

## **KEBEBASAN LEMBAGA PENGADILAN DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA**

**Hendra Syahbarani  
Saparudin**

### **ABSTRAK**

Sebagai Negara Hukum, kekuasaan kehakiman yang bebas merupakan pilar utama dalam penegakan hukum yang adil dan demokratis. Bebas dalam artian terlepas dari tekanan kekuasaan pemerintah dan kekuasaan lainnya, termasuk kekuasaan partai politik dan kekuasaan ekonomi yang dapat mempengaruhi jalannya pengadilan yang bermuara pada terpengaruhnya sebuah keputusan. Kemandirian kehakiman menjadi bagian penting dari upaya penegakan hukum, yang didukung oleh peraturan perundang-undangan yang sah dan mengikat dan disertai oleh pengawasan internal dan eksternal yang ketat dan transparan sehingga dapat menjamin penegakan hukum yang adil dan berwibawa. Kekuasaan kehakiman yang bebas dilaksanakan dalam bingkai teori pembagian kekuasaan dengan konsep check and balances. DPR dapat melakukan pengawasan fungsional dan pengawasan politis. Selain itu, berdasarkan prinsip demokrasi yang tertumpu pada asas kedaulatan rakyat yang mengkehendaki keterbukaan dan partisipasi masyarakat, juga berwenang untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja Mahkamah Agung.

*Kata kunci : Pengadilan, Kemandirian, Kehakiman, Kebebasan*

### **I. Pendahuluan**

Didalam mekanisme negara hukum yang demokratis, salah satu pilar penting sebagai dasarnya adalah adanya kekuasaan kehakiman yang bebas. Bebas dalam artian terlepas dari tekanan pemerintah dan kekuasaan lainnya, termasuk kekuasaan partai politik, kekuasaan ekonomi yang meletakkan para pemilik uang yang akan mempengaruhi jalannya pengadilan dan bermuara pada terpengaruhny sebuah keputusan.<sup>1</sup>

Kemandirian atau kebebasan kekuasaan kehakiman menjadi sedemikian rupa sebagai bagian tidak terpisahkan dari upaya untuk menegakkan hukum. Tanpa adanya kekuasaan kehakiman yang bebas, penegakan hukum tidak akan membawa makna sebab akan senantiasa berhadapan dengan masalah keberpihakan yang menjadi hal terlarang didalam penegakan hukum. Hal demikian pernah terjadi didalam praktek kekuasaan kehakiman yang menunjukkan keberpihakan yang pada

---

<sup>1</sup> Farid maksum, 2000, dimensi kemerdekaan kekuasaan kehakiman, Jakarta: pustaka. Hal.20

gilirannya melahirkan prinsip penegakan hukum yang anarkis.<sup>2</sup>

Secara formil sebelum amandemen UUD 1945 kekuasaan kehakiman diatur dalam pasal 24 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah mahkamah agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang. Sedangkan ayat (2) menyatakan bahwa susunan dan kekuasaan badan kehakiman diatur dengan undang-undang.

Kenyataan sejarah menunjukkan munculnya ide kebebasan kekuasaan kehakiman yang kemudian mendapat pengakuan hukum ini, justru timbul dalam nuansa usaha untuk mencari sebuah sistem kenegaraan yang member perlindungan kepada masyarakat terhadap kesewenangan-wenangan penguasa. Oleh karenanya konsep kekuasaan kehakiman memiliki dua arah normative, pertama sebagai identitas kemandirian eksistensi yang dipunyai oleh lembaga kekuasaan kehakiman itu sendiri yang harus dipertahankan baik secara internal maupun eksternal, dan yang kedua adalah sebuah norma yang ditujukan kepada lembaga non kehakiman untuk tidak mengintervensi kepada kekuasaan kehakiman. Dengan demikian penegakkannya sebenarnya dari dua arah yaitu pada kapasitas kehakiman sendiri dan yang kedua mencegah kekuatan luar intervensi.

Dari latar belakang sejarah tersebut maka secara konseptual makna kebebasan kehakiman tidak lain adalah kebebasan dari intervensi cabang kenegaraan lain, yaitu eksekutif. Sebuah paradigm memang telah tumbuh bahwa antara cabang kekuasaan kenegaraan yang ada, kekuasaan eksekutiflah yang merupakan kekuasaan paling ekspansif, sehingga dengan secara eksplisit dinyatakan perlindungan kebebasan kekuasaan kehakiman diperlukan dari campur tangan kekuasaan eksekutif. Itulah sebabnya UUD 1945 mencantumkan dalam penjelasan Pasal 24 UUD 1945 bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Secara limitative memang tidak ditentukan kekuasaan kehakiman tersebut bebas dari kekuasaan pemerintah atau kekuasaan lainnya.

Sebagaimana dikemukakan dari ajaran Jhon Locke tentang pembagian kekuasaan, keberadaan kekuasaan kehakiman belum disebutkan sebagai suatu kekuasaan yang bebas dan mandiri. Sebuah kemandirian harus senantiasa dijaga dan menjadi satu komitmen penegakan hukum bagi siapa saja yang menekuni dan bekerja pada bidang kehakiman dan penegakan hukum.<sup>3</sup>

Kekuasaan kehakiman yang merupakan salah satu bagian dari kekuasaan Negara haruslah memiliki kebebasan karena hanya dengan

<sup>2</sup> Maliki Umar, 1999, peradilan memihak, fenomena sejarah dan perkembangandi dunia peradilan, solo, penepen mukti, hal, 45.

<sup>3</sup> Made karsa, 2000, penegakan hukum sebagai pilar Negara Demokrasi, bandung: Universitas Parahiyangan, hal. 56.

kebebasan itu kekuasaan kehakiman dapat mengontrol kekuasaan legislative dan kekuasaan eksklusif. Sehubungan dengan itu maka kekuasaan kehakiman yang bebas akan mampu menyatakan secara hukum sah atau tidaknya tindakan dari pemerintah demi perlindungan terhadap hak-hak masyarakat.<sup>4</sup> Bila hak-hak masyarakat telah terlindungi berarti sistem hukum suatu Negara telah berfungsi dengan baik. Penyelesaian sengketa tentang hak-hak perorangan oleh suatu kekuasaan kehakiman yang bebas merupakan kunci bagi berfungsinya sistem hukum dengan baik dalam suatu negara.

Kekuasaan kehakiman haruslah dikaji dan tidak berhenti pada selesainya kesepakatan konseptual atas permasalahan tersebut oleh para ahli hukum. Bagaimana aplikasi dari kondisi tersebut, serta bagaimana implikasinya bagi sistem pemerintahan negara menjadi sangat penting dan tidak dapat diabaikan. Oleh karena itu, diperlukan pembahasan secara lebih mendalam tentang bagaimana perilaku para hakim didalam menangani perkara sehingga kebebasan sebagaimana dimaksudkan itu bisa dicermati dan dijadikan sebagai ukuran sebagai refleksi kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka.

## II. Teori Negara Hukum

Kemandirian kekuasaan kehakiman atau independensi peradilan (the independence of judiciary) harus dikaitkan dengan Negara Hukum (rechtsstaat), sebab salah satu syarat

mutlak negara hukum adalah adanya kemandirian kekuasaan kehakiman.<sup>5</sup>

Menurut F.J.Stahl ada 4 unsur Negara Hukum, yakni perlindungan hak-hak dasar manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (wetmatigheid van bestuur), dan peradilan tata usaha negara dalam perselisihan.<sup>6</sup>

Sedangkan AV Dicey ahli hukum dari Negara anglo saxon mengemukakan bahwa unsur-unsur Negara hukum ada 3 (tiga) yaitu supremasi hukum, adanya kesamaan di depan hukum dan terjaminnya hak-hak manusia baik dari undang-undang maupun keputusan pengadilan.<sup>7</sup>

Menurut Frans Magnis Suseno, mengatakan bahwa ciri-ciri Negara Hukum yaitu:

- a. Fungsi-fungsi kenegaraan dijalankan oleh lembaga yang bersangkutan sesuai dengan ketetapan-ketetapan sebuah UUD
- b. UUD menjamin hak-hak asasi manusia yang paling penting karena tanpa jaminan tersebut, hukum dapat menjadi sarana penindasan
- c. Badan-badan Negara menjanjikan kekuasaan masing-masing selalu dan hanya atas dasar hukum yang berlaku
- d. Terhadap tindakan badan Negara masyarakat dapat mengadu ke

<sup>5</sup> Bambang sutyoso, 1997, *Kemandirian Hakim dan implikasinya terhadap penegakan hukum*, hasil penelitian, Yogyakarta: LP UII, hal. 52-68.

<sup>6</sup> Oemar seno adji, 1966, prasaran pada seminar ketatanegaraan UUD 1945, Jakarta: Seruling Masa, 1966, hal 24.

<sup>7</sup>*Ibid.*

<sup>4</sup>Maliki Umar, *Op.cit.*.hal. 30.

pengadilan dan putusan pengadilan dilaksanakan oleh badan Negara

e. Badan kehakiman bebas dan tidak memihak

Berdasarkan uraian tersebut, dijelaskan bahwa salah satu unsur penting dari Negara Hukum adalah jaminan kemandirian kekuasaan kehakiman atau independensi peradilan yang mengandung pengertian bahwa dalam menjalankan peradilan, hakim bebas dari campur tangan kekuasaan, baik itu secara eksekutif maupun legislatif serta kekuasaan lain dalam masyarakat seperti pers dan kekuatan partai politik serta para pihak berperkara.<sup>8</sup> Kemandirian kekuasaan kehakiman bermaksud untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan kehakiman dari cabang kekuasaan lainnya.

Di Indonesia sebagai sebuah Negara Hukum, kekuasaan kehakiman diatur dalam konsitusi Negara Republik Indonesia yakni didalam pasal 24 ayat (1) dan (2) UUD 1945 sebelum amandemen, dan setelah amandemen UUD 1945 terjadi perubahan klausula yakni:

Pasal 24 UUD 1945 ayat (1) menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan

Ayat (2) menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah

mahkamah agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara dan oleh sebuah mahkamah kontitusi. Ayat (3) menyatakan bahwa badan-badan lain yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Sementara mengenai kebebasan kekuasaan kehakiman itu sendiri ditegaskan dalam bagian penjelasan UUD 1945. Penjelasan pasal 24 dan pasal 25 menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Oleh karena itu harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim. Berbebang pada bunyi penjelasan pasal 24 dan pasal 25 UUD 1945 tersebut maka jika kemudian ternyata ada undang-undang kekuasaan kehakiman yang eksekutif mencampuri urusan pengadilan, maka sesungguhnya undang-undang itu telah melanggar prinsip kebebasan dan kemnadirian dari kekuasaan kehakiman.

Sejak berlakunya UUD 1945, Pembuat undang-undang telah berhasil membuat beberapa undang-undang sebagai pelaksana pasal 24 dan pasal 25 UUD 1945, diantaranya:

- a. Undang-Undang Nomor 19 tahun 1948 tentang susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman dan kejaksanaan;
- b. Undang-undang Nomor 19 tahun 1964 tentang ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman

<sup>8</sup> Sri soemantri, *kemandirian kehakiman sebagai prasyarat Negara Hukum Indonesia*, makalah dalam seminar “lima puluh tahun kemandirian kehakiman di Indonesia”, Yogyakarta: FH-UGM, 26 Agustus 1995, hal. 13.

- c. Undang-undang Nomor 13 tahun 1965 tentang pengadilan dalam peradilan umum dan mahkamah agung;
  - d. Undang-undang Nomor 14 tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman.
  - e. Undang-undang Nomor 35 tahun 1999 tentang perubahan undang-undang nomor 14 tahun 1970 tentang kekuasaan kehakiman
  - f. Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman
- Keempat jenis peradilan itu diatur dalam undang-undang sebagai berikut:
- a. Undang-Undang No. 8 tahun 2004 tentang peradilan umum;
  - b. Undang-undang No. 7 tahun 1989 tentang peradilan agama;
  - c. Undang-undang No. 9 tahun 2004 tentang peradilan tata usaha Negara
  - d. Undang-undang No. 31 tahun 1997 tentang peradilan militer

### **III. Penerapan Kebebasan Lembaga Pengadilan dalam sistem Hukum Indonesia**

Cabang kekuasaan kehakiman dikembangkan sebagai suatu kesatuan sistem yang berpuncak pada mahkamah agung dan mahkamah konstitusi. Sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan, maka fungsi-fungsi legislative, eksekutif, dan yudikatif dikembangkan sebagai cabang-cabang kekuasaan yang terpisah satu sama lain. Pembagian kekuasaan tersebut diatur oleh Undang-undang Dasar, hanya saja pada waktu UUD 1945 disusun pertama kali, para perumusya bersepakat bahwa UUD proklamasi itu tidak didasarkan atas teori trias

politika, yang memisahkan secara tegas antara tiga cabang kekuasaan legislative, eksekutif, dan yudikatif. Namun, sejak awal, khusus berkenaan dengan cabang kekuasaan yudikatif sudah dengan tegas ditentukan harus bebas dan merdeka dari pengaruh kekuasaan lembaga lain. Oleh karena itu, saat ini setelah MPR mengalami proses reformasi structural dengan diterapkannya sistem pemisahan kekuasaan dengan prinsip hubungan check and balances antar lembaga Negara, maka dapat dikatakan struktur ketatanegaraan kita berpuncak kepada tiga cabang kekuasaan, saling mengontrol dan saling mengimbangi secara sederajat satu sama lain yaitu presiden dan wakil presiden sebagai eksekutif, MPR terdiri dari DPR dan DPD, kekuasaan kehakiman terdiri kehakiman yang terdiri dari Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.<sup>9</sup>

Dengan demikian, lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan puncak dari sistem kedaulatan rakyat, sedangkan Mahkamah agung dan mahkamah konstitusi dapat dilihat sebagai pencerminan sistem kedaulatan hukum. Karena itu usulan agar kedua mahkamah itu dilihat sebagai satu kesatuan yang utuh dengan sebutan mahkamah agung yang memiliki dua pintu, dengan secretariat jenderal nya satu. Hanya saja, tidak mudah mencari nomenklatur yang tepat untuk sebutan kedua mahkamah itu. Jika keduanya

<sup>9</sup> Philipus M. Hadjon, *Lembaga tinggi Negara Menurut UUD 1945, suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*, makalah, Surabaya, 1987, hal. 45-47.

disebut mahkamah agung, dapat menimbulkan kesan seakan-akan kewenangan mahkamah agung yang asli itu hanya bersifat kasasi, padahal dalam kenyataannya kewenangannya tidak hanya menyangkut perkara-perkara kasasi. Oleh karena itu, kedua mahkamah itu, Mahkamah agung dan mahkamah konstitusi dapat diterima berdiri sendiri-sendiri dengan pengertian bahwa pada hakikatnya keduanya berada dalam satu kesatuan fungsi kekuasaan mahkamah kehakiman yang mencerminkan puncak kedaulatan hukum Indonesia berdasarkan undang-undang dasar. Sangat boleh jadi bahwa mahkamah agung dan mahkamah konsitusi itu secara bersama-sama dapat pula sebagai mahkamah kehakiman.<sup>10</sup>

Sebenarnya ajaran kedaulatan rakyat yang mencerminkan prinsip demokrasi (*demos cratos* atau *cratieri*) dalam perkembangan sejarah pemikiran hukum dan politik memang sering dipertentangkan dengan ajaran kedaulatan hukum berkaitan dengan prinsip nomokrasi (*nomos* dan *cratos*). Namun didalam praktek tidaklah mudah untuk mengkompromikan prinsip kedaulatan hukum dengan kedaulatan rakyat itu dalam skema kelembagaan yang benar-benar seimbang. Dalam sistem UUD 1945 selama ini, lembaga tertinggi Negara justru diwujudkan dalam lembaga MPR yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat. Akan tetapi setelah

perubahan UUD 1945 berkenaan dengan hal itu, maka lembaga kekuasaan kehakiman yang terdiri dari mahkamah agung dan mahkamah konstitusi memiliki kedudukan yang sederajat dengan lembaga MPR yang terdiri dari DPR dan DPD, maka saat ini ajaran kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat itu diterapkan bersamaan dalam hubungan sederajat.

Sebagaimana dinyatakan bahwa berhubung teori pembagian kekuasaan mengenal konsep *checks and balances* antara satu dan kekuasaan lainnya, maka penegakan asumsi semacam itu berguna untuk menimbulkan kesepakatan bahwa UUD 1945 yang menganut Konsep *checks and balances* dalam prespektif masa mendatang perlu memperluas konsep itu hingga sampai pada pengawasan terhadap kekuasaan kehakiman. Sasaran akhir perluasan berlakunya konsep itu adalah untuk perlindungan masyarakat dari kesewenang-wenangan kekuasaan kehakiman itu sendiri.<sup>11</sup>

Didalam UUD 1945 antara eksekutif dengan yudikatif memiliki hubungan diantaranya;

- a) Presiden memberikan garasi, abolisi,amnesty, dan rehabilitasi;
- b) Hakim agung,diajukan oleh DPR dan diangkat oleh Presiden;
- c) Semua pengadilan dapat member pertimbangan dan nasehat tentang soal hukum terhadap lembaga Negara lainnya;
- d) Hak mahkamah agung untuk menyatakan tidak sah semua

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan pergeseran kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta, FH UII, 2004, Hal. 84.

<sup>11</sup>Farid Maksum, *dimensi kemerdekaan kekuasaan kehakiman*, Jakarta: Pustaka, 2000, hal. 25.

- peraturan perundang-undangan dari tingkat dibawah undang-undang dengan undang-undang;
- e) Mahkamah konstitusi memiliki kewenangan untuk memberikan pendapat hukum mengenai proses impeachment terhadap presiden/wakil presiden yang diajukan oleh DPR;
- f) Mahkamah konsitusi memiliki kewenangan untuk membatalkan produk undang-undang apabila bertentangan dengan UUD 1945;

#### **IV. Mekanisme Pengawasan sebagai upaya pencegahan terhadap Pelanggaran batas kebebasan kekuasaan kehakiman**

##### **a) Pengawasan Eksekutif**

Pengawasan yang dilakukan oleh eksekutif terhadap yudikatif tergolong kedalam pengawasan irasional karena dengan pengawasan seperti itu, pihak judikatif akan kehilangan kebebasan dalam melaksanakan fungsinya, dengan demikian besar kemungkinan hakim akan melanggar batas kebebasannya. Menurut Hans Kelsen yang lebih tepat mengontrol kekuasaan judikatif adalah badan legislative (badan perwakilan rakyat). Menurut Kelsen, *“hence democracy requires that the legislative organ should be given control over the administrative and judicial organs”*<sup>12</sup>.

Didalam sistem hukum Indonesia sebelum dilakukan perubahan pasal 11 undang-undang No 14 tahun 1970 dengan UU No.35 tahun

1999 membenarkan adanya pengawasan eksekutif terhadap pengawasan judicial. Hal ini menyebabkan hukum di Indonesia bukan lagi alat untuk melindungi masyarakat pada umumnya, tetapi sebagai alat bagi penguasa untuk mencapai tujuannya sehingga hukum kehilangan makna sebagai pengayom masyarakat.<sup>13</sup> Dengan demikian, konsep rule of law mustahil dapat dilaksanakan dalam realitas karena tiada faktor yang dapat mewujudkan hal tersebut selain peradilan yang bebas.<sup>14</sup>

Lembaga eksekutif secara tidak langsung dapat melakukan pengawasan dengan cara pengangkatan dan pemberhentian serta kedudukan hakim sebagai pegawai negeri sipil. Kewenangan kepala Negara untuk mengangkat dan memberhentikan hakim tercantum didalam pasal 33 UU No. 14 tahun 1970 yang berbunyi hakim diangkat dan diberhentikan oleh kepala Negara. Didalam penjelasan pasal 33 tersebut menyatakan bahwa dengan diangkat dan diberhentukannya para hakim oleh kepala Negara, maka dijaminlah kebebasan kedudukannya, maka penjelasan tersebut memiliki makna bahwa untuk menjamin kebebasan hakim, maka hakim itu harus diangkat dan diberhentikan oleh presiden selaku kepala Negara.

<sup>13</sup> C Djisman Samosir, *refleksi identifikasi dan solusi krisis Indonesia di bidang hukum*, dalam “percikan gagasan tentang hukum III, Editor, Wila Chandra Supriadi, Bandung : CV Mandar Madju, 1998, hal. 189-190.

<sup>14</sup> Sunaryati Hartono, *Apakah rule of law it*, Bandung: Alumni, hal. 60.

<sup>12</sup> Hans Kelsen, *general theory of law and state*, translated by andreas wedberg, new York: Russell & Russell, page. 282.

Riskannya pola pengangkatan hakim oleh pengadilan akan Nampak bila dalam praktek muncul gugatan terhadap keputusan presiden oleh masyarakat yang merasa dirugikan. Gugatan semacam itu tentu dapat ditujukan ke pengadilan umum ataupun tata usaha Negara. maka secara prakteknya apabila hakim itu diangkat oleh presiden maka dalam mengadili keputusan presiden yang digugat oleh masyarakat, maka hakim dalam posisi yang sulit untuk memutuskan secara psikologis, akan tetapi apabila integritas hakim baik, maka persoalan demikian tidak akan mengganggu kinerja hakim yang bersangkutan.

Dalam kaitannya hakim sebagai pegawai negeri sipil (PNS) berpengaruh besar terhadap kebebasan kekuasaan kehakiman. Sebenarnya undang-undang No 14 tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman sebagaimana disempurnakan dengan undang-undang No 35 tahun 1999 dan disempurnakan dengan UU No 4 tahun 2004 secara tersirat telah cukup mampu mengakomodir prinsip kebebasan kekuasaan kehakiman. Paling tidak ada tiga pasal yang dipakai sebagai indicator pendukung prinsip itu yakni pasal 1, pasal 4 (3) dan pasal 10 ayat (4) UU tersebut. Di dalam pasal 1 isinya bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan Negara yang merdeka dalam menyelenggarakan pengadilan. Pasal 4 (3) isinya mengatakan bahwa segala campur tangan dalam urusan pengadilan oleh pihak lain diluar kekuasaan kehakiman dilarang. Pasal 10 (4) menyatakan

bahwa mahkamah agung melakukan pengawasan yang tertinggi atas perbuatan pengadilan yang lain. Pasal ini jika dilihat dengan cara berpikir acontrario memiliki makna bahwa tidak ada pihak lain yang boleh melakukan pengawasan tertinggi selain mahkamah agung.

Ternyata pasal-pasal yang telah mendukung prinsip kebebasan itu dilemahkan dengan pasal 11 (1) Undang-undang itu sendiri yang mengatakan bahwa badan-badan yang melakukan peradilan sesuai dengan pasal 10 (1) yakni peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha Negara secara organisatoris, administrative, dan financial ada dibawah kekuasaan masing-masing departemen yang bersangkutan.

Disadari atau tidak oleh pembentuk undang-undang, pemunculan pasal 11 (1) itu disatu sisi telah merusak “konsistensi logical” dari meta kaidah (asas) “ kebebasan kekuasaan kehakimanaa” dan disisi lain, pada saat yang sama pasal itu telah dijalankan landasan hukum yang ampuh bagi campur tangan pemerintah dibidang proses peradilan.

Pasal-pasal yang memiliki jiwa yang sama dengan pasal 11 (1) UU No. 14 tahun 1970 adalah, pasal 5 (2) UU No. 2 tahun 1986 mengatakan bahwa pembinaan organisatoris, administratif, financial oleh menteri kehakiman, pasal 5 (2) UU No. 7 tahun 1989 tentang peradilan Agama mengatakan bahwa pembinaan serupa dilakukan oleh menteri agama, pasal 7 (2) UU No. 5 tahun 1986 tentang peradilan tata

usaha Negara menyatakan bahwa pembinaan serupa dilakukan oleh menteri kehakiman, dan pasal 7 (1) UU No. 31 tahun 1997 menyatakan bahwa pembinaan serupa dilakukan oleh menteri panglima ABRI.

Setelah reformasi, ketentuan pasal 11 UU No 14 tahun 1970 berubah dengan mengatakan bahwa :

- (1) Badan-badan peradilan sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 ayat (1) secara organisatoris, administrative dan financial, berada dibawah kekuasaan mahkamah agung;
- (2) Ketentuan mengenai organisasi administrative dan financial sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) untuk masing-masing lingkungan peradilan diatur lebih lanjut dengan undang-undang sesuai dengna kekuasaan lingkungan peradilan masing-masing

Akan tetapi perubahan pasal 11 (1) UU No 14 tahun 1970 tidak cukup untuk menyelesaikan ketergantungan judicial pada eksekutif, hal ini disebabkan belum dicabutnya pasal-pasal berbagai undang-undang yang mengatur kedudukan hakim sebagai PNS (Pegawai Negeri Sipil).

- a) Pasal 13 ayat (1) UU No. 2 tahun 1986 mengatakan bahwa pembinaan dan pengawasan umum terhadap hakim sebagai PNS dilakukan oleh menteri kehakiman.
- b) Pasal 21 UU No. 2 tahun 1986 mengatakan bahwa seorang hakim yang diberhentikan dari jabatannya tidak dengan sendirinya

diberhentikan sebagai pegawai negeri sipil.

- c) Pasal 13 (1) UU No. 5 tahun 1986 hampir sama dengan pasal 31 (1) UU No. 2 tahun 1986
- d) Pasal 21 UU No. 5 tahun 1986 isinya hampir sama dengan pasal 21 UU No. 2 tahun 1986
- e) Pasal 12 (1) UU No. 7 Tahun 1989 isinya bahwa pembinaan dan pengawasan umum terhadap hakim sebagai PNS dilakukan oleh menteri agama
- f) Pasal 20 UU No. 7 tahun 1989 isinya sama dengan pasal 21 UU No. 5 tahun 1986 hampir sama dengan pasal 21 UU No. 12 tahun 1986 mengatakan bahwa hakim diberhentikan dari jabatannya tidak dengan sendirinya berhenti sebagai PNS.

Dengan dinyatakan hakim sebagai pegawai negeri maka hakim tunduk pada UU No. 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian dan tunduk pula pada PP No. 30 tahun 1980 tentang peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Ini berarti, kewenangan menjatuhkan hukuman jabatan kepada hakim berada ditangan eksekutif (menteri terkait) dan bukan kepada mahkamah agung. Didalam PP No. 30 tahun 1980 pasal 2 (a) dinyatakan bahwa pegawai negeri sipil (termasuk hakim) harus taat kepada pemerintah dan pasal 2(c) menyatakan PNS

(termasuk hakim) harus menjunjung tinggi kehormatan pemerintah.<sup>15</sup>

Berkaitan dengan hakim sebagai PNS, Harold Crouch seperti dikutip Benny K Harman mengatakan bahwa para hakim mulai dari tingkat paling rendah sampai pada tingkat tinggi telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari birokrasi Negara secara keseluruhan dan karenanya memiliki loyalitas tunggal secara vertical hanya ditunjukkan kepada satu kepemimpinan yang dikendalikan secara terpusat.<sup>16</sup>

#### b) Pengawasan Legislatif

Pengawasan internal adalah pengawasan yang diberikan oleh anggota/ketua majelis hakim agung berupa perbedaan pendapat (*dissenting*) yang bersifat profesional dalam pengambilan keputusan, dengan berbeda pendapat maka telah terjadi mekanisme control intern antara sesama anggota majelis hakim agung. Paling tidak dengan berbeda pendapat akan timbul upaya introspeksi diri yang amat bermanfaat bagi pengambilan keputusan.

Di dalam hal pengawasan oleh DPR, bertitik tolak dari konsepsi “*check and balances*” yang dipertegas oleh Hans Kelsen, yang mengatakan bahwa “*democracy required that the legislative organ should be given control to judicial organ.*”<sup>17</sup> Konsepsi

<sup>15</sup> K Wantjik Saleh, *Peraturan Pegawai Negeri 1979-1980*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1980, hal. 134.

<sup>16</sup> Benny K Harman, *Konfigurasi Politik dan kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Jakarta : Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 1997, hal. 421.

<sup>17</sup> Hans Kelsen, *Op.cit.* hal, 282.

Kelsen bahwa dalam negara demokrasi, legislative (badan perwakilan rakyat) yang pantas mengontrol badan judicial didukung misalnya oleh Alexander Bickel dengan mengatakan bahwa sesuatu yang paradok bila badan perwakilan rakyat yang dipilih secara demokratis berdasarkan prinsip “*one-man one vote*” tidak dapat mengontrol kekuasaan yang sewenang-wenang meskipun kesewenangan itu dilakukan oleh Mahkamah Agung (*for purpose of one man- one vote doctrine, the supreme court has radically enough*).<sup>18</sup>

Mekanisme control terhadap lembaga yudikatif (mahkamah agung) oleh badan perwakilan rakyat semakin dirasa amat perlu jika dihubungkan dengan pelaksanaan fungsi mengadili tidak dapat diatur tentang sanksi yang efektif bagi hakim bila terjadi kesalahan mengadili. Berdasarkan hal tersebut, control DPR terhadap Mahkamah Agung dapat dibedakan dalam dua bentuk; control fungsional dan control politis. Control fungsional adalah control yang dilakukan untuk mengoreksi keputusan mahkamah agung yang diambil dengan melampaui batas kewenangannya. Control ini didasarkan kepada kekuasaan membuat undang-undang. Sementara control politis berarti control yang dilakukan oleh DPR didasarkan kepada hak-hak DPR dalam melakukan fungsi pengawasan. Sekali lagi perlu ditegaskan bahwa kedua bentuk control

<sup>18</sup> Alexander Bickel, *the web of subjectivity*, dalam *Constitutional Law and Judicial Policy Making*, Editor Joel B Grossman & Richard S Wells, New York: Jhon Wiley & Sons inc, age. 134.

itu tidak mengandung sanksi jabatan atau tidak berpengaruh terhadap jabatan hakim-hakim agung dan fungsionaris mahkamah agung lainnya.

Sedangkan untuk pengawasan yang bersifat eksternal dilakukan oleh komisi independen yaitu komisi yudisial. Keberadaan lembaga pengawas eksternal ini penting agar proses pengawasan dapat benar-benar bertindak objektif untuk keperluan sistem peradilan yang bersih, efektif, dan efisien. Agar komisi yudisial ini dapat benar-benar bersifat independen, maka administrasi komisi ini sebaiknya tidak dikaitkan dengan organisasi mahkamah agung, tetapi berdiri sendiri. Demikian pula dengan anggaran komisi ini sebaiknya tidak dimasukkan dalam satu pos anggaran mahkamah agung, tetapi dalam pos anggaran DPR.<sup>19</sup>

Pengawasan terhadap kinerja lembaga pengadilan juga dilakukan oleh masyarakat secara langsung karena masyarakat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kerja lembaga pengadilan, semuanya berhubungan kepada masyarakat secara langsung. Maka untuk itu masyarakat walapun secara umum telah diwakilkan oleh DPR tetapi masyarakat dapat secara langsung mengawasi kinerja pengadilan.

## V. Penutup

a. Penerapan kebebasan lembaga pengadilan dalam sistem hukum Indonesia dapat dilihat dalam

konsep, yaitu: Konsep Negara hukum *'rule of law'* maupun konsep Negara hukum *'rechtstaat'* mengandung persamaan yang hakiki yakni sama-sama memberi perlindungan terhadap hak asasi anggota masyarakat. Indonesia nampaknya mensenyawakan kedua konsep itu melalui pembukaan dan batang tubuh UUD 1945 serta peraturan perundang-undangan lainnya. Kekuasaan kehakiman yang bebas sabagai benteng terakhir Negara hukum diakui eksistensinya dalam UUD 1945 dan Undang-Undang yang lainnya. Kekuasaan yang bebas itu dilaksanakan dalam konstelasi bingkai teori pembagian dengan konsep *'check and balances'*.

b. Mekanisme kekuasaan sebagai upaya pencegahan terhadap pelanggaran batas kebebasan kehakiman yaitu dibatasi oleh normative, batas relative dan batas eksternal dan instusional, kebebasan kekuasaan kehakiman juga dibatasi oleh batas internal etical yakni batas moral. Batas ini terasa amat penting jika dikaitkan dengan adanya alat bukti yang berupa persangkaan atau petunjuk bagi hakim. Selain itu, pengawasan dilakukan juga oleh badan eksekutif dan legislative, pengawasan eksekutif dilakukan kepada hakim dengan jabatannya sebagai pegawai negeri sipil, dengan keadaan demikian maka hakim tidak dapat terlepas dari pengawasan dari eksekutif itu sendiri. Selain itu pengawasan oleh lembaga legislative (DPR) dapat dilakukan

<sup>19</sup> Jimlly Asshidiqqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam Undang-Undang Dasar 1945*, Yogyakarta; FH UII, 2004, Hal. 232.

dengan pengawasan fungsional maupun politis terhadap mahkamah agung. Pengawasan fungsional dilakukan DPR berdasarkan fungsi DPR sebagai pembuat undang-undang, dengan fungsi tersebut maka DPR dapat melaksanakan pengawasan ditingkat pembuatan undang-undang yang berhubungan dengan mahkamah agung. Selain itu, pengawasan politis yang dilakukan oleh DPR melalui pemilihan hakim-hakim agung yang akan duduk di kelembagaan kehakiman.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Maksum, F. 2000. *Dimensi Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman*. Jakarta: Pustaka.
- Umar, M. 1999. *Peradilan Memihak. Fenomena Sejarah Dan Perkembangandi Dunia Peradilan*. Solo: Penepen Mukti.
- Karsa, M. 2000. *Penegakan Hukum Sebagai Pilar Negara Demokrasi*. Bandung: Universitas Parahiyangan.
- Sutioyoso, B. 1997. *Kemandirian Hakim dan Implikasinya Terhadap Penegakan Hukum*. Hasil Penelitian. Yogyakarta: LP UII
- Adji, O.S. 1966. *Prasaran Pada Seminar Ketatanegaraan UUD 1945*. Jakarta: Seruling Masa.
- Soemantri, S. *Kemandirian Kehakiman Sebagai Prasyarat Negara Hukum Indonesia*. Makalah dalam Seminar "Lima Puluh Tahun Kemandirian Kehakiman di Indonesia". Yogyakarta: FH-UGM. 26 Agustus 1995
- Hadjon, P.M. 1987. *Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945. Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*. Makalah: Surabaya.
- Asshiddiqie, J. 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII.
- Maksum, F. 2000. *Dimensi Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman*. Jakarta: Pustaka
- Kelsen, H. *General Theory Of Law And State*. Translated by Andreas Wedberg. New York: Russell & Russell
- Samosir, C.D. 1998. *Refleksi Identifikasi Dan Solusi Krisis Indonesia Di Bidang Hukum*. dalam "Percikan Gagasan Tentang Hukum III. Editor. Wila Chandra Supriadi. Bandung: CV Mandar Madju.
- Hartono, S. 1990. *Apakah Rule Of Law Itu*. Bandung: Alumni.
- Saleh, K.W. 1980. *Peraturan Pegawai Negeri 1979-1980*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Harman, B.K. 1997. *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)
- Bickel, A. *The Web Of Subjectivity*. dalam *Constitutional Law and Judicial Policy Making*. Editor Joel B Grossman & Richard S Wells. New York: Jhon Wiley & Sons inc
- Asshiddiqie, J. 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta: FH UII.