

PROBLEMATIKA PELAKSANAAN KEKUASAAN KEHAKIMAN (Dalam Konteks Pelaksanaan Fungsi *Check and Balances System*)*

Ismail Rumadan

Puslitbang Hukum dan Peradilan MA RI

Jalan. A. Yani Kav. 58 Jakarta Pusat

ismailrdhan@gmail.com

Abstrak

Upaya untuk mendukung terwujudnya kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagai amanat konstitusi dalam perkembangannya telah diadakan beberapa kali perubahan terhadap Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, perubahan terakhir adalah UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Namun perubahan tersebut, apabila dikaji secara mendalam masih menyisihkan beberapa permasalahan yang sangat mendasar. Pertama adalah terkait dengan fungsi penegakan hukum dalam konteks *criminal justice system*. Konsep ini menghendaki bahwa dalam proses penegakan hukum harus terpadu dalam suatu sistem peradilan, namun pada kenyataannya dalam proses peradilan pidana, Polisi dan Jaksa berada dalam lingkup kekuasaan yang berbeda peradilan, sehingga dalam posisi demikian dapat dipastikan adanya intervensi dalam proses penegakan hukum yang semestinya merdeka dan bebas dari pengaruh apapun. Permasalahan kedua adalah, mengenai pengawasan secara eksternal terhadap jalannya fungsi kekuasaan kehakiman, yang secara formal dilakukan oleh Komisi Yudisial maupun pengawasan yang dikehendaki oleh DPR (sebagaimana dalam RUU Mahkamah Agung). Model pengawasan yang dijalankan oleh KY maupun yang dikehendaki oleh DPR sangat berpengaruh serius terhadap pelaksanaan fungsi kekuasaan kehakiman bahkan menambah rumitnya pelaksanaan fungsi kekuasaan kehakiman itu sendiri, sehingga pelaksanaan kekuasaan kehakiman dianggap tidak mampu menjamin adanya kepastian hukum dan keadilan bagi pencari keadilan. Tulisan ini dibatasi pada kajian terhadap dua permasalahan tersebut dalam rangka mempertegas komitmen kita untuk membangun penyelenggaraan peradilan yang sehat dan mandiri agar dapat memberikan akses keadilan kepada semua orang dan peradilan yang sehat hanya akan terwujud dalam satu hubungan timbal balik antara lingkungan peradilan dan lingkungan masyarakat.

Kata Kunci: Kekuasaan Kehakiman, Penegakan Hukum

Abstract

Efforts to support the creation of an independent judiciary as a constitutional mandate in its development has held several changes to the Judicial Authority Law, the last change is the Act Number 48 of 2009 on Judicial Authority. But these changes, when studied in depth is still set aside some very fundamental issues. The first is related to the function of law enforcement in the context of the criminal justice system. This concept requires that the law enforcement process should be integrated into a system of justice, but in fact the process of criminal justice, police and prosecutors are in a different scope of judicial power, so that the position can thus be ensured in the intervention process should be independent of law enforcement and free from any influence. The second problem is, of externally monitoring the functioning of the judicial power, which formally made by the Judicial Commission and the desired control by Parliament (as in the draft of the Supreme Court). Supervision models run by Judicial Commission nor desired by the House very serious effect on the performance of the functions of the judicial authorities even add complexity implementation of judicial power

* Tulisan ini pernah disampaikan dalam Konfrensi Negara Hukum 2012, Hotel Bidakara, Jakarta 9-10 Oktober 2012.

function itself, so that the implementation of judicial power considered not able to guarantee legal certainty and justice for litigants. This paper is limited to the study of these two issues in order to reinforce our commitment to build a sound administration of justice and independent in order to provide access to justice for all people and a healthy justice will only be realized in a reciprocal relationship between the environment and the environmental justice community.

Keywords: The Judiciary, Law Enforcement

A. Pendahuluan

Perubahan ketiga Pasal 24 UUD 1945 yang mengatur mengenai kekuasaan kehakiman merupakan salah satu poin penting dari beberapa permasalahan yang menjadi agenda reformasi pasca runtuhnya kekuasaan Orde Baru tahun 1998. Tujuan perubahan UUD 1945 adalah dalam rangka penyempurnaan aturan dasar ketatanegaraan, kedaulatan rakyat, perlindungan terhadap hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, eksistensi negara demokrasi dan negara hukum, serta hal-hal lain yang sesuai dengan perkembangan aspirasi dan kebutuhan bangsa.

Secara eksplisit disebutkan dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 bahwa “kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Ketentuan ini sejalan dengan cita-cita universal dalam *Basic Principles On Independence of The Judiciary*, yang diajukan oleh Majelis Umum PBB (Resolusi 40/32 tanggal 29 Nopember 1985 dan resolusi 40/146 tanggal 13 Desember 1985). Juga bisa dilihat pada *Beijing Statement Of Principles Of The Independence The Law Asia Region Of The Judiciary* di Manila tanggal 28 Agustus 1997, dimana didalamnya ditegaskan bahwa:

1. Kehakiman merupakan institusi nilai yang tertinggi pada setiap masyarakat;
2. Kemerdekaan hakim mempersyaratkan bahwa hukum memutuskan sebuah perkara sepenuhnya atas dasar pemahaman undang-undang dan terbebas dari pengaruh dari manapun, baik langsung maupun tidak langsung, hakim memiliki yurisdiksi atas segala isu yang memerlukan keadilan. (Muchsin; 2009).

Di Indonesia kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang ada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan TUN, peradilan militer, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Demikian ketentuan yang terdapat dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

Upaya untuk mendukung terwujudnya kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagai amanat konstitusi dalam perkembangannya telah diadakan beberapa kali perubahan terhadap Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman UU No. 14 tahun 1970 tentang pokok-pokok kekuasaan kehakiman dan UU No. 35 Tahun 1999 tentang perubahan UU No. 14 tahun 1970, kemudian diubah dengan UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dalam perkembangannya UU No. 4 Tahun 2004 tersebut diubah menjadi UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Berbagai alasan tentu mendasari adanya perubahan terhadap UU Kekuasaan Kehakiman tersebut. Misalnya eksistensi UU No. 4 tahun 2004 adalah dalam rangka pelaksanaan prinsip satu atap (*one roof system*) terhadap lembaga peradilan baik itu terkait dengan kelembagaan maupun teknis administrasi dan finansial peradilan sebagaimana ketentuan pasal 13 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004. Demikian juga alasan yang mengharuskan adanya perubahan atas UU No. 4 Tahun 2004 menjadi UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman adalah karena UU No. 4 Tahun 2004 belum mengatur secara komprehensif tentang penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dan perubahan tersebut untuk memperkuat penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dan mewujudkan sistem peradilan yang terpadu (*integrated justice system*). (Ahmad Zaenal Fanani; 2009). Di samping itu juga untuk memenuhi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU/2006 yang salah satu amarnya telah

membatalkan Pasal 34 UU No. 4 Tahun 2004. Putusan MK tersebut juga telah membatalkan ketentuan yang terkait dengan pengawasan hakim dalam UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Terkait dengan kekuasaan kehakiman, kondisi paling akhir melalui hak inisiatif DPR untuk mengajukan RUU tentang Mahkamah Agung, dalam rangka perubahan terhadap UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Perubahan UU ini untuk menunjukkan komitmen terhadap pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang mandiri. Salah satu alasan perubahan terhadap UU Mahkamah Agung ini adalah menyambut pemisahan kamar-kamar pada Mahkamah Agung. Sebagaimana diketahui bahwa saat ini terdapat tujuh kamar berdasarkan spesialisasi keahlian para Hakim Agung yaitu, perdata, pidana, tata usaha negara, tata negara, agama, militer dan kamar pajak. Demikian juga maksud RUU ini untuk penyempurnaan proses pengajuan banding, kasasi dan peninjauan kembali dengan batasan waktu tertentu dengan harapan menjamin adanya kepastian hukum bagi pencari keadilan. (Romli Atmasasmita; 2012).

Berbagai perubahan tersebut di atas, apabila dikaji secara mendalam masih menyisihkan beberapa permasalahan yang sangat mendasar. Pertama adalah terkait dengan fungsi penegakan hukum, walaupun secara formal dan teoritis dalam konteks penegakan hukum pidana misalnya dikenal dengan konsep *criminal justice system*. Konsep ini menghendaki bahwa dalam proses penegakan hukum harus terpadu dalam suatu sistem peradilan, namun pada kenyataannya dalam proses peradilan pidana misalnya, Polisi dan Jaksa berada dalam lingkup kekuasaan eksekutif, sementara pengadilan berada dalam lingkup kekuasaan yudikatif, sehingga dalam posisi demikian dapat dipastikan adanya intervensi dalam proses penegakan hukum yang semestinya merdeka dan bebas dari pengaruh apapun.

Permasalahan kedua adalah, mengenai pengawasan secara eksternal terhadap jalannya fungsi kekuasaan kehakiman, yang secara formal dilakukan oleh Komisi Yudisial (KY) maupun pengawasan yang dikehendaki oleh DPR (sebagaimana dalam RUU Mahkamah Agung). Model pengawasan yang dijalankan oleh KY maupun yang dikehendaki oleh DPR sangat berpengaruh serius terhadap pelaksanaan fungsi kekuasaan kehakiman bahkan menambah rumitnya pelaksanaan fungsi kekuasaan kehakiman itu sendiri, sehingga pelaksanaan kehakiman dianggap tidak mampu menjamin adanya kepastian hukum dan keadilan bagi pencari keadilan.

Permasalahan tersebut di atas hanya sebagian kecil dari permasalahan-permasalahan lain yang terkait dengan pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang tentu tidak akan dikaji dalam tulisan ini secara keseluruhan. Tulisan ini dibatasi pada kajian terhadap dua permasalahan tersebut dalam rangka mempertegas komitmen kita untuk membangun penyelenggaraan peradilan yang sehat dan mandiri agar dapat memberikan akses keadilan kepada semua orang dan peradilan yang sehat hanya akan terwujud dalam satu hubungan timbal balik antara lingkungan peradilan dan lingkungan masyarakat. Pengadilan bukan sekedar institusi kenegaraan (*state institutional*) tetapi harus dilihat pula sebagai institusional (*social institution*).

B. Konsep Kekuasaan Kehakiman

Pemahaman terhadap kekuasaan kehakiman yang merdeka tidak terlepas dari prinsip pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh John Locke dan Montesquieu. John Lock dalam bukunya *Two Treatises on Civil Government* yang terbit pada tahun 1690, membagi kekuasaan negara atas, kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif), kekuasaan melakukan undang-undang (eksekutif), dan kekuasaan federatif. Kekuasaan eksekutif menurut John Lock meliputi kekuasaan melaksanakan atau mempertahankan undang-undang, termasuk mengadili. Kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang meliputi semua kekuasaan yang tidak termasuk dalam kekuasaan eksekutif dan legislatif, yang meliputi hubungan luar negeri. (Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim ; 1998).

Sementara, Montesquieu, dalam bukunya *L'Esprit des Lois* atas pengaruh pemikiran John Lock, mengemukakan konsep pemisahan kekuasaan negara dalam tiga kekuasaan, pertama, *la puissance legislative*, yang membentuk undang-undang; kedua, *la puissance executive*, yang

melaksanakan undang-undang, dan yang ketiga, la puissanc de juger, yang menjalankan kekuasaan kehakiman. (Utrecht; 1990).

Theberge (1979), dengan mengintrodusir ucapan dari Mountesquieu, mengungkapkan bahwa, pemisahan fungsi eksekutif dari legislatif bertujuan untuk memberlakukan hukum bagi semua orang, dan fungsi kemerdekaan peradilan untuk menjaga supaya hukum dan hanya hukum yang berlaku. Apabila peradilan digabung dengan legislatif, kehidupan dan kebebasan akan berada dalam suatu kendali yang dilakukan secara sewenang-wenang. Bila pengadilan digabung dengan eksekutif, hakim dapat berperilaku kejam dan menindas.

Meskipun dalam perkembangan selanjutnya ajaran pemisahan kekuasaan mendapat berbagai modifikasi melalui berbagai ajaran, seperti ajaran pembagian kekuasaan (*distribustion of powers*) yang menekankan pada pembagian fungsi dan bukan pada organ, dan ajaran *cheks and balances* yang menekankan pada penting adanya hubungan saling mengendalikan antara berbagai cabang penyelenggara negara, tetapi asas kekuasaan kehakiman tetap dipertahankan. Bahkan pada negara-negara yang menganut sistem parlementer, dimana terdapat fusi antara fungsi eksekutif dan legislatif, kekuasaan kehakiman tetap berdiri sendiri terpisah dari kekuasaan eksekutif dan legislatif (Bagir Manan; 1998).

Kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan dasar bagi berfungsinya sistem hukum dengan baik. Dengan adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka, setiap orang akan mendapat jaminan bahwa pemerintah akan bertindak sesuai dengan hukum yang berlaku, dan dengan hanya berdasarkan hukum yang berkuasa itulah kekuasaan kehakiman yang merdeka itu bebas memutus suatu perkara yang dibutuhkan penyelesaiannya pada lembaga peradilan. Keterkaitan kekuasaan kehakiman yang merdeka dengan penyelenggaraan pemerintahan telah menimbulkan fungsi kontrol kekuasaan kehakiman (*rechtelijke control*) terhadap penyelenggara pemerintahan. Fungsi kontrol ini berupa kewenangan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menilai keabsahan secara hukum tindakan atau penyelenggaraan pemerintah (Bagir Manan, *Ibid*).

Tujuan utama dari pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang mandiri adalah untuk menjamin dan melindungi kekuasaan individual; dan mencegah penyelenggara pemerintah bertindak semena-mena dan menindas. Hal yang sangat penting dari kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah untuk menjamin sikap tidak memihak, adil, jujur atau netral (*impartiality*). Apabila kebebasan tidak dimiliki oleh kekuasaan kehakiman, dapat bersikap tidak netral, terutama apabila terjadi sengketa antara penguasa dengan rakyat.

C. Problematika Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman

1. Problem mendasar dalam Penegakan Hukum

Dalam konteks fungsi penegakan hukum, Amandemen UUD 1945 tetap memposisikan secara terpisah antara institusi penegak hukum Kepolisian dan Kejaksaan dengan lembaga Peradilan dalam lingkup kekuasaan yang berbeda di bawah Mahkamah Agung. Polisi dan Kejaksaan tetap dalam lingkup kekuasaan eksekutif sementara lembaga peradilan dalam lingkup kekuasaan yudikatif. Hal ini tentu berimplikasi pada sistem penegakan hukum dalam rangka menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman.

Seyogianya sistem peradilan terpadu mensyaratkan, instansi penegak hukum saling kontrol dan semuanya independen dengan tugas utamanya menjalankan fungsi kekuasaan yudikatif. KUHAP menunjukkan kurang adanya saling kontrol antara penegak hukum, sehingga sulit untuk mengatakan ada sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*). Sebenarnya sistem hukum acara pidana Indonesia yang bertumpu pada sistem hukum Eropa Kontinental, hakim tidak saja melakukan perbuatan mengadili tetapi juga perbuatan penuntutan (*daden van vervolging*), misalnya perpanjangan penahanan, izin pengeledahan, penuntutan hari sidang dan lain-lain yang merupakan kontrol kepada penyidik dan penuntut umum.

Demikian juga, Jaksapun melakukan kontrol negatif (*negatieve controle van het OM*) terhadap hakim, karena dalam tuntutanannya ia menuntut pidana, sesudah menguraikan hal-hal yang memberatkan dan meringankan terdakwa. Tidak semua negara yang jaksa meminta pidana tertentu Jadi hakim harus memperhatikan tuntutan tersebut jika tidak, jaksa akan naik banding (A. Hamzah; 2003).

Pada masa Orde Lama, walaupun Kejaksaan dan Pengadilan tidak mandiri karena berada dibawah departemen kehakiman, namun dalam pelaksanaan fungsi yudikatif bersifat independen karena Jaksa Agung pada Mahkamah Agung bukan anggota kabinet, sehingga dapat menahan menteri kehakiman yang secara administratif adalah atasannya. Pengalaman empiris menunjukkan bahwa baik hakim maupun jaksa sungguh-sungguh independen pada waktu itu. Misalnya Jaksa Agung **Suprpto** menangkap menteri kehakiman yang secara administratif adalah atasannya. Itulah bukti betapa independennya Jaksa Agung pada waktu itu. Kondisi semacam ini menunjukkan bahwa boleh saja tidak mandiri asal independen dalam menjalankan tugasnya (Andi Hamza; 2003).

Perkembangan selanjutnya sesudah tahun 1959 (tahun 1961 resminya) kejaksaan “mandiri” mempunyai badan sendiri terlepas dari Departemen Kehakiman namun independensinya hilang, karena Jaksa Agung bukan lagi "Jaksa Agung pada Mahkamah Agung" tetapi menteri atau anggota kabinet (pembantu presiden) bukan. Dengan sendirinya dalam menjalankan tugas penegakan hukum tidak terlepas dari intervensi kekuasaan politik yang pada akhirnya tidak independen dalam melaksanakan fungsi penegakan hukum.

Jika jaksa tidak independen dalam penuntutan, maka hakim pun menjadi tidak independen, karena putusannya tergantung pada apa yang didakwakan jaksa. Sebaliknya jika kejaksaan independen akan menunjang putusan hakim yang independen pula, karena hakim tidak dapat mencari perkara sendiri, sangat tergantung pada apa yang didakwakan jaksa. Hakim tidak boleh memutus lain dari yang didakwakan jaksa. Jadi, jika dakwaan jaksa penuntut umum lain dari perbuatan yang sungguh-sungguh dilakukan, maka hakim akan memutus pula lain dari perbuatan yang sungguh-sungguh dilakukan. Kondisi seperti inilah menunjukkan bahwa kebebasan hakim dalam memutus ada batas-batasnya baik secara teknis yuridis maupun secara praktis.

Putusan hakim di dalam perkara pidana dibatasi pula oleh apa yang didakwakan jaksa penuntut umum, sama halnya dengan perkara perdata dibatasi oleh apa yang digugat. Hakim tidak boleh memutus di luar yang didakwakan jaksa. Idealnya ialah perbuatan yang sungguh-sungguh terjadi yang didakwakan dan itu pula yang dibuktikan. Memang benar *dominus litis* adalah jaksa (yang mewakili negara). Jaksa boleh menuntut satu feit (perbuatan) saja walaupun terdakwa melakukan lebih dari satu feiten (perbuatan), tetapi yang satu itu sungguh-sungguh terjadi dan sungguh-sungguh dibuktikan dengan alat bukti yang cukup ditambah dengan keyakinan hakim. Kebebasan menuntut jaksa dilakukan pula oleh jaksa di Amerika Serikat dengan praktek *plea bargaining*, artinya jika terdakwa mengakui kesalahannya jaksa dapat mengurangi delik yang akan didakwakan (A. Hamzah, *ibid*). Oleh karena itu kebebasan atau kemerdekaan hakim untuk memutus perkara pidana tergantung pula pada bebas atau merdeka tidaknya penuntut umum.

Dalam konteks inilah, jika terdapat suatu kasus pidana, terutama kasus-kasus yang menyita perhatian publik akhir-akhir ini, seperti kasus pencurian buah kakao, kasus sandal jepit dan kasus-kasus lain, terlepas dari benar tidaknya seorang hakim yang memutus kasus tersebut, harus dikonstruksikan bahwa putusan tersebut bukan semata-mata adalah kesalahan hakim, namun putusan tersebut hendaknya dipahami berdasarkan pada tuntutan Jaksa, sehingga kesalahan itu tidak semata-mata adalah kesalahan hakim, karena hakim tentu memutus berdasarkan tuntutan jaksa penuntut umum.

Salah satu upaya untuk memperbaiki akses keadilan bagi pelaku tindak pidana ringan yang umumnya melibatkan masyarakat atau orang-orang lemah, dan tidak mampu, Mahkamah Agung telah mengeluarkan PERMA No. 20 Tahun 2012 tentang Penyesuaian batas tindak pidana ringan dan

jumlah denda dalam KUHP. PERMA ini mengatur kenaikan nilai uang denda atau nilai kerugian dengan harapan penanganan tindak pidana ringan, seperti pencurian ringan, penggelapan ringan, penipuan ringan dan sejenisnya tidak perlu ditahan dan tidak perlu diajukan upaya hukum kasasi, dan pemeriksaannya dilakukan dengan acara cepat, dengan suatu harapan penanganan terhadap tindak pidana seperti ini dapat ditangani secara proporsional dan dapat menjangkau rasa keadilan masyarakat.

Namun upaya untuk memperbaiki akses keadilan bagi masyarakat yang kurang mampu pada pengadilan berdasarkan kewenangan MA hanya dapat diterapkan di lingkungan peradilan. Perma ini tidak mampu secara hukum mengikat pihak penagah hukum lain dalam sistem peradilan pidana, Jaksa maupun Polisi yang berada pada lingkup kekuasaan eksekutif. Kondisi inilah menjadi titik lemah atau tidak berjalannya fungsi kekuasaan kehakiman secara integral dalam penegakan hukum kita.

2. Problematika Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman

Aspek pengawasan terhadap lembaga peradilan sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman adalah hal yang amat sensitif dan menjadi pertarungan ketegangan antara prinsip independensi peradilan dengan prinsip akuntabilitas. Prinsip independensi peradilan berfungsi untuk memastikan peradilan terbebas dari tekanan berbagai pihak dengan cara apa pun dan menjadi prasyarat sekaligus jaminan terhadap jalannya peradilan yang adil.

Pasal 3 ayat (2) UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menegaskan bahwa segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Meski demikian, prinsip independensi tidak menempatkan pengadilan dan hakim dalam posisi kebal hukum, melainkan ditempatkan dalam konteks akuntabilitas.⁹⁶ Hakim terikat pada tanggung jawab kepada hukum, negara, serta masyarakat, dan jika ia diduga melakukan pelanggaran perilaku, maka terhadapnya berlaku ketentuan disiplin.

Pengawasan terhadap lembaga peradilan di Indonesia dilakukan oleh MA, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 39 ayat (1) sampai dengan ayat (3) UU 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. MA melakukan pengawasan tertinggi terhadap: (a) penyelenggaraan peradilan pada semua badan peradilan yang berada di bawah MA; (b) pelaksanaan tugas administrasi dan keuangan; dan (c) mengawasi internal tingkah laku hakim. Sejalan dengan prinsip independensi, pengawasan yang dilakukan MA tersebut tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara (Pasal 39 ayat (4) UU Nomor 48 Tahun 2009).

Menjadi permasalahan adalah ketika pengawasan terhadap kekuasaan kehakiman yang dilakukan secara eksternal baik oleh Komisi Yudisial (KY) maupun yang hendak dilakukan oleh DPR apakah tidak dapat menghambat atau mengganggu jalannya peran peradilan dalam menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman. Tugas pengawasan yang dilakukan oleh kedua lembaga ini tentu sangat baik namun apabila, pengawasan yang dilakukan tersebut melampaui batas kewenangan maka dapat berpotensi mengganggu kemandirian pelaksanaan kekuasaan kehakiman.

a. Pengawasan oleh Komisi Yudisial

Pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Yudisial (KY) merupakan suatu hal yang luar biasa dibutuhkan untuk menjawab keresahan dan harapan masyarakat agar dunia peradilan di Indonesia bebas dari praktik-praktik korup. Harapan tersebut tentu sangat mulia, tetapi dalam konteks struktur ketatanegaraan Indonesia harapan itu diterjemahkan secara kurang tepat. Pertama, jikalau sanksi pemberhentian terhadap hakim dimaknai sama dengan proses impeachment hakim federal di AS, hal

⁹⁶ Prinsip akuntabilitas dapat membawa kebaikan bagi masyarakat dan lembaga peradilan, namun jika digunakan secara sembrono, prinsip ini dapat melukai prinsip independensi (Miftahul Huda, "Judicial Accountability," <http://www.miftakulhuda.com/2010/11/judicial-liability.html>)

itu tidak bisa diterapkan. Karena, menurut Perubahan Ketiga UUD 1945 Pasal 7A, hanya Presiden dan Wakil Presiden saja yang bisa diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usulan DPR. Hal ini berbeda dengan Konstitusi AS yang mengatur bahwa hakim federal juga termasuk pejabat publik yang bisa di-*impeach*.

Kedua, konsep impeachment terhadap hakim adalah salah satu terjemahan dari konsep pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) di mana antarcabang kekuasaan terdapat sebuah proses pengawasan dan penyeimbangan (*check and balances*). Kalaupun diasumsikan KY diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan dalam kerangka *check and balances*, maka pemikiran tersebut juga mengandung masalah, karena tugas tersebut hanya bisa dijalankan oleh badan Legislatif dan Eksekutif terhadap Yudikatif. Jikalau KY adalah organ pendukung MA tentu tidak tepat jika dia menjalankan *check and balances* terhadap MA sebagai organ utamanya, sedangkan di sisi lain KY juga tidak diposisikan secara jelas sebagai organ pendukung pemerintah ataupun DPR.

Permasalahan ini bersumber dari keberadaan KY pasca Amandemen ketiga UUD 1945 yang menempatkan KY dalam posisi yang sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya, sehingga dalam prakteknya KY menjelma menjadi cabang kekuasaan keempat dalam struktur ketatanegaraan kita padahal KY adalah sebuah Komisi, yang sama posisinya dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Posisi semacam inilah memicu hubungan yang tidak harmonis antara KY dengan MA dalam hal melakukan tugas pengawasan. KY dianggap menggunakan kewenangannya diluar batas kewenangan yang diberikan. Padahal kewenangan KY adalah menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. (Psal 24B UUD 1945 dan Pasal 13 UU No. 22 Tahun 2004).

Jadi dapat dipahami bahwa objek yang menjadi kewenangan pengawasan adalah, perilaku hakim dengan tujuan untuk menegakkan martabat hakim. Perilaku hakim tentu diterjemahkan sesuatu yang terkait dengan kehidupan sehari-hari hakim, nilai-nilai etika dan moral yang melekat pada seorang hakim. Sehingga aspek pengawasan inipun harus dibarengi dengan pola pembinaan dan pendidikan.

Dengan demikian KY tidak boleh memaksa untuk masuk pada wilayah pengawasan terhadap putusan hakim secara teknis yudisial, jika kewenangan pengawasan pada teknis yudisial ini dipaksakan maka KY melampaui batas kewenangan sebagaimana ditentukan undang-undang. Bahkan kewenangan semacam ini dapat membatasi atau menghambat kemandirian hakim yang harus bersifat bebas dan merdeka dalam memutus suatu perkara.

b. Pengawasan oleh DPR

Keinginan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kekuasaan kehakiman juga diinginkan oleh DPR, hal ini terlihat ketika ada wacana dari beberapa anggota DPR untuk membentuk Panitia Kerja (Panja) evaluasi terhadap putusan pengadilan (Harifin Tumpa; 2012). Upaya yang paling kongkrit dilakukan DPR untuk melakukan pengawasan terhadap Mahkamah Agung adalah melalui usulan perubahan terhadap UU Mahkamah Agung. Rancangan Undang-undang (RUU) Mahkamah Agung yang merupakan hak inisiatif DPR RI yang diajukan, apabila dikaji RUU Mahkamah Agung yang diusulkan DPR tersebut, terdapat beberapa pasal substatif yang sangat berpotensi untuk melakukan intervensi terhadap kekuasaan kehakiman.

Bahwa DPR sebagai wakil rakyat pada dasarnya memiliki fungsi pengawasan, yaitu pengawasan terhadap lembaga eksekutif. Dalam artian, walaupun DPR ingin melaksanakan pengawasan terhadap lembaga peradilan (yudikatif), maka sejalan dengan prinsip independensi dan akuntabilitas di atas, maka pengawasan yang dilakukan DPR terhadap lembaga peradilan adalah pengawasan hanya terhadap fungsi non yudisial (seperti administrasi kepegawaian, keuangan, dst).

Pasal 94 ayat (1) dan (2): RUU menyebutkan bahwa:

“DPR RI melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan pengawasan terhadap penyimpangan-penyimpangan terhadap undang-undang yang dilakukan oleh Mahkamah Agung.”

Konsep pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 94 adalah konsep yang menyalahi hakikat pengawasan dalam konteks menjalankan fungsi *check and balances system*. Konsep tersebut telah menyentuh aspek fungsi yudisial karena memberi kewenangan bagi DPR untuk mengawasi apakah suatu putusan Mahkamah Agung telah melanggar undang-undang atau tidak. Konsep ini telah mengancam independensi peradilan dengan membuka peluang yang sangat besar terjadinya intervensi (partai) politik terhadap Mahkamah Agung dalam mengatur perkara.⁹⁷

Kemudian Pasal 97 RUU MA menyebutkan bahwa:

“MA dalam tingkat kasasi dilarang: (a) membuat putusan yang melanggar Undang-Undang; (b) membuat putusan yang menimbulkan keonaran dan kerusakan serta mengakibatkan kerusuhan dan huru hara; (c) dilarang membuat putusan yang tidak mungkin dilaksanakan karena bertentangan dengan realitas di tengah-tengah masyarakat, adat istiadat dan kebiasaan yang turun temurun sehingga akan mengakibatkan pertikaian dan keributan; (d) dilarang mengubah Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Komisi Yudisial secara sepihak, dan/atau Keputusan Bersama tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim secara sepihak.”

Selain mencampur adukan antara dua hal yang substansinya berbeda, yaitu putusan kasasi, sebagaimana kalimat awal dalam pasal tersebut diatas dengan Surat Keputusan Bersama, pasal ini mensiratkan bahwa DPR berwenang untuk mengatur isi putusan (kasasi) MA dan putusan tersebut harus sesuai dengan kehendak mayoritas. Meski pasal tersebut memang tidak secara langsung mengatur bahwa MA harus menuruti kehendak mayoritas, namun jika dikontekstualkan dengan praktik, bagaimana para hakim agung dapat memprediksi apakah putusan yang akan dibuatnya akan menimbulkan keonaran, kerusuhan atau huru-hara atau tidak? Padahal, tugas memastikan bahwa jika seseorang dinyatakan tidak bersalah tidak akan terjadi kerusuhan akibat masyarakat menolak putusan tersebut bukanlah tugas pengadilan, melainkan tugas pemerintah untuk menjaga keamanan dan ketertiban.

Perlu digarisbawahi bahwa, hakim atas nama pengadilan berperan penting dalam menerapkan dan menegakkan prinsip-prinsip hukum yang terkadang tidak selalu merupakan putusan yang populer atau sejalan dengan dukungan pihak-pihak tertentu atau bahkan masyarakat umum. Dalam kondisi pengadilan harus mengalahkannya kepentingan mayoritas dalam kasus-kasus individual prinsip independensi sangat penting untuk diterapkan. Karenanya, apa yang diatur dalam Pasal 97 ini tidak hanya melanggar independensi peradilan, namun juga menganggangi prinsip negara berdasarkan hukum, yaitu dengan menempatkan supremasi politik diatas supremasi hukum dan menempatkan supremasi hukum dibawah kehendak mayoritas (Dian Rosita. 2012).

D. Kesimpulan

Perlu disadari bahwa, sistem yang tidak sehat dapat diterjadi bukan semata-mata mencerminkan suasana internal peradilan yang tidak sehat, akan tetapi dapat pula terjadi karena, peradilan yang tidak sehat merupakan cerminan bahkan akibat sistem kelembagaan penegakan hukum kita secara keseluruhan dalam lingkup struktur ketatanegaraan, dan kehidupan sosial yang tidak sehat. Apabila kondisi ini yang terjadi, maka peradilan yang tidak sehat bisa jadi merupakan bayang-bayang gelap atau penumbar dari tidak sehatnya kehidupan ketatanegaraan dan kehidupan sosial kita secara keseluruhan. Jika kondisi yang demikian ini terjadi maka, fungsi pelaksanaan kekuasaan kehakiman dalam konteks pelaksanaan *check and balances system* tidak akan efektif antara sesama lembaga tinggi

⁹⁷ Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, Jakarta, 23 April 2012

negara tidak dapat berfungsi, namun hal ini tidak menjadi alasan sebagai toleransi apalagi pembenaran terhadap mendukung atau suasana kelabu praktik peradilan saat ini.

Secara kongkrit dapat disimpulkan bahwa putusan hakim dalam suatu perkara pidana misalnya, dibatasi oleh asas legalitas baik hukum substantif maupun hukum acara dan apa yang didakwakan Jaksa. Sehingga apa yang diputuskan hakim tidak terlepas dari apa yang didakwakan oleh Jaksa. Kondisi semacam inilah menyebabkan hakim tidak mandiri dalam menjatuhkan putusannya.

Hal yang dapat dilakukan dalam mengantisipasi kondisi semacam ini adalah dengan melakukan upaya sinkronisasi atau kesepahaman antar lembaga penegak hukum dalam suatu proses penegakan hukum. Sebab undang-undang menempatkan fungsi penegakan hukum yang terpisah antara penyidikan, penuntutan dan pengadilan berbeda dalam lingkungan kekuasaan yang berbeda pula.

Dalam konteks pengawasan perlu untuk dibatasi kewenangan pengawasan yang dilakukan terhadap kekuasaan kehakiman baik yang dilakukan oleh KY maupun yang dilakukan oleh DPR. Batasan pengawasan oleh KY misalnya hanya sebatas kode etik dan perilaku hakim, sementara pengawasan yang dilakukan oleh DPR hanya sebatas pengawasan administrasi peradilan. Pengawasan yang dilakukan baik oleh KY maupun DPR tidak boleh masuk pada wilayah teknis yudisial. Apabila lingkup pengawasan masuk pada wilayah teknis yudisial, maka kemandirian hakimpun terganggu, yang pada akhirnya berimplikasi pada menurunnya fungsi kontrol atau terganggunya mekanisme *check and balances system* yudikatif terhadap kekuasaan eksekutif maupun legislatif.

Daftar Pustaka

- A. Hamzah, 2003, *Kemandirian dan Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman*, Makalah Disampaikan Pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional Viii, Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, Badan Pembinaan Hukum Nasiona.
- Ahmad Zaenal Fanani, *Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka Dan Masa Depan Peradilan Agama (Analisi UU No. 48 Tahun 2009 dan UU No. 50 Tahun 2009)*, tth.
- Leonard J. Theberge, 1979, *The Judiciary in a Democratic Society*, Lexington Books, Lexinton, Massachussetts, Toronto.
- Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Study HTN, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1998.
- Muchsin, 2009, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Perubahan UUD 1945 Program Doktor Ilmu Hukum Untag Surabaya*.
- Romli Atmasasmita, Quo Vadis RUU Mahkamah Agung, Kompas 25 April 2012.
- Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar Baru, Jakarta, 1990.
- Montesquieu, *The Spirit of the Law*, translated by Thomas Nugent, Hafner Press, New York,
- Bagir Manan, *Organisasi Peradilan di Indonesia*, Makalah disampaikan pada Penataran Hukum Administrasi, Pelaksanaan Program Kerjasama Hukum Indonesia – Belanda, Fakultas Hukum Airlangga, Surabaya, 1998.
- Harifin Tumpa, MA *Kecam Wacana Intervensi DPR*, <http://www.beritasatu.com>, Kamis, 2 Februari 2012.
- Miftahul Huda, “*Judicial Accountability*,” <http://www.miftakhulhuda.com/2010/11/judicial-liability.html>)
- Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, Jakarta, 23 April 2012
- Dian Rosita, “*Menghakimi Para Hakim*,” <http://leip.or.id/artikel/195-menghakimi-para-hakim.html>

