

Transparansi dan Akuntabilitas Yudikatif di Indonesia¹

Oleh Mohammad Fajrul Falaakh²

Pendahuluan

Kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan perwujudan dari doktrin dan teori pemisahan kekuasaan dalam demokrasi dan menjadi salah satu unsur penting di dalam negara hukum. Pemisahan kekuasaan negara (*separation of powers*) ke dalam cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif memisahkan kekuasaan kehakiman (*judicial power*) dari organ lainnya. Keterpisahan dan independensi kekuasaan kehakiman (*separateness and independence of judicial powers*) diwujudkan untuk melaksanakan fungsi kontrol dan penyeimbang terhadap jenis kekuasaan lainnya. Tetapi harus diakui bahwa pemahaman dan penerapan konsep independensi kehakiman bervariasi antara satu negara dengan negara lain,³ bahkan untuk waktu yang berlainan di suatu negara.⁴

Independensi kekuasaan kehakiman di Indonesia dijamin dalam Pasal 24 Ayat (1) UUD 1945 (“Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan”).

Jaminan konstitusional (*constitutional independence*) ini diimplementasikan melalui UU No. 5/2004 tentang perubahan terhadap UU No. 14/1970 tentang Pokok-Pokok

¹ Materi Pelatihan HAM bagi Jejaring Komisi Yudisial (Denpasar, 22 – 26 Juni 2010 dan Bandung, 29 Juni – 3 Juli 2010). Diselenggarakan oleh PUSHAM UII bekerjasama dengan Komisi Yudisial RI dengan Norwegian Centre for Human Rights (NCHR). ²

Dosen Fakultas Hukum UGM (Yogyakarta); anggota Komisi Hukum Nasional (Jakarta). ³

Shimon Shetreet dan Jules Deschenes, 1995. *Judicial Independence: the Contemporary Debate*, hlm. 155. ⁴

Politik independensi kekuasaan kehakiman di Indonesia sejak kemerdekaan dapat dibaca dalam beberapa contoh tulisan berikut. Daniel S. Lev, 1990. *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan* (Jakarta: LP3ES); Benny K. Harman, 1997. *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia* (Jakarta: ELSAM); Andi M. Asrun, 2004. *Krisis Peradilan: Mahkamah Agung Di Bawah Soeharto* (Jakarta: Elsam); Mardjono Reksodiputro, 2003. *The Indonesian Judicial System (a*

country report for an ADB Project on judicial independence); Sebastiaan Pompe, 2005. *The Indonesian Supreme Court: A Study of Institutional Collapse* (New York: Cornell Southeast Asia Program).

Kekuasaan Kehakiman. Penjelasan Pasal 1 UU No. 4/2004 mengartikan kebebasan kekuasaan kehakiman sebagai “bebas dari segala campur tangan pihak kekuasaan ekstra yudisial, kecuali dalam hal-hal sebagaimana disebut dalam UUD 1945” (Pasal 4 Ayat (3) UU No. 4/2004). Kekuasaan lain dilarang menghentikan proses atau pemeriksaan perkara yang sedang berlangsung maupun mempengaruhi putusan yang akan dijatuhkan oleh hakim. Secara tegas dinyatakan dalam Ayat (4), bahwa “Setiap orang yang sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) dipidana.”

Tampak bahwa kemerdekaan kekuasaan kehakiman lebih ditekankan sebagai kebebasan hakim dan lembaga yudikatif dalam menegakkan hukum dan keadilan atau di ranah teknis-yustisi. Berarti, pertama, pembatasan terhadap kekuasaan kehakiman hanya dapat ditentukan di tingkat konstitusi dan tidak boleh ditentukan hanya dengan undang-undang. Kedua, yudikatif tidak bebas di ranah non-yustisi (kepegawaian, administrasi, anggaran).¹

Independensi itu berlaku atas pribadi hakim maupun lembaga pengadilan. Secara kelembagaan independensi kekuasaan kehakiman mencakup otonomi dalam mengelola pengadilan dan para pegawai administrasinya, menyiapkan anggaran pengadilan, pemeliharaan gedung-gedung pengadilan, dan lain sebagainya.

¹ P.H. Lane menyebut empat komponen independensi sebagai berikut: *Non-political appointments to a court; Guaranteed tenure and salary for judges; Executive and legislative non-interference with court proceedings and or office holders; Budgetary and administrative autonomy*. Dalam Helen Cunningham, 1999. *Fragile Bastion: Judicial Independence in the Nineties and Beyond*, hlm. 4.

Administrasi peradilan

Administrasi peradilan sering dimasukkan sebagai salah satu komponen independensi kekuasaan kehakiman. Ia menjadi masalah serius ketika ditangani oleh eksekutif tetapi dengan menjadikan yudikatif tidak independen –meski tidak dipermasalahkan di Jerman, misalnya. Persoalan menjadi sama seriusnya jika ditangani oleh bukan eksekutif, misalnya oleh pihak yudikatif sendiri, karena isu yang dipertaruhkan adalah independensi.

Sebetulnya tidak ada keseragaman di tingkat internasional tentang pengelolaan atau administrasi pengadilan itu. Tetapi terdapat berbagai model sebagai berikut: dikelola sepenuhnya oleh yudikatif, dikelola oleh suatu organ independen, dikelola bersama oleh beberapa organ negara, dikelola bersama oleh yudikatif-eksekutif, dikelola sepenuhnya oleh eksekutif.²

Untuk waktu yang lama Indonesia mewarisi tradisi Belanda yang menempatkan administrasi peradilan di departemen kehakiman (sistem dua atap; *two roof system*). Secara organisatoris, administratif dan finansial berada di bawah departemen yang terkait, tetapi dari segi teknis peradilan berada di bawah MA. MA berwenang melakukan kontrol teknis-yudisial hanya dalam bentuk kasasi maupun peninjauan kembali terhadap putusan-putusan badan peradilan tersebut. Dualisme atau sistem dua atap ini dianggap mengganggu independensi kekuasaan badanbadan pengadilan

² Shimon Shetreet dan Jules Deschenes, 1995. *Op.cit.*, hlm. 160.

dan diakhiri dengan UU No. 35/1999, yang mewajibkan peralihan secara bertahap kewenangan departemen terkait kepada MA dalam jangka waktu 5 tahun sejak UU tersebut diundangkan.³

Peralihan itu menandai babak baru dalam sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia. Dengan beban administrasi yang tentu saja bertambah, MA ditopang Kepaniteraan dan Sekretariat MA. Beban administrasi membengkak seiring dengan pemekaran daerah-daerah baru. Perlu dibuktikan, apakah pengelolaan dan tanggung jawab administrasi (termasuk keuangan) peradilan mampu dilakukan oleh MA sambil menyusutkan tunggakan perkara dan menjatuhkan putusan yang berkualitas.

Prinsip tata kelola peradilan

Pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang merdeka membutuhkan lebih dari soal administrasi peradilan satu atap. Peradilan juga harus diterapkan sesuai asas-asas peradilan yang baik (*principles of good judicial governance; algemene bepalingen van behoorlijk rechtsspraak*), seperti:

- Persidangan terbuka untuk umum (Pasal 17 – 18 UU Kekuasaan Kehakiman);
- Peradilan dilaksanakan secara imparial (tidak memihak, obyektif): Menurut Pasal 5 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman hakim aktif memimpin sidang (persidangan bersifat akusatorial) tetapi harus imparial dengan tidak memihak, serta bersikap obyektif dengan mendengar berbagai pihak (*audi et alteram partem*);
- Putusan dijatuhkan dalam sidang yang terbuka untuk umum;
-

³ Secara prinsip tidak ada lagi dualisme sejak 2004 karena pembinaan semua badan peradilan umum secara teknis, administratif maupun organisasi dan finansial dilakukan oleh MA. Namun administrasi peradilan pajak, misalnya, masih di tangan pihak eksekutif.

Pelaksanaan peradilan bersifat sederhana, cepat dan biaya ringan; o Independensi hakim (yang mencakup berbagai kategori) diimbangi dengan akuntabilitas: Hakim dapat diberhentikan (Pasal 25 UUD 1945) dan Komisi Yudisial dibentuk untuk “menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim” (Pasal 24B UUD 1945).

Tampak bahwa peradilan yang baik menuntut penerapan prinsip transparansi (misalnya: mendengar para pihak, putusan di muka umum) dan akuntabilitas (seperti: peradilan yang sederhana, cepat, biaya ringan; menjatuhkan putusan dengan pertimbangan; tersedia upaya hukum).

Akuntabilitas yudikatif

Kekuasaan kehakiman tidak berada pada ruang yang hampa dan independensinya tidak bersifat absolut. Hakim bukanlah manusia yang sempurna dan sangat mungkin melakukan kesalahan, karena itu kemandirian hakim harus disertai tanggungjawab (*accountability*). Pada awal reformasi kalangan peradilan menyadari pentingnya transparansi dan akuntabilitas yudikatif sebagai pendukung independensi kekuasaan kehakiman.⁴ Jadi, *judicial independence and accountability* seharusnya menjadi tema pokok reformasi peradilan.

Terdapat beberapa model akuntabilitas kekuasaan kehakiman:⁵

⁴ Perhatikan pernyataan para calon Ketua dan Wakil Ketua MA dalam proses pemilihan Ketua dan Wakil Ketua MA tahun 2000. LeIP, 2000: “*Andai Saya Terpilih...”Janji-Janji Ketua dan Wakil Ketua MA.*

⁵ Selanjutnya periksa pembahasan oleh Mauro Cappelletti, 1995. “Who Watches the Watchmen? A Comparative Study on Judicial Responsibility” dalam Shimon Shetreet dan Jules Deschenes, 1995. *Op.cit.* Bab 51.

- (1) *Political, constitutional accountability*: peradilan bertanggung jawab kepada lembaga politik, termasuk dimakzulkan (*impeachment*) oleh parlemen, dan tunduk kepada konstitusi;
 - (2) *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);
-
- (3) *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).
 - (4) *Legal (vicarious) accountability*: negara bertanggung jawab (*state liability*) atas kekeliruan atau kesalahan putusan hakim; negara dapat meminta hakim untuk ikut bertanggung jawab bersama negara (*concurrent liability*).

Maka independensi yudikatif dibatasi oleh asas-asas umum untuk berperkara yang baik, oleh hukum yang berlaku, serta oleh kehendak para pihak yang berperkara.¹⁰ Dengan kata lain, kebebasan tersebut terikat atau terbatas (*gebonden vrijheid*).¹¹ Kekuasaan kehakiman harus diimplementasikan menurut nilai keadilan, rambu-rambu hukum prosedural maupun substantif/materiil, serta kepentingan pihak yang berperkara merupakan batasan bagi kekuasaan kehakiman.¹²

Pelaksanaan peradilan juga memerlukan pengawasan internal maupun eksternal. Di lingkungan internal MA, menurut Pasal 32 UU No. 5/2004, MA melakukan

pengawasan tertinggi atas penyelenggaraan peradilan di semua lingkungan peradilan dalam menjalankan kekuasaan kehakiman. Untuk itu, MA berwenang mengawasi tingkah laku dan perbuatan para hakim di semua lingkungan peradilan dalam menjalankan tugasnya, berwenang meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan dari semua lingkungan

¹⁰

Artinya, hakim memutus suatu perkara berdasarkan permintaan para pihak dalam perkara perdata atau dakwaan (dan tuntutan) jaksa penuntut umum dalam perkara pidana, serta tunduk pada hukum acara. Soedikno Mertokusumo, "Perkembangan Reformasi Kekuasaan Kehakiman". http://www.komisihukum.go.id/konten.php?nama=Artikel&op=detail_artikel&id=162. Lihat pula P.E. Lotulung, "Kemandirian Kekuasaan Kehakiman Dalam Konteks Pembagian Kekuasaan dan Pertanggungjawaban Politik" dalam BPHN, 1999: *Seminar Hukum Nasional Ke-VIII "Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani,"* hlm. 157. ¹¹

A. Hamzah, "Kemandirian Dan Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman" dalam BPHN, *Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII*, hlm 51. ¹²

P.E. Lotulung, "Kebebasan Hakim dalam Sistem Penegakan Hukum", dalam *Hasil-hasil Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII tahun 2003*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. Sudikno Mertokusumo, 1993, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, hlm. 18-19, menyatakan bahwa pada hakekatnya kebebasan ini merupakan sifat pembawaan dari setiap peradilan. Namun batas dan isi kebebasannya dipengaruhi oleh sistem pemerintahan, politik, ekonomi dan sebagainya.

peradilan. MA juga berwenang memberi petunjuk, teguran, atau peringatan yang dipandang perlu kepada pengadilan di semua lingkungan peradilan. Kesemua itu dilaksanakan tanpa mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.

Mengenai pengawasan eksternal, UUD 1945 membentuk Komisi Yudisial yang independen yang "mempunyai wewenang ... dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim" (Pasal 24 B). Pembentukan KY dimaksudkan untuk melakukan pengawasan terhadap hakim, karena sistem pengawasan internal dianggap tidak efektif dan tidak berhasil, karena adanya semangat korps yang salah, tidak adanya transparansi dan akuntabilitas, serta tidak adanya metode pengawasan yang efektif.⁶

Undang-undang No. 22/2004 tentang Komisi Yudisial mengatur lebih lanjut susunan, kedudukan, dan hal-hal lainnya yang terkait dengan wewenang KY. Tersedia

berbagai pilihan untuk mendesain mekanisme pengawasan tersebut, termasuk membangun KY “model” baru.¹⁴

⁶ Lihat *Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung RI, 2003* maupun *Naskah Akademis RUU Komisi Yudisial 2004*. Perhatikan pula pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006. ¹⁴

Lihat tulisan Mohammad Fajrul Falaakh: “Beberapa Pemikiran tentang Revisi UU KY” dalam *Setahun Komisi Yudisial* (Jakarta: Komisi Yudisial RI, 2007) dan “Masa Depan Komisi Yudisial” dalam *70 Tahun Prof. Mardjono Reksodiputro* (Jakarta: UI Press, 2007).