudisial dalam Mendukung Pelaksanaan Wewenang dan Tugas Komisi Yudisial

Danang Wijayanto, Ak., M.Si dan
Festy Rahma Hidayati, S.Sos

I. Pendahuluan

Dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 menyebutkan, “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Artinya, kehidupan berbangsa dan bernegara berada dalam aturan-aturan hukum. Siapapun warga negara, baik memiliki kedudukan atau tidak, wajib tunduk dan patuh pada hukum. Demikian juga dengan para pemegang kekuasaan, yang ada di pusat maupun di daerah, harus menjadikan hukum sebagai rambu-rambu dalam melaksanakan wewenang dan tugas agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Seperti yang dikatakan oleh Lord Acton: kekuasaan itu cenderung korup.

Kekuasaan yang cenderung korup terkonfirmasi dengan begitu banyak pemegang kekuasaan tersebut yang tersandung kasus korupsi. Mulai dari anggota DPR, DPRD, bupati/walikota, gubernur, pejabat di kementerian, hingga aparat penegak hukum.¹

1. Data di KPK hingga per 31 Maret 2014 ada sejumlah 402 yang telah didakwa

Dengan banyaknya jumlah terdakwa korupsi menunjukkan begitu masif dan sistematisnya perbuatan tersebut. Tanpa disadari dampak korupsi membuat ekonomi biaya tinggi, investasi yang diperlukan untuk meningkatkan kegiatan ekonomi amat mahal. Sebab, setiap proses ekonomi selalu harus dilalui “pintu” yang namanya korupsi, dan rakyatlah yang harus membayar apa yang dinikmati para koruptor.²

Salah satu cabang kekuasaan yang rentan terhadap perbuatan korup, yaitu kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman yang dijalankan oleh Mahkamah Agung dan lembaga peradilan di bawahnya dijalankan secara merdeka untuk menegakkan hukum dan keadilan. Penegakan hukum dan keadilan bukan saja melaksanakan atau menerapkan undang-undang saja. Tetapi sesungguhnya menerapkan juga ide, kultur, dan cita-cita karena di dalam hukum termuat nilai-nilai dan gagasan tentang kebaikan.

Leon Fuller mengutarakan prinsip-prinsip yang adil tersebut dalam bukunya *The Morality of Law*, yaitu: (i) harus ada aturan-aturan sebagai pedoman dalam pembuatan keputusan, pedoman ini dilakukan oleh pemilik otoritas berdasarkan aturan-aturan yang umum; (ii) aturan-aturan yang menjadi pedoman bagi otoritas tidak boleh dirahasiakan, melainkan diumumkan; (iii) aturan-aturan harus dibuat untuk menjadi pedoman bagi kegiatan-kegiatan di kemudian hari; (iv) hukum-hukum harus dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dimengerti oleh masyarakat biasa, Fuller menamakan ini sebagai suatu hasrat kejelasan; (v) aturan-aturan tidak boleh bertentangan satu sama lain; (vi) aturan-aturan tidak boleh menyaratkan perilaku yang di luar pihak-pihak yang terkena, artinya hukum tidak boleh memerintahkan sesuatu yang tidak mungkin dilakukan; (vii) dalam hukum harus ada ketegasan,

dengan Tindak Pidana Korupsi, lihat “<http://acch.kpk.go.id/statistik-penanganan-tindak-pidana-korupsi-berdasarkan-tingkat-jabatan>”

2 “*Surga Para Koruptor*”, editor HCB Dharmawan, AL Soni BL de Rosari, Kompas Jakarta, Desember 2004, hlm 16

hukum tidak boleh diubah-ubah setiap waktu, sehingga orang tidak bisa lagi mengorientasikan kegiatannya kepadanya; (viii) harus ada konsistensi antara aturan-aturan yang diumumkan dengan pelaksanaan senyatanya.³

***Judicial Corruption* dan Pentingnya Komisi Yudisial**

Dunia pengadilan memiliki posisi penting dalam sistem sosial kemasyarakatan karena institusi ini menjadi satu-satunya lembaga formal yang diberi kekuasaan untuk menyelesaikan setiap persoalan hukum demi terciptanya keadilan. Namun bersamaan dengan itu, muncul persoalan *judicial corruption* yang menjadi contoh buruknya penegakan hukum di negeri ini. Keadaan ini telah disadari sebagai masalah terbesar di negeri ini. Seperti yang dikatakan William C. Prillaman dalam tulisan Ridarson Galingging:

Judicial Corruption jelas merupakan ancaman yang sudah sangat membahayakan. Ia merupakan ancaman terhadap kemandirian hakim, karena ia menciptakan suatu hubungan antara pencari keadilan dengan lembaga peradilan dan mengakibatkan lahirnya putusan akhir pengadilan yang tidak didasarkan atas pertimbangan keadilan hukum sama sekali. *Judicial corruption* juga menyebabkan tidak efisiennya pengadilan. Ia jelas telah menyebabkan sulitnya pengadilan diakses oleh warga negara yang berpendapatan rendah.⁴

Judicial corruption telah menjadi persoalan yang hingga saat ini terus saja terjadi dan belum ditemukan formula yang tepat untuk menyelesaikan persoalan tersebut. Salah satu lembaga yang kemudian muncul untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim adalah Komisi Yudisial.

3 Seperti dikutip dalam buku "*Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku III*", editor AAG Peters dan Koesriani Siswoseobroto, Pustaka Sinar Harapan, 1990, hlm 61-62

4 Ridarson Galingging, S.H., LL.M, "*Membangun Sistem Peradilan yang Menjunjung Tinggi Prinsip Keadilan Sebagai Amanat Reformasi Peradilan*", Bunga Rampai Komisi Yudisial, 2008, hlm 256.

Awal munculnya Komisi Yudisial dimulai ketika sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI digelar. Saat itu, amandemen UUD 1945 ketiga disahkan pada 9 November 2001. Ketika itu timbul gagasan untuk membentuk lembaga pengawas eksternal yang diberi tugas menjalankan fungsi *checks and balances* dalam kekuasaan kehakiman.

Kehadiran lembaga pengawas peradilan diharapkan agar kinerja pengadilan transparan, akuntabel dan imparisial, serta mengedepankan aspek kepastian, keadilan, dan kemanfaatan. Oleh karena itu, letak Komisi Yudisial dalam Pasal 24B UUD 1945 merupakan satu kesatuan dalam kekuasaan kehakiman yang memiliki wewenang: *mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim*.⁵

Menurut A. Ahsin Thohari, argumen utama bagi terwujudnya (*raison d'atre*) Komisi Yudisial di dalam suatu negara hukum adalah: (1) Komisi Yudisial dibentuk agar dapat melakukan *monitoring* yang intensif terhadap kekuasaan kehakiman dengan melibatkan unsur-unsur masyarakat dalam spektrum yang seluas-luasnya dan bukan hanya *monitoring* secara internal, (2) Komisi Yudisial menjadi perantara (*mediator*) atau penghubung antara kekuasaan pemerintah (*executive power*) dan kekuasaan kehakiman (*judicial power*) yang tujuan utamanya adalah untuk menjamin kemandirian kekuasaan kehakiman dari pengaruh kekuasaan apapun juga khususnya kekuasaan pemerintah, (3) dengan adanya Komisi Yudisial, tingkat efisiensi dan efektivitas kekuasaan kehakiman (*judicial power*) akan semakin tinggi dalam banyak hal, baik yang

5 Wewenang lain dalam menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim, kata "menjaga" terkandung pengertian tindakan yang bersifat *preventif*, sedangkan kata "menegakkan" mengandung pengertian tindakan secara *repressif*. Sehingga apabila kewenangan menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim diartikan sebagai pengawasan eksternal terhadap hakim, maka pengawasan ini dilakukan secara *preventif* dan *repressif*.

menyangkut rekrutmen dan *monitoring* hakim agung, maupun pengelolaan keuangan kekuasaan kehakiman, (4) terjaganya konsistensi putusan lembaga peradilan, karena setiap putusan memperoleh penilaian dan pengawasan yang ketat dari sebuah lembaga khusus (Komisi Yudisial), dan (5) dengan adanya Komisi Yudisial, kemandirian kekuasaan kehakiman (*judicial power*) dapat terus terjaga, karena politisasi terhadap perekrutan hakim agung dapat diminimalisasi yang bukan merupakan lembaga politik, sehingga diasumsikan tidak mempunyai kepentingan politik.⁶

Dengan munculnya Komisi Yudisial diharapkan dapat memperbaiki sistem peradilan Indonesia dan mendukung terwujudnya kekuasaan kehakiman yang mandiri untuk menegakkan hukum dan keadilan. Sehingga, para pencari keadilan tidak merasa keadilan itu sangat jauh.

Salah satu aspek dari tugas Komisi Yudisial adalah melakukan pengawasan. Pengawasan dibutuhkan mengingat para hakim belum semuanya mempraktikkan sikap independen dan imparsiial dalam memutus suatu perkara. Pasalnya dalam memutus perkara, seorang hakim harus didasarkan pada intelegensi dan kemauan belajar, dikontrol oleh prinsip-prinsip hukum yang didukung keberanian dan pikiran yang dingin, bebas dari pengaruh luar dan tidak goyah karena simpati ataupun prasangka, pengaruh atau campur tangan dari luar, kecuali keinginan besar untuk menegakkan keadilan.

Pengawasan bukan merupakan wujud dari intervensi terhadap kekuasaan kehakiman. Namun, yang sering terjadi bahwa para hakim mempersepsi pengawasan sebagai ancaman terhadap independensi, integritas, dan kehormatan hakim; bukan sebaliknya sebagai norma dan institusi penguatan independensi, integritas, dan kehormatan dalam rangka terbangunnya peradilan yang bersih.⁷

6 A. Ahsin Tohari, "*Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*", Elsam, 2004, hlm 10-11.

7 Suparman Marzuki, *Pengawasan Hakim untuk Peradilan yang Fair dalam Membumikan Tekad Menuju Peradilan Bersih*, Jakarta : Komisi Yudisial, 2011, hal. 58.

Dalam perjalanannya, lembaga yang diberi amanat untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim ini tak luput dari peristiwa yang menyedihkan ketika sebanyak 31 orang hakim agung mengajukan permohonan uji materiil (*judicial review*) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Yang akhirnya, melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 005/PUU-IV/2006, beberapa kewenangan dalam pengawasan hakim dan hakim Mahkamah Konstitusi tidak berlaku. Terkait hakim konstitusi, putusan tersebut menjadi perdebatan panjang lantaran pemohon tidak pernah mengajukannya.

Sejak Mahkamah Konstitusi membatalkan wewenang Komisi Yudisial melalui putusannya yang keluar pada tahun 2006, Komisi Yudisial dan sejumlah elemen bangsa yang mendukung peradilan bersih, transparan, dan akuntabel melakukan berbagai upaya untuk mengembalikan peran Komisi Yudisial sesuai harapan masyarakat. Salah satu upayanya adalah dengan merevisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004. Usaha tersebut membuahkan hasil dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Perubahan undang-undang ini berpengaruh terhadap penguatan wewenang dan tugas Komisi Yudisial.

Penguatan Kewenangan

Sesuai Pasal 13 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, Komisi Yudisial mempunyai wewenang:

1. Mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan;
2. Menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim;
3. Menetapkan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim

(KEPPH) bersama-sama dengan Mahkamah Agung;

4. Menjaga dan menegakkan pelaksanaan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH).

Dalam melaksanakan wewenang, yaitu mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan, maka Komisi Yudisial mempunyai tugas:

- a. Melakukan pendaftaran calon hakim agung;
- b. Melakukan seleksi terhadap calon hakim agung;
- c. Menetapkan calon hakim agung; dan
- d. Mengajukan calon hakim agung ke DPR.

Kemudian Pasal 20 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 mengatur bahwa:

- 1). Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, Komisi Yudisial mempunyai tugas:
 - a. Melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap perilaku hakim;
 - b. Menerima laporan dari masyarakat berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim;
 - c. Melakukan verifikasi, klarifikasi, dan investigasi terhadap laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim secara tertutup;
 - d. Memutus benar tidaknya laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim,
 - e. Mengambil langkah hukum dan/atau langkah lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan dan keluhuran martabat hakim.

- 2). Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Yudisial juga mempunyai tugas mengupayakan peningkatan kapasitas dan kesejahteraan hakim;
- 3). Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, Komisi Yudisial dapat meminta bantuan kepada aparat penegak hukum untuk melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan dalam hal adanya dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim oleh Hakim.
- 4). Aparat penegak hukum wajib menindaklanjuti permintaan Komisi Yudisial sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

Disahkannya undang-undang tersebut merupakan upaya untuk memperkuat wewenang dan tugas Komisi Yudisial sebagai lembaga negara independen yang menjalankan fungsi *checks and balances* di bidang kekuasaan kehakiman dalam rangka mewujudkan kekuasaan kehakiman yang jujur, bersih, transparan, dan profesional.

Dengan undang-undang yang baru ini menunjukkan bagitu kuatnya harapan masyarakat agar Komisi Yudisial dapat menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim. Di sisi yang lain, dengan undang-undang baru ini maka penguatan organisasi Komisi Yudisial juga semakin penting untuk ditingkatkan, khususnya SDM dan keuangan.

Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial

Perubahan undang-undang ini juga berimbas terhadap perubahan struktur organisasi. Struktur organisasi Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial kemudian diatur berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2012 yang menggantikan Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2005; dan Peraturan Sekretaris Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia Nomor 04 Tahun 2012 tentang

Organisasi dan Tata Laksana Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia.

Dalam Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2012 tentang Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial dan Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Sekretaris Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia Nomor 04 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Laksana Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, disebutkan bahwa: *Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial adalah aparatur pemerintah yang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Pimpinan Komisi Yudisial.*

Sebelum perubahan undang-undang, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial hanya mendapatkan tugas memberikan dukungan teknis administratif kepada Komisi Yudisial. Namun berdasarkan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 disebutkan bahwa: *"Sekretariat Jenderal mempunyai tugas memberikan dukungan administratif dan teknis operasional kepada Komisi Yudisial"*. Hal tersebut juga terdapat pada Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2012 tentang Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial dan Pasal 2 Peraturan Sekretaris Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia Nomor 04 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Laksana Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia.

Selanjutnya dalam melaksanakan tugas, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial menyelenggarakan fungsi:

- a. koordinasi dan pembinaan terhadap pelaksanaan tugas unit organisasi di lingkungan Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial;
- b. penyusunan rencana dan program dukungan administratif dan teknis operasional;
- c. pelaksanaan kerja sama, hubungan masyarakat, dan hubungan antar lembaga, serta pengelolaan data dan layanan informasi; dan
- d. pembinaan dan pelaksanaan pengawasan, administrasi

kepegawaian, keuangan, ketatausahaan, perlengkapan dan kerumahtanggaan di lingkungan Komisi Yudisial.

Momentum lahirnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial berimbas terhadap perubahan struktur organisasi Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial. Perubahan struktur organisasi ini mencakup penambahan satu biro, tiga bagian, dan delapan sub bagian serta perubahan nomenklatur. Sehingga Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial total memiliki 5 (lima) biro, 1 (satu) pusat, dan 15 bagian.

Bahwa sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, dan Peraturan Presiden RI Nomor 68 Tahun 2012 tentang Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial dan Peraturan Sekretaris Jenderal Komisi Yudisial Nomor 04 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, maka struktur organisasi Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial adalah sebagai berikut:

Struktur Organisasi Komisi Yudisial Republik Indonesia



II. Pembahasan

Komisi Yudisial telah berusaha memperkuat serta meningkatkan kapasitas kelembagaan melalui program-program yang mendukung pencapaian tujuan organisasi. Berikut ini merupakan program-program yang dilakukan Komisi Yudisial dalam kerangka penguatan kelembagaan:

a. Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business process*) dan sumber daya manusia aparatur. Reformasi birokrasi dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Sejak dimulai pada tahun 2009, reformasi birokrasi di Komisi Yudisial merupakan langkah strategis untuk membangun aparatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional. Sehingga melahirkan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bebas dan bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Komisi Yudisial ke depan dituntut harus mampu mewujudkan peradilan yang bersih, transparan, partisipatif, akuntabel, dan kompeten dalam rangka menjadikan hakim bersih, jujur, dan profesional. Hal ini akan dapat dilakukan oleh Komisi Yudisial melalui proses penataan kembali organisasi, memperbaiki mekanisme tata laksana, serta menerapkan mekanisme kerja yang sistematis tanpa ada distorsi, yang didukung oleh SDM profesional dan teknologi informasi dan komunikasi yang andal.

b. Penghubung Komisi Yudisial

Berdasarkan amanat Pasal 3 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, bahwa “Komisi Yudisial dapat mengangkat penghubung di daerah sesuai dengan kebutuhan”. Melalui rekrutmen dan seleksi yang dilakukan, pada tahun 2013 Komisi Yudisial telah berhasil membentuk kantor Penghubung di enam kota, yaitu Medan, Surabaya, Mataram, Semarang, Samarinda, dan Makassar.

Pembentukan Penghubung Komisi Yudisial bertujuan untuk memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam menyampaikan laporan, meningkatkan efektifitas pemantauan persidangan, dan sosialisasi kelembagaan dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Pembentukan Penghubung dilakukan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang memperhatikan kebutuhan akan penanganan laporan masyarakat, kompleksitas perkara di pengadilan, ketersediaan sumber daya dan jejaring di daerah, efektifitas, dan efisiensi kerja.

Karena itu, pembentukan Penghubung Komisi Yudisial di daerah bertujuan untuk: (1) Memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam menyampaikan laporan pengaduan terkait dengan dugaan pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim untuk diteruskan ke Komisi Yudisial; (2) Meningkatkan efektifitas pemantauan persidangan; dan (3) Melakukan sosialisasi kelembagaan dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.

c. Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Manusia

Pengelolaan Sumber Daya Manusia (SDM) menjadi aset penting dalam sebuah organisasi. Terkait perubahan struktur organisasi Komisi Yudisial, maka diperlukan penataan ulang terhadap SDM yang ada melalui pemindahan atau penempatan pegawai sesuai dengan struktur Sekretariat Jenderal yang baru.

Dari 50 jabatan struktural yang ada, masih terdapat 14 jabatan yang kosong. Oleh karena itu, maka sejak Desember 2012 dilakukan kegiatan *assesment* Pejabat Struktural Eselon II, III dan IV untuk mengisi jabatan struktural yang dimungkinkan untuk diduduki oleh SDM Komisi Yudisial yang memenuhi kualifikasi.

Untuk objektivitas hasil seleksi, maka Seleksi Calon Pejabat eselon II, III, dan IV di lingkungan Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial dilakukan dalam beberapa tahap yaitu: administrasi, karya tulis; *profile assessment*; investigasi rekam jejak calon pejabat (khusus untuk calon pejabat eselon II dan III), wawancara; dan klarifikasi dan pembuktian ketentuan/Persyaratan Administrasi.⁸

Selain itu dilakukan pula penambahan pegawai melalui pengadaan CPNS dengan proses seleksi menggunakan Tes Kompetensi Dasar melalui sistem *Computer Assisted Test (CAT)*, serta dilakukannya peningkatan kapasitas dan kapabilitas pegawai melalui pendidikan dan pelatihan.

d. Kerjasama Antar Lembaga

Komisi Yudisial secara profesional membangun jaringan kerja dengan semua lapisan masyarakat. Awalnya untuk membantu sosialisasi eksistensi kelembagaan, tetapi perkembangannya terutama dalam pengawasan dan pemantauan perilaku hakim yang tersebar di seluruh Indonesia.

Berdasarkan Cetak Biru Pembaharuan Komisi Yudisial 2010 - 2025, kegiatan berfokus pada usaha mewujudkan dan mengawal agenda reformasi, yaitu peradilan bersih di Indonesia. Salah satu strategi yang dapat dilakukan untuk penguatan kelembagaan adalah dengan membangun kerjasama dan jaringan internasional. Oleh karena itu, Komisi Yudisial senantiasa mencari peluang meningkatkan kerjasama internasional dan melaksanakan studi banding ke berbagai negara.

8 *Laporan Tahunan Komisi Yudisial Tahun 2013*. Jakarta : Komisi Yudisial, 2013

Misalnya, Komisi Yudisial menerima kunjungan dari Sekretaris Jenderal Kementerian Hukum Belanda Mr. Joris Demmink pada Maret 2012. Selain itu, Komisi Yudisial juga menerima kunjungan dari Komisi Yudisial Bangladesh atau *Bangladesh Judicial Service Commision dan Judicial Commission of New South Wales*. Kemudian pada awal tahun 2013, Komisi Yudisial dengan *Justice Academy Turkey* menandatangani nota kesepahaman (*MoU*) yang membuka peluang bagi para hakim Indonesia mendapatkan pendidikan dan pelatihan di lembaga itu. Selanjutnya pada Maret 2013, Komisi Yudisial menerima kunjungan *Hoge Raad Der Nederlanden* atau Mahkamah Agung Kerajaan Belanda. Komisi Yudisial juga menerima kunjungan dari Mahkamah Konstitusi (MK) Azerbaijan.⁹

Selain melakukan kunjungan dan kerjasama dengan lembaga di luar negeri, tentu saja Komisi Yudisial juga memperluas kerjasama dalam negeri dengan berbagai lembaga negara, pemerintah, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, organisasi kepemudaan, perguruan tinggi dan lembaga lainnya. Melalui kerjasama ini diharapkan akan terjadi sinergitas antara Komisi Yudisial dan lembaga/organisasi tersebut dalam mewujudkan peradilan yang bersih, imparial, transparan dan akuntabel.

Beberapa lembaga donor juga melakukan tindak lanjut kerjasama dengan Komisi Yudisial dengan mendukung beberapa program yang dilaksanakan Komisi Yudisial. Misalnya, pada tahun 2013, United National of Drug and Crime (UNODC) mengkhususkan pada penguatan sumber daya manusia di Komisi Yudisial dalam penanganan laporan masyarakat; Norwegian Center For Human Right (NCHR) bersama dengan Pusat Studi Hak Asasi Manusia Yogyakarta memberikan peningkatan sumber daya manusia dengan penyelenggaraan *training* bagi hakim dengan tema Hak Asasi Manusia dan Korupsi (2013) dan *training* bagi hakim berdimensi HAM (2014); Australia Indonesia Partnership

9 *Buku Kiprah 9 Tahun Komisi Yudisial*. Jakarta : Komisi Yudisial, 2014

for Justice Program (AIPJ) mengadakan pelatihan hakim dengan tema “Pemenuhan Hak Atas Peradilan yang *Fair* Bagi Penyandang Disabilitas di Indonesia”; The Asia Foundation dengan dukungan Kemitraan dan University of Washington yang dipercaya USAID mengimplementasikan Program *Education and Equipping Tomorrows Justice Reformer*).¹⁰

Tabel 1
Jumlah Kerjasama Komisi Yudisial dengan Lembaga/Organisasi
Selama Tahun 2006 – 31 Mei 2014

NO	Nama Lembaga	Tahun									Jumlah
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
1	Lembaga Negara/ Komisi Negara/ Pemerintah				4	3	1	3	8	2	21
2	Perguruan Tinggi	9				9	30	34	9	2	93
3	Posko							18			18
4	LSM/NGO/ Lembaga Donor/ Media	57	21	4	1	3	4	12		1	103
5	Forum Rektor / Badan Akademisi		1					1			2
Jumlah		66	22	4	6	15	35	68	17	5	238

e. Pengelolaan Pos Koordinasi Pemantauan Peradilan (Posko)

Dalam rangka menjangkir partisipasi aktif dan memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam mencari keadilan maka sebelum dibentuknya penghubung di daerah, Komisi Yudisial

10 *Buku Kiprah 9 Tahun Komisi Yudisial*. Jakarta : Komisi Yudisial, 2014

menjalin kerjasama dengan jejaring (posko) untuk melaksanakan tugas Komisi Yudisial di daerah. Komisi Yudisial memiliki 18 posko pemantau peradilan di Surabaya, Mataram, Palu, Makassar, Aceh, Bandung, Riau, Bali, Padang, Jakarta, Lampung, Yogyakarta, Kendari, Semarang, Medan, Palembang, Samarinda dan Manado.

Keberadaan Posko diharapkan dapat saling melengkapi dengan pembentukan penghubung. Untuk itu, keduanya diharapkan dapat bersinergi dalam meningkatkan kualitas layanan bagi masyarakat di daerah. Ketika Penghubung Komisi Yudisial menjalankan perannya dalam hal penerimaan pengaduan masyarakat dan pemantauan peradilan, maka posko pemantau peradilan diberdayakan guna membantu proses penelusuran rekam jejak hakim dalam rangka seleksi calon hakim agung dan pengawasan perilaku hakim.

f. **Kehumasan**

Hubungan masyarakat tidak hanya sekadar menjembatani antara kepentingan internal dengan kebutuhan eksternal, tetapi menjadi penjaga citra kelembagaan di mata masyarakat. Dalam meningkatkan program kehumasan ini, Komisi Yudisial berupaya melakukan sinergitas dengan media massa untuk membantu dalam diseminasi informasi terkait kegiatan yang dilakukan Komisi Yudisial melalui pengelolaan *press room* dan menyelenggarakan *press conference*.

Guna memperkuat sinergi dengan kementerian dan lembaga, Komisi Yudisial juga berperan aktif mengikuti berbagai kegiatan yang diselenggarakan oleh Badan Koordinasi Humas Pemerintah (Bakohumas) yang merupakan organisasi resmi yang membawahi semua Humas Kementerian dan Lembaga Pemerintah. Peran aktif ini dibutuhkan agar humas Komisi Yudisial memiliki kontribusi positif dalam kehumasan pemerintah.

g. Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID)

Setiap badan publik mempunyai kewajiban untuk membuka akses atas informasi publik yang berkaitan dengan badan publik tersebut untuk masyarakat luas. Hak atau akses atas informasi publik menjadi sangat penting karena makin terbuka penyelenggaraan negara untuk diawasi publik. Sehingga penyelenggaraan negara tersebut dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Selain itu, keterbukaan informasi dapat juga meningkatkan kualitas pelibatan atau partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik.

Tujuan keterbukaan informasi publik, antara lain: menjamin hak warga Negara atas kebijakan publik; peningkatan dan pengelolaan layanan informasi; mencerdaskan kehidupan bangsa; partisipasi masyarakat; peran aktif masyarakat, dan *good governance*.

Sesuai dengan amanat Pasal 13 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Komisi Yudisial RI sebagai salah satu badan publik telah membentuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) berdasarkan Keputusan Sekretaris Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia Nomor 200/KEP/SET.KY/X/2013 tentang Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) Komisi Yudisial Republik Indonesia.

PPID ialah pejabat yang bertugas dan bertanggung jawab melakukan pengelolaan dan pelayanan informasi yang meliputi proses penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan/atau pelayanan informasi publik. Selain itu tugas PPID Komisi Yudisial ialah merencanakan dan mengorganisasikan, melaksanakan, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan kegiatan pengelolaan dan pelayanan informasi di badan publik. Sementara fungsi PPID Komisi Yudisial melakukan penghimpunan, penataan dan penyimpanan informasi publik dari seluruh unit kerja di badan publik.

h. Pengembangan Perpustakaan

Perpustakaan menjadi salah satu unsur penting dalam upaya menjalankan tugas Komisi Yudisial, dalam hal penyedia literatur bahan perpustakaan yang terfokus pada subyek hukum dan peradilan. Hal ini berkaitan dengan peningkatan kapasitas ilmu pengetahuan Sumber Daya Manusia (SDM) yang berada di lingkungan Komisi Yudisial, akademisi, serta masyarakat pencari keadilan.

Pada tahun 2012 perpustakaan Komisi Yudisial mengalami perubahan signifikan, diantaranya: lokasi perpustakaan dipindahkan dengan tujuan agar lebih representatif serta mendorong peningkatan kinerja perpustakaan pada masa mendatang. Lokasi perpustakaan Komisi Yudisial sekarang ini berada di lantai 2 Gedung Komisi Yudisial, yang dilengkapi dengan ruang baca, ruang sirkulasi, ruang komputer, ruang koleksi dan pengolahan, ruang baca *out door* dan ruang *audio visual*.

Peran perpustakaan dalam lingkup kerja Komisi Yudisial saat ini cukup dirasakan oleh pengguna layanan perpustakaan (pemustaka) baik internal maupun eksternal. Berdasarkan data buku pengunjung perpustakaan tercatat sepanjang 2013 berjumlah 660 pemustaka, pada tahun 2014 (rekap Januari – Mei 2014) tercatat sebanyak 285 pemustaka yang berkunjung serta memanfaatkan fasilitas perpustakaan. Saat ini perpustakaan memiliki koleksi buku yang terbilang sangat beragam, terutama tentang hukum, perundang-undangan, perjalanan tokoh dan berbagai koleksi lainnya. Total koleksi atau bahan perpustakaan berjumlah 3079 judul, atau 6971 eksemplar. Dari bahan perpustakaan yang dimiliki perpustakaan Komisi Yudisial tersebut tidak hanya berasal dari penerbit dalam negeri, namun juga buku dari manca negara dapat dijumpai maupun diakses melalui perpustakaan *online* Komisi Yudisial.¹¹

11 *Buku Kiprah 9 Tahun Komisi Yudisial*. Jakarta : Komisi Yudisial, 2014

Pada tahun 2014 perpustakaan melakukan pemutakhiran/ pengembangan serta perbaikan pada aplikasi perpustakaan online, pengembangan tersebut meliputi tampilan (design dan layout), sedangkan perbaikan terfokus pada sistem administrasi perpustakaan.

i. Diseminasi Publik

Diseminasi publik merupakan sarana sosialisasi kelembagaan berupa penyebaran informasi, meliputi: penyusunan buku dan berbagai bentuk publikasi informasi kebijakan di bidang yudisial, pelaksanaan edukasi kepada publik bidang hukum dan peradilan, pelatihan kemampuan dan profesionalisme hakim serta pelayanan audiensi dan dialog publik.

Komisi Yudisial memiliki empat publikasi yang rutin diterbitkan setiap tahun, yaitu Majalah Komisi Yudisial, Jurnal Yudisial, Buku Tahunan, dan Buku Bunga Rampai. Selain empat publikasi rutin tersebut, Komisi Yudisial juga menerbitkan publikasi lain dalam bentuk Buku Kumpulan Kisah Hakim Progresif, Buku Risalah Komisi Yudisial, Buku Empat Peraturan Bersama Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial, Leaflet kelembagaan, seleksi calon hakim agung, pengawasan perilaku hakim, Buku Undang-Undang Komisi Yudisial dan perubahannya, Buku Saku, dan Buku Profil Kelembagaan.¹²

Selain itu, Komisi Yudisial juga melakukan edukasi kepada publik bidang hukum dan peradilan, meliputi pameran, penyebaran media analisis dan pengklipingan, penayangan iklan layanan masyarakat, pelatihan kemampuan dan profesionalisme hakim terkait Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim, serta pelayanan informasi publik terpilih dan dialog publik.

12 *Laporan Tahunan Komisi Yudisial Tahun 2013*. Jakarta : Komisi Yudisial, 2013

j. Pengembangan Sistem Informasi

Komisi Yudisial selama ini telah menerapkan *e-government* (e-gov) sebagai bentuk pelayanan kepada publik secara lebih efektif dan efisien serta memudahkan masyarakat pengguna dan para pemangku kepentingan untuk mengakses informasi-informasi tentang pelaksanaan kewenangan dan tugas Komisi Yudisial.

Beberapa aplikasi yang diterapkan Komisi Yudisial, antara lain: Sistem informasi manajemen dan otomatisasi kantor yang terdiri dari: sistem informasi kepegawaian, sistem informasi gaji dan tunjangan, *community* Komisi Yudisial, perpustakaan *online*, penggunaan *email* komisiyudisial.go.id dan SMS *Gateway* sebagai sarana penyebaran informasi.

Sementara sistem informasi yudisial merupakan satu kesatuan sistem informasi yang terkait dengan database hakim yang bermuara pada rekam jejak hakim. Data dari sistem aplikasi ini ditunjang oleh Laporan Kekayaan Pejabat Negara (LHKPN) yang berasal dari KPK dan Data Hakim dari Kementerian Keuangan. Beberapa sistem aplikasi, diantaranya:

- a. Sistem Informasi Pengaduan Online yang dapat digunakan untuk mempermudah penyampaian laporan pengaduan masyarakat terkait dugaan adanya pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.
- b. Sistem Informasi Penanganan Laporan Masyarakat (PLM) digunakan untuk mempercepat penanganan laporan pengaduan yang masuk ke Komisi Yudisial.
- c. Sistem Informasi Seleksi Calon Hakim Agung di mana proses seleksi dilakukan dengan komputerisasi sehingga proses seleksi yang akuntabel dan transparan dapat terwujud.
- d. Sistem Informasi Investigasi untuk melakukan rekapitulasi dan pengolah data hasil investigasi. Dengan aplikasi ini dapat memudahkan investigator dalam menyajikan data-data terkait hasil investigasi yang dilakukan Komisi Yudisial.

- e. Sistem Informasi Aplikasi Riset Putusan memungkinkan hasil penelitian yang telah dilakukan oleh Komisi Yudisial dapat tersimpan dengan rapid an terkomputerisasi dalam sebuah database.
- f. Sistem Aplikasi Pemantauan Peradilan memungkinkan pengelolaan data terkait hasil-hasil pemantauan yang dilakukan Komisi Yudisial.
- g. Sistem Informasi *MoU* untuk mengetahui seberapa banyak mitra yang telah bekerja sama dengan Komisi Yudisial, mempermudah pencarian data mitra atau *MoU*, mengetahui jatuh tempo berakhirnya suatu kerja sama antara mitra dengan Komisi Yudisial serta menjadi bahan pertimbangan bagi pihak eksekutif dalam memutuskan memperpanjang atau mengakhiri sebuah kerja sama.
- h. Sistem Aplikasi Jejaring adalah aplikasi berbasis web yang diperuntukkan guna memfasilitasi berbagai elemen masyarakat yang tergabung dalam jejaring Komisi Yudisial agar dapat berkolaborasi memberikan dukungan kepada Komisi Yudisial dalam tersusunnya database rekam jejak hakim, terintegrasinya gerakan antar jejaring, dan fasilitas untuk memberikan advokasi kepada masyarakat dalam menyampaikan pengaduan tentang perilaku hakim kepada Komisi Yudisial.
- i. Pengelolaan Website www.komisiyudisial.go.id.

III. Penutup

Bertitik-tolak dari pemaparan di atas, tentu tantangan Komisi Yudisial dalam menjalankan wewenangnya untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim tidaklah mudah.

Cita-cita Komisi Yudisial yang mendambakan terwujudnya peradilan yang bersih, jujur, dan profesional membutuhkan dukungan dari berbagai elemen masyarakat. Bukan perkara mudah memang, namun melalui serangkaian program terkait penguatan kelembagaan dapat menjadi upaya Komisi Yudisial dalam mewujudkan hal tersebut.

Daftar Pustaka

Buku

- Dharmawan, HCB dan AL Soni BL de Rosari (editor), *Surga Para Koruptor*, Kompas Jakarta, Desember, 2004
- Galingging, Ridarson, S.H., LL.M., “*Membangun Sistem Peradilan yang Menjunjung Tinggi Prinsip Keadilan Sebagai Amanat Reformasi Peradilan*”, Bunga Rampai Komisi Yudisial, 2008
- Komisi Yudisial Republik Indonesia, *Bunga Rampai: Komisi Yudisial dan Keadilan Sosial*, Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2008
- Komisi Yudisial Republik Indonesia. *Bunga Rampai: Membumikan Tekad Menuju Peradilan Bersih*. Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2009
- Komisi Yudisial Republik Indonesia, *Kiprah 9 Tahun Komisi Yudisial*, Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2013
- Komisi Yudisial Republik Indonesia, *Laporan Tahunan Komisi Yudisial Tahun 2013*, Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2014
- Marzuki, Suparman, *Pengawasan Hakim untuk Peradilan yang Fair*, Bunga Rampai Komisi Yudisial, Jakarta : Komisi Yudisial, 2011
- Peters, AAG dan Koesriani Siswoseobroto (editor), *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku III, Pustaka Sinar Harapan, 1990
- Tohari, A. Ahsin, “*Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*”, Elsam, 2004

Lain-lain

Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2012 tentang Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial

Peraturan Sekretaris Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia Nomor 04 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Laksana Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

<http://acch.kpk.go.id/statistik-penanganan-tindak-pidana-korupsi-berdasarkan-tingkat-jabatan>”

HARAPAN TERHADAP PERADILAN BERSIH



BAB IV



Sistem Peradilan yang Transparan dan Akuntabel (Catatan Kecil Penguatan)

Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M.¹

Pendahuluan

Kemandirian kekuasaan kehakiman adalah sesuatu yang sulit tertawar. Ia menjadi unsur pelengkap yang harus hadir dalam negara hukum. Pelengkap penting di antara pelbagai pelengkap yang tak juga kalah pentingnya. Sebelum reformasi, kekuasaan kehakiman mendapat banyak intervensi cabang kekuasaan lainnya. Penjelasan UUD 1945 sebelum di amandemen menyebut kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka.² Namun, praktiknya, pada masa Orde Lama kekuasaan kehakiman bisa berada di bawah pengaruh pemerintah.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, pada Pasal 19 menyebutkan bahwa *demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau*

1 Dosen Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, Ketua Pusat Kajian Anti (PUKAT) Korupsi Fakultas Hukum UGM

2 Eks-Penjelasan UUD 1945 pasal 24 dan 25 berbunyi: "kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu, harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim."

kepentingan masyarakat yang sangat mendesak, Presiden dapat turut atau campur tangan dalam soal-soal pengadilan. Tentu sangat jelas bahwa norma kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam Penjelasan UUD 1945 tidak diterjemahkan, meminjam bahasa laku dalam doktrin orde baru, pelaksanaan secara konsisten dan konsekuen dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964. Pelaksanaan prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka sangat bergantung pada sistem dan corak politik kekuasaan yang berlangsung.³

Kekuasaan kehakiman pada masa Orde Baru tidak jauh berbeda dengan Orde Lama. Kekuasaan kehakiman yang merdeka tidak mendapat jaminan kepastian. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman pasal 11 ayat (1) mengatur fungsi organisatoris, administratif, dan finansial lingkungan pengadilan ada di bawah kekuasaan masing-masing departemen yang bersangkutan. Mahkamah Agung hanya melakukan kontrol aspek yudisial semata. Sehingga yang terjadi suatu lingkungan peradilan memiliki lebih dari satu induk organisasi. Selain Mahkamah Agung, satu induk organisasi tersebut berupa departemen yang merupakan penyelenggara urusan eksekutif sehingga kekuasaan kehakiman tidak benar-benar merdeka.

Reformasi membawa angin segar pembaharuan kekuasaan kehakiman. Pada awal reformasi lahirlah Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 menggeser induk organisasi lingkungan peradilan berada di bawah Mahkamah Agung sepenuhnya. Penyatuan ini ditindaklanjuti pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004. Lebih fundamental, perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 semakin menegaskan kemandirian kekuasaan kehakiman. Pasal 24 ayat (1) UUD 1945

3 Analisis menarik relasi kekuasaan dan hukum pada langgam politik hukum misalnya, dapat dilihat pada Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia* (edisi revisi), Rajawali Press, Jakarta, 2009.

menyebut bahwa “*kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.*” Jaminan konstitusi yang kuat hadir untuk memastikan bahwa kekuasaan kehakiman merdeka dari campur tangan kekuasaan manapun.

Pembaruan peradilan meliputi banyak agenda, mulai dari penyatuatan, perbaikan sistem kepegawaian dan penggajian, penerapan sistem informasi di pengadilan, dan lain sebagainya. Namun, kemerdekaan kekuasaan kehakiman belum sepenuhnya dipercaya hadir oleh masyarakat. Apabila pada masa lalu kekuasaan kehakiman tidak merdeka dari campur tangan kekuasaan lain, pada masa reformasi dunia peradilan justru dicurigai tidak merdeka secara internal oleh begitu banyak persoalan yang bisa jadi terpicu secara eksternal.

Masalah *judicial corruption* menjadi tantangan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka. Tercatat banyak hakim menjalani proses hukum dalam tindak pidana korupsi hingga beberapa diantaranya terbukti bersalah. Kepercayaan masyarakat terhadap dunia peradilan dinodai dengan maraknya *judicial corruption*. Putusan pengadilan sering tidak mendapat penerimaan luas oleh masyarakat karena proses peradilannya tidak steril dari korupsi. *Judicial corruption* menjadi ancaman nyata kemerdekaan para hakim melaksanakan tugas profesionalnya memeriksa, mengadili, dan memutus sebuah perkara.

Kemerdekaan kekuasaan kehakiman bukan tanpa batas, tetapi harus disertai transparansi dan akuntabilitas sehingga mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan. Kekuasaan yang merdeka tanpa disertai mekanisme transparansi dan akuntabilitas yang jelas akan menjelma menjadi kekuasaan absolut. Seperti dengungan lama Lord Acton, kekuasaan absolut tidak akan jauh dari korupsi.

Independensi Kekuasaan Kehakiman

Apapun bentuk negara dan sistem pemerintahan yang dipilih, kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan prasyarat negara hukum. Masing-masing negara bisa berbeda pengaturan tentang kekuasaan kehakiman sesuai dengan sistem hukum dan politik yang dianut. Namun, terdapat norma internasional yang menjadi standar independensi.

Beberapa norma internasional tersebut adalah *Universal Declaration of Human Rights*, *ICCPR*, *Basic Principle of the Independence of Judiciary*, dan *The Bangalore Principles of Judicial Conduct*. Salah satu norma tersebut yaitu *Basic Principle of the Independence of Judiciary* mengatur bahwa negara harus menjamin independensi kekuasaan kehakiman dan menjadikannya muatan konstitusi. Merupakan kewajiban bagi pemerintah dan badan lainnya untuk menghormati independensi kekuasaan kehakiman. *Basic Principle of the Independence of Judiciary* memberi tujuh prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka yaitu⁴:

1. *The independence of the judiciary shall be guaranteed by the State and enshrined in the Constitution or the law of the country. It is the duty of all governmental and other institutions to respect and observe the independence of the judiciary.*
2. *The judiciary shall decide matters before them impartially, on the basis of facts and in accordance with the law, without any restrictions, improper influences, inducements, pressures, threats or interferences, direct or indirect, from any quarter or for any reason.*
3. *The judiciary shall have jurisdiction over all issues of a judicial nature and shall have exclusive authority to decide whether an issue submitted for its decision is within its competence as defined by law.*
4. *There shall not be any inappropriate or unwarranted interference*

4 *Basic Principles on the Independence of the Judiciary*, Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Milan, 26 August to 6 September 1985, U.N. Doc. A/CONF.121/22/Rev.1 at 59 (1985)

with the judicial process, nor shall judicial decisions by the courts be subject to revision. This principle is without prejudice to judicial review or to mitigation or commutation by competent authorities of sentences imposed by the judiciary, in accordance with the law.

5. *Everyone shall have the right to be tried by ordinary courts or tribunals using established legal procedures. Tribunals that do not use the duly established procedures of the legal process shall not be created to displace the jurisdiction belonging to the ordinary courts or judicial tribunals.*
6. *The principle of the independence of the judiciary entitles and requires the judiciary to ensure that judicial proceedings are conducted fairly and that the rights of the parties are respected.*
7. *It is the duty of each Member State to provide adequate resources to enable the judiciary to properly perform its functions.*

Secara konseptual, apabila antara kekuasaan legislatif dan eksekutif terdapat *sharing* kekuasaan dalam membentuk undang-undang secara bersama, badan penyelenggara kekuasaan kehakiman dalam menjalankan fungsi yudisial tidak memiliki hubungan dengan cabang kekuasaan lain. Hal ini dimaksudkan agar kekuasaan kehakiman merdeka dari segala bentuk campur tangan kekuasaan apapun. Cabang kekuasaan legislatif berpola dua kamar, yaitu DPR dan DPD sebagai wujud kedaulatan rakyat, maka cabang kekuasaan kehakiman berpuncak pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai wujud sistem kedaulatan hukum.⁵

Namun dasarnya, kekuasaan kehakiman memiliki pola relasi terhadap kekuasaan lain yang berbeda dengan pola relasi antar cabang kekuasaan negara lainnya, akan tetapi independensi peradilan memiliki keterkaitan dengan konsepsi pemisahan kekuasaan. Karena, independensi peradilan adalah dalam rangka menjaga pelaksanaan kekuasaan yang sewenang-wenang dari cabang kekuasaan lainnya.

5 Lihat: Jimly Asshidiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Pres, Yogyakarta, hal 84

Dalam bahasa Alan R. Ball dan B. Guy Peters yang menyatakan bahwa alasan utama penguatan dan penekanan pada independensi peradilan adalah dalam kerangka *necessity of protecting the citizen from a too powerful state*.⁶

Ide pemisahan ini dalam pandangan Montesquei, merupakan paradigma penjagaan kebebasan, yakni;

*“There is no liberty if the judiciary power be not separated from the legislative and the executive. Were it joined with the legislative, the life and liberty of the subject would be exposed to arbitrary control; for the judge would then be the legislator. Were it joined to the executive power, the judge might behave with violence and oppression.”*⁷

Artinya, independensi tidak diragukan lagi merupakan prinsip penting dari kekuasaan kehakiman. Namun pada saat yang sama, independensi, konsepsi perihal independen kekuasaan kehakiman “dari siapa” atau “dari apa”, harus dijaga secara mutlak dan jelas. Dalam keperluan itu, John Basten misalnya, menyampaikan bahwa independensi tidak benar-benar merdeka apabila tidak bebas dari pengaruh dan tekanan yang tidak wajar dari,⁸

- a. Pemerintah dan partai politik yang dapat membentuk pemerintahan akan datang
- b. Para pihak dan mereka yang memiliki kepentingan secara langsung terhadap sebuah kasus
- c. Opini publik
- d. Pandangan pribadi seorang hakim

Penting untuk digarisbawahi, independensi kekuasaan kehakiman memiliki dua dimensi, yaitu independen secara

6 Lihat: Alan R. Ball and B. Guy Peters, 2000, *Modern Politics and Government*, Macmillan Press, London, halaman 244. Meskipun ini harus dipahami sebagai konsepsi dalam kerangka negara hukum bermodel *rule of law*.

7 Lihat: Montesquieu, *The Spirit of the Law*, 1949, Hafner Publishing Company, New York, halaman 152.

8 Lihat: John Basten, *Judicial Accountability: A Proposal for a Judicial Commission*, *The Australian Quarterly*, vol 52 no.4, halaman 469

institusional dan fungsional.⁹ Kelembagaan kekuasaan kehakiman harus merdeka dari campur tangan kekuasaan lain baik kekuasaan legislatif maupun kekuasaan eksekutif. Hal-hal berkaitan dengan pengaturan pengangkatan, pendidikan, penggajian, sistem karir, sistem kelembagaan tidak boleh mengurangi kemandirian hakim. Secara fungsional seorang hakim memiliki kemerdekaan dalam memutus sebuah perkara. Hakim hanya mendasarkan pada pembuktian persidangan, dasar hukum dalam peraturan perundang-undangan, dan rasa keadilan yang tumbuh di masyarakat. Hakim merdeka dari pengaruh manapun, baik rekan kerja, atasan, opini publik, maupun ideologi dan sistem filsafat yang dianut oleh diri seorang hakim. Tujuan menegakkan hukum mewujudkan keadilan harus dijadikan dasar hakim memutus sebuah perkara melalui penggalan nilai-nilai keadilan yang tumbuh di masyarakat. Meskipun seorang hakim memiliki kebebasan, bukan berarti dalam memutus perkara didasarkan pada pendapat pribadi atau filsafat yang dianut pribadi hakim *sich*.

‘Personalisasian *sich*’ putusan hakim juga menjadi berbahaya dalam kaitan dengan kemungkinan *judicial corruption* mendera kekuasaan kehakiman. Makanya, kekuasaan kehakiman seharusnya memiliki standar baku putusan hukum, serta proses pengambilan putusan secara kolektif adalah meminimalisasi penyimpangan yang sangat mungkin disebabkan oleh tindakan *judicial corruption*.

9 Bandingkan dengan Shetreet yang menjelaskan bahwa yang dimaksud independensi itu adalah independensi secara individual para hakim yang baik secara substansi maupun personal. Independensi substantif yakni “*if they, instead of pursuing other authorities, rely merely on the law*”. Sedangkan secara personal membutuhkan independensi secara *appointment, promotion, remuneration and pensions of judges, for instance, are guaranteed*. Ditambahkan juga oleh Shetreet juga harus mempertimbangkan internal independence. Yakni bebas secara intervensi kesenioran maupun yang lainnya. Lihat: Shimon Sherteet dalam Deschenes, *Judicial Independence, dalam Peter H. Russel, 2001, Toward a General Theory of Judicial Independence in Judicial Independence in The Age of Democracy, Critical Perspectives from around the World*, University Press of Virginia, London, halaman 597.

Judicial Corruption

Buruknya citra hukum di mata masyarakat salah satu penyebabnya adalah ketidakpercayaan pada dunia peradilan yang sudah berlangsung cukup lama. Dalam dunia hukum, praktik *judicial corruption* juga sudah sampai pada tahap yang parah. Apa yang disebut Buscaglia (1995), *“the partial and transparent administrative pattern of justice, combined with the authority to make decisions and the complicated court procedures, permits ‘side income’ for judges and law administrators when rendering their services”*.¹⁰ Sangat minim profesionalisme, kompetensi, independensi dan imparialitas yang dimiliki oleh proses penegakan hukum.

Masa itu, Indonesia mengalami apa yang diistilahkan oleh Michael Kirby sebagai: *“The international principles of human rights may promise that the judge shall be competent, independent and impartial. But in many countries, especially in the lower judiciary, corruption is sadly a way of life. Insidiously, it has invaded the judicial seat. It has intruded into court registries. Without a “tip”, a file may be lost and will never make its way to a hearing. Without a bribe, a favorable decision may not be assured.”*¹¹

Akibatnya, terdapat putusan pengadilan yang dianggap pesanan pihak-pihak berkepentingan yang memiliki kekuasaan politik dan ekonomi. Tidak heran akhirnya terjadi peristiwa hakim terjerat tindak pidana korupsi, sekadar menyebut diantaranya Heru Kusbandono, Sistoyo, Imas Dianasari, Setyabudi Tedjocahyono yang kesemuanya ditangkap KPK dalam kasus berbeda-beda. Nama-nama tersebut menerima suap sehingga diajukan ke persidangan dan semuanya telah divonis bersalah karena melakukan tindak pidana korupsi. Pengaruh uang dalam persidangan menyebabkan peradilan

10 Lihat: Edgardo Buscaglia, *Judicial Corruption in Developing Countries: Its Causes and Economic Consequences*, accessed on <http://www-hoover.stanford.edu/publications/epp/95/95b.html>. dikunjungi terakhir, Dec 6, 2011.

11 Lihat, Michael Kirby, *The St James Ethics Centre Living Ethics Tackling Judicial Corruption-Globally*, accessed on http://www.hcourt.gov.au/speeches/kirbyj/kirbyj_stjames.htm., dikunjungi terakhir Dec 6, 2011.

tidak lebih dari transaksi ekonomi. Akibat terburuk dari *judicial corruption* adalah peradilan tidak lagi dipercaya masyarakat sehingga jika terus dibiarkan dapat menimbulkan keputusan dalam bentuk *eigenrichting*.

Pemberantasan korupsi di bidang kekuasaan yudisial menjadi kunci keberhasilan agenda pemberantasan korupsi nasional. Aparat penegak hukum menjadi penentu dalam pemberantasan korupsi, khususnya dalam bidang penindakan. Apabila kekuasaan yudisial belum bersih dari korupsi maka agenda pemberantasan korupsi akan menghadapi kendala. Selain diragukan bisa menegakkan hukum dalam perkara tindak pidana korupsi, dunia peradilan justru menjadi sektor yang terjangkiti korupsi. Korupsi yang terjadi pada kekuasaan yudisial polanya dapat dibaca sebagai perbuatan yang sangat terencana. Semua tahap dan tingkatan persidangan bisa menjadi pintu masuk korupsi, bahkan mulai sebelum ada perkara, tahap penyidikan, tahap persidangan, eksekusi, sampai pemasyarakatan.

Pemberantasan korupsi tidak hanya dilakukan melalui cara *repressif* berupa penindakan melalui penegakan hukum pidana. Lebih penting lagi adalah membuat sistem hukum yang meminimalisir terjadinya korupsi di dunia peradilan. Namun, dari berbagai sektor kehidupan kenegaraan, reformasi dunia hukum nampaknya paling lambat dilakukan. Pada sektor lain telah terjadi perubahan fundamental misalnya sistem legislasi, sistem pemilu, sistem pertapaian, dan sistem pemerintahan daerah.

Reformasi hukum dilakukan tidak secara mendasar dan terencana baik dalam budaya, kelembagaan maupun substansi hukum. Dunia hukum masih dianggap masyarakat sebagai wilayah gelap yang minim transparansi dan akuntabilitas. Aparat penegak hukum juga masih dipandang sebelah mata karena diragukan kredibilitasnya, integritas, dan profesionalitasnya. Pencegahan korupsi di dunia peradilan harus dilakukan melalui upaya pembentukan sistem hukum yang transparan dan akuntabel.

Pemberantasan korupsi yudisial harus dilakukan secara menyeluruh. Namun, dengan segala keterbatasan maka Mahkamah Agung harus menjadi prioritas untuk dijaga integritasnya. Seperti pepatah, ikan membusuk mulai dari kepala, maka dengan memastikan kepala bersih seluruh badan diharapkan tidak akan membusuk. Putusan seperti apapun yang dihasilkan peradilan ditingkat bawah, apabila hakim agung berintegritas maka putusan keliru yang tidak berdasar hukum akan dikoreksi di tingkat Mahkamah Agung. Hal ini juga sesuai dengan fungsi Mahkamah Agung untuk menjaga konsistensi putusan dan kesatuan hukum. Transparansi dan akuntabilitas juga harus dimulai dari Mahkamah Agung diikuti lembaga peradilan di bawahnya.

Transparansi

Transparansi peradilan sangat berkaitan dengan keterbukaan informasi publik yang disediakan oleh pengadilan. Salah satu prasyarat transparansi adalah keterbukaan informasi. Rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap dunia peradilan termasuk karena minimnya informasi yang bisa diperoleh dalam dunia peradilan. Begitu pentingnya informasi publik konstitusi menjamin hak memperoleh informasi dalam UUD Tahun 1945 pasal 28F.¹² Artinya memperoleh informasi merupakan salah satu hak konstitusional.

Pada dasarnya, Mahkamah Agung telah selangkah lebih maju karena memiliki aturan keterbukaan informasi publik sebelum lahirnya Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik, yaitu dalam Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor 144/KMA/VIII/2007 tentang Keterbukaan Informasi di Pengadilan. Menyesuaikan rezim Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik

12 UUD Tahun 1945 Pasal 28F berbunyi: *"setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi, dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia"*.

kemudian dikeluarkan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor 1-144/KMA/SK/2011 tentang Pedoman Pelayanan Informasi di Pengadilan.

Transparansi di pengadilan harus memungkinkan publik memperoleh informasi mengenai segala prosedur di pengadilan, biaya perkara, jadwal persidangan, sampai dengan putusan. Saat ini Mahkamah Agung sudah memiliki seperangkat sistem keterbukaan informasi seperti *Case Tracking System (CTS)* yang memungkinkan publik melakukan penelusuran perkara secara lengkap. Itikad yang sangat baik dari Mahkamah Agung ini harus digunakan oleh publik untuk ikut melakukan pengawasan terhadap pengadilan.

Namun, belum semua pengadilan konsisten menggunakan CTS secara baik sehingga terkadang tidak terdapat informasi yang lengkap. Publikasi putusan melalui *website* sebenarnya merupakan wujud transparansi pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Publik bisa dengan mudah mengetahui suatu putusan secara utuh, termasuk kalangan praktisi dan akademisi hukum. Putusan yang dapat diunduh seharusnya menjadi bahan kajian sekaligus pengawasan masyarakat kepada pengadilan, karena putusan tersebut bisa dikaji dan dikritisi secara terbuka. Tujuan pengkajian tentu sebagai bentuk kontrol masyarakat, juga sebagai upaya pengembangan ilmu hukum.

Model transparansi di Mahkamah Konstitusi dalam hal tertentu dapat menjadi referensi. Setiap perkara yang diregister di Mahkamah Konstitusi dapat diketahui oleh publik dengan mudah melalui *website*. Informasi hari sidang diunggah, begitu juga risalah persidangan yang memuat segala informasi berlangsungnya persidangan. Putusan sidang Mahkamah Konstitusi diunggah pada hari yang sama putusan itu dibacakan. Transparansi model Mahkamah Konstitusi tentu tidak bisa serta merta diperbandingkan dengan Mahkamah Agung beserta badan peradilan di bawahnya mengingat banyaknya jumlah badan peradilan di bawah Mahkamah Agung yang tentu saja diikuti banyaknya jumlah perkara yang ditangani. Langkah paling penting yang perlu dilakukan adalah terus memperbaiki sumber daya manusia

baik dari sisi kualitas maupun kuantitas agar proses peradilan yang transparan dan modern berbasis teknologi bisa terwujud.

Kepercayaan transparansi tidak dalam rangka menggerus independensi peradilan, tetapi logikanya malah harus dibalik yakni dalam kerangka mempertontonkan independensi peradilan. Transparansi adalah bentuk pelaksanaan dari akuntabilitas peradilan. Hal yang dijelaskan Trebilcock dan Daniels sebagai operasionalisasi dari transparansi peradilan dan diistilahkan sebagai “*operational accountability*”, yakni sesuatu yang berkaitan erat dengan *the number of cases handled and time spent per case*.¹³

Akuntabilitas

Akuntabilitas peradilan dapat dimaknai bahwa penyelenggaraan fungsi peradilan harus dapat dipertanggungjawabkan. Setiap putusan pengadilan didahului dengan pernyataan “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Tentu pertama kali putusan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada Tuhan. Selanjutnya sesuai dengan tujuan diselenggarakannya peradilan, yaitu untuk menegakkan hukum dan keadilan maka putusan harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum untuk memenuhi rasa keadilan. Putusan harus dipertanggungjawabkan kepada publik sebagai pemilih kedaulatan. Meskipun kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, bukan berarti kekuasaan ini tanpa akuntabilitas. Kekuasaan kehakiman dibatasi oleh ketentuan-ketentuan hukum dan prinsip keadilan. Kebebasan hakim dibingkai oleh prosedur beracara, asas-asas umum peradilan, kepentingan para pihak, dan aturan hukum materiil. Tujuan prinsip akuntabilitas

13 Lihat: Oce Madril, *The Role of Judicial Commission in Strengthening Judicial Independence and Accountability in Indonesia*, Thesis, Nagoya University Japan, 2010, halaman 32. Ia mengutip Michael J. Trebilcock and Daniels, Ronald J., *Rule of Law Reform and Development, Charting the Fragile Path of Progress*, Edward Elgar Publishing Ltd, UK, 2008, halaman 63.

bukan ditujukan untuk mengurangi kemerdekaan hakim dalam memutus perkara, tetapi justru untuk menjamin independensi. Tanpa adanya independensi tidak akan terwujud kebebasan hakim dalam memutus sebuah perkara.

Model akuntabilitas peradilan dijelaskan oleh Fajrul Falaakh dalam beberapa tipe, diantara yaitu:¹⁴

- a. *Political, constitutional accountability*: peradilan bertanggung jawab kepada lembaga politik termasuk dimakzulkan (*impeachment*) oleh parlemen, dan tunduk kepada konstitusi
- b. *Societal accountability*: kontrol masyarakat melalui media massa, eksaminasi putusan hakim, kritik terhadap putusan yang dipublikasikan, kemungkinan *dissenting opinion* dalam putusan (ini juga merupakan bentuk akuntabilitas profesional)
- c. *Legal (personal) accountability*: hakim dapat diberhentikan dari jabatannya melalui majelis kehormatan hakim, hakim bertanggung jawab atas kesalahan putusannya. Untuk itu tersedia upaya hukum terhadap putusan hakim (Indonesia: dari banding hingga kasasi dan peninjauan kembali)
- d. *Legal (vicarious) accountability*: negara bertanggungjawab (*state liability*) atas kekeliruan atau kesalahan putusan hakim, negara dapat meminta hakim untuk ikut bertanggungjawab bersama (*concurrent liability*).

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Pasal 53 ayat 1 mengatur bahwa: “dalam memeriksa dan memutus perkara, hakim bertanggungjawab atas penetapan dan putusan yang dibuatnya”. Pengaturan lebih lanjut dimuat dalam Pasal 53 ayat 2 yang mengharuskan hakim memuat

14 Lihat : Muhammad Fajrul Falaakh, Denpasar, 22-26 Juni 2010 dan Bandung 29 Juni-3 Juli 2010, “*Transparansi dan Akuntabilitas Yudikatif*” makalah, Materi Pelatihan HAM bagi jejaring Komisi Yudisial hlm. 5

pertimbangan hukum yang didasarkan pada alasan dan dasar hukum yang tepat dan benar. Melalui pertimbangan hukum itulah para pihak maupun publik bisa mengetahui dasar yang digunakan hakim dalam menjatuhkan putusan. Sedangkan pertimbangan hukum tersebut harus didasarkan pada alasan dan dasar hukum yang tepat. Publik bisa mengetahui dan mengukur melalui pertimbangan hukum yang dibuat oleh hakim dalam menghasilkan putusan. Sedangkan para pihak juga bisa menggunakannya untuk menimbang langkah yang akan diambil misalnya berupa upaya hukum setelah mengetahui pertimbangan hukum yang dibuat hakim mendasari putusan yang dijatuhkannya.

Penjelasan mengenai akuntabilitas dengan sangat jelas disampaikan Paulus Effendi Lotulung yang menyatakan bahwa:¹⁵

Batasan atau rambu-rambu yang harus diingat dan diperhatikan dalam implementasi kebebasan itu adalah terutama aturan-aturan hukum itu sendiri. Ketentuan-ketentuan hukum, baik segi prosedural maupun substansial/ materiil, itu sendiri sudah merupakan batasan bagi kekuasaan kehakiman agar dalam melakukan independensinya tidak melanggar hukum, dan bertindak sewenang-wenang. Hakim adalah *subordinated* pada hukum dan tidak dapat bertindak *contra legem*. Selanjutnya, harus disadari bahwa kebebasan dan independensi tersebut diikat pula dengan pertanggungjawaban atau akuntabilitas, yang kedua-duanya itu, independensi dan akuntabilitas pada dasarnya merupakan kedua sisi koin mata uang saling melekat. Tidak ada kebebasan mutlak tanpa tanggung jawab.

Penyelenggaraan kekuasaan yang akuntabel akan semakin meningkatkan kepercayaan publik. Akuntabilitas kekuasaan kehakiman sangat bertumpu pada akuntabilitas hakim. Putusan yang dihasilkan oleh hakim harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Hakim hanya memutus berdasarkan pembuktian

15 Paulus Effendi Lotulung, 2003, *Kebebasan Hakim dalam Sistem Penegakan Hukum*, makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan tema Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Denpasar.

di persidangan dengan pertimbangan untuk menegakkan hukum dan mewujudkan keadilan. Putusan yang akuntabel pertama kali hanya bisa dihasilkan oleh hakim yang tidak memiliki benturan kepentingan. Benturan kepentingan yang lebih mengancam akuntabilitas putusan adalah *judicial corruption*. Hakim yang terlibat suap misalnya, tidak akan bisa memutus secara bebas dan dapat dipertanggungjawabkan.

Akuntabilitas yudisial mengharuskan adanya transparansi. Tanpa adanya transparansi, putusan yang dihasilkan tidak dapat dipertanggungjawabkan. Salah satu asas penyelenggaraan persidangan adalah asas keterbukaan. Prinsip dasarnya semua persidangan terbuka dan dibuka untuk umum sehingga publik dapat mengikuti jalannya persidangan. Namun, hakim tidak boleh terpengaruh oleh anasir non hukum yang meliputi suatu perkara, misalnya opini publik ataupun pemberitaan media massa. Hakim tidak boleh tunduk pada kuasa apapun. Hakim hanya berusaha menggali rasa keadilan masyarakat yang otentik dengan segenap upaya dengan penuh kehati-hatian untuk menjadi pertimbangan putusan. Hakim dalam menjalankan profesinya merdeka dari pengaruh kekuasaan manapun, baik internal pengadilan, seperti rekan kerja ataupun atasan dan pengaruh kekuasaan eksternal pengadilan. Hakim bebas dalam memutus perkara sekaligus mempertanggungjawabkan putusannya kepada publik. Sehingga putusan hakim harus selalu dapat dengan mudah diakses oleh publik, baik oleh para pihak yang berperkara maupun masyarakat luas.

Sistem Pengawasan

Hakim sebagai profesi yang mulia memegang kekuasaan yang sangat besar, sakral, dan suci. Hakim di Indonesia bahkan bisa menjadi penentu akhir hidup mati seseorang melalui putusan pengadilan mengingat masih eksisnya pidana mati sebagai pidana pokok. Hakim dalam putusannya bisa mengalihkan hak seseorang, mengadili sengketa warga negara, dan mengadili sengketa warga

negara dan negara. Kekuasaan demikian sering dikiaskan sebagai sang pengadil wakil Tuhan di bumi. Namun, hakim tetaplah seorang manusia yang tidak lepas dari kesalahan. Baik kesalahan yang disengaja maupun kesalahan karena kelalaian. Menyadari hal tersebut, dibentuklah lembaga banding untuk melakukan koreksi atas putusan hakim. Selain itu yang sangat penting adalah adanya sistem pengawasan terhadap hakim agar kewenangannya yang sangat besar tidak disalahgunakan.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 mengatur dua model pengawasan hakim. *Pertama*, pengawasan internal atas tingkah laku hakim yang dilakukan oleh Mahkamah Agung.¹⁶ *Kedua*, pengawasan eksternal yang dilakukan oleh Komisi Yudisial.¹⁷ Dua sistem pengawasan dipilih sebagai penyempurnaan sistem pengawasan internal yang dianggap memiliki keterbatasan. Efektivitas pengawasan internal dianggap tidak optimal karena ketiadaan sistem pengawasan yang jelas, semangat korps yang keliru, dan minimnya transparansi. Dua model sistem pengawasan diharapkan dapat semakin menjamin independensi dan akuntabilitas kekuasaan kehakiman.

Pengawasan internal dan eksternal sebenarnya adalah manifestasi desain pengawasan hakim dalam konstitusi. Pasal 24 ayat (2) UUD Tahun 1945 mengatur bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya. Sudah tentu badan peradilan di bawah Mahkamah Agung pengawasannya juga dilakukan oleh Mahkamah Agung. Pengaturan lebih lanjut norma ini dimuat dalam Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 Pasal 39 Ayat (1) yang menyatakan bahwa pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan pada semua badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung dilakukan oleh Mahkamah Agung. Selain fungsi yudisial, pengawasan tertinggi tugas administrasi dan keuangan juga dilakukan oleh Mahkamah Agung.¹⁸

16 UU Nomor 48 tahun 2009 pasal 39 ayat (3)

17 UU Nomor 48 tahun 2009 pasal 40 ayat (1)

18 UU Nomor 48 tahun 2009 pasal 39 ayat (2)

Pengawasan internal oleh Mahkamah Agung dalam teknis yudisial dilakukan terhadap pelaksanaan tugas hakim mengadili perkara. Pengawasan dilakukan dengan memeriksa pelaksanaan hakim menyelesaikan perkara seperti melalui eksaminasi. Pemeriksaan ditujukan untuk mengetahui kepatuhan hakim menyelesaikan perkara berdasarkan aturan hukum. Salah satu capaian yang diharapkan adalah putusan pengadilan semakin berkualitas, sesuai dengan hukum dan keadilan. Selain teknis yudisial Mahkamah Agung juga melakukan pengawasan dalam bidang administrasi dan keuangan.

Pengawasan administrasi meliputi administrasi yudisial dan administrasi non yudisial. Salah satu urgensi pengawasan administrasi adalah untuk mendukung penyelenggaraan fungsi yudisial, termasuk pelayanan publik dalam ranah yudisial kepada masyarakat. Pengawasan lain yang dilakukan secara internal oleh Mahkamah Agung adalah pengawasan perilaku hakim dan juga pegawai Mahkamah Agung beserta peradilan di bawahnya. Pengawasan perilaku hakim dilakukan untuk menjaga martabat dan kehormatan hakim.

Pembentukan pengawas eksternal berupa Komisi Yudisial pada dasarnya menunjukkan perlunya pengawasan di luar Mahkamah Agung. Namun, jika tujuannya hanya itu saja maka cukup dilakukan pembenahan pengawasan internal Mahkamah Agung, misalnya dengan membuat sistem pengawasan yang lebih tertata dan melakukan rekrutmen sumber daya manusia baru sebagai pengawas di Mahkamah Agung.

Selain itu jika tujuan pembentukan Komisi Yudisial hanya sekedar mengusulkan calon hakim agung, pekerjaan seperti ini cukup dilakukan oleh panitia *ad hoc*. Seharusnya desain pengawasan dan keterlibatan Komisi Yudisial dalam rekrutmen hakim agung juga diberlakukan pada Mahkamah Konstitusi. Namun, untuk menambah fungsi ini jalan yang perlu ditempuh adalah melakukan perubahan UUD Tahun 1945, mengingat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor

005/PUU-IV/2006 dalam uji materi UU Komisi Yudisial yang menyatakan Komisi Yudisial tidak memiliki kewenangan mengawasi hakim konstitusi.

Kewenangan lain dari Komisi Yudisial adalah mengusulkan pengangkatan hakim agung.¹⁹ Konstitusi mengatur perekrutan hakim agung dengan pelibatan lembaga baru yaitu Komisi Yudisial untuk memastikan perekrutan hakim agung yang memiliki kredibilitas, integritas, dan profesionalitas terpuji. Hanya saja apabila dilihat dari kewenangannya seperti diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 2011 Pasal 13, maka sebenarnya tidak keliru jika ada yang menyebut Komisi Yudisial hanya memiliki fungsi penunjang sebagian kekuasaan kehakiman.

Konsep ideal Komisi Yudisial seharusnya didesain ulang dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Apabila fungsi pengawasan diberikan kepada Komisi Yudisial, maka salah satu konsekuensi logisnya adalah hulu di fungsi perekrutan dan pendidikan hakim perlu dipertimbangkan untuk diserahkan kepada Komisi Yudisial. Tentu dengan penyesuaian pola hubungan kelembagaan Komisi Yudisial - Mahkamah Agung yang lebih baik dalam usulan perubahan UUD Tahun 1945.

Seperti dibahas sebelumnya, Komisi Yudisial memiliki peluang melihat putusan pengadilan sebagai dasar rekomendasi mutasi hakim. Apabila Komisi Yudisial diberikan fungsi rekrutmen dan pendidikan hakim maka putusan pengadilan bisa dijadikan dasar pengawasan. Jika dari putusan terlihat indikasi kuat pelanggaran perilaku hakim, maka sanksi disiplin bisa dijatuhkan. Namun, jika dari putusan terlihat kekeliruan hakim yang disebabkan rendahnya kapasitas dan profesionalitas maka yang tepat adalah rekomendasi pendidikan kepada hakim.

UUD Tahun 1945 pasal 24 B ayat (1) mengatur bahwa kewenangan lain Komisi Yudisial adalah dalam rangka menjaga dan

19 UUD Tahun 1945 pasal 24 B ayat (1)

menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Pengawasan oleh Komisi Yudisial dilakukan terhadap perilaku hakim, bukan kepada pelaksanaan tugas yudisial hakim secara langsung dalam memeriksa dan memutus perkara. Komisi Yudisial bisa melihat putusan pengadilan untuk melihat indikasi adanya pelanggaran kode etik dan perilaku hakim, tetapi isi putusan tidak menjadi bagian dari kewenangan Komisi Yudisial. Substansi putusan sepenuhnya adalah kewenangan hakim dan pengadilan di bawah Mahkamah Agung, misalnya melalui mekanisme *review* lembaga banding. Paling jauh adalah Komisi Yudisial dapat menganalisis putusan pengadilan yang telah berkekuatan tetap sebagai dasar rekomendasi untuk melakukan mutasi hakim.²⁰

Majelis Kehormatan Hakim diatur dalam Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung RI dan Ketua Komisi Yudisial RI Nomor 47/KMA/SKB/IV/2009 dan Nomor 02/SKB/P.KY/IV/2009 tentang Kode Etik dan Perilaku Hakim. Aturan ini merupakan implementasi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Pasal 32 A ayat (4) yang mengatur bahwa kode etik dan pedoman perilaku hakim ditetapkan oleh Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung. Kode etik dan pedoman perilaku hakim ini menjadi parameter akuntabilitas hakim dalam menjalankan tugas profesionalnya. Pengaturan kode etik dan pedoman perilaku hakim secara bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial memudahkan pengawasan internal dan eksternal yang bersatu padu.

Majelis Kehormatan Hakim beberapa kali menggelar sidang pelanggaran etik berkaitan dengan dugaan suap maupun gratifikasi. Putusan Majelis Kehormatan Hakim beragam, misalnya pada kasus percobaan penyuapan hakim Anton Budi Santoso sanksi yang dijatuhkan adalah mutasi menjadi hakim non palu selama dua tahun tanpa tunjangan renumerasi. Pada kasus hakim Pastra Joseph Ziraluo sanksi yang dijatuhkan berupa menjadi hakim non palu selama enam bulan tanpa tunjangan renumerasi. Penegakan kode etik dan

20 UU Nomor 48 tahun 2009 pasal 42

pedoman perilaku hakim melalui penjatuhan sanksi kepada yang terbukti melakukan pelanggaran berkaitan dengan upaya menjaga keluhuran dan martabat hakim beserta lembaganya.

Namun, pelanggaran etik yang mengandung aspek tindak pidana harus dilanjutkan kepada penegak hukum untuk diproses hukum pidana. Setelah putusan Majelis Kehormatan Hakim terbukti terdapat pelanggaran etik yang mengandung tindak pidana, setelah itu harus diteruskan kepada aparat penegak hukum untuk proses pidana. Apabila seorang hakim sedang menjadi terlapor atas dugaan pelanggaran kode etik dan perilaku hakim, pada saat yang bersamaan hakim menjalani suatu proses pidana maka proses pidana didahulukan dan penanganan laporan dihentikan. Berdasarkan Peraturan Komisi Yudisial Nomor 4 Tahun 2013 Pasal 99 ayat 1, Komisi Yudisial dapat menghentikan penanganan laporan pada setiap tahapan dalam hal terlapor tertangkap tangan, ditangkap, atau ditetapkan sebagai tersangka oleh aparat penegak hukum karena melakukan tindak pidana dan telah diberhentikan sementara oleh Mahkamah Agung. Apabila putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap menyatakan hakim tidak terbukti melakukan tindak pidana tetapi terdapat pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim maka penanganan laporan bisa dilanjutkan oleh Komisi Yudisial.

Penutup

Memperkuat sistem peradilan harus diawali dengan menjamin independensi kekuasaan kehakiman. Jaminan konstitusi sangat jelas bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka. Independensi kekuasaan kehakiman pada masa reformasi ini memiliki tantangan yang berbeda dengan masa Orde Lama ataupun Orde Baru. Pada masa terdahulu kekuasaan kehakiman tidak terjamin independensinya karena campur tangan kekuasaan lain, khususnya kekuasaan eksekutif. Sedangkan ancaman independensi kekuasaan kehakiman pada masa reformasi

ini adalah *judicial corruption* yang mengakibatkan peradilan tidak lebih dari sekedar transaksi ekonomi dan kekuasaan.

Independensi kekuasaan kehakiman hanya dapat tegak apabila terdapat sistem transparansi dan akuntabilitas yang jelas. Akuntabilitas berfungsi untuk memastikan bahwa kekuasaan kehakiman dijalankan sesuai dengan tujuan menegakkan hukum dan mewujudkan keadilan. Kekuasaan tersebut harus bisa dipertanggungjawabkan kepada publik sebagai pemegang kedaulatan. Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim menjadi ukuran akuntabilitas hakim dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Transparansi dimaksudkan untuk memastikan bahwa kekuasaan kehakiman dijalankan secara akuntabel. Segala informasi pelaksanaan kekuasaan kehakiman harus dapat diakses oleh publik, tentu saja dengan pengecualian yang ditentukan undang-undang.

Sistem pengawasan kekuasaan kehakiman melalui pengawasan internal oleh Mahkamah Agung dan pengawasan eksternal oleh Komisi Yudisial menjadi garansi agar kekuasaan tidak disalahgunakan. Majelis Kehormatan Hakim sebagai tempat pembelaan diri hakim atas dugaan pelanggaran kode etik dan pedoman perilaku hakim bertugas menjaga kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang bermartabat dan berwibawa. Putusan Majelis Kehormatan Hakim harus ditindaklanjuti oleh Mahkamah Agung dengan penuh itikad baik agar kewibawaan peradilan tetap terjaga. Lebih penting lagi adalah apabila dari hasil pemeriksaan Majelis Kehormatan Hakim terdapat aspek kejahatan yang diancam pidana, maka harus diteruskan kepada aparat penegak hukum untuk diproses secara pidana. Beberapa kasus menunjukkan luput untuk ditindaklanjuti, hanya berhenti sekedar pada sanksi etik tanpa diteruskan menuju proses pidana. Keandalan sistem pengawasan beserta lembaganya menjadi taruhan saat tindak pidana dibiarkan hanya karena telah melalui mekanisme penegakan etik.

Daftar Pustaka

- Alan R. Ball and B. Guy Peters, 2000, *Modern Politics and Government*, Macmillan Press, London,
- Jimly Asshidiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Pres, Yogyakarta
- John Basten, *Judicial Accountability: A Proposal for a Judicial Commision*, The Australian Quarterly, vol 52 no.4
- Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia* (edisi revisi), Rajawali Press, Jakarta, 2009.
- Michael J. Trebilcock and Daniels, Ronald J., *Rule of Law Reform and Development, Charting the Fragile Path of Progress*, Edward Elgar Publishing Ltd, UK, 2008
- Montesquieu, *The Spirit of the Law*, 1949, Hafner Publishing Company, New York, 1949.
- Muhammad Fajrul Falaakh, Denpasar, 22-26 Juni 2010 dan Bandung 29 Juni-3 Juli 2010, "*Transparansi dan Akuntabilitas Yudikatif*" makalah, Materi Pelatihan HAM bagi jejaring Komisi Yudisial
- Oce Madril, *The Role of Judicial Commision in Strengthening Judicial Independence and Accountability in Indonesia*, Thesis, Nagoya University Japan, 2010.
- Paulus Effendi Lotulung, 2003, *Kebebasan Hakim dalam Sistem Penegakan Hukum*, makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan tema Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Denpasar.
- Peter H. Russel, 2001, *Toward a General Theory of Judicial Indpendence in Judicial Independence in The Age of Democracy, Critical Perspectives from around the World*, University Press of Virginia, London. 2001.

Basic Principles on the Independence of the Judiciary, Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Milan, 26 August to 6 September 1985, U.N. Doc. A/CONF.121/22/Rev.1 at 59 (1985)

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UU Nomor 18 tahun 2011

UU Nomor 48 tahun 2009

UU Nomor 4 tahun 2004

UU Nomor 5 tahun 2004

Membangun Profesionalisme Aparat Penegak Hukum

Dr. Frans Hendra Winarta, S.H., M.H.

A. Pendahuluan

Profesionalitas penegak hukum di negeri ini seolah berada pada titik nadir. Mewabahnya *judicial corruption* membuat hal ini menjadi aktual dan relevan. Penegak hukum didengarkan sebagai profesi luhur (*honorable profession*), namun di sisi lain diperburuk citranya dengan perilaku koruptif penyandang profesi tersebut. Jual beli perkara tidak lagi dipandang aneh, apalagi buruk, tetapi dianggap wajar. Semua menjadi pertanda, bahwa berbagai peraturan hukum yang secara normatif mengatur seluruh proses peradilan akhirnya tak berdaya mengatasi *judicial corruption*.

Sebagai nilai yang menjadi jiwa (*core value*) hukum, keadilan tidak benar-benar diperjuangkan. Oleh kebanyakan penegak hukum, profesi penegak hukum direduksi menjadi sekadar pekerjaan guna mendapat materi. Pemahaman seperti itu mengabaikan dimensi pelayanan sebagai unsur esensial profesi itu. Para profesional penegak hukum lupa, profesi adalah peran sosial yang eksistensi dan fungsinya tergantung pelayanan yang *fair* atas kepentingan masyarakat. Penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah, pandangan-pandangan yang mantap dan mengejawantahkannya

dalam sikap, tindak sebagai serangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan kedamaian pergaulan hidup (Soerjono Soekanto, 1983: 3).

Penegakan hukum dalam arti luas mencakup kegiatan untuk melaksanakan dan menerapkan hukum serta melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum. Kegiatan penegakan hukum mencakup pula segala aktivitas yang dimaksudkan agar hukum sebagai perangkat kaidah normatif yang mengatur dan mengikat para subjek hukum dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara benar-benar ditaati dan sungguh-sungguh dijalankan sebagaimana mestinya. Dalam arti sempit, penegakan hukum menyangkut kegiatan penindakan terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan (AR. Mustopadidjaja, 2003).

Penegakan hukum di Indonesia saat ini sangatlah jauh dari konsep negara hukum (*rechtsstaat*) di mana idealnya hukum merupakan yang utama, di atas politik dan ekonomi. Suburnya *judicial corruption* dalam proses peradilan ini yang mengakibatkan hancurnya sistem hukum dan lembaga peradilan menjadi tercemar karena keacuhan aparat penegak hukum akan penegakan hukum yang efektif, serta rendahnya kualitas sumber daya manusia baik secara intelektualitas maupun spiritual, birokrasi peradilan yang berjenjang, pengawasan internal yang sangat lemah, dan rendahnya integritas pimpinan lembaga penegak hukum menjadi sebab terpuruknya penegakan hukum di Indonesia.

Dapat dilihat dalam pelaksanaannya di pengadilan, hakim melakukan penyelewengan berupa penyelesaian perkara yang tidak adil dan juga menghasilkan putusan-putusan yang dapat diintervensi dan transaksional. Hal tersebut bisa muncul karena adanya faktor-faktor penyebab antara lain seperti: gaji hakim yang kecil, minimnya kesejahteraan sosial, tekanan dari kekuasaan yang lebih tinggi, intervensi politik dan ekonomi, dan juga berhubungan dengan integritas hakim itu sendiri.

Dalam institusi kepolisian juga masih banyak pelanggaran yang dilakukan seperti adanya pungutan-pungutan liar, kasus suap oknum Polri, dan tindakan main hakim sendiri yang dilakukan oknum polisi kepada masyarakat sipil seperti pembubaran paksa dan penembakan terhadap aksi demonstran. Kemudian ada oknum jaksa tertentu yang memanfaatkan posisi lemah tersangka atau terdakwa dalam persidangan untuk mengeruk keuntungan. Dapat dibayangkan, ketika seseorang ditetapkan jadi tersangka, tidak jelas sampai kapan dirinya menjadi tersangka, meskipun KUHAP sudah membatasi jangka waktunya. Bisa menghabiskan waktu sangat lama, melelahkan, dan tidak pasti. Selama proses itu berlangsung, oknum penegak hukum memanfaatkan posisi lemah tersangka atau terdakwa untuk kepentingan pribadi dan memperkaya diri.

Kemudian, yang lebih lanjut adalah profesi advokat. Penyalahgunaan profesi advokat terjadi secara terang-terangan. Masyarakat disuguhi secara terbuka di media cetak dan elektronik pengungkapan rahasia klien oleh advokat yang membela tersangka atau terdakwa tindak pidana korupsi secara terbuka. Dalam hal ini advokat tidak melindungi kepentingan dan rahasia klien yang dipercayakan kepadanya baik itu dalam wawancara atau *talk-show* yang ditayangkan media cetak dan elektronik. Diduga pengungkapan rahasia klien ini dalam perkara tindak pidana korupsi dilakukan karena kepentingan politik bukan kepentingan pembelaan, bisa juga karena unsur mencari popularitas atau sensasi atau karena konflik kepentingan. Kepentingan klien tidak lagi menjadi prioritas malahan jadi komoditi untuk memperkaya diri.

Selain pelanggaran-pelanggaran profesi yang dilakukan oleh oknum aparat penegak hukum tersebut, ada juga perbuatan-perbuatan tersangka atau terdakwa dan advokat yang menjurus kepada *contempt of court*. Antara lain tindakan-tindakan yang dipandang memperlakukan, menghalangi, atau merintangangi pengadilan di dalam penyelenggaraan peradilan atau dipandang sebagai tindakan mengurangi kewibawaan atau martabat peradilan maupun hakim.

Sebagai contoh perilaku para tersangka atau terdakwa koruptor yang menganggap enteng penegakan hukum dan tidak menunjukkan rasa penyesalan ketika ditangkap atau diadili. Seringkali kita saksikan di media, di mana belum apa-apa, si tersangka atau terdakwa ataupun kuasa hukumnya sudah menyatakan tidak bersalah yang diikuti dengan ekspresi yang meremehkan para penegak hukum dan pengadilan seolah-olah merasa tidak bersalah dan menyesal, seperti tertawa dan *'cengengesan'*, melambaikan tangan, dan mengacungkan jempol. Sebaiknya, para penegak hukum dan pengadilan mengganjar tersangka yang berperilaku tidak patut tersebut dengan hukuman yang seberat-beratnya jika pada akhirnya terbukti bersalah, untuk menimbulkan efek jera, dan sebaliknya kalau tersangka atau terdakwa mengakui bersalah dan menyesali perbuatannya, perlu diberi keringanan hukuman, selain tentunya, dengan cara-cara memiskinkan yang seringkali didengarkan, tetapi miskin pelaksanaannya.

Mafia Peradilan di Indonesia

Maraknya praktik *judicial corruption* yang terjadi di Indonesia juga sudah lama menjadi keprihatinan di Indonesia. Pengertian *judicial corruption* menurut International Bar Association adalah sebagai berikut:

“According to International Bar Association, the judicial system may be corrupted when any act or omission occurs which is calculated to, or does, result in the loss of impartiality of the judiciary; Specifically, corruption occurs whenever a judge or court officer seeks or receives a benefit of any kind or promise of a benefit of any kind in respect of an exercise of power or other action. Such acts usually constitute criminal offences under national law; Examples of criminal corrupt conduct are: Bribery; Fraud; Utilisation of public resources for private gain; Deliberate loss of court records; and Deliberate alteration of court records”.

Menurut pengertian tersebut, *sistem hukum dapat menjadi korup ketika adanya suatu tindakan atau kelalaian yang diperhitungkan akan*

mengakibatkan hilangnya sifat imparsial peradilan. Secara khusus, korupsi terjadi manakala seorang hakim atau pejabat pengadilan mencari atau menerima keuntungan dalam bentuk apapun sehubungan dengan penggunaan kekuasaan atau tindakan lainnya.

Tindakan tersebut biasanya merupakan tindak pidana berdasarkan hukum nasional; contoh tindak pidana korupsi adalah: Penyuapan; Penipuan; Penggunaan sarana publik untuk kepentingan pribadi; Penghilangan dengan sengaja dokumen pengadilan; dan Perubahan dengan sengaja dokumen pengadilan” (Putusan MK No. 66/PUU-VIII/2010: 12).

International Commission of Jurists (ICJ) dalam papernya berjudul *Reviewing Measures to Prevent and Combat Judicial Corruption* menyatakan bahwa dari seluruh jenis-jenis korupsi, *judicial corruption* merupakan kategori yang paling berbahaya (*insidious*) dan menjijikan (*odious*), sebagaimana dinyatakan berikut (*International Commission of Jurists: 2010*):

“...of all types of corruption, judicial corruption is perhaps the most insidious and odious because this type of corruption gnaws and destroys a most important pillar of a democratic government. Much has been written about the topic of corruption, but judicial corruption tops the list of the condemned. Corruption adulterates, clogs, pollutes, perverts and distorts the dispensation of justice.”

Melihat makna yang terkandung dari yang disampaikan oleh ICJ ini, diketahui bahwa *judicial corruption* merupakan jenis korupsi yang paling tinggi untuk kategori kejahatan yang terkutuk (*condemned*) karena *judicial corruption* menghancurkan bagian dari pilar-pilar pemerintahan yang demokratis. Usaha untuk memberantas korupsi yang sudah mengakar dan membudaya ini harus melibatkan berbagai elemen atau pihak, yaitu dari polisi, jaksa, hakim, masyarakat, serta advokat. Fenomena berupa jual-beli kasus, jual-beli penangguhan penahanan, jual beli SP3, tawar-menawar tuntutan, pengacara “hitam”, dan praktik-praktik Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) lain yang masih jalan terus juga harus segera dibasmi.

Istilah *judicial corruption* juga sering disamakan dengan mafia peradilan. Mafia peradilan merupakan suatu pola atau struktur yang berproses yang memungkinkan oknum yang terlibat melakukan jual beli perkara secara terorganisir (Amir Syarifudin, 2008). Mafia peradilan dapat terjadi karena sistem dan budaya penegakan hukum yang dijalankan oleh para penegak hukum memberikan peluang untuk diselewengkan.

Hukum dan keadilan tidak berjalan sebagaimana mestinya serta dapat diperdagangkan seperti 'komoditas'. Mafia peradilan di Indonesia telah mencapai tingkat parah dan hampir mematikan lembaga peradilan itu sendiri. Dari penelitian yang dilakukan *Indonesia Corruption Watch* (ICW) pertengahan tahun 2002 dapat diperoleh pengertian mafia peradilan:

"Mafia peradilan merupakan korupsi yang sistematis yang melibatkan seluruh pelaku yang berhubungan atau berkaitan dengan lembaga peradilan mulai dari polisi, jaksa, advokat, panitera, hakim sampai petugas di Lembaga Pemasyarakatan."

Ada beberapa hal yang menyebabkan terjadinya praktik mafia peradilan, yaitu karena watak dari institusi penegak hukum yang korup dan sudah mendarah daging, dan lemahnya pembelaan Hak Asasi Manusia (HAM) dalam produk hukum pidana di Indonesia terutama di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Kita jarang melihat putusan-putusan pengadilan yang mengacu kepada penghormatan atas hak asasi manusia, baik itu hak hidup, kebebasan dan perlindungan atas harta benda.

B. Pembahasan

Membangun sistem hukum terkait dengan tiga hal, yakni struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Tiga unsur dari sistem hukum ini disebut Lawrence M. Friedman sebagai *Three Elements of Legal System*. Struktur hukum menurut Friedman, adalah rangkanya atau kerangka, dan sebagai bagian-bagian dari hukum yang tetap senantiasa bertahan, atau bagian yang memberi semacam

bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Kelembagaan hukum adalah bagian dari struktur hukum, seperti lembaga Mahkamah Agung, Kejaksaan, Kepolisian. Substansi atau materi hukum, yaitu aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi hukum juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan, juga aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya pada aturan yang ada dalam kitab hukum (*law in books*).

Budaya hukum adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran, dan harapannya. Budaya hukum juga mencakup suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Tanpa budaya hukum, maka sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya.

Deskripsi tiga unsur hukum itu oleh Friedman, adalah struktur hukum diibaratkan seperti mesin; substansi hukum diibaratkan sebagai apa yang dikerjakan dan apa yang dihasilkan mesin tersebut, sedangkan kultur atau budaya hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin tersebut digunakan.

Idealnya, dalam penegakan hukum dinegara hukum (*rechtstaat*), yang harus dijadikan panglima dalam kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Penegakan hukum adalah suatu proses dilakukannya upaya penerapan norma-norma hukum secara nyata agar hukum dapat berfungsi dan ditegakkan sebagai pedoman perilaku dalam hubungan-hubungan hukum dalam hidup bermasyarakat dan bernegara, baik oleh masing-masing warga negara maupun aparat penegak hukum yang mempunyai tugas dan wewenang berdasarkan undang-undang. Hal ini sesuai dengan adagium yang dikemukakan oleh Cicero, yaitu "*ubi societas ibi ius*", yang berarti "*di mana ada masyarakat, di situ ada hukum*". Masyarakat tidak mungkin hidup tanpa hukum, karena norma-norma

hukum itulah yang mengatur derap kehidupan manusia dalam bermasyarakat.

Di Indonesia konsistensi penegakan hukum masih terdengar seperti wacana. Tiga tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan belum sepenuhnya terwujud. Aturan hukum Indonesia hanya sebatas slogan karena masyarakat masih banyak yang merasa belum terlindungi dengan baik. Padahal penegakan hukum merupakan salah satu agenda reformasi yang sudah sepuluh tahun lebih berjalan. Seperti diketahui, penegakan hukum harus diikuti dengan profesionalisme para penegak hukumnya. Namun hal ini tidak akan terwujud jika sistem hukum di Indonesia masih semrawut dan tidak ada perubahan dalam struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum seperti yang disebutkan oleh Lawrence M. Friedman.

Profesionalisme Penegak Hukum

Aparat penegak hukum dalam pengertian luas merupakan institusi penegak hukum. Sedangkan dalam arti sempit, aparat penegak hukum adalah polisi, jaksa, dan hakim. Dalam penyelenggaraan sistem peradilan pidana, diperlukan jajaran aparat penegak hukum yang profesional, cakap, jujur, dan bijaksana. Para penegak hukum memiliki tanggung jawab menegakkan wibawa hukum dan menegakkan keadilan. Profesionalisme penegak hukum dapat dilihat dari tingkat penguasaan ilmu hukum, keterampilan, dan kepribadian para penegak hukum dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dalam bekerja.

Penegak hukum disebut profesional karena kemampuan berpikir dan bertindak melampaui hukum tertulis tanpa mencederai nilai keadilan. Dalam menegakkan keadilan, dituntut kemampuan penegak hukum mengkritisi hukum dan praktik hukum demi menemukan apa yang seharusnya dilakukan sebagai seorang profesional. Kedua, pelanggaran profesi tidak pernah hilang; tetapi perkembangannya bisa dicegah. Perlu dicatat, kualitas komitmen

tergantung kemampuan membangun *self-image* positif dan menjadi refleksi pentingnya *self-esteem* sebagai nilai.

Kesadaran akan pentingnya *self-image* positif dan *self-esteem* sebagai nilai akan membantu seorang profesional hukum tidak mudah memperdagangkan profesinya. Artinya, keahlian saja tidak cukup. Diperlukan keutamaan bersikap profesional: berani menegakkan keadilan. Konsistensi bertindak adil menciptakan kebiasaan bersikap adil. Ketiga, keutamaan bersikap adil menjadi nyata tidak saja melalui perlakuan *fair* terhadap kepentingan masyarakat, tetapi juga lewat keberanian menjadi *whistleblower* saat terjadi salah praktik profesi. Seorang profesional seharusnya tidak mendiamkan tindakan tidak etis rekan seprofesi. Ini bagian dari pelaksanaan tugas yang tidak mudah, namun harus dilakukan karena kemampuan bersikap adil menuntut keberanian mempraktikkan, bukan sekadar mengetahui keadilan (Andre Ata Ujan, 2005).

Dalam konsep negara hukum (*rechtsstaat*), ada dua fungsi penegakan hukum, yaitu fungsi pembentukan hukum (*law making process*) dan fungsi penerapan hukum (*law applying process*). Fungsi pembentukan hukum (*law making process*) harus ditujukan untuk mencapai tegaknya supremasi hukum. Hukum yang dibuat tetapi tidak dijalankan tidak akan berarti. Demikian pula sebaliknya, tidak ada hukum yang dapat dijalankan jika hukumnya tidak ada. Jika hukum dan keadilan telah terwujud maka supremasi hukum dapat dirasakan oleh segenap masyarakat.

Dalam mengemban tugas pemeliharaan keamanan dan ketertiban nasional, tiap-tiap anggota Polri harus menjalankannya dengan berlandas pada ketentuan berperilaku petugas penegak hukum (*code of conduct*) dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Standar-standar dalam *code of conduct* dapat dijadikan sarana untuk menentukan apakah telah terjadi malpraktik profesional atau tidak. Dapat dikatakan telah terjadi malpraktik apabila seorang profesional dalam menjalankan tugas dan kewajibannya telah melakukan tindakan yang tidak profesional di bawah standar atau

sub-standar profesinya, menimbulkan kerugian (*damage*) terhadap orang lain sebagai akibat perbuatannya (Mardjono Reksodiputro, 1999: 73-87).

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No. 28 tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia ditegaskan bahwa:

“Sesuai dengan sifat tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia, diperlukan kesadaran dan kecakapan teknis yang tinggi dan menuntut pembinaan kemampuan profesional kepolisian yang berbeda dari Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia lainnya. Tugas penegakan hukum tidak pernah berhenti dan pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia harus menjalankan tugas dan wewenangnya setiap waktu dan tempat dengan menggunakan hukum sebagai alat utamanya serta selalu berdasarkan pada makna yang terkandung dalam Pasal 27 Undang-Undang Dasar 1945, yaitu bahwa setiap warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum.”

Kemudian dalam Pasal 8 ayat (4) Undang-Undang No. 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia disebutkan bahwa:

“Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, jaksa senantiasa bertindak berdasarkan hukum dengan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, kesusilaan, serta wajib menggali dan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan yang hidup dalam masyarakat, serta senantiasa menjaga kehormatan dan martabat profesinya.”

Di bagian penjelasan umum juga disebutkan bahwa untuk membentuk jaksa yang profesional harus ditempuh berbagai jenjang pendidikan dan pengalaman dalam menjalankan fungsi, tugas, dan wewenang. Sudah jelas amanah dari undang-undang ini terhadap profesi jaksa dalam penegakan hukum di Indonesia.

Pasal 32 Undang-Undang No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman menegaskan bahwa:

“Hakim harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, jujur, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.”

Semua aturan tersebut menegaskan bahwa masing-masing aparat penegak hukum harus mengemban tugas dan wewenang dengan penuh tanggung jawab dan berintegritas tinggi.

Namun *contradictio in terminis* terjadi pada Undang-Undang No. 18 tahun 2003 tentang Advokat. Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No. 18 tahun 2003 tentang Advokat menyebutkan bahwa:

“Advokat berstatus sebagai penegak hukum, bebas dan mandiri yang dijamin oleh hukum dan peraturan perundang-undangan.”

Profesi hukum (*legal profession*) yang dikenal adalah advokat atau ada yang menyebut sebagai *legal counsel* atau *lawyer* atau *attorney* dan secara teoritis tidak dikenal dan tidak dapat diartikan sebagai penegak hukum (*law enforcement agency*). Hal ini akan lebih jelas lagi apabila kita mengacu kepada instrumen internasional yang terdapat di dalam *Commentary* (a) dari Pasal 1 *United Nations Code of Conduct for Law Enforcement Officials, Adopted by General Assembly Resolution 34/169 of 17 December 1979* yang menyatakan :

“(a) The term “law enforcement officials”, includes all officers of the law, whether appointed or elected, who exercise police powers, especially the powers of arrest or detention.”

Jadi ciri penegak hukum (*law enforcement official*) adalah adanya fungsi *police power* yaitu memiliki hak untuk menangkap (*to arrest*) dan hak untuk menahan (*to detain*), sedangkan advokat sebagai profesi hukum (*legal profession*) tidak memiliki *police power* tersebut. Justru seorang advokat harus mencoba membebaskan, meringankan, merubah dan menghindari dari tuntutan hukum, penangkapan dan penahanan oleh penegak hukum (*law enforcement official*). Advokat tidak dilengkapi dengan *police power* tetapi advokat adalah profesi bebas dan independen yang fungsinya membela klien atau kepentingan klien.

Kode Etik Profesi Penegak Hukum

Profesionalisme aparat penegak hukum yang dipertanyakan sekarang ini disebabkan karena luntarnya makna sebuah kode etik profesi hukum yang seharusnya menjadi pedoman dalam berprofesi. Kode etik profesi memunculkan kesetiaan dan pengabdian pada pekerjaan dari profesi yang dijalani, berkaitan dengan profesionalitas dan kehormatan dirinya.

Kode Etik profesi menurut Bertens adalah:

"Norma yang ditetapkan dan diterima oleh kelompok profesi, yang mengarahkan atau memberi petunjuk kepada anggotanya bagaimana seharusnya berbuat dan berperilaku sekaligus menjamin mutu moral profesi itu di mata masyarakat."

Pedoman perilaku yang bagi pemegang profesi terangkum dalam Kode Etika yang di dalamnya mengandung muatan etika, baik etika deskriptif, normatif, dan meta-etika (Bertens, 2005:11-15). Jadi kode etik berkaitan dengan profesi tertentu, sehingga setiap profesi memiliki kode etiknya sendiri-sendiri tentang apa yang disepakati bersama seperti bagaimana harus bersikap dalam hal-hal tertentu dan hubungan dengan rekan sejawat. Akan tetapi tidak semua pekerjaan dapat dikatakan sebagai profesi yang berhak dan layak memiliki kode etik tersendiri. Ada tiga kriteria yang dapat digunakan untuk mengukur apakah suatu pekerjaan itu dikatakan suatu profesi atau bukan (Soetandyo Wignyosoebroto, 2003: 316-317):

1. Profesi itu dilaksanakan atas keahlian tinggi dan karena itu hanya dapat dimasuki oleh mereka yang telah menjalani pendidikan dan pelatihan teknis yang amat lanjut. Contohnya seperti dokter dan advokat.
2. Profesi itu mensyaratkan agar keahlian yang dipakainya selalu berkembang secara nalar dan dikembangkan dengan teratur seiring dengan kebutuhan masyarakat yang minta dilayani oleh profesi yang menguasai keahlian profesional

tersebut, atau dengan kata lain ada standar keahlian tertentu yang dituntut untuk dikuasai. Contohnya seperti dokter atau sarjana hukum.

3. Profesi selalu mengembangkan pranata dan lembaga untuk mengontrol agar keahlian-keahlian profesional didayagunakan secara bertanggung jawab, bertolak dari pengabdian yang tulus dan tak berpamrih, dan semua itu dipikirkan untuk kemaslahatan umat.

Aparat penegak hukum memiliki kode etik dalam menjalankan profesinya. Hakim, jaksa, dan polisi tidak dapat seenaknya menjalankan tugas dan wewenang tanpa pedoman perilaku dalam berprofesi. Sebagai salah satu aparat penegak hukum dalam sistem hukum di Indonesia, hakim merupakan tempat masyarakat berupaya untuk mencari keadilan berdasarkan hukum yang berlaku di suatu negara. Dalam menjalankan tugasnya secara profesional, hakim harus patuh terhadap kode etik profesinya. Seperti disebutkan Socrates, Etika Profesi, Kode Etik Hakim ialah *The Four Commandments for Judges* yakni (Wildan Suyuthi, 2004: 7):

1. *To hear courteously* (mendengar dengan sopan, beradab).
2. *To answer wisely* (menjawab dengan arif dan bijaksana).
3. *To consider soberly* (mempertimbangkan tanpa terpengaruh apapun).
4. *To decide impartially* (memutus tidak berat sebelah).

Hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar putusan hakim sesuai dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat. Dalam kode etik hakim juga diatur beberapa larangan, seperti dilarang melakukan kolusi dengan siapapun yang berkaitan dengan perkara yang akan dan sedang ditangani. Kemudian dilarang juga untuk menerima sesuatu pemberian atau janji dari pihak-pihak yang berperkara.

Hakim di Republik Indonesia miskin akan *judicial activism*, dalam hal ini hakim tidak bisa bersikap kreatif dalam menginterpretasikan hukum dengan baik. Pengertian *judicial activism* menurut *Black Law Dictionary* adalah (Bryan A Garner, 2009: 922):

“A philosophy of judicial decision making, whereby judges allow their personal views about public policy, among other factors, to guide their decision, usually with the suggestion that adherents of this philosophy tend to find constitutional violations and are willing to ignore precedent.”

Judicial activism seharusnya dilakukan untuk mempertahankan prinsip dasar dalam konstitusi. Namun fakta menunjukkan bahwa kita kurang memiliki hakim dan penegak hukum yang mengerti dan menjalankan *judicial activism*, sehingga putusan-putusan pengadilan tidak disertai dengan penjelasan secara lugas atau landasan putusan dan sikap yang diambil hakim. Hal ini menimbulkan ketidakpuasan masyarakat terhadap putusan yang dihasilkan oleh para hakim.

Lebih lanjut, hakim dalam menjalankan tugasnya juga harus memiliki *judicial discretion* (Henry J. Abraham, 1993: 97, *“Enlightened by intelligence and learning, controlled by sound principles of law, of firm courage combined with the calmness, of a cool mind, free from partiality, not swayed by sympathy nor warped by prejudice nor moved by any kind of influence save alone the overwhelming passion to do that which is just...”*) yaitu sikap imparial dan independen dalam memutus perkara. Mafia peradilan dan *judicial corruption* sudah terlalu lama dibiarkan. Itulah sebabnya mengapa hingga kini dalam sistem peradilan dan hukum kita timbul *judicial corruption* dan tidak adanya sikap *judicial discretion* dalam diri aparat penegak hukum kita, khususnya para hakim, yang kemudian menimbulkan praktik-praktik mafia peradilan dalam lembaga hukum kita (Frans H. Winarta, 2002).

Sementara itu, Pasal 7 Kode Etik Kepolisian Republik Indonesia menyebutkan bahwa:

“Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia senantiasa menghindarkan diri dari perbuatan tercela yang dapat merusak kehormatan profesi dan organisasinya...”

Lebih lanjut, dalam Surat Keputusan Jaksa Agung RI No. 5 Kep-052/JA/S/1979 tentang Doktrin Adhyaksa Trikrama Adhyaksa, disebutkan bahwa diantaranya jaksa dilarang menerima atau meminta hadiah dan tidak boleh menggunakan jabatan dan kekuasaan untuk kepentingan pribadi dan pihak lain, termasuk dalam merekayasa fakta hukum dalam penanganan perkara.

Sama halnya dengan advokat yang merupakan profesi yang memberikan jasa hukum, baik di dalam pengadilan maupun di luar pengadilan, yang kinerjanya juga mempengaruhi bagaimana kualitas penegakan hukum. Kode etik advokat, khususnya dalam hubungan dengan klien, diantaranya advokat tidak dapat menjamin perkara kliennya akan menang, dan yang paling utama advokat harus menjaga hubungan kerahasiaan dengan klien.

Jika diamati, ketentuan dalam Kode Etik Profesi masing-masing aparat penegak hukum mewajibkan agar setiap tugas dan wewenang dijalankan sesuai dengan jalur hukum dan tidak ada penyalahgunaan wewenang. Namun dalam praktiknya, masih banyak pelanggaran kode etik yang pada akhirnya mencerminkan ketidakprofesionalan seorang penegak hukum dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, singkatnya *das sollen* dan *das sein* sangat berbeda di dalam praktik sehari-hari. Untuk dapat menjaga moralitas dan keprofesionalan kinerja dalam menegakkan hukum, para penegak hukum wajib mentaati kaidah-kaidah dan norma-norma yang ada. Menurut O. Notohadimidjodjo, ada empat norma yang penting dalam penegakan hukum, yaitu (E. Sumaryono, 1995: 115):

1. Kemanusiaan

Norma kemanusiaan menuntut supaya dalam penegakan hukum, manusia senantiasa diperlakukan sebagai manusia, sebab ia memiliki keluhuran pribadi.

2. Keadilan

Keadilan adalah kehendak yang ajeg dan kekal untuk memberikan kepada orang lain apa saja yang menjadi haknya. (Ulpianus, 200 AD)

3. Kepatutan

Kepatutan atau *equity* adalah hal yang wajib dipelihara dalam pemberlakuan undang-undang dengan maksud untuk menghilangkan ketajamannya. Kepatutan ini perlu diperhatikan terutama dalam pergaulan hidup manusia dalam masyarakat.

4. Kejujuran

Pemelihara hukum atau penegak hukum harus bersikap jujur dalam mengurus atau menangani hukum, serta dalam melayani *justitiable* yang berupaya untuk mencari hukum dan keadilan. Atau dengan kata lain, setiap ahli hukum diharapkan sedapat mungkin memelihara kejujuran dalam dirinya dan menjauhkan diri dari perbuatan-perbuatan yang curang dalam mengurus perkara.

Profesi penegakan hukum dan penegakan keadilan di dalam masyarakat, dalam kedudukannya sebagai profesi luhur, menuntut kejelasan dan kekuatan moral yang tinggi. Franz Magnis-Suseno dkk., menunjukkan ada tiga ciri kepribadian moral yang dituntut dari para penyandang atau pemegang profesi luhur ini, yaitu (E. Sumaryono, 1995: 165):

- a. Berani berbuat dengan tekad untuk memenuhi tuntutan profesi.
- b. Sadar akan kewajiban yang harus dipenuhi selama menjalankan tugas profesionalnya.
- c. Memiliki idealisme sebagai perwujudan makna '*mission statement*' masing-masing organisasi profesionalnya.

Artinya, setiap penegak hukum dalam kedudukan dan fungsinya masing-masing dituntut untuk bertindak dengan tekad dan semangat yang sesuai dengan cita-cita dan tuntutan profesinya. Integritas dan profesionalisme tidak dilahirkan secara instan, melainkan terbentuk dalam proses menjalankan tugas dan kewajibannya dalam sistem yang baik. Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum sangat tergantung pada beberapa faktor yang dapat mempengaruhinya, yaitu (Soerjono Soekanto, 1983: 4-5):

- a. Faktor hukum atau peraturan itu sendiri;
- b. Faktor petugas yang menegakkan hukum;
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan hukum;
- d. Faktor warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan hukum; dan
- e. Faktor budaya atau *legal culture*.

Moral para penegak sangat ditentukan oleh bagaimana para profesional hukum melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya untuk memelihara kehidupan sosial. Tugas memelihara kehidupan sosial itu dirumuskan dalam sumpah para profesional penegak hukum, yakni *to serve people*. Melayani masyarakat bukan sekadar jargon para profesional penegak hukum, karena sumpah itu memiliki arti moral yang mendalam. Sumpah profesi yang diucapkan oleh para profesional hukum, di hadapan pemuka agama ketika dilantik di instansi-instansi hukum, seperti kehakiman, kejaksaan dan kepolisian, bukan sekadar simbol dan formalitas kosong.

Sumpah itu merupakan kaul kesetiaan yang mengikat profesional penegak hukum, dengan masyarakat yang mempercayakan kebebasannya serta tujuan hidupnya untuk mencapai kesejahteraan. Kaul itu merupakan janji suci (*covenant*) untuk tunduk kepada Tuhan dan melayani masyarakat dengan penuh tanggung jawab. Makna moral dari kaul profesi adalah kesetiaan

profesi pada kepercayaan masyarakat, untuk secara bertanggung jawab melaksanakan tugas untuk memelihara masyarakat dan tatanannya. Otoritas yang didapatkan oleh para penegak hukum merupakan titipan kepercayaan masyarakat yang tidak pernah boleh disalahgunakan demi alasan apa pun.

Tidak dapat dipungkiri bahwa kekuasaan para penegak hukum untuk menjalankan kepercayaan masyarakat, pasti akan sering berbenturan dengan kepentingan pribadi para penegak hukum. Justru dalam kondisi seperti itulah keluhuran penegak hukum dalam menjalankan tugas dan wewenang mendapatkan tantangannya. Melacurkan profesi demi memenuhi desakan kebutuhan atau karena alasan keserakahan belaka, sama-sama merupakan kejahatan dan pelanggaran atas janji setia untuk melayani masyarakat. Para penegak hukum dalam menjalankan profesi luhurnya harus memiliki keberanian moral untuk senantiasa setia terhadap hati nuraninya dan menyatakan kesediaan untuk menanggung risiko konflik pribadi (Febiana Rima, 2010).

Dalam hal ini Advokat yang merupakan profesi terhormat (*officium nobile*) yang dalam menjalankan profesinya memiliki kebebasan yang didasarkan kepada kehormatan dan kepribadian advokat yang berpegang teguh kepada kejujuran, kemandirian, kerahasiaan dan keterbukaan, guna mencegah lahirnya sikap-sikap tidak terpuji dan perilaku kurang terhormat, mempunyai peranan penting dalam penegakan hukum dan keadilan. Advokat dalam memperjuangkan hak-hak para pencari keadilan (*justitiabelen*) harus berpegang teguh dalam penyelenggaraan peradilan yang jujur, adil, dan memiliki kepastian hukum (*fair trial*).

Keterlibatan para penegak hukum dalam praktik mafia hukum di lingkup tugasnya, tentu meresahkan masyarakat. Skeptisisme masyarakat terhadap moralitas para profesional hukum, merupakan masalah sangat serius yang perlu segera ditanggapi. Kepercayaan masyarakat yang semakin tipis kepada para penegak hukum, harus segera dipulihkan. Menanggapi hal tersebut, para pejabat di berbagai

instansi-instansi hukum berjanji untuk melakukan pembenahan. Tindakan Mahkamah Agung Republik Indonesia yang langsung memberhentikan hakim yang terlibat dalam kasus penyuaipan, dapat dilihat sebagai wujud nyata janji untuk memperbaiki kinerja para penegak hukum di lingkungan kehakiman. Selain itu, ganjaran hukuman yang berat perlu dijatuhkan bagi para penegak hukum yang terlibat mafia hukum.

Kembali kepada profesionalisme penegak hukum di Indonesia, perlu diciptakan mekanisme kontrol yang efektif dari setiap profesi penegak hukum. Sudah saatnya kita sadar bahwa negara kita harus melakukan reformasi total, terutama di bidang hukum, walaupun hal ini sudah bukan merupakan hal yang baru lagi bagi kita sekarang. Untuk memperbaiki keadaan tersebut di atas memang bukanlah pekerjaan mudah. Upaya melakukan reformasi hukum perlu dukungan dari semua pihak yang terkait, terutama *political will* dari pemerintah mengingat pemerintahlah yang memiliki kekuatan memaksa untuk memberantas *judicial corruption* dan menumbuhkan profesionalisme penegak hukum.

Menurut hemat penulis, dapat dikatakan di sini bahwa ada beberapa hal yang dapat dilakukan untuk memberantas praktik-praktik *judicial corruption* yang dilakukan oleh mafia peradilan, yaitu antara lain: perbaikan institusi hukum (polisi, jaksa, hakim dan advokat) dalam hal sistem rekrutmen, mengadakan program pelatihan atau program *Continuing Legal Education* (CLE) secara konsisten, pembekalan etika profesi hukum, profesionalisme, dan lain sebagainya terutama dalam lembaga Mahkamah Agung Republik Indonesia sebagai sentra penegakan hukum. Perlu dukungan dan peran serta masyarakat luas (*public support*) terhadap pemberantasan praktik-praktik *judicial corruption*.

C. Kesimpulan

Indonesia mungkin pernah menikmati stabilitas politik dan kemakmuran secara ekonomi, namun hal tersebut dicapai dengan

catatan ada beberapa indikasi pelanggaran HAM oleh kekuatan militer. Penegakan hukum menurut cara *rule of law* belum dapat dicapai. Akibatnya, rakyat tidak merasakan manfaatnya, dan justru hidup dalam ketakutan.

Pembangunan ekonomi dan politik tidaklah cukup tanpa adanya pembangunan hukum. Selama lebih dari empat dekade hukum diabaikan, dan akibatnya, penegakan hukum sekarang ini sulit dilaksanakan karena lembaga-lembaga hukum sudah sedemikian rusak. Untuk menegakkan hukum sangatlah diperlukan adanya upaya pembenahan institusi hukum dari mafia peradilan. Oleh karena itu, pembangunan hukum (*law development*) harus dilakukan dengan mendorong dan mengarahkan perkembangan hukum melalui penyusunan dan pembentukan undang-undang dan perkembangan hukum kebiasaan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Saat ini dinamika yang terjadi dalam proses pencarian keadilan pada pranata hukum kita ternyata telah berkembang menjadi begitu kompleks. Masalah-masalah hukum dan keadilan bukan lagi sekedar masalah teknis prosedural untuk menentukan apakah suatu perbuatan bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan, atau apakah sesuai atau tidak dengan hukum kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat Indonesia. Pola-pola transaksional dalam hukum marak terjadi. Namun, profesionalisme aparat penegak hukum bukanlah merupakan harapan semu bagi bangsa ini, tetapi merupakan *conditio sine qua non* untuk mencapai cita-cita negara hukum (*rechtsstaat*).

Hukum memang belum berjalan dengan baik dan belum menunjukkan taringnya bagi para penyeleweng keadilan. Di satu sisi, masih ada golongan masyarakat yang memiliki keyakinan kuat bahwa hukum masih dapat ditegakkan di bumi Indonesia ini. Etika dan moral yang baik belum mengakar dalam darah aparat penegak hukum, sehingga menyebabkan kurangnya rasa percaya dari masyarakat terhadap penegakan hukum itu sendiri. Padahal

etika dan moral merupakan bagian yang paling terpenting dalam menjalankan profesi apapun.

Kondisi penegakan hukum sekarang dapat diibaratkan sebagai benang ruwet yang harus segera diurai. Pada dasarnya perlu ada reformasi internal aparat penegak hukum secara konsisten, profesional, dan berkelanjutan berkaitan dengan penegakan etika profesi hukum. Dalam mengurai keruwetan tersebut diperlukan kesungguhan dari pihak eksekutif, legislatif, yudikatif, serta elemen masyarakat sendiri. Persoalan yang kompleks di lapangan harus dihadapi dengan integritas tinggi aparat penegak hukum berkaitan dengan reformasi sistem yang harus segera diwujudkan. Persoalan yang kompleks tersebut antara lain *judicial corruption* yang telah membudaya dan pola berpikir aparat penegak hukum yang harus dilepaskan dari kultur lama. Hukum yang berkembang menunjukkan degradasi nilai-nilai kemanusiaan yang mencemaskan yang diperlihatkan dengan aksi kekerasan, *pressure* massa, anarkisme, melawan petugas, dan lain-lain. Hal tersebut dapat terjadi karena penegakan hukum tak berjalan sesuai dengan harapan sehingga masyarakat melakukan upaya penegakan hukum dengan cara mereka sendiri melalui bentuk-bentuk pengadilan massa.

Berbicara mengenai profesionalisme aparat penegak hukum di Indonesia tidak bisa hanya dengan melakukan pemecatan hakim, jaksa, polisi, dan/atau pencabutan pemberian kuasa kepada seorang advokat sebagai pembela hak-hak hukum seseorang. Proses pembersihan institusi hukum harus dimulai dari level atas ke bawah, dan juga sebaliknya. Pendidikan yang menitikberatkan kepada pemahaman kode etik adalah yang terpenting. Kemudian harus ada upaya peningkatan dalam penyelenggaraan pendidikan berkelanjutan (CLE/ *Continuous Legal Education*) bagi para aparat penegak hukum dalam rangka peningkatan kapasitas dan kapabilitas para penegak hukum. Tidak kalah pentingnya adalah adanya perbaikan sistem remunerasi dan jaminan sosial karena tidak ada negara yang memberi gaji kecil tetapi dapat menghasilkan penegak

hukum yang berintegritas. Meskipun ini terkesan klise namun begitulah kenyataannya.

Jika tidak ada penegakan hukum, maka tidak akan pernah ada kepastian hukum. Indonesia sebagai negara hukum harus menjunjung tinggi penegakan hukum yang adil, karena sejatinya sebuah negara disebut negara hukum apabila diterapkannya *equal treatment* secara tegas, di mana menurut Aristoteles setiap orang di dalam negara itu diberikan hak untuk mendapatkan keadilan (*distributive justice*). Penegakan hukum itu sendiri erat hubungannya dengan demokrasi. Demokrasi diwujudkan dengan sempurna melalui pembuatan, pelaksanaan, dan penegakan hukum yang demokratis. Sebagai negara hukum (*rechtsstaat*), segala persoalan yang terjadi diselesaikan secara hukum karena setiap orang pada dasarnya memiliki hak yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*) sesuai dengan Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi:

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

Menurut Lawrence M. Friedman dalam bukunya yang berjudul *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial (2011)*, mengatakan bahwa negara hukum (*rechtsstaat*) terdiri dari pengertian formal (*in the formal sense*), dan pengertian hakiki (*ideological sense*). Pengertian formal, negara hukum (*rechtsstaat*) adalah “*organized public power*” atau kekuasaan umum yang terorganisasikan. Pengertian hakiki, negara hukum (*rechtsstaat*) dalam pengertian hakiki (materiil), sangat erat hubungannya dengan menegakkan konsep negara hukum secara hakiki, karena dalam pengertian hakiki telah menyangkut ukuran-ukuran tentang hukum yang baik dan hukum yang buruk.

Terakhir saya ingin mengatakan bahwa “*Good law enforcement agencies are not born but made*”. Jika ada tekad yang kuat, reformasi sistem penegakan hukum di Indonesia dapat dicapai, dan keadilan dalam segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia tidak akan menjadi impian belaka.

Daftar Pustaka

- “*Quo Vadis*” *Profesionalisme Hukum?* Artikel Kompas, 12 Agustus 2005, oleh Andre Ata Ujan, Pusat Pengembangan Etika Atma Jaya Jakarta.
- Amir Syarifudin, S.H., M.Hum. dalam Seminar Nasional: “*Pengawasan Kinerja Peradilan Tipikor di Provinsi Sumatra Utara*” diselenggarakan oleh Basis Demokrasi, Komisi Ombudsman Nasional Perwakilan Sumatra Utara dan Nangroe Aceh Darusalam dan Pijar Keadilan, Grand Antares Hotel, Medan, 20 Desember 2008.
- AR. Mustopadidjaja, “*Reformasi Birokrasi Sebagai Syarat Pemberantasan KKN*”, Makalah Seminar Pembangunan Nasional VIII, Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, diselenggarakan oleh BPHN Departemen Kehakiman dan HAM, Denpasar, 14-18 Juli 2003.
- Bryan A Garner, *Black's Law Dictionary*, ninth edition, Thomas Reuters: West Publishing Co, 2009, hal 922.
- E. Sumaryono, *Etika Profesi Hukum (Norma-Norma Bagi Penegak Hukum)*, Yogyakarta, Penerbit Kanisius, 1995, hal. 115.
- Frans H. Winarta, Sinar Harapan, 2002.
- Henry J. Abraham, 1993, *The Judicial Process*, New York: Oxford University Press, hal. 97
- K. Bertens, *Etika*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005, hal. 11-15.
- Mafia Hukum dan Moralitas Penegak Hukum*, artikel Suara Pembaruan, 3 April 2010, oleh Febiana Rima, Pusat Pengembangan Etika Atma Jaya Jakarta.

Mardjono Reksodiputro, *"Reformasi Hukum di Indonesia"*, Seminar Hukum Nasional Ke VII, BPHN Departemen Kehakiman dan HAM, 1999, hal.73-87.

International Commision of Jurists, *Reviewing Measures to Prevent and Combat Judicial Corruption, The Experience of Lesotho*, Justice S. Peete Lesotho Sun International Maseru, July 29, 2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 66/PUU-VIII/2010, hal. 12.

Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 1983, hal.3.

Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali, 1983, hal. 4, 5.

Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: ELSAM dan HUMA, 2003, hal. 316-317.

Wildan Suyuthi, *Kode Etik, Etika Profesi dan Tanggung Jawab Hakim*, Pusdiklat MA-RI: Jakarta, 2004, hal. 7.

Membangun Sarana dan Prasarana Hukum yang Berkeadilan

Prof. Dr. Edward O.S Hiariej, S.H., M.Hum.

"..... theoretische uiteenzettingen strafbare feit definieren als de normovertreding, waaraan de overtreder schuld heeft en waarvan de bestraffing dienstig is voor de handhaving der rechtsorde en de behartiging van het algemeen welzijn¹ "

Pengantar

Pompe dalam *handboek*-nya menyatakan sebagaimana yang penulis kutip di atas bahwa gambaran teoretis terhadap perbuatan pidana sebagai pelanggaran norma yang diadakan karena pelanggar bersalah dan harus dihukum untuk menegakkan aturan hukum dan menyelamatkan kesejahteraan umum. Oleh karena itu salah satu aspek penting dari suatu kaidah hukum, yaitu masalah penegakannya. Suatu perangkat hukum baru dapat dikatakan efektif apabila ia dapat diimplementasikan dan sanksinya dapat ditegakkan apabila terjadi pelanggaran.²

- 1 Pompe, W.P.J., 1959, *Hanboek Van Het Nederlandse Strafrecht*, Vijfde Herziene Druk, N.V. Uitgevers – Maatchappij W.E.J.Tjeenk Willink, Zwolle. hlm. 39
- 2 Arlina Permasari, Aji Wibowo, Fadilah Agus, Achmad Romsan, Supardan Mansyur, Michael G. Nainggolan, 1999, *Pengantar Hukum Humaniter*,

Ada empat faktor yang sangat mempengaruhi penegakan hukum dalam suatu negara demokrasi. *Pertama*, hukum itu sendiri, baik dalam pengertian substansial dari suatu peraturan perundang-undangan maupun hukum formal untuk menegakkan hukum material. *Kedua*, profesionalisme aparat penegak hukum. *Ketiga*, sarana dan prasarana yang cukup memadai. *Keempat*, adalah persepsi masyarakat terhadap hukum itu sendiri.³

Keempat faktor tersebut antara satu dan lainnya saling mempengaruhi. Sebagai misal: guna menunjang profesionalisme aparat penegak hukum, sudah barang tentu tidak semata-mata bergantung pada kualitas sumber daya manusia semata, namun sistem yang diciptakan pun turut mempengaruhinya. Terlebih-lebih jika kita berbicara dalam sistem peradilan pidana, maka yang menjadi sorotan tidak hanya polisi semata sebagai penjaga pintu gerbang dari sistem tersebut, tetapi juga kita akan menyinggung pihak-pihak yang terkait dalam sistem peradilan pidana itu sendiri seperti hakim, jaksa, pengacara dan satu yang hampir selalu dilupakan namun memegang peranan penting yaitu petugas lembaga pemasyarakatan.

Dalam konteks penegakan hukum di Indonesia, selama kurang lebih 40 tahun tidaklah dapat dipungkiri bahwa berdasarkan realitas empiris sangatlah memprihatinkan. Sebab, dalam sejarah kehidupan bangsa Indonesia telah mencatat bahwa selama tahapan terakhir dari sejarah politik dan ketatanegaraan di Indonesia, disadari atau tidak, diakui atau tidak, telah terjadi pembusukan hukum.⁴ Dengan demikian tidaklah berlebihan apa yang dikemukakan oleh Joyceline M. Pollock “..... many people refer to the criminal justice system as the “criminal injustice system” because of perception that practices in the

International Committee Of The Red Cross, Jakarta, hlm. 181

- 3 Soerjono Soekanto, *Efektifitas Hukum dan Peran Sanksi*, Remaja Karya, 1985, 27
- 4 Istilah ‘pembusukan hukum’ pertama kali dikemukakan oleh J.E. Sahetapy. Lihat selanjutnya dalam: Sigit Riyanto dan Eddy O.S. Hiariej, 2001, “*Fungsi Polisi dalam Sistem Peradilan Sipil Pasca Pemisahan TNI – Polri*” *Mimbar Hukum*, Majalah Berkala Fakultas Hukum UGM, hlm. 127

Nation's courtrooms do not necessarily conform to the ideals of justice....⁵

Oleh sebab itu, sejak tahun 1998 yang ditandai dengan runtuhnya rezim orde baru dan dimulainya proses reformasi di Indonesia, tuntutan untuk menegakkan supremasi hukum selalu muncul ke permukaan dan menjadi bahan perdebatan berbagai kalangan. Tuntutan untuk menegakkan supremasi hukum yang berkeadilan, tentunya tidak dapat dipisahkan sarana dan prasarana hukum yang memadai. Tulisan berikut ini mencoba mengulas sarana dan prasarana hukum berkeadilan yang meliputi undang-undang, profesionalisme aparat dan peralatan serta administratif termasuk dukungan finansial.

Faktor Undang-Undang

Mengutip apa yang pernah diungkapkan oleh Satjipto Rahardjo, pembuatan undang-undang di Indonesia terkesan "*legal speed making*", kiranya ada benarnya. Maksud dari pernyataan tersebut adalah bahwa pembuatan undang-undang di Indonesia terkesan begitu cepat sehingga kekuatan berlaku sebuah undang-undang hanya memenuhi apa yang disebut dengan *jurisdische geltung*. Padahal, kekuatan berlakunya sebuah undang-undang tidak hanya menyangkut *jurisdische geltung* semata, melainkan juga menyangkut *filosofische geltung* dan *soziologische geltung*.⁶ Kedua aspek kekuatan berlakunya undang-undang yang terakhir disebut, acap kali tidak diperhatikan bahkan diabaikan oleh para pembentuk undang-undang dalam hal ini adalah DPR dan pemerintah. Hal yang demikian secara mutatis mutandis juga bernuansa yang sama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada di tingkat bawah dalam hal ini adalah DPRD dan kepala daerah.

5 Muladi, 2005, *Hak Asasi Manusia: Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, Refika Aditama, hlm. 99

6 Keterangan mengenai apa itu *juristische geltung*, *soziologische geltung* dan *filosofische geltung*, selanjutnya dapat dilihat dalam Soedikno Mertokusumo, 1999, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.

Berbicara lebih lanjut perihal pembentukan undang-undang dewasa ini sebagai sarana pembangunan hukum yang berkeadilan, paling tidak ada tiga hal. *Pertama*, ada pergeseran fungsi legislasi yang merujuk pada amandemen pertama UUD 1945. Pada awalnya sebelum amandemen, kekuasaan pembentuk undang-undang ada pada presiden. Sebenarnya, hal ini adalah suatu kerancuan mendasar dalam menetapkan konsep negara yang dilakukan oleh *founding fathers* kita di awal kemerdekaan. Di satu sisi, Indonesia sebagai negara dengan *presidential system*, namun di sisi lain kekuasaan pembentuk undang-undang tidak diletakkan di tangan legislatif melainkan eksekutif.⁷ Namun kerancuan itu dapat dipahami sebab pemusatan kekuasaan di awal kemerdekaan pada satu tangan, yakni Presiden, diperlukan mengingat organ-organ negara lainnya belum terbentuk berdasarkan UUD 1945.

Kedua, relevan dengan perubahan mendasar perihal pembentukan undang-undang, keberadaan komisi khusus di DPR maupun DPRD yang mengurus legislasi adalah sangat urgen. Badan atau komisi tersebut adalah semacam komisi legislasi yang hanya mengurus pembuatan undang-undang atau peraturan daerah. Pada kenyataannya pembagian komisi di DPR dan/atau DPRD lebih pada pembedaan sektor pembangunan. Semestinya pembentukan komisi tersebut didasarkan pada tiga fungsi DPR, yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Komisi *legislasi* dimaksudkan untuk pembentukan undang-undang yang lebih berkeadilan termasuk di dalamnya masalah materi muatan maupun *legal drafting*. Komisi *legislasi* juga bertugas untuk sinkronisasi aturan sehingga antara satu aturan dengan aturan lainnya tidak tumpang tindih.⁸ Pada saat ini, banyak materi muatan undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lain saling tumpang tindih, bahkan

7 Eddy O.S. Hiariej, *Problematika Legislasi di Indonesia*, Diskusi terbatas mengenai Pengembangan Kapasitas Legislasi DPR dengan Universitas Indonesia, Yogyakarta, 27-28 Juni 2002, hlm. 2

8 Eddy O.S. Hiariej, *Op.Cit.* hlm. 3

saling bertentangan. Hal ini sangat berbahaya bagi penegakan hukum di tengah moral dan integritas aparat penegak hukum yang sangat memprihatinkan. *Ketiga*, dalam pembentukan undang-undang di Indonesia termasuk peraturan daerah, partisipasi publik sangatlah dibutuhkan. Hal ini bertujuan agar undang-undang atau peraturan daerah yang dihasilkan memiliki kekuatan berlaku tidak hanya secara yuridis, tetapi juga secara filosofis maupun sosiologis. Selain itu dengan adanya partisipasi publik tersebut diharapkan adanya kesadaran hukum masyarakat untuk menegakkan setiap aturan yang telah disepakati. Partisipasi publik ini dapat melalui media massa, diskusi akademis maupun *public hearing*.

Faktor Profesionalisme Aparat Penegak Hukum

Berbicara mengenai aparat penegak hukum tidaklah terlepas dari profesi polisi, jaksa, hakim dan advokat yang dalam sistem peradilan pidana berkaitan erat dengan sistem hukum yang berlaku di sebuah negara. Sebagai sebuah sistem⁹ termasuk pula sistem hukum adalah suatu kesatuan utuh yang terbagi dalam bagian-bagian, sehingga bila ditemukan persoalan atau masalah, maka akan menemukan jawaban atau penyelesaiannya di dalam sistem hukum itu sendiri.¹⁰ Sebagai sebuah sistem – menurut Tatang M. Amirin – memiliki ciri-ciri antara lain mempunyai tujuan, mempunyai batas yang memisahkan dari lingkungannya, bersifat terbuka, terdiri dari beberapa unsur, mempunyai sifat menyeluruh, saling berhubungan,

9 Istilah sistem berasal dari bahasa Yunani “*systema*” yang mempunyai pengertian suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian (*whole compound of several parts*). Lihat: William A. Shorde and Dan Voich, *Organization and Management; Basic System Concepts*, Irwin Book Co., Malaysia 1974, hlm. 115. Sistem juga diartikan sebagai hubungan yang berlangsung di antara satuan-satuan atau komponen secara teratur (*an organized, functioning relationship among units or components*). Lihat: Elias M. Awad, *System Analysis ang Design*, Richard D. Irwin, Homewood, Illionois, 1979, hlm.4. Dalam Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum, 2005*, Refika Aditama, hlm. 87.

10 Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit*, hlm. 123

melakukan proses transformasi, memiliki mekanisme kontrol dan mempunyai kemampuan untuk mengatur diri sendiri.¹¹

Secara sederhana sistem peradilan pidana adalah proses yang dilakukan oleh negara terhadap orang-orang yang melanggar hukum pidana. Proses itu dimulai dari kepolisian, kejaksaan dan akhirnya pengadilan. Sebagaimana yang diungkapkan Carvadino dan Dignan bahwa sistem peradilan pidana adalah "A term covering all those institution which respond officially to the commission of offences, notably the police, prosecution authorities and the court".¹² Dengan kata lain, sistem peradilan pidana seperti yang telah diutarakan di atas, tidak hanya mencakup satu institusi tetapi berkaitan erat dengan beberapa institusi negara yang menurut Feeney pekerjaan aparat penegak hukum yang satu akan memberikan dampak dan beban kerja kepada aparat penegak hukum yang lain. Hebert L. Packer dalam *The Limits of The Criminal Sanction* mengatakan bahwa para penegak hukum dalam sistem peradilan pidana adalah *integrated criminal justice system* yang tidak dapat dipisah-pisahkan. Artinya, antara tugas penegak hukum yang satu dengan lainnya saling berkaitan.

Secara universal polisi memiliki dua kekuasaan.¹³ *Pertama*, adalah kekuasaan polisi dalam bidang hukum. *Kedua*, adalah kekuasaan polisi dalam bidang pemerintahan. Kedua kekuasaan polisi tersebut melahirkan tiga fungsi polisi yang utama, yaitu sebagai aparat penegak hukum yang diperolehnya dari kekuasaan di bidang hukum, sebagai pelayan dan termasuk penegakan ketertiban umum dan sebagai pengayom masyarakat. Kedua fungsi yang disebut terakhir adalah fungsi polisi yang diperoleh dari kekuasaannya dalam bidang pemerintahan.¹⁴

11 Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Op.Cit*, hlm. 86

12 Cavadino Michael dan Dignan James, *The Penal Sistem An Introduction*, 1997, SAGE Publication Ltd. hlm. 7

13 Elzinga, D.J., Van Rest, P.H.S., de Valk, J., 1995, *Het Nederlandse Politierrecht*, Tjeenk Willink Zwolle, hlm. 4

14 Sigit Riyanto dan Eddy O.S. Hiariej, *op.cit*, hlm. 124

Sebagai aparat penegak hukum dalam sistem peradilan pidana, polisi mempunyai tugas yang amat sentral. Sebab, di negara mana pun di dunia ini, proses awal dalam sistem peradilan pidana berupa penyelidikan dan penyidikan adalah menjadi kewenangan polisi. Polisi tidak hanya membuat berita acara pemeriksaan terhadap tersangka maupun para saksi semata, namun juga mengumpulkan barang bukti untuk keperluan pembuktian di pengadilan. Oleh sebab itu, kekuasaan polisi adalah kekuasaan yang independen dalam mengusut suatu kasus.

Dalam melaksanakan tugas polisi pada awalnya bersifat *preventif* untuk mencegah terjadinya kejahatan dengan dukungan dan partisipasi aktif dari masyarakat. Apabila upaya pencegahan ini gagal, maka peristiwa kejahatan pertama kali dihadapi oleh polisi dengan upaya-upaya penegakan hukum yang bersifat represif. Hal tersebut adalah suatu kewajaran yang juga terjadi di berbagai negara di dunia ini. Polisi dalam menjalankan fungsi dan tugasnya, dapat bersifat preventif maupun represif. Sebagai penegak ketertiban umum, polisi lebih menekankan pada aspek preventif. Sementara dalam hal penegakan hukum dan pembasmi kejahatan, karakter polisi yang bersifat represif lebih ditonjolkan.¹⁵ Hal ini bila secara tegas dikemukakan oleh Elzinga, van Rest dan de Valk bahwa, “..... *boven kwam reeds aan de orde dat de handhaving van de openbare orde meer preventieve aspecten bevat, terwijl de criminiteitbestrijding in regel een meer repressief karakter draagt*”¹⁶

Tugas polisi sebagai penegak hukum dalam sistem peradilan pidana adalah melakukan penyelidikan dan penyidikan, termasuk mengumpulkan barang bukti. Selanjutnya akan dilakukan tindakan penuntutan oleh jaksa dan persidangan atau pemutusan perkara oleh hakim di pengadilan. Sistem ini akan diakhiri dengan pelaksanaan putusan hakim (hukuman) di penjara yang di Indonesia disebut sebagai Lembaga Pemasyarakatan. Tugas sebagai eksekutor dalam

15 *Ibid*, hlm.126

16 Elainga, Van Rest, de Valk, *op.cit*, hlm.6

sistem peradilan pidana di Indonesia diserahkan kepada jaksa.

Dalam sistem ini diperlukan suatu kerja sama dan koordinasi yang baik di antara para penegak hukum dalam sistem peradilan pidana. Di Indonesia hal demikian belum terkoordinasi secara baik disebabkan hubungan kerja antara aparat penegak hukum sulit dipadukan secara hakiki. Penyebab utamanya adalah struktur pengorganisasian yang terpisah-pisah dan peraturan yang menjadi dasar dari pola tindakannya pun tidak sepenuhnya mendukung terwujudnya persepsi yang menyatu. Sama seperti negara-negara lainnya, sistem peradilan pidana di Indonesia dikenal dengan istilah catur wangsa penegak hukum yang terdiri dari polisi, jaksa, hakim, dan penasihat hukum. Akan tetapi dalam perkembangannya saat sekarang ini, catur wangsa penegak hukum berubah menjadi panca wangsa penegak hukum setelah ditambahkan dengan petugas lembaga pemasyarakatan.

Polisi di Indonesia mempunyai dua kekuasaan, yakni kekuasaan dalam bidang pemerintahan dan juga kekuasaan dalam bidang hukum. Dalam melaksanakan kekuasaannya dalam bidang hukum, pada awalnya polisi adalah sebagai penyidik dan pembantu jaksa dalam penyidikan (*hulp magisstraat*) berdasarkan *Herziene Indische Reglement (HIR)*. Fungsi dan tugas polisi sebagai *hulp magisstraat* berlangsung sampai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP. Selanjutnya polisi adalah penyidik tunggal untuk semua perkara pidana, tetapi bukan penyidik tunggal melainkan penyidik utama. Karena, menurut KUHAP selain penyidik Polri, masih ada penyidik lainnya yang dikenal dengan istilah Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS).

Suatu catatan penting bagi kepolisian di Indonesia adalah bahwa selama kurang lebih 40 tahun, polisi disatukan dengan tentara di bawah payung Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Hal inilah yang menyebabkan tugas polisi sebagai aparat penegak hukum tidak optimal dan profesional sebab acap kali diintervensi oleh kekuatan ekstra yudisial. Polisi baru dipisahkan dari ABRI

setelah dikeluarkannya Tap MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Republik Indonesia.

Dalam melaksanakan tugasnya saat ini, Kepolisian Indonesia yang bersifat nasional sedang dihadapkan dengan banyak sekali permasalahan. Di samping masalah-masalah internal seperti kekurangan sumber daya manusia baik secara kuantitas maupun kualitas dan sarana atau perlengkapan yang sangat terbatas, polisi saat ini juga dihadapkan dengan tantangan keamanan dan ketertiban masyarakat yang sangat rawan akibat multi krisis yang terjadi di Indonesia dan terutama krisis politik dan ekonomi yang masih berlangsung sampai saat ini.

Jaksa secara universal bertugas untuk membuat dakwaan atas suatu kasus berdasarkan berita acara pemeriksaan yang diperoleh dari polisi. Selanjutnya jaksa inilah yang membawa berkas perkara ke pengadilan. Selain melakukan penuntutan di pengadilan, jaksa juga berkewajiban untuk membuktikan apa yang didakwakan terhadap terdakwa. Akhir dari tugas jaksa adalah mengajukan rekusitor atas dakwaan yang ditujukan kepada terdakwa.

Di banyak negara di dunia ini, selain melakukan penuntutan dalam sistem peradilan pidana, jaksa pun bertugas untuk mengeksekusi putusan pengadilan. Kecuali di beberapa negara seperti Belanda, kewajiban mengeksekusi putusan pengadilan itu ada pada polisi. Selain itu struktur kekuasaan jaksa di sebagian besar negara, diletakkan di bawah kekuasaan Departemen Kehakiman. Ada juga yang meletakkan kekuasaan jaksa sebagai kekuasaan yang independen tetapi semuanya tetap berada pada kekuasaan eksekutif.

Kejaksaan di Indonesia mempunyai tugas sebagai penuntut umum. Ketika kepolisian telah selesai melakukan penyidikan, maka kepolisian akan menyerahkan hasilnya tersebut kepada kejaksaan, selanjutnya jika kejaksaan menganggap hasil penyidikan tersebut belum lengkap maka kejaksaan akan mengembalikan hasil

penyidikan tersebut kepada kepolisian disertai dengan petunjuk untuk dilengkapi. Apabila kejaksaan menganggap hasil penyidikan tersebut sudah lengkap, maka kejaksaan akan menyusun tuntutan atau dakwaan dan mengirimkan tuntutan tersebut ke pengadilan.

Kejaksaan di Indonesia pada awalnya bernaung di bawah Departemen Kehakiman. Dalam perkembangannya, kejaksaan adalah lembaga mandiri yang berada di jajaran eksekutif dan bertanggungjawab langsung kepada presiden. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Pokok-Pokok Kejaksaan Republik Indonesia, selain sebagai penuntut umum, jaksa juga dapat bertindak sebagai pengacara negara dalam kasus gugatan perdata kepada negara.

Di samping itu pula untuk beberapa kejahatan seperti korupsi dan pelanggaran berat hak asasi manusia, jaksa bertindak sebagai penyidik. Permasalahan yang dihadapi kejaksaan kurang lebih sama dengan kepolisian, yaitu keterbatasan sumber daya manusia baik secara kuantitas maupun kualitas, serta terbatasnya sarana pendukung. Seperti kepolisian, di kejaksaan juga dikenal tingkatan. Di tingkat pusat disebut sebagai Kejaksaan Agung, di tingkat provinsi disebut Kejaksaan Tinggi dan di level terbawah adalah Kejaksaan Negeri.

Pengadilan dalam sistem peradilan pidana adalah tempat di mana suatu kasus akan diperiksa dan kemudian diputus oleh hakim. Pemeriksaan oleh hakim di pengadilan biasanya menggunakan hakim majelis yang minimal terdiri dari tiga orang. Dalam peradilan pidana hakim bersifat aktif. Artinya, bersama-sama dengan jaksa penuntut umum dan penasihat hukum berusaha menyelesaikan suatu kasus. Hakim memutuskan suatu perkara adalah berdasarkan pembuktian yang dilakukan oleh jaksa penuntut umum dan juga didasarkan pada pengetahuan hakim.

Pengadilan ini biasanya berjenjang, sehingga jika terpidana atau jaksa penuntut umum tidak puas terhadap putusan hakim dalam pengadilan tingkat pertama, mereka dapat mengajukan

banding kepada pengadilan tingkat berikutnya. Puncak terakhir dari pengadilan adalah Mahkamah Agung. Perihal sistem pembuktian yang dianut, kemudian aturan untuk mengadakan banding dan kasasi serta hal-hal yang berkaitan dengan teknis yuridis di pengadilan, biasanya tergantung hukum acara pidana yang dimiliki oleh masing-masing negara.

Pengadilan adalah bagian dari kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang bebas dan mandiri. Hal ini membawa konsekuensi bahwa peradilan di Indonesia haruslah independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, peradilan di Indonesia dibagi dalam empat jenis peradilan. Keempat jenis peradilan tersebut adalah peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.

Peradilan pidana dimasukkan ke dalam peradilan umum jika yang melakukan pelanggaran atau kejahatan adalah sipil. Sedangkan bila yang melakukan pelanggaran atau kejahatan tersebut adalah seorang militer aktif, maka akan diadili di peradilan militer. Dalam perkembangannya setelah lebih dari 67 tahun merdeka, terjadi perubahan yang mendasar, khususnya mengenai peradilan pidana sipil dan peradilan militer. Peradilan pidana sipil untuk mengadili pelanggaran hukum umum. Sementara peradilan militer adalah untuk mengadili pelanggaran hukum militer. Dengan kata lain, kompetensi peradilan pidana militer dan sipil didasarkan pada perbuatan yang dilakukan.

Dalam pemeriksaan perkara di pengadilan biasanya dilakukan oleh hakim majelis yang minimal terdiri dari tiga orang, kecuali dalam pemeriksaan pra peradilan, menggunakan hakim tunggal (*unus udex*). Terhadap putusan pengadilan di tingkat pertama atau pada level pengadilan negeri, apabila terpidana atau jaksa penuntut umum tidak puas dengan putusan tersebut dapat diajukan upaya hukum. Secara garis besar upaya hukum ini diajukan ke pengadilan tingkat atasnya yaitu banding yang diajukan kepada pengadilan

tinggi dan kasasi yang diajukan kepada Mahkamah Agung sebagai benteng terakhir para pencari keadilan.

Selain polisi, jaksa dan hakim, penegak hukum lainnya adalah advokat. Berbeda dengan aparat penegak hukum lainnya, advokat ini tidak termasuk dalam institusi negara. Dalam rangka menjamin profesionalisme advokat, di Indonesia para advokat ini menghimpunkan diri dalam suatu organisasi profesi yang memiliki kode etik. Sayangnya kode etik tersebut tidak mempunyai kekuatan memaksa jika seorang advokat yang melanggar kode etik, kemudian dijatuhkan sanksi. Hal ini disebabkan banyak sekali asosiasi advokat di Indonesia yang kode etiknya berbeda-beda. Meskipun advokat bukanlah institusi negara, tetapi untuk mendapatkan izin praktik beracara, seorang advokat harus mendapat izin dari Mahkamah Agung.

Aparat penegak hukum lain yang tidak kalah pentingnya di Indonesia adalah petugas lembaga pemasyarakatan. Kepada petugas lembaga pemasyarakatan inilah diharapkan narapidana yang sedang menjalani hukuman dapat memperoleh pembinaan. Pembinaan tersebut antara lain dengan mendapatkan latihan-latihan dan berbagai macam keterampilan agar ketika selesai menjalani hukuman dan keluar dari lembaga pemasyarakatan mereka memiliki keterampilan dan tidak lagi melakukan kejahatan.

Perihal profesionalisme aparat penegak hukum dalam sistem peradilan pidana di Indonesia, bila dibandingkan dengan negara-negara berkembang lainnya, terlebih-lebih dengan negara-negara maju, masih jauh dari apa yang diharapkan. Penyebab utamanya paling sedikit ada tiga hal:

1. Pola rekrutmen dan pendidikan.
2. Struktur organisasi dari para aparat penegak hukum.
3. Sarana dan prasarana.

Perihal pola rekrutmen dan pendidikan, khusus untuk jaksa, hakim dan penasihat hukum hanya disyaratkan lulusan

fakultas hukum. Sedangkan untuk polisi dan petugas lembaga pemasyarakatan adalah lulusan SMA. Sementara untuk jenjang karier dari aparat penegak hukum tidak begitu jelas. Hal ini bila kita bandingkan dengan negara-negara maju memiliki perbedaan yang prinsipil. Sebagai misal, di Belanda, seseorang untuk menjadi hakim minimal harus sudah berkecimpung di dunia hukum selama 13 tahun dengan jenjang karier yang dimulai dari magang sebagai advokat, kemudian sebagai advokat, sebagai jaksa lalu menjadi hakim. Dengan kata lain, seseorang yang menjadi hakim dia telah mengetahui seluk-beluk sebagai advokat dan jaksa.

Hasil penelitian Fakultas Hukum UGM di beberapa negara perihal Rekrutmen dan Karier di Bidang Pengadilan, khusus di Belanda memiliki sistem rekrutmen dan karier yang unik. Di satu sisi rekrutmen dan karier hakim sangat otonom. Artinya, diterimanya seseorang menjadi hakim, baik pada *Rechtbank*, maupun pada *Gerechtshove* tergantung pada *Rechtbank* dan *Gerechtshove* yang bersangkutan (tempat diajukan lamaran). Namun, di sisi lain jenjang karier hakim di Belanda bersifat individual. Artinya, jenjang karier tersebut ditentukan oleh hakim itu sendiri. Dapat saja seseorang bertugas sebagai hakim hanya di satu *Rechtbank* saja sampai ia memasuki masa pensiun dengan usia 65 tahun. Apabila seorang hakim di suatu *Rechtbank* ingin pindah ke *Rechtbank* lainnya atau ingin pindah ke jenjang yang lebih tinggi, misalnya ke *Gerechtshove*, maka lamaran cukup diajukan kepada *Rechtbank* atau *Gerechtshove* yang dituju. Keputusan diterimanya atau tidak tergantung dari *Rechtbank* atau *Gerechtshove* yang bersangkutan. Sifat individual yang ada pada sistem karier di Belanda memungkinkan seseorang yang sudah bertugas sebagai hakim di *Gerechtshove* dapat saja mengajukan lamaran untuk pindah ke *Gerechtshove* lainnya. Bahkan dapat juga mengajukan lamaran untuk kembali menjadi hakim pada *Rechtbank*. Hal yang terakhir ini dari kacamata kita seolah-olah hakim tersebut turun pangkat, tetapi di Belanda tidak demikian halnya.¹⁷

17 Keterangan ini adalah hasil wawancara dengan Prof. Dr. Hans de Doelder,

Selanjutnya, perihal struktur organisasi dari aparat penegak hukum ini sangat mempengaruhi dalam sistem peradilan pidana. Sebagai misal, dalam 40 tahun terakhir sejak penyatuan polisi dan tentara dalam satu atap ABRI, seorang polisi tidak dapat berbuat apa-apa jika yang terlibat dalam satu kasus pidana adalah seorang militer. Sebab di satu sisi polisi punya kewenangan, namun di sisi lain secara organisatoris, polisi di bawah ABRI dan diakui atau tidak, selama 40 tahun itu pula kedudukan polisi selalu inferior dari angkatan lainnya. Selanjutnya jaksa yang diberi kekuasaan menuntut, pada saat yang sama dia juga adalah penyidik dalam perkara tertentu seperti korupsi, sehingga tidak ada kekuatan yang dapat mengontrol ketika jaksa mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan terhadap perkara korupsi yang ia sidik. Kemudian hakim dalam memutus perkara, sulit baginya bila perkara tersebut bertalian dengan pemerintah. Di satu sisi kekuasaannya independen tetapi masalah administrasi financial dan jenjang karier di bawah kendali Departemen Kehakiman yang notabene adalah pemerintah.

Faktor lain terkait profesionalisme aparat penegak hukum adalah peraturan dasar yang mengatur tentang para aparat penegak hukum. Undang-undang mengenai polisi, jaksa, maupun peradilan ketika dibuat oleh DPR dan pemerintah, tidak terdapat sinkronisasi antara satu dengan yang lain. Hal ini membawa dampak dalam implementasi selanjutnya bahwa aparat penegak hukum antara satu dengan yang lain betul-betul terpisah dan ketika ia memberikan beban kerja kepada aparat penegak hukum berikutnya, seolah-olah tugasnya telah selesai.

Hoogleraar Strafrecht en Strafprocesrecht (Guru Besar Hukum Pidana dan Hukum Acara Pidana), Rotterdam Universiteit, oleh Marsudi Triatmodjo, B. Sukismo dan Eddy O.S Hiariej, Belanda, 5 Juni 2002. Keterangan lebih lengkap dapat dilihat dalam Laporan Akhir Hasil Penelitian Rekrutmen dan Karier Hakim di Bidang Peradilan Kerjasama Komisi Hukum Nasional dan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada 2002.

Sarana dan Prasarana

Mengenai sarana dan prasarana juga faktor yang tidak kalah pentingnya dalam mempengaruhi profesional aparat penegak hukum. Masalah anggaran dan perangkat lunak lainnya mengakibatkan penyelesaian suatu kasus menjadi berbelit-belit. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada bekerjasama dengan Komisi Hukum Nasional, di Belanda terdapat lembaga baru yang bernama *Raad voor de Rechtspraak* atau yang dapat disamakan dengan Komisi Yudisial di beberapa negara.

Raad voor de Rechtspraak tergolong lembaga baru di Belanda yang berlaku efektif sejak tanggal 1 Januari 2002. Tujuan didirikannya lembaga ini adalah untuk mengurus administrasi pengadilan termasuk mengurus administrasi keuangan, meningkatkan pelayanan dan keamanan administrasi peradilan serta memodernisasi kekuasaan pengadilan. Selain itu, lembaga ini juga berfungsi sebagai ‘jembatan’ antara *Rechtbank* dan *Gerechshove* di satu sisi dengan *Minister van Justitie* dan parlemen di lain sisi.¹⁸

Sebagai contoh: kebutuhan anggaran per tahun dari setiap *Rechtbank* dan *Gerechshove* yang ada di Belanda diajukan ke *Raad voor de Rechtspraak*. Selanjutnya setelah dikalkulasi oleh *Raad voor de Rechtspraak* mengenai jumlah anggaran yang dibutuhkan dalam setahun oleh semua pengadilan di Belanda, maka akan diteruskan kepada *Ministeri van Justitie*. Kemudian *ministeri* atas nama pemerintah mengajukan anggaran kepada parlemen. Jumlah anggaran

18 Wawancara dengan Drs. Elko R. Van Winzum, clustercoordinator personeel en organisatie, Raad voor de Rechtspraak, Belanda, 10 Juni 2002. Lihat juga: Raad voor de Rechtspraak, Council for the Judiciary, hlm.3; Wawancara dengan Prof. Mr. M.A. Loth, Hoogleraar Inleiding tot de Rechtswetenschap en Rechtsteorie (guru besar yurisprudensi dan teori hukum) Recht Faculteit, Rotterdam Universiteit, Belanda, 4 Juni 2002. Prof. loth juga adalah anggota komisi Negara yang bertugas menyeleksi calon hakim. Wawancara dengan Mr. H.C. Naves Rechter en coördinerend vice-president Rechtbank Rotterdam, Belanda, 4 Juni 2002. Wawancara dengan Adrian W. Bedner, Senior Researches Faculty of Law, Van Vollenhoven Institute, Leiden Universiteit, Belanda, 10 Juni 2002

pengadilan yang telah disetujui oleh parlemen dikembalikan kepada *Raad voor de Rechtspraak*. Lembaga inilah yang kemudian membagi-bagikan anggaran tersebut kepada seluruh *Rechtbank* dan *Gerechshove* di Belanda.

Raad voor de Rechtspraak ini merupakan lembaga permanen dengan semboyan dari pengadilan untuk pengadilan. Keanggotaan lembaga tersebut terdiri dari 5 orang anggota yang masa jabatannya selama 6 tahun dan sesudah itu dapat ditunjuk kembali oleh Ratu. Komposisi kelima anggota *Raad voor de Rechtspraak* terdiri dari 3 orang hakim senior, seorang dari departemen keuangan yang berfungsi sebagai direktur keuangan dan *Ministeri van Onderwijs* (menteri pendidikan) Belanda. Lembaga tersebut terdiri dari 5 bagian, yaitu bagian kabinet, informasi dan masalah hukum. Bagian manajemen, bagian anggaran dan urusan keuangan. Bagian operasi dan bagian servis fasilitas internal. *Raad voor de Rechtspraak* ini juga dibentuk atas dasar kritikan bahwa para hakim di Belanda meskipun mereka sangat mahir dalam bidang hukum dan bekerja profesional, namun mereka dianggap tidak cakap dalam hal manajemen.¹⁹

Apabila kita bandingkan antara *Raad voor de Rechtspraak* dan Komisi Yudisial di Indonesia yang merupakan hasil amandemen ketiga UUD 1945 terdapat dua perbedaan prinsip. Perbedaan pertama adalah mengenai pengaturan. *Raad voor de Rechtspraak* di Belanda diatur oleh undang-undang kekuasaan kehakiman (*Wet op de Rechtelijke Organisatie*) sementara di Indonesia, Komisi Yudisial merupakan materi muatan UUD. Perbedaan prinsip yang kedua adalah dari segi substansi.

19 Raad voor de Rechtspraak, Council for the Judiciary, hal. 6. Wawancara dengan Drs. Philips Langbroek, Dosen Ilmu Politik dan Ahli Manajemen Organisasi, Utrecht Universiteit, Belanda, 6 Juni 2002; Wawancara dengan Drs. Elko R. Van Winzum, clustercoordinator personeel en organisatie, Raad voor de Rechtspraak, Belanda, 10 Juni 2002; dan Wawancara dengan Prof. Mr.M.A.Loth, Hoogleraar Inleiding tot de Rechtswetenschap en Rechtsteorie (guru besar yurisprudensi dan teori hukum) Recht Faculteit, Rotterdam Universiteit, Belanda, 4 Juni 2002. Prof. Loth juga adalah anggota kkomisi Negara yang bertugas menyeleksi calon hakim

Berdasarkan amandemen ketiga UUD 1945, Pasal 24B ayat (1) menyatakan, “Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”. Dari ketentuan ini dapat disimpulkan bahwa wilayah kerja Komisi Yudisial adalah menyangkut integritas hakim dalam melaksanakan tugasnya. Sedangkan *Raad voor de Rechtspraak* di Belanda, wilayah kewenangannya adalah yang berkaitan dengan administrasi peradilan. Ironisnya usulan untuk memasukkan Komisi Yudisial dalam amandemen UUD 1945 adalah dengan menggunakan referensi Komisi Yudisial (*Raad voor de Rechtspraak*) yang ada di Belanda.²⁰

Ke depan, Komisi Yudisial perlu diberi kewenangan menyangkut administrasi pengadilan termasuk di dalamnya administrasi keuangan, layanan informasi dan keamanan administrasi peradilan. Hal ini dimaksud untuk meminimalisir praktik-praktik mafia peradilan yang terjadi selama ini termasuk keterlambatan putusan pengadilan sampai ke tangan pihak yang berkepentingan. Sarana dan prasarana yang memadai sudah barang tentu akan membangun penegakan hukum yang berkeadilan.

20 Pada Kamis, 18 Juli 2002, salah seorang anggota peneliti bersama-sama pengurus KAGAMA (Keluarga Alumni Gadjah Mada) menyerahkan hasil semiloka KAGAMA “Evaluasi Kritis Atas Proses Dan Hasil Amandemen UUD ‘45” dan beraudiensi dengan salah satu fraksi di MPR. Dalam diskusi yang berlangsung kurang-lebih 3 jam, ditanyakan substansi beberapa pasal UUD yang diamandemenkan termasuk masalah Komisi Yudisial. Pertanyaan mengenai Komisi Yudisial ini dijawab oleh salah seorang anggota fraksi tersebut bahwa pembentukannya di dasarkan pada keprihatinan penegakan hukum di Indonesia, khususnya para hakim, dengan mencontohkan Komisi Yudisial yang ada di Belanda. Respon anggota peneliti terhadap jawaban tersebut adalah bahwa keliru jika Komisi Yudisial dalam amandemen ketiga UUD 1945 disamakan dengan *Raad voor de Reschtspraak* (Komisi Yudisial) yang ada di Belanda, karena *Raad voor de Rechtspraak* itu sendiri baru berlaku sejak tanggal 1 Januari 2002. Selain itu *Raad voor de Rechtspraak* hanya berkaitan dengan administrasi peradilan dan merupakan materi dari undang-undang kekuasaan kehakiman di Belanda.

Daftar Pustaka

- Arlina Permanasari, Aji Wibowo, Fadilah Agus, Achmad Romsan, Supardan Mansyur, Michael G. Nainggolan, 1999, *Pengantar Hukum Humaniter*, International Committee Of The Red Cross, Jakarta
- Cavadino Michael dan Dignan James, *The Penal Sistem An Introduction*, 1997, SAGE Publication
- Eddy O.S Hiariej, 2005, *Criminal Justice System In Indonesia, Between Theory And Reality*, Asia Law Review, Volume 2, No. 2, December 2005
- Elzinga, D.J., Van Rest, P.H.S., de Valk, J., *Het Nederlandse Politierecht*, 1995, Tjeenk Willink Zwole
- Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2002, *Laporan Akhir Hasil Penelitian Rekrutmen Dan Karier Hakim Di Bidang Peradilan*
- Feeney, F., 1985, Interdependence as a Working Concept, in D.Moxon (ed). *Managing Criminal Justice*, London : Home Office.
- King, M., 1981, *A Framework of Criminal Justice*, London, Croom Helm
- Muladi, 2005, *Hak Asasi Manusia : Hakekat, Konsep, Dan Implikasinya Dalam Perspektif Hukum Dan Masyarakat*, Refika Aditama.
- Otje Salman dan Anton F. Susanto, 2005, *Teori Hukum*, Refika Aditama
- Packer, Herbert L, 1969, *The Limits of The Criminal Sanction*, Oxford University Press.
- Pompe, W.P.J., 1959, *Hanboek Van Het Nederlandse Strafrecht*, Vijfde Herzienne Druk, N.V. Uitgevers - Maatschappij W.E.J.Tjeenk Willink, Zwolle

Sigit Riyanto dan Eddy O.S. Hiariej, 2001, *Fungsi Polisi Dalam Sistem Peradilan Sipil Pasca Pemisahan TNI – Polri*, Mimbar Hukum, Majalah Berkala Fakultas Hukum UGM

Soerjono Soekanto, 1985, *Efektifitas Hukum dan Peran Sanksi*, Remaja Karya

University Of Leicester, Modul 5, "Issues In The Criminal Justice Process", Scarman Center, University Of Leicester.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia

Profil Singkat Penulis



Prof. Drs. A. Ramlan Surbakti, M.A., Ph.D.

Guru Besar Ilmu Politik Universitas Airlangga, sangat ahli di bidang pemilihan, perbandingan politik, serta hubungan agama dan negara. Lulusan Jurusan Pemerintahan Fakultas Sosial Politik Universitas Gadjah Mada tahun 1978, MA dalam bidang Perbandingan Politik di Ohio University tahun 1982 dan Lulus PhD pada Northern Illinois University tahun 1991.

Bergabung di Fakultas Ilmu Sosial Universitas Airlangga tahun 1978 dan ikut mempersiapkan pembukaan Program Studi Ilmu Politik. Prof. Ramlan Surbakti merupakan guru besar pertama dari disiplin Ilmu Politik di Universitas Airlangga. Mata kuliah yang diajarkan di Program Studi Ilmu Politik adalah Pengantar Ilmu Politik; Teori Perbandingan Politik; Ekonomi Politik; Teori-Teori Politik; Metodologi Ilmu Politik, Seminar Masalah Pemilu/Perekayasaan Sistem Pemilu, dan Kajian Kepresidenan.



Prof. Dr. T. Gayus Lumbuun, S.H., M.H.

Hakim Agung- MA RI bernama lengkap Prof. Dr. Topane Gayus Lumbuun, S.H., M.H. lahir di Manado, 19 Januari 1948. Gayus adalah lulusan Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum (FH) Universitas Indonesia Jakarta (2002). Sebelumnya adalah Guru Besar Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia

Kajian Ilmu Kepolisian, Guru Besar Ilmu Hukum Administrasi Negara program Pascasarjana Universitas Indonesia, dan Guru Besar Tetap Ilmu Hukum Administrasi Negara pada FH Universitas Krisnadwipayana Jakarta.

Gayus sudah menjadi pengacara sejak 1983-2004 sampai terpilih menjadi Rektor Universitas Krisnadwipayana Jakarta Periode 2003-2007 (berhenti pada tahun 2004 karena terpilih sebagai Anggota DPR RI), lalu menjadi Anggota DPR RI Periode 2004-2009 dan Periode 2009-2014 (berhenti pada tahun 2011 karena terpilih sebagai hakim agung), dan akhirnya menjadi Hakim Agung di Mahkamah Agung RI dari tahun 2011 sampai saat ini.



Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA

Guru Besar Hukum Tata Negara dan Direktur Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang ini lahir di Paninggahan-Solok, 20 Agustus 1968. Meraih gelar Sarjana Hukum Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas, tamat 1995 dengan Predikat *Summa Cum Laude*. Kemudian meraih gelar *Master of Public Administration*, MPA (S2), pada *Institute of Postgraduate Studies and Reserch* University of Malaya Kuala Lumpur-Malaysia, tamat 2001. Pada tahun 2009, ia meraih gelar Doktor Ilmu Hukum pada Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, dengan predikat *Cum Laude*.

Aktif menulis berbagai buku, seperti *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legilasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (2010) yang diterbitkan oleh Rajawali Pers, Jakarta dan “*Kekuasaan dan Perilaku Korupsi*”, (2009) diterbitkan oleh Kompas. Selain itu juga aktif menulis jurnal, seperti “*Putusan Mahkamah Konstitusi No 05/PUU-IV/2006 (Isi, Implikasi, dan*

Masa Depan Komisi Yudisial)”, dalam Jurnal *Legality*, Vol. 15, No 1, Maret-Agustus 2007, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah, Malang, serta melakukan berbagai penelitian.



Dr. Taufiqurrohman Syahuri, S.H., M.H.

Sebelum menjabat sebagai Anggota Komisi Yudisial, ayah tiga putera ini tercatat sebagai dosen Universitas Bengkulu (UNIB) dan Universitas Sahid Jakarta. Selain itu, ia pernah mengabdikan diri sebagai staf ahli di Mahkamah Konstitusi dan Watimpres. Ketua Bidang Rekrutmen Hakim Komisi Yudisial ini tercatat pernah sebagai salah satu pendiri Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta dan perintis berdirinya Program Studi Magister Hukum Universitas Bengkulu (UNIB), serta Pusat Kajian Konstitusi FHUNIB tahun 2005.

Jenjang pendidikan yang sudah ditempuhnya yaitu lulusan Fakultas Hukum dari Universitas Islam Indonesia Yogyakarta pada tahun 1985, Magister Ilmu Hukum dari Program Pascasarjana UI Jakarta tahun pada tahun 1993, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana UI pada tahun 2003.



Dr. Wicipto Setiadi, S.H., M.H.

Alumnus Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada ini menduduki posisi strategis dalam pemerintahan, sebagai Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Pria yang mengawali karirnya sebagai pegawai di Departemen Kehakiman dan Hak Asasi

Manusia ini memiliki motto hidup untuk selalu bekerja keras, bekerja cerdas dan ikhlas. Beliau tidak pernah puas dengan ilmu yang telah didapat sehingga tidak pernah lelah untuk terus mengejar ilmu. Dengan semangatnya itu ia telah menghasilkan suatu karya berbentuk buku yang berjudul Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara: Suatu Perbandingan.



Prof. Dr. Musakkir, S.H., M.H.

Merupakan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Ia memperoleh gelar Sarjana Hukum usai menamatkan dari Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin tahun 1989 di Makassar. Kemudian gelar Magister Hukum (S2) diperoleh dari PPS Universitas Gadjah Mada tahun 1996 di Yogyakarta dan Doktor Ilmu Hukum (S3) PPS Universitas Hasanuddin pada Maret 2005 di Makassar.

Pria kelahiran Bontocini (Jeneponto), 30 November 1966 pernah menjadi Ketua Komisi III Senat Universitas Hasanuddin tahun 2010-2014. Referee World Cup Karate-Do Federation (WKF) sejak tahun 2012-sekarang ini aktif menulis dalam berbagai publikasi ilmiah, seperti *"Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Perdagangan Melalui Internet"*, *"Pengaruh Aspek Psikologis Terhadap Lahirnya Putusan Hakim yang Diskriminatif"*, *"Penerapan Prinsip Keadilan Restoratif dalam Perkara Pidana di Indonesia (Pidato Pengukuhan Penerimaan Guru Besar pada Fakultas Hukum Unhas tahun 2011)*.

Prof. Dr. Ade Saptomo, S.H., M.Si.

Pria kelahiran Klaten, 2 Desember 1957 ini sekarang menjabat sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Pancasila. Ia memperoleh gelar sarjana hukum dari FH UGM pada tahun



1984. Selanjutnya gelar master (M.Si) ia peroleh dari program kerjasama Sandwich Universitas Indonesia dengan Universitas Leiden.

Gelar tersebut ia dapatkan pada 1995. Pada saat menempuh jenjang pendidikan S-3 ia kembali lagi ke UGM, namun kali ini pada Fakultas Budaya. Ia meraih gelar doktor dari fakultas itu pada tahun 2002. Sebagai dosen ia lama berkiprah di FH Unand dan pernah menjadi dosen teladan utama di FH Unand pada 2006. Ia juga telah menghasilkan beberapa buku diantaranya Metodologi Penelitian Hukum Empiris Murni (2009), Hukum dan Kearifan Lokal (2010), dan Budaya Hukum (2012).



Dr. Al Andang Listya Binawan, S.J.

Dilahirkan di Yogyakarta pada 17 Mei 1963. Meraih gelar doktoral pada tahun 2002 dari Katholieke Universiteit Leuven, Belgia dengan spesialisasi Hukum Gereja dan HAM. Di universitas yang sama ia memperoleh gelar master bidang etika terapan pada tahun 1998.

Selain itu ia juga memperoleh gelar master bidang hukum gereja di tahun 1998 dari The Catholic University of America, Washington DC. Alumnus STF Driyakara tahun 1989 dan sekarang menjadi dosen di almamaternya itu cukup aktif berpartisipasi di bidang sosial. Ia berpartisipasi di Institut Sosial dan Tim Relawan Kemanusiaan serta penggiat peduli lingkungan dan sampah kota Jakarta.



Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si.

Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si adalah Ketua Komisi Yudisial periode Juli 2013-Desember 2015. Sebelumnya merupakan Ketua Bidang Pengawasan Hakim dan Investigasi Komisi Yudisial. Aktifis memang menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan Dr. Suparman Marzuki. Pria kelahiran Lampung pada 2 Maret 1961 ini tercatat aktif dalam berbagai kegiatan kampus dan pada akhirnya mengabdikan sebagai dosen di almamaternya, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (FH UII). Pendidikan formal Strata 1 diselesaikan di FH UII Yogyakarta pada tahun 1987.

Selanjutnya, pada tahun 1997 menyelesaikan pendidikan strata dua di Fakultas Sosial dan Politik UGM. Kemudian, gelar doktor diraihinya pada tahun 2010 melalui Program Doktor UII. Kariernya dimulai pada tahun 1990 sebagai dosen FH UII, dan dua tahun kemudian dipercaya sebagai Pembantu Dekan III FH UII hingga 1995. Dalam kurun tahun 1998-2000 mendapatkan kepercayaan sebagai Ketua LKBH FH UII. Selain dosen, ia pernah menduduki jabatan sebagai Ketua KPU Provinsi DIY periode 2003-2008, dan Direktur PUSHAM-UII sejak tahun 2000 hingga 30 Juni 2010.

Dr. Sidharta, S.H., M.Hum

Lahir di Pangkalpinang, 16 Oktober 1967. Mendapatkan gelar Sarjana Hukum dari Universitas Tarumanagara pada tahun 1990. Selang setahun kemudian, melanjutkan ke jenjang S-2 di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta dan tamat pada tahun 1994. Dosen di Universitas Bina Nusantara ini menyelesaikan studi S-3 di Fakultas Ilmu Hukum Universitas Katolik Parahyangan pada tahun 2004.



Beberapa buku terkait bidang-bidang tersebut telah dipublikasikannya dalam ranah filsafat hukum, penalaran hukum, metode penelitian hukum, sosiologi hukum dan perlindungan konsumen. Aktif sebagai peneliti dan pemakalah dalam berbagai forum ilmiah. Dalam beberapa tahun terakhir, ia menjadi anggota tim pakar penelitian dan salah seorang Mitra Bestari Jurnal Yudisial dari Komisi Yudisial Republik Indonesia.



Dr. Anthon Freddy Susanto, S.H., M.Hum

Meraih gelar Sarjana Hukum dari Fakultas, Hukum Universitas Pasundan, gelar Magister dan Doktor Ilmu Hukum pada Universitas Diponegoro Semarang. Mengajar sekaligus menjadi Wakil Dekan I pada Fakultas Hukum Unpas. Mengajar di Program Pascasarjana Universitas Katolik Parahyangan dan beberapa perguruan tinggi lainnya. Tenaga Ahli pada Komisi Yudisial Republik

Indonesia, Peneliti Ahli Puslitbang Mabes POLRI, Asesor BAN-PT dan Reviewer DP2M DIKTI.

Aktif sebagai peneliti dan pemakalah dalam berbagai forum ilmiah. Publikasi karyanya berupa buku antara lain : Teori Hukum - Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali; Wajah Peradilan Kita - Konstruksi Sosial tentang Penyimpangan, Mekanisme Kontrol dan Akuntabilitas Peradilan Pidana; Hukum - Dari Consilience Menuju Paradigma Hukum Konstruktif-Transgesif; Ilmu Hukum Non-Sitematik; Fondasi Filsafat Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia; Dekonstruksi Hukum; Eksplorasi Teks dan Model Pembacaan.



Danang Wijayanto, Ak., M.Si

Pria kelahiran Yogyakarta ini mulai bergabung di Komisi Yudisial sejak Maret tahun 2006 sebagai Kepala Bagian Penghargaan pada Biro Seleksi dan Penghargaan Komisi Yudisial. Kemudian pada tahun 2009 ia mendapat promosi dan menduduki jabatan eselon II sebagai Kepala Biro Investigasi dan Pengendalian Internal.

Sebelum dilantik sebagai Sekretaris Jenderal Komisi Yudisial pada 9 Agustus 2013, ia menduduki posisi sebagai Kepala Biro Perencanaan dan Kepatuhan Internal Komisi Yudisial.

Sebelum di Komisi Yudisial, lulusan D-IV STAN tahun 1992 ini lama berkarier di BPKP. Tahun 2001 ia menambah gelar akademiknya usai menyelesaikan program studi Magister Ekonomika Pembangunan di Universitas Gadjah Mada. Di tahun yang sama, ia juga sempat mengikuti *short course* in Policy Evaluation and Methodology di University of Pittsburg, Amerika Serikat.



Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LLM

Dosen Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta sekaligus Ketua Pusat Kajian Anti (PUKAT) Korupsi Fakultas Hukum UGM. Merupakan lulusan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada pada tahun 2003. Kemudian memperoleh gelar LL.M di Northwestern University, United States, July 2005 - July 2006.

Dalam disertasinya yang berjudul "Penataan Lembaga Negara Independen Setelah Perubahan Undang-undang Dasar 1945", ia memperoleh gelar Doktor dari Universitas Gadjah

Mada, Yogyakarta (2012). Pria kelahiran Makassar ini juga pernah tergabung dalam Tim *Task Force* Penyusunan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, National pada tahun 2007. Ia juga aktif menulis artikel hukum, jurnal, dan melakukan penelitian



**Dr. Frans Hendra Winarta, S.H., M.H.,
FCBarb., ACI Arb.**

Lahir di Bandung, 17 September 1943. Memperoleh gelar sarjana hukum dari Fakultas Hukum Universitas Parahyangan dengan spesialisasi hukum pidana dan kriminologi (1970). Lama berselang ia baru melanjutkan pendidikannya hingga meraih gelar master dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1999) dengan tesis mengenai bantuan hukum.

Selanjutnya gelar doktor diraih pada tahun 2007 dari Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Saat ini ia merupakan anggota Komisi Hukum Nasional. Ia aktif menulis dan menerbitkan beberapa buku tentang bantuan hukum seperti *Pro Bono Publico* (2009). Karirnya sejak awal dibangun sebagai pengacara. Ia memiliki *law firm* Frans Winarta & Friends.



Prof. Dr. Edward OS Hiariej, S.H., M.Hum.

Prof. Dr. Edward Omar Sharif Hiariej, S.H., M.Hum. lahir dan dibesarkan di kota Ambon. Eddy adalah bungsu dari 9 bersaudara. Dirinya tertarik dengan hukum pidana karena menurutnya bidang hukum yang paling sulit adalah hukum pidana. Minat Eddy tak sebatas di bidang hukum dan sejarah saja.

Ia juga mengakui sangat tertarik dalam masalah politik, khususnya menyangkut pemantauan pemilu. Eddy pernah menjadi Pemantau Pemilu Asing dalam Pemilu di Filipina tahun 2001 selama 2 minggu. Gelar guru besar diraih pria kelahiran Ambon, 10 April 1973 ini pada 2010 dari FH UGM. Sebelum meraih gelar tersebut ia menghabiskan seluruh masa akademisnya sejak sarjana hingga doktor juga di FH UGM. Baginya, menjadi seorang mengajar adalah panggilan jiwa



Festy Rahma Hidayati, S.Sos

Festy Rahma Hidayati, S. Sos memperoleh gelar sarjana komunikasi dari Fakultas Ilmu Komunikasi Universitas Padjadjaran jurusan Ilmu Jurnalistik. Perempuan kelahiran Jakarta, 31 Oktober 1981 ini merupakan staf di Pusat Analisis dan Layanan Informasi. Sebelum bergabung di Komisi Yudisial pada tahun 2011, ia bekerja sebagai editor di sebuah majalah perempuan pada tahun 2004-2010.

Sempat pula tercatat sebagai dosen pada salah satu akademi komunikasi di Jakarta.