

Putih Hitam

PENGADILAN KHUSUS



Pada buku ini pakar hukum dan praktisi hukum berupaya mengurai benang kusut dalam penegakan hukum di pengadilan khusus di negeri ini. Buku Bunga Rampai ini merupakan kumpulan pemikiran-pemikiran sebagai bentuk komunikasi dan transformasi antara Komisi Yudisial dengan masyarakat dengan tujuan mengajak masyarakat senantiasa mendukung terciptanya hukum yang berkeadilan. Buku ini terdiri dari empat bab.

Bab I mengemukakan tentang sistem politik dan kekuasaan kehakiman di Indonesia. Bab II mengemukakan tentang sejarah peradilan hingga politik hukum peradilan di masa reformasi, lalu membahas basis konstitusionalitas dan penguatan pengadilan khusus di Indonesia.

Bab III menguraikan tentang problematika yang terjadi di pengadilan khusus. Kesulitan menegakkan keadilan bukan semata-mata disebabkan tidak maksimalnya aparat penegak hukum menjalankan undang-undang tetapi juga karena undang-undang itu sendiri yang sejak disusun terjadi tarik menarik kepentingan. Bab terakhir berisikan tulisan mengenai pengadilan di Indonesia dilihat dalam perspektif berbagai agama.

Diterbitkan Oleh :
Pusat Analisis dan Layanan Informasi
Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial © 2013
Jl. Kramat Raya 57 Jakarta Pusat
Telp. 021 390 6215, Fax. 021 390 6215 PO BOX 2685
Website : www.komisiyudisial.go.id



KOMISI YUDISIAL
REPUBLIK INDONESIA

Putih Hitam
PENGADILAN KHUSUS



KOMISI YUDISIAL
REPUBLIK INDONESIA



Putih Hitam

PENGADILAN KHUSUS



KOMISI YUDISIAL
REPUBLIK INDONESIA

Putih Hitam

PENGADILAN KHUSUS



Diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia
Cetakan Pertama, Juli 2013

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

Tim Penyusun

Penanggung Jawab

Andi Djalal Latief

Redaktur

Roejito

Titik Ariyati Winahyu

Penyunting/Editor

Hermansyah

Imran

Elza Faiz

Dinal Fedrian

Sekretariat

Arif Budiman

Aran Panji Jaya

Adnan Faisal Panji

Alvin

Eka Desmi H

Festy Rahma H

Sri Djuwati

Wirawan Negoro D

Yuli Lestari

Desain Grafis & Sampul

Arnis Duwita Purnama

Widya Eka Putra

Daftar Isi

Tim Penyusun.....	ii
Daftar Isi.....	iii
Kata Pengantar Ketua Komisi Yudisial Republik Indonesia.....	vii
Kata Pengantar Tim Penyusun	xi
PENDAHULUAN	1
Pengadilan Khusus	
Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.....	3
BAB I : SISTEM POLITIK DAN KEKUASAAN	
KEHAKIMAN	33
Demokrasi dan Hukum	
Prof. Drs. Ramlan Surbakti, M.A., Ph.D	35
Politik Hukum Penyelenggara Kekuasaan Kehakiman di Indonesia	
Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H.....	61
Kewenangan Komisi Yudisial dalam Konteks Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman	
Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si.....	80

BAB II : SEJARAH PERADILAN, PERKEMBANGAN DAN TANTANGAN PENGADILAN KHUSUS DI INDONESIA	109
Kebijakan Penataan Organisasi Badan-Badan Peradilan pada Era Pemerintahan Kolonial Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, S.H., MPA.....	111
Politik Hukum Peradilan di Indonesia Masa Orde Baru dan Reformasi Rikardo Simarmata, S.H., Ph.D.....	133
Aspek Konstitusionalitas Pengadilan Khusus di Indonesia Dr. Hamdan Zoelva, S.H., M.H.....	167
Tantangan Pembaruan Pengadilan Khusus dalam Perspektif Mahkamah Agung Prof. Dr. T. Gayus Lumbuun, S.H, M.H	190
BAB III : PROBLEMATIKA PELAKSANAAN PENGADILAN KHUSUS DI INDONESIA	211
Proyek Ambisius Pembentukan Pengadilan Tipikor Donal Fariz, S.H	213
Pengadilan Hubungan Industrial di Indonesia, Quo Vadis? Surya Tjandra, S.H., LL.M	235
Problematika Pengadilan HAM Ir. Yosep Adi Prasetyo.....	286
Problematik Sengketa Pajak dalam Peradilan Pajak Dr. H.M. Hary Djatmiko, S.H., M.S.....	318

BAB IV : PENGADILAN DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF BERBAGAI AGAMA	393
Kekuasaan Kehakiman dalam Perspektif Islam dan Pelaksanaannya dalam Negara Madinah Prof. Dr. H. M. Din Syamsudin, M.A.....	395
Mengawal Keadilan dalam Pengalaman Gereja Katolik Dr. Al. Andang L. Binawan, S.J.....	408
Pengadilan di Indonesia Menurut Perspektif Kristen Pdt. Dr. Andreas A. Yewangoe.....	428
Pengadilan di Indonesia Menurut Perspektif Hindu Prof. Dr. IBG Yudha Triguna, M. S.....	436
Pengadilan di Indonesia Menurut Perspektif Khonghucu Uung Sendana L. Linggaraja.....	452
PROFIL SINGKAT PENULIS	467



Kata Pengantar

Ketua Komisi Yudisial



Ketidakpercayaan masyarakat terhadap pengadilan telah menjadi kepercayaan umum yang melanda siapa saja di Republik ini; tidak hanya mereka yang pernah, sedang atau akan berurusan dengan pengadilan, tetapi juga mereka yang menjadi penonton di sidang-sidang pengadilan. Akronim-akronim tidak pada tempatnya seperti: kasih uang habis perkara (kuhap), hubungi aku kalau ingin menang (hakim), dan seterusnya adalah ekspresi dari ketidakpercayaan itu.

Situasi itu telah berlangsung puluhan tahun, setidaknya semenjak Indonesia merdeka tersaji banyak catatan tentang ketidakadilan yang disuguhkan oleh pengadilan-pengadilan kita di era Orde Lama dan Orde Baru; baik ketidakadilan karena tekanan kekuasaan maupun akibat dari moralitas aktor-aktor persidangan yang rapuh. Lalu apa tindakan kita untuk membenahi keadaan tersebut?

Kejatuhan rezim otoritarian Orde Baru 15 tahun lalu membuka harapan besar akan lahirnya politik hukum radikal yang membuka ruang besar bagi perubahan mendasar penegakan hukum di Indonesia. Tetapi sebagaimana banyak dialami negara-negara transisional dari rezim otoriter ke demokrasi, pertarungan

antara pendukung rezim lama yang nyaman dengan ketidaktertiban (*dis-order*) dengan kekuatan pro demokrasi melahirkan kompromi-kompromi yang berujung tidak lahirnya politik hukum radikal sebagaimana diharapkan.

Aktor-aktor rezim Orde Baru yang masih eksis, yang mendapat dukungan aktor-aktor hukum yang berkepentingan, cenderung lebih nyaman dengan situasi ketidaktertiban, karena dalam ketidaktertiban itulah diperoleh keuntungan ekonomi dan politik yang besar, sehingga upaya membangun tertib hukum radikal tidak berhasil, dan berujung pada kompromi-kompromi yang hasilnya seperti kita saksikan sekarang ini.

Kebijakan pembentukan pengadilan khusus, antara lain pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) adalah upaya membuat pengadilan menjadi tangguh bagi percepatan pemberantasan korupsi, sekaligus jawaban atas ketidakpercayaan terhadap aktor pengadilan tradisional (hakim karier).

Langkah tersebut semula dinilai jitu, tetapi ternyata tidak butuh waktu lama untuk membuktikan upaya tersebut bagai mengatasi “atap bocor dengan menempatkan ember di bawahnya.” Satu persatu problem muncul. Ketentuan UU yang tidak realistis yang mengharuskan pengadilan Tipikor dibentuk dalam waktu paling lama dua tahun, calon-calon yang tidak berkualitas, proses rekrutmen yang kurang selektif, fasilitas pendukung minim, tertangkapnya sejumlah hakim ad hoc akibat suap dan seterusnya. Situasi kita sekarang ini seperti berada di perbatasan; kita tahu apa yang mesti dilakukan, tetapi kita tidak mampu melakukannya.

Buku Bunga Rampai yang memuat tulisan sejumlah pakar ini, diharapkan memberikan perluasan pemahaman kita tentang dan terhadap politik hukum pengadilan khusus di Indonesia. Mudah-mudahan maksud tersebut tercapai.

Kepada semua penulis, atas nama Komisi Yudisial, kami menyampaikan terima kasih banyak, semoga karya Bapak/Ibu menjadi amal shaleh. Begitu pula kepada rekan-rekan Sekretariat

Jenderal, khususnya panitia penyiapan buku ini, kami sampaikan terima kasih.

Jakarta, Juli 2013

Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si.
Ketua Komisi Yudisial



Kata Pengantar Tim Penyusun



Indonesia adalah negara yang berasaskan hukum, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hukum yang akan mengatur hubungan antara masyarakat dan negara juga ketertiban dalam masyarakat. Idealnya suatu negara disebut sebagai negara hukum yang demokratis bilamana memiliki kekuasaan kehakiman yang tidak saja independen tetapi juga akuntabel, bersih, dan berwibawa. Berbicara tentang relasi antara hukum dan politik adalah berbicara bagaimana hukum bekerja dalam sebuah situasi politik tertentu.

Dalam hal ini yang dimaksud adalah hukum sebagai perwujudan dari nilai-nilai yang berkembang dan nilai-nilai yang dimaksud adalah keadilan. Hukum sebagai salah satu kaidah yang dipositifkan secara resmi oleh penguasa negara yang adalah sebuah produk dari kegiatan politik, yang dapat terbaca dari konteks dan kepentingan yang melahirkan hukum tersebut. Dengan dasar di atas, maka dapat disimpulkan bahwa keadilan akan dapat terwujud apabila aktivitas politik dapat melahirkan produk-produk hukum yang memang berpihak pada nilai-nilai keadilan itu sendiri. Ironisnya, negara hukum ini beririsan dengan kekuasaan politik yang dijalankan oleh institusi negara.

Banyak sekali persepsi menilai peraturan hukum tumpul, tidak mempan memotong kesewenang-wenangan, tidak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kasus yang seharusnya bisa dijawab oleh hukum. Kondisi di atas menyebabkan hukum tidak steril baik ketika dirumuskan maupun dilaksanakan, juga termasuk di peradilan khusus. Salah satu contoh empiris dari peradilan khusus tersebut adalah pengadilan ad hoc korupsi yang tersebar di seluruh Indonesia. Sejak proses pendirian, rekrutmen hakim dan persidangan kasus korupsi menimbulkan masalah yang justru keluar dari semangat pemberantasan korupsi. Banyak tersangka yang dibebaskan, hukuman yang rendah bagi koruptor hingga penangkapan hakim ad hoc korupsi oleh KPK karena menerima suap. Fakta konkrit itu telah menjadi contoh begitu parsialnya politik hukum di negeri ini.

Pada buku ini pakar hukum dan praktisi hukum berupaya mengurai benang kusut dalam penegakan hukum di pengadilan khusus di negeri ini dalam penulisan. Buku *bergenre* Bunga Rampai ini merupakan kumpulan pemikiran-pemikiran. Bunga Rampai ini merupakan bentuk komunikasi dan transformasi antara Komisi Yudisial dengan masyarakat yang bertujuan untuk mengajak masyarakat agar senantiasa mendukung terciptanya hukum yang berkeadilan.

Bunga Rampai ini terbagi dari empat bab yang menggambarkan mulai dari sistem politik dan hukum di Indonesia, sejarah terciptanya dan perkembangan pengadilan khusus di Indonesia, problematika pelaksanaan pengadilan khusus, dan yang terakhir pengadilan di Indonesia dalam perspektif berbagai agama.

Bab I mengemukakan tentang sistem politik dan kekuasaan kehakiman di Indonesia saat ini. Dalam Bab ini dimuat tulisan mengenai politik hukum penyelenggaraan kekuasaan kehakiman. Politik hukum kekuasaan kehakiman pada pokoknya memuat tiga hal utama, yaitu: Pertama, menegaskan jaminan kemerdekaan

kekuasaan kehakiman dengan pelbagai konsekuensi turunannya. Kedua, dibentuknya institusi hukum baru dalam wilayah kekuasaan kehakiman, yaitu Komisi Yudisial, dan Ketiga, dibentuknya pemegang kekuasaan kehakiman lainnya di luar Mahkamah Agung, yaitu Mahkamah Konstitusi.

Bab II mengemukakan tentang sejarah peradilan yang bermula dari pluralitas susunan badan-badan pengadilan pada masa kolonial, yang distrukturkan secara dualistik dalam tata peradilan untuk orang-orang Eropa, hingga politik hukum peradilan di masa reformasi yang dapat dilihat wujudnya dalam rupa kebijakan-kebijakan politik para pembuat produk legislasi dan regulasi (*administrative law*) dengan maksud mengarahkan perkembangan lembaga peradilan ke arah yang diinginkan (*desired outputs*), lalu membahas basis konstitusionalitas dan penguatan pengadilan khusus di Indonesia yang dibentuk hanya berdasarkan kebutuhan sosiologis dan faktual yang tidak didasarkan pada desain yang standar serta tantangan yang akan dihadapi.

Bab III menguraikan tentang problematika yang sedang terjadi saat ini di pengadilan khusus di Indonesia. Berisikan tulisan tentang kesulitan menegakan keadilan yang bukan semata-mata disebabkan oleh tidak maksimalnya aparat penegak hukum dalam menjalankan undang-undang tersebut, tetapi juga disebabkan oleh undang-undang itu sendiri yang sejak disusun terjadi tarik menarik kepentingan-kepentingan tertentu, dan hal ini dapat kita lihat dari munculnya masalah-masalah dalam Pengadilan Tipikor, Pengadilan HAM ataupun Pengadilan Hubungan Industrial.

Bab terakhir Bab IV berisikan tentang pengadilan di Indonesia yang dilihat dalam perspektif berbagai agama. Menurut perspektif Islam masa khalifah rasyidin yang telah menegakkan keadilan tanpa pandang bulu. Kekuasaan kehakiman diperbaiki dan dipisahkan dari eksekutif ketika masa khalifah Umar sehingga seorang hakim (Qodi) pada masa itu betul-betul merdeka walaupun selalu dikontrol oleh para pemimpin untuk selalu menegakkan keadilan dan

persamaan di depan hukum. Menurut perspektif Kristen perbaikan penegakan keadilan itu mestilah mulai dari dalam sendiri mulai dari Hakim, Jaksa, Pengacara, maupun terdakwa itu sendiri.

Pada pihak lain, masyarakat kita pun harus dididik untuk menghargai lembaga pengadilan. Pengadilan di Indonesia menurut perspektif Hindu, yang terdapat nilai nilai kemanusiaan Hindu (*Satya, Dharma, Shantih, dan Ahimsa*) di dalamnya yang perlu ditafsirkan fungsi dan maknanya dalam menegakkan keadilan di Indonesia. Pengadilan di Indonesia menurut perspektif Konghucu mengatakan bahwa sebaik apapun undang-undang dibuat, tetap diperlukan peran nyata dari masyarakat, penegak hukum dan penguasa untuk mengimplementasikan nilai-nilai kebajikan, tanpa itu hukum yang berlaku menjadi hukum yang tidak memiliki 'roh' keadilan dan kebenaran.

Tim Penyusun mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada penulis yang telah meluangkan waktunya untuk penulisan Bunga Rampai ini, yaitu Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H; Prof. Drs. Ramlan Surbakti, M.A., Ph.D; Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H; Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si; Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, S.H., MPA; Rikardo Simarmata, S.H.,Ph.D; Dr. Hamdan Zoelva, S.H., M.H; Prof. Dr. T. Gayus Lumbuun, S.H.,M.H; Donal Fariz, S.H; Surya Tjandra, S.H.,LL.M; Ir. Yosep Adi Prasetyo; Dr. H.M. Hary Djatmiko, S.H., M.S; Prof. Dr. Din Syamsuddin; Dr. Alexius Andang Binawan, S.J; Pdt. Dr. Andreas A Yewangoe; Prof. Dr. IBG Yudha Triguna, M.S; dan Uung Sendana L Linggaraja.

Kami menyadari buku ini masih mengandung kelemahan. Beberapa penulis yang sudah kami mohonkan tulisannya guna menjadikan buku ini lebih komprehensif tidak dapat memenuhi permohonan tersebut. Kami memaklumi kondisi itu karena penulis-penulis tersebut memiliki aktivitas yang padat sehingga pastinya akan sangat sulit bila menghasilkan tulisan tanpa konsentrasi yang maksimal. Oleh sebab itu kami juga memberikan apresiasi atas perhatian dan tanggapan para penu-

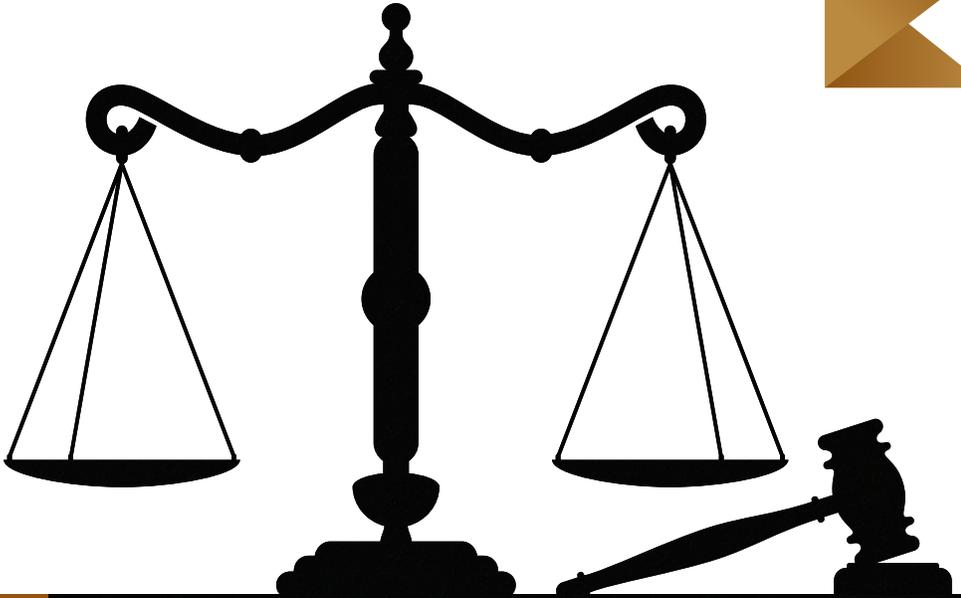
lis atas permohonan tim penyusun. Semoga buku ini bermanfaat bagi kita semua, selamat membaca.

Jakarta, Juli 2013

Tim Penyusun



PENDAHULUAN



PENGADILAN KHUSUS

Struktur peradilan di negara kita dewasa ini makin membutuhkan penataan, termasuk di dalamnya keperluan untuk melakukan konsolidasi yang sistematis dan terpola dengan baik terhadap keberadaan pelbagai bentuk peradilan khusus dan peradilan semu atau lembaga-lembaga kuasi peradilan yang tumbuh dan berkembang sangat cepat, meskipun kadang-kadang tanpa didahului oleh desain perencanaan yang benar-benar matang.

Pengadilan Khusus

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH.¹



Catatan pengantar

Buku yang diprakarsai oleh Komisi Yudisial ini tergolong sangat penting mendapat perhatian yang sungguh-sungguh oleh kalangan sarjana hukum Indonesia yang tengah kusut pemikirannya menghadapi beraneka masalah hukum yang seolah-olah tidak akan pernah habis-habisnya melanda peri kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang terus menuntut tegaknya keadilan, keadilan, dan keadilan. Salah satu kunci yang diperlukan untuk membangun sistem kenegaraan yang mampu mewujudkan cita-cita keadilan itu terletak pada persoalan kualitas kelembagaan hukum dan peradilan yang memerlukan perhatian serius sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman pasca modern sekarang ini. Struktur peradilan di negara kita dewasa ini makin membutuhkan penataan, termasuk di dalamnya keperluan untuk melakukan konsolidasi yang sistematis dan terpola dengan baik terhadap keberadaan pelbagai bentuk peradilan khusus dan peradilan semu atau lembaga-lembaga kuasiperadilan yang tumbuh

1 Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Pendiri/Ketua Mahkamah Konstitusi (2003-2008), Anggota Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres, 2009-2010), Penasihat Komnasham (2008-2012 dan 2012-2017), sekarang Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP, 2012-2017).

dan berkembang sangat cepat, meskipun kadang-kadang tanpa didahului oleh desain perencanaan yang benar-benar matang.

Di zaman sekarang, jenis dan rupa lembaga peradilan dalam praktik memang berkembang luas dan sangat beraneka-ragam. Ada lembaga atau badan peradilan khusus yang dikembangkan dalam lingkungan peradilan umum, seperti Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor), Pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM), Pengadilan Anak, Pengadilan Perikanan, dan Pengadilan Niaga. Ada pula pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan tata usaha negara, seperti Pengadilan Pajak. Bahkan di bidang-bidang lainnya juga bertumbuhan ide-ide baru untuk membentuk badan-badan peradilan yang khusus menangani bidang-bidang pembangunan yang tersendiri dengan maksud yang dapat dikatakan baik dan mulia untuk memberikan jaminan yang lebih baik dalam upaya pemenuhan rasa keadilan bagi masyarakat luas.

Di samping badan-badan yang secara tegas disebut sebagai lembaga peradilan khusus, ada pula lembaga-lembaga baru yang dibentuk dengan kewenangan yang bersifat semi atau kuasi peradilan, seperti misalnya Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Informasi Pusat dan Komisi Informasi Daerah (KIP dan KID), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dan bahkan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP). Memang belum semua orang bersepakat untuk menganggap lembaga-lembaga seperti ini sebagai lembaga semi-peradilan. Akan tetapi, dengan karakteristik tugas dan fungsi serta kewenangannya yang bersifat mengadili, tidak dapat tidak lembaga-lembaga seperti KPPU, KIP, dan Bawaslu tersebut di atas harus dilihat sebagai lembaga yang bekerja dalam ranah dan harus dilihat sebagai bagian dari sistem peradilan dalam arti yang luas.

Selain itu, beban tugas lembaga-lembaga pengadilan dalam pengertian konvensional dewasa ini dapat dikatakan mengalami perkembangan fungsional yang padat, sehingga muncul kesadaran mengenai pentingnya melakukan penataan kembali fungsi-fungsi

peradilan, dengan memisahkan atau melakukan desentralisasi atau dekonsentrasi dengan mengadakan mekanisme penyelesaian sengketa di luar peradilan (*out of court settlement*). Dengan adanya mekanisme demikian, proses penyelesaian hukum tidak selalu diidealkan agar diselesaikan di dan melalui pengadilan (*in-court settlement*), tetapi dapat juga diselesaikan melalui luar-pengadilan (*out-of court settlement*). Karena itu, sistem hukum dan peradilan dianggap penting untuk dilengkapi dengan prosedur mediasi, arbitrase, dan bahkan hakim perdamaian.

Pendek kata, dewasa ini, sistem peradilan kita di Indonesia sedang mengalami proses differensiasi struktural, desentralisasi, dekonsentrasi, dan bahkan dekonstruksi kelembagaan yang sangat meluas. Dinamika perkembangan struktural demikian ini belum tentu dapat segera tertata dengan baik dan stabil dalam waktu dekat, karena ide-ide baru tentang peradilan khusus terus saja berkembang di antara para pakar dan apalagi para pengamat hukum melalui pelbagai media massa. Misalnya, dalam rangka pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Kehutanan yang sekarang masih dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat, ide untuk membentuk lembaga peradilan kehutanan juga dikembangkan meskipun masih terus diperdebatkan.

Perkembangan sejarah peradilan khusus

Dalam sejarah peradilan di Indonesia, istilah peradilan khusus dipahami sebagai antonim dari pengertian peradilan pada umumnya yang berjenjang mulai dari peradilan tingkat pertama di Pengadilan Negeri, peradilan tingkat banding di Pengadilan Tinggi sampai peradilan tingkat kasasi ke Mahkamah Agung. Sebelum Indonesia merdeka, ketiga jenjang peradilan tersebut bermula dari badan-badan peradilan yang sudah eksis dalam sistem peradilan Hindia Belanda, yaitu '*Landraad*' yang dijadikan Pengadilan Negeri, '*Raad van Justitie*' yang menjadi Pengadilan Tinggi, dan '*Hogeraad*' yang dikembangkan menjadi Mahkamah Agung. Karena itu, semua

pengadilan di luar lingkungan peradilan biasa pada umumnya tersebut di atas disebut Pengadilan Khusus, seperti Pengadilan Agama yang berasal dari *'Priesterraad'* dan lain-lain. Sesudah Indonesia merdeka, muncul pula pemikiran untuk mengadopsi perkembangan pengertian tentang negara hukum (*rechtsstaat*) di Eropa Barat yang mengharuskan adanya peradilan tata usaha negara.

Namun, perkembangan ide pembentukan peradilan tata usaha negara ini di Eropa Barat memiliki sistemnya yang tersendiri, sehingga di Austria, di Jerman dan bahkan di Perancis, misalnya, sistem peradilan tata usaha ini tidak berpuncak di Mahkamah Agung melainkan memiliki mahkamah tertingginya sendiri. Pada pokoknya, Mahkamah Agung Perancis atau "*Cour d' Cassation*" hanya menangani perkara-perkara pidana dan perdata, demikian pula Mahkamah Agung Austria dan Jerman. Untuk menangani perkara-perkara tata usaha negara, di Perancis diadakan Dewan Negara atau "*Conseil d'Etat*", sedangkan di Jerman dan Austria dibentuk Mahkamah Administrasi Negara "*Verwaltungsgerichtshoft*" yang tersendiri. Bahkan di Austria, untuk peradilan konstitusi, pada tahun 1920 dibentuk pula Mahkamah Konstitusi atau "*Verfassungsgerichtshoft*" yang merupakan lembaga peradilan konstitusi pertama di dunia². Semua bentuk peradilan itu tidak dilihat sebagai bentuk peradilan khusus, melainkan berkembang menjadi pengertian lingkungan peradilan yang tersendiri. Semua jenis lembaga peradilan tersebut, oleh Christian Van Vollenhoven dikelompokkan ke dalam empat macam peradilan, yaitu (i) Peradilan Tata Negara (*Staatsrechtelijke Rechtspleging*), (ii) Peradilan Tata Usaha Negara (*Administratiefrechtelijke Rechtspleging*), (iii) Peradilan Pidana (*Strafsrechtelijke Rechtspleging*), dan (iv) Peradilan Perdata (*Privaatesrechtelijke Rechtspleging*)³.

2 Jimly Asshiddiqie, Model-Model Peradilan Konstitusi di Berbagai Negara, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

3 Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, BIP-Gramedia, Jakarta, 2007, hal. 526.

Karena itu, sebenarnya, alasan kita untuk menyebut adanya istilah peradilan khusus itu dalam sejarah, hanyalah karena sudah diterimanya pengertian mengenai peradilan umum, sehingga karenanya, yang lain dari peradilan umum itu harus disebut sebagai peradilan khusus. Baru sesudah kita menerima ide pembentukan peradilan tata usaha kita menambahkan satu pengertian lagi, yaitu peradilan tata usaha negara. Karena itu, pada mulanya – seperti tercermin dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) UU No. 19 Tahun 1964, dikenal adanya tiga macam peradilan, yaitu Peradilan Umum, Peradilan Khusus, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam UU No. 19 Tahun 1964 ini, peradilan agama dianggap termasuk ke dalam pengertian pengadilan khusus. Pengertian demikian ini dikoreksi pada masa Orde Baru sehingga dengan UU No. 14 Tahun 1970, peradilan agama itu dianggap merupakan lingkungan peradilan yang tersendiri di samping peradilan umum, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara.

Selain pengertian pengadilan agama dan pengadilan militer yang kemudian dikembangkan sebagai lingkungan peradilan yang tersendiri seperti dikemukakan tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa pengadilan khusus pertama yang pernah dibentuk di Indonesia adalah Pengadilan Ekonomi pada tahun 1955. Pengadilan Ekonomi dibentuk berdasarkan UU Darurat No. 7 Tahun 1955 untuk mengadili perkara tindak pidana di bidang perekonomian. Kemudian dibentuk pula Pengadilan Landreform untuk mengadili perkara-perkara pidana, perdata, dan tata-usaha negara yang timbul dalam pelaksanaan kebijakan land-reform. Keduanya sama-sama termasuk ke dalam pengertian peradilan umum⁴.

Pada tahun 1964, dengan UU No. 19 Tahun 1964 – seperti sudah dikemukakan di atas – dibedakan adanya tiga macam peradilan, yaitu Peradilan Umum, Peradilan Khusus, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Kedua bentuk Pengadilan Ekonomi

4 Lihat Pasal 7 ayat (1) UU No. 19 Tahun 1964 dan Penjelasan.

dan Pengadilan Land-reform tersebut di atas termasuk ke dalam pengertian Peradilan Umum, sedangkan yang dimaksud dengan Peradilan Khusus adalah Pengadilan Agama dan Pengadilan Militer. Sementara itu, yang dimaksud dengan Peradilan Tata Usaha Negara adalah peradilan sebagaimana disebut dalam Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 sebagai peradilan administratif. Di dalamnya tercakup juga pengertian peradilan administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 21 UU No. 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian (LNRI 1961 No. 263; TLN No.2312). Peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara ini baru diperlakukan sebagai lingkungan peradilan sendiri yang setara dengan peradilan umum dengan dicantumkannya ketentuan mengenai keempat lingkungan peradilan itu dalam UU No. 14 Tahun 1970. Dengan demikian, pengertian pengadilan khusus diiadakan dan diganti dengan pengertian lingkungan peradilan.

Namun, sebelum dibentuknya UU No. 14 Tahun 1970 ini, di masa awal Orde Baru, meskipun bentuk-bentuk pengadilan khusus, seperti Pengadilan Ekonomi dan Pengadilan Land-Reform tersebut di atas sudah tidak ada lagi, tetapi ketika itu muncul kebutuhan yang dipandang mendesak untuk membentuk pengadilan khusus untuk mengadili eks anggota Partai Komunis Indonesia beserta antek-anteknya. Untuk memenuhi kebutuhan pasca G.30.S./PKI, maka dibentuklah pengadilan yang bersifat istimewa berdasarkan prinsip-prinsip hukum militer yang bersifat sementara. Pengadilan khusus ini disebut Mahkamah Militer Luar Biasa (Mahmilub). Ketika itu, kedudukan Mahmilub ini sangat penting dan kinerjanya sangat efektif dan progresif dalam mengadili dan menghukum orang-orang yang dipandang terkait dengan PKI dan peristiwa G.30.S./PKI. Perkembangan demikian ini terus berlangsung sampai kemudian dilakukan konsolidasi dan penataan struktural terhadap sistem peradilan nasional pada tahun 1970 dengan dibentuknya UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. UU ini memperkenalkan pengelompokan peradilan ke dalam 4 lingkungan peradilan, yaitu:

1. Peradilan Umum;
2. Peradilan Agama;
3. Peradilan Tata Usaha Negara; dan
4. Peradilan Militer.

Karena besarnya pengaruh sistem peradilan militer melalui Mahkamah Militer Luar Biasa (Mahmilub) mulai tahun 1965, struktur peradilan militer itu dimuat dalam Undang-Undang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman itu sebagai salah satu lingkungan peradilan yang tersendiri, di samping peradilan umum, peradilan agama, dan peradilan tata-usaha negara, yang masing-masing dapat dikatakan mempunyai latar belakang ide dan sejarahnya sendiri-sendiri. Seharusnya, peradilan militer tidak perlu dimasukkan ke dalam rezim hukum peradilan biasa, karena fungsinya terkait dengan hukum keadaan darurat, bukan hukum dalam keadaan normal. Dalam keadaan normal, peradilan militer itu seharusnya hanya dikaitkan dengan fungsi peradilan disiplin internal prajurit dan perwira militer. Pengadilan Militer dapat berfungsi, baik sebagai peradilan sipil maupun sebagai peradilan militer secara bersama-sama, hanya dalam kondisi negara dalam keadaan darurat perang atau keadaan darurat militer.

Karena itu, keberadaan pengadilan militer seharusnya hanya tidak diperlakukan sebagai lingkungan peradilan yang tersendiri, melainkan cukuplah dipandang sebagai salah satu bentuk pengadilan khusus, yaitu bersifat internal militer ketika kondisi negara berada dalam keadaan normal, dan bersifat eksternal dengan kemungkinan menjalankan fungsi peradilan sipil manakala fungsi-fungsi peradilan sipil tidak dapat menjalankan tugas konstitusionalnya berhubungan kondisi negara berada dalam keadaan darurat perang atau darurat militer. Dengan demikian, keadilan tidak malah dicampur-adukkan antara kondisi negara dalam keadaan normal dan keadaan tidak normal. "*Normale recht voor normale tijd, en abnormale recht voor abnormale tijd*" (hukum yang normal untuk keadaan norma, dan hukum yang tidak normal untuk

keadaan tidak normal)⁵. Inilah pentingnya kita membedakan antara pengertian Hukum Tata Negara Biasa dan Hukum Tata Negara Darurat.

Sayangnya, ketika reformasi, ketentuan mengenai keempat lingkungan peradilan menurut UU No. 14 Tahun 1970 itu diadopsi begitu saja dalam rangka Perubahan Keempat UUD 1945 pada tahun 2002. Hal itu dirumuskan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, yaitu: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”. Karena itu, resmilah struktur konstitusional kelembagaan peradilan di Indonesia terdiri atas Mahkamah Konstitusi, dan Mahkamah Agung yang di dalamnya terdapat empat lingkungan peradilan sebagaimana dikemukakan di atas. Dengan pengaturan pada tingkat konstitusi ini tentu timbul kesulitan bagi kita untuk mengevaluasi secara menyeluruh mengenai struktur dan pengertian lingkungan peradilan tersebut di atas.

Namun demikian, dengan struktur peradilan yang ada, kita dapat mengonsolidasikan semua ide tentang lembaga peradilan yang bersifat khusus secara pasti ke dalam salah satu lingkungan peradilan yang ditentukan oleh UUD 1945 itu. Semua bentuk dan jenis pengadilan khusus harus dikembalikan hakikat keberadaannya dalam konteks lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, atau peradilan militer. Tentu ada kesulitan ketika kita harus membahas mengenai bentuk kelembagaan yang bersifat kuasiperadilan atau peradilan semu, seperti Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Informasi Pusat (KIP), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan lain-lain sebagainya. Lembaga-lembaga ini termasuk ke dalam lingkungan peradilan umumkah

5 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Raja Grafindo, Jakarta, 2007.

atau lingkungan peradilan tata usaha negara? Pertanyaan ini tentu dapat dijawab menurut karakter bidang hukum yang ditangani oleh masing-masing lembaga kuasiperadilan ini yang tentunya perlu dibahas secara tersendiri.

Peradilan khusus pasca reformasi

Ide pembentukan peradilan khusus terutama sangat berkembang di masa setelah reformasi, terutama untuk maksud memenuhi tuntutan perkembangan akan keadilan yang semakin kompleks dalam masyarakat. Pada akhir masa Orde Baru, dibentuk satu pengadilan khusus, yaitu Pengadilan Anak berdasarkan UU No. 3 Tahun 1997. Setelah reformasi, desentralisasi pemerintahan dan diversifikasi fungsi-fungsi kekuasaan negara berkembang luas bersamaan dengan gerakan liberalisasi dan demokratisasi di segala bidang kehidupan. Karena itu, lembaga peradilan yang bersifat khusus semakin banyak didirikan oleh Pemerintah. Pada tahun 1998, dengan Perpu No. 1 Tahun 1998 yang kemudian disahkan menjadi UU No. 4 Tahun 1998, kita mendirikan Pengadilan Niaga yang pertama kali. Selanjutnya, pada tahun 2000 dan tahun 2002, kita membentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM) dengan UU No. 26 Tahun 2000, dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (TIPIKOR) dengan UU No. 30 Tahun 2002.

Selain itu, kita juga membentuk Pengadilan Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial berdasarkan UU No. 2 Tahun 2004, dan Pengadilan Perikanan berdasarkan UU No. 31 Tahun 2004, dan banyak lagi lainnya. Sampai sekarang, pengadilan khusus yang ada sudah tercatat lebih dari 10 macam, yaitu:

1. Pengadilan Anak⁶ (bidang hukum pidana);
2. Pengadilan Niaga⁷ (bidang hukum perdata);

6 UU No. 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak (LNRI 1997 No.3, TLNRI No.3668).

7 UU No. 4 Tahun 1999 (LNRI 1999 No. 135 dan TLN No. 3778) dan Perpu No. 1

3. Pengadilan HAM⁸ (bidang hukum pidana);
4. Pengadilan TIPIKOR⁹ (bidang hukum pidana);
5. Pengadilan Hubungan Industrial¹⁰ (bidang hukum perdata);
6. Pengadilan Perikanan¹¹ (bidang hukum pidana);
7. Pengadilan Pajak¹² (bidang hukum TUN);
8. Mahkamah Pelayaran (bidang hukum perdata);
9. Mahkamah Syar'iyah di Aceh¹³ (bidang hukum agama Islam);
10. Pengadilan Adat di Papua¹⁴ (eksekusi putusannya terkait dengan peradilan umum); dan
11. Pengadilan Tilang¹⁵.

Bahkan, setiap kali selalu saja muncul ide-ide baru untuk membentuk pengadilan khusus lainnya yang pada umumnya dimaksudkan untuk lebih mengefektifkan upaya penegakan hukum di bidang-bidang tertentu, seperti misalnya di bidang kehutanan, dan sebagainya. Karena itu, ketika muncul kebutuhan untuk membentuk undang-undang baru di bidang kehutanan, muncul pula ide untuk membentuk pengadilan kehutanan dalam rancangan undang-undang yang dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat. Inisiatif ide-ide seperti ini kadang-kadang datang dari

Tahun 1998.

- 8 UU No. 26 Tahun 2000 (LNRI 2000 No.208, TLN No. 4026).
- 9 UU No. 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (LNRI 2000 no. 137, TLN No. 4250).
- 10 UU No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (LNRI 2004 No. 6, TLN No. 4356).
- 11 UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (LNRI 2004 No. 11, TLN No. 4433).
- 12 UU No. 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak (LNRI 2002 No. 27, TLN No. 4189).
- 13 Pertama kali dibentuk dengan Keputusan Presiden No.11 Tahun 2002.
- 14 Lihat UU tentang Otonomi Khusus Papua.
- 15 Lihat UU tentang Kepolisian Republik Indonesia.

kalangan anggota DPR, tetapi kadang-kadang justru datang dari Pemerintah sendiri yang seringkali tidak didasarkan atas hasil kajian yang terpadu, terutama karena lemahnya koordinasi antar instansi pemerintah sendiri. Itulah sebabnya, maka bentuk-bentuk baru pengadilan khusus terus bertumbuh dan bertambah jumlahnya dalam sistem peradilan Indonesia pasca reformasi.

Lembaga-lembaga semi atau kuasi peradilan

Di samping lembaga Pengadilan Khusus yang dalam undang-undang secara tegas dan resmi disebut sebagai pengadilan, dewasa ini juga banyak tumbuh dan berkembang adanya lembaga-lembaga yang meskipun tidak disebut eksplisit sebagai pengadilan, tetapi memiliki kewenangan dan mekanisme kerja yang juga bersifat mengadili. Berdasarkan ketentuan undang-undang, lembaga-lembaga demikian ini diberikan kewenangan untuk memeriksa dan memutus sesuatu perselisihan ataupun perkara pelanggaran hukum, dan bahkan perkara pelanggaran etika tertentu dengan keputusan yang bersifat final dan mengikat (*final and binding*) sebagaimana putusan pengadilan yang bersifat "*inkracht*" pada umumnya. Semua ini dimaksudkan untuk memberikan keadilan bagi para pihak yang dirugikan oleh sesuatu sistem pengambilan keputusan yang mengatas-namakan kekuasaan negara.

Karena itu, dapat dikatakan bahwa lembaga-lembaga yang bersifat 'mengadili' tetapi tidak disebut sebagai pengadilan itu merupakan bentuk kuasipengadilan atau semi pengadilan. Beberapa di antaranya berbentuk komisi-komisi negara, tetapi ada pula yang menggunakan istilah badan atau pun dewan. Lembaga-lembaga ini, di samping bersifat mengadili, seringkali juga memiliki fungsi-fungsi yang bersifat campuran dengan fungsi regulasi dan/ ataupun fungsi administrasi. Fungsi regulasi dapat dikaitkan dengan fungsi legislatif menurut doktrin '*trias-politica Montesquieu*', sedangkan fungsi administrasi identik dengan fungsi eksekutif. Karena itu, komisi-komisi negara atau lembaga-lembaga yang

memiliki kewenangan mengadili ini dapat dikatakan merupakan lembaga yang memiliki fungsi campuran. Sebagai contoh dapat dikemukakan beberapa di antaranya sebagai berikut:

1. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)¹⁶;
2. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)¹⁷;
3. Komisi Informasi Pusat (KIP) dan Komisi Informasi Daerah (KID)¹⁸;
4. Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu)¹⁹;
5. Ombudsman Republik Indonesia (ORI)²⁰;
6. Dan lain-lain.

KPPU, misalnya, merupakan lembaga eksekutif yang melakukan fungsi pengawasan terhadap praktik persaingan usaha yang tidak sehat. Namun, UU memberikan kewenangan kepada lembaga pengawas persaingan usaha ini untuk bertindak sebagai penengah dan sekaligus pemutus atas setiap perselisihan mengenai persaingan usaha yang tidak sehat. Dibentuknya lembaga ini mencerminkan adanya kebutuhan yang mendesak untuk mengendalikan sistem perekonomian Indonesia yang telah berkembang sangat bebas dan terbuka sebagai akibat kebijakan ekonomi yang diterapkan, sehingga mekanisme pengawasan yang efektif atas pelbagai bentuk persaingan usaha yang tidak sehat

16 Lembaga ini dibentuk berdasarkan UU No. 9 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persiangan Usaha Tidak Sehat.

17 Komisi Penyiaran Indonesia dibentuk berdasarkan UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

18 Komisi ini dibentuk berdasarkan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

19 Bawaslu dibentuk berdasarkan UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

20 Semula lembaga ini bernama Komisi Ombudsman Nasional (KON) dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000. Pada tahun 2008, kedudukan lembaga ini ditingkatkan dan namanya diubah menjadi Ombudsman Republik Indonesia (ORI) berdasarkan UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

harus dibentuk dengan infra-struktur kelembagaan yang bersifat semi yudisial. Komisi ini bersifat independen.

Di bidang penyiaran juga diperlukan badan regulasi yang tersendiri yang sekaligus bertindak sebagai administrator dan menjatuhkan sanksi apabila terjadi pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan oleh lembaga penyiaran publik. Demikian pula dengan keberadaan Komisi Informasi, baik di tingkat pusat maupun di daerah-daerah. Komisi Informasi ini dibentuk berdasarkan UU tentang Keterbukaan Informasi Publik. Siapa saja dapat meminta kepada pejabat penyelenggara negara mengenai segala jenis informasi yang berkenaan dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan seorang pejabat, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas dikecualikan menurut ketentuan Undang-Undang Kebebasan Informasi Publik itu. UU ini menentukan bahwa segala jenis informasi yang berkenaan dengan penyelenggaraan kekuasaan negara adalah milik publik, kecuali yang harus dirahasiakan karena jabatan dan jenis informasi lain yang sengaja dikecualikan menurut undang-undang ini. Apabila sudah diminta sebagaimana mestinya, pejabat yang bersangkutan tetap tidak memberikan informasi itu, maka terhadap pejabat tersebut dapat dikenakan tuntutan pidana dengan ancaman pidana penjara.

Contoh lain dari lembaga yang juga mempunyai kedudukan sebagai lembaga peradilan semu atau kuasipengadilan adalah Badan Pengawas Pemilu. Lembaga ini tidak disebut dengan istilah Komisi Negara, melainkan Badan. Sebelumnya, ketika pertama kali dibentuk berdasarkan UU Pemilu dalam rangka penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2009, lembaga Bawaslu ini juga tidak memiliki kewenangan kuasiperadilan sama sekali. Namun, dalam UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu²¹, ditentukan bahwa Badan Pengawas Pemilu ini memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus sengketa pemilu dengan putusan

21 UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (LNRI 2011 No. 101, TLN No. 5249).

yang bersifat final dan mengikat bagi Komisi Pemilihan Umum, kecuali untuk keputusan yang terkait dengan verifikasi partai politik dan penetapan Calon sebagaimana dikecualikan dari sifat 'final dan mengikat' itu menurut undang-undang.

Di samping lembaga-lembaga kuasiperadilan tersebut di atas, banyak lagi lembaga yang dapat dipandang sebagai lembaga semi atau kuasiperadilan atau peradilan semu. Lembaga-lembaga kuasiperadilan ini kadang-kadang dipandang sebagai lembaga yang berada dalam ranah eksekutif, bukan lembaga yudikatif. Tetapi, cara kerja dan dampak dari keberadaannya bagaimana pun juga harus tetap dipandang terkait dengan fungsi kekuasaan kehakiman pada umumnya. Apabila dikaitkan dengan keperluan membangun suatu sistem keadilan dan peradilan yang bersifat terpadu, tidak dapat tidak fungsi lembaga-lembaga kuasiperadilan ini tidak dapat dipisahkan dari cabang kekuasaan kehakiman.

Dapat juga dikatakan bahwa lembaga kuasiperadilan ini pada umumnya bersifat campuran dalam arti memiliki kewenangan campur-sari antara fungsi administrasi atau eksekutif, fungsi regulasi atau legislatif, dan fungsi mengadili atau yudikatif. Kadang-kadang campuran 2 fungsi dan kadang-kadang ada juga yang campuran 3 fungsi. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), misalnya, diberi kewenangan oleh UU untuk membuat regulasi dalam rangka menjabarkan ketentuan undang-undang sebagai '*legislative acts*'. Pada saat yang bersamaan, KPPU juga diberi kewenangan oleh UU untuk melaksanakan sendiri atau menjadi administrator langsung semua ketentuan undang-undang dan termasuk peraturan-peraturan yang dibuatnya sendiri dalam rangka pengawasan persaingan usaha yang sehat. Tetapi, KPPU juga ditentukan oleh UU merupakan lembaga yang harus berdiri sebagai pengadilan untuk memeriksa sengketa persaingan usaha dan memberi kesempatan para pihak untuk membuktikan atau pun membela

diri dengan kontra bukti, serta menjatuhkan sanksi yang mengikat bagi pihak yang terbukti bersalah. Dengan demikian, lembaga ini jelas memiliki fungsi campuran, mulai dari sebagai regulator, administrator, dan bahkan adjudicator yang bersifat kuasiyudisial.

Semua lembaga-lembaga tersebut dalam praktik di pelbagai negara memiliki kewenangan-kewenangan yang sangat bervariasi. Apabila disederhanakan, dapat dikemukakan adanya enam macam kekuasaan yang menentukan apakah suatu lembaga negara dapat dikatakan merupakan lembaga kuasipengadilan atau bukan. Keenam macam kekuasaan itu adalah²²:

1. Kekuasaan untuk memberikan penilaian dan pertimbangan. (*The power to exercise judgement and discretion*);
2. Kekuasaan untuk mendengar dan menentukan atau memastikan fakta-fakta dan untuk membuat putusan. (*The power to hear and determine or to ascertain facts and decide*);
3. Kekuasaan untuk membuat amar putusan dan pertimbangan-pertimbangan yang mengikat sesuatu subjek hukum dengan amar putusan dan dengan pertimbangan-pertimbangan yang dibuatnya. (*The power to make binding orders and judgements*);
4. Kekuasaan untuk mempengaruhi hak orang atau hak milik orang per orang. (*The power to affect the personal or property rights of private persons*);
5. Kekuasaan untuk menguji saksi-saksi, untuk memaksa saksi untuk hadir, dan untuk mendengar keterangan para pihak dalam persidangan. (*The power to examine witnesses, to compel the attendance of witnesses, and to hear the litigation of issues on a hearing*); dan

22 Lihat pertimbangan putusan Pengadilan Texas dalam kasus *Perdue, Brackett, Flores, Utt & Burns versus Linebarger, Goggan, Blair, Sampson & Meeks, L.L.P.*, 291 s.w. 3d 448.

6. Kekuasaan untuk menegakkan keputusan atau menjatuhkan sanksi hukuman. (*The power to enforce decisions or impose penalties*).

Pengadilan khusus dan pengadilan semu di negara lain

Di banyak negara, perkembangan konfigurasi struktural yang dinamis seperti yang kita alami di Indonesia juga terjadi. Baik dalam sistem '*common law*' maupun '*civil law*', struktur lembaga-lembaga peradilan sejak lama sudah berkembang sangat kompleks dan bervariasi di setiap negara. Karena itu, jika diperhatikan, puncak peradilan itu sendiri di Jerman, misalnya, tidak seperti kita hanya terdiri atas dua lembaga, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Di Jerman, puncak peradilan itu ada di enam mahkamah tertinggi di bidangnya masing-masing, yaitu: (i) Federal Court of Justice, yang menangani perkara-perkara pidana dan perdata pada umumnya, (ii) Federal Finance Court, (iii) Federal Labour Court, (iv) Federal Social Court, (v) Federal Administrative Court (*verwaltungsgerichtshoft*), dan (vi) Mahkamah Lonstitusi (*verfassungsgerichtshoft*). Demikian pula di Austria, struktur peradilan berpuncak di 3 lembaga, yaitu: (i) Mahkamah Agung yang menangani perkara-perkara pidana dan perdata pada umumnya, (ii) Mahkamah Administrasi Negara (*Verwaltungsgerichtshoft*), dan (iii) Mahkamah Konstitusi (*Verfassungsgerichtshoft*).

Di Perancis, puncak peradilan juga tersebar. Untuk perkara-perkara pidana dan perdata pada umumnya puncak peradilan ada di Mahkamah Agung atau '*Cour de Cassation*'. Untuk perkara-perkara yang berkenaan dengan hukum administrasi negara atau tata usaha negara, proses peradilannya berpuncak di Dewan Negara atau '*Conseil d'Etat*' yang tidak disebut sebagai pengadilan. Hal yang sama juga terkait dengan masalah-masalah konstitusionalitas seperti yang biasa dikenal dengan tugas-tugas Mahkamah Konstitusi seperti di Jerman, Austria, dan Indonesia, justru ditangani oleh lembaga yang tidak disebut sebagai pengadilan, melainkan oleh Dewan Konstitusi

atau '*Conseil Constitutionnel*'. Sebaliknya, lembaga yang menangani pemeriksaan keuangan dikaitkan dengan fungsi semi-yudisial, sehingga disebut sebagai pengadilan akuntansi negara atau '*Cour de Comptes*'. Di semua negara tersebut dan juga di negara-negara lain di Eropa, perkembangan lembaga-lembaga peradilan khusus dan lembaga-lembaga kuasiperadilan juga berkembang luas.

Akan tetapi, jika dibandingkan dengan perkembangan di kalangan negara-negara dengan tradisi '*common law*', dapat dikatakan bahwa fenomena peradilan khusus dan lembaga-lembaga kuasiperadilan di Eropa Barat tidak terlalu deras seperti di Amerika Serikat dan negara-negara '*common law*' lainnya. Di Amerika Serikat, lembaga-lembaga kuasiatau semi-peradilan atau pengadilan semu itu berkembang sangat banyak dan kompleks. Perkembangan di Amerika Serikat ini bahkan menjadi salah satu sumber inspirasi bagi banyak negara untuk mengembangkan hal yang serupa, seperti yang kita hadapi di Indonesia dewasa ini. Yang biasa dipahami sebagai Pengadilan Khusus (*special court*) di Amerika Serikat adalah badan-badan dalam ranah kekuasaan kehakiman yang pada umumnya menjalankan kekuasaan mengadili di bidang hukum tertentu atau kewenangan lain yang ditentukan secara spesifik. (*Bodies within the judicial branch of government that generally address only one area of law or have specifically defined powers*).

Seperti pengadilan dalam lingkungan peradilan umum di Indonesia, pengadilan yang paling banyak dikenal di Amerika Serikat juga adalah pengadilan yang memiliki kewenangan yang bersifat umum (*courts of general jurisdiction*). Pengadilan dengan kewenangan umum itu mempunyai yurisdiksi yang luas dan tidak terbatas, baik bidang pidana ataupun perdata, asalkan berada dalam wilayah yurisdiksinya yang sah. Jenis perkara apa saja yang bukan tidak termasuk kewenangan badan peradilan lain yang ditentukan secara spesifik, berarti termasuk kewenangan badan peradilan 'umum' itu. Pada tingkat federal, pengadilan umum tersebut disebut '*district courts*'. Tetapi, pada tingkat negara bagian, pengadilan-

pengadilan tersebut disebut dengan berbagai macam nama yang berbeda-beda. Di samping '*district court*', ada juga istilah '*trial court*', '*county court*', '*circuit court*', '*municipal court*', dan '*superior court*'. Untuk me'*review*' putusan pengadilan yang lebih rendah, dibentuk '*Appellate Courts*' yang juga termasuk kategori peradilan umum yang kadang-kadang juga disebut '*Courts of Appeal*' atau kadang-kadang juga disebut '*Supreme Courts*' di tingkat negara bagian.

Namun di samping pengadilan yang bersifat umum, yang paling banyak menangani perkara-perkara yang timbul dalam masyarakat justru adalah pengadilan-pengadilan yang bersifat khusus (*special courts*), yang mempunyai kewenangan di bidang hukum tertentu atau mempunyai kewenangan tertentu saja. Pengadilan khusus di AS berkembang dari tradisi '*common law*' Inggris yang menangani beraneka macam kasus dengan membentuk pengadilan-pengadilan yang tersendiri. Karena itu, sebelum kemerdekaan banyak sekali jenis pengadilan khusus di AS, yang dengan berlakunya Konstitusi Amerika Serikat pada tahun 1778, semua dibubarkan. Akan tetapi, setelah kemerdekaan, pengadilan-pengadilan yang bersifat khusus dengan bentuk baru juga terus dikembangkan dalam praktik, terutama di tingkat negara bagian. Bahkan dapat dikatakan bahwa sampai sekarang, sebagian terbesar kasus-kasus hukum di Amerika Serikat diselesaikan melalui pemeriksaan oleh pengadilan-pengadilan khusus. Demikian pula kasus-kasus hukum di negara-negara bagian, sebagian terbesar diselesaikan melalui peradilan khusus.

Pengadilan-pengadilan khusus menangani perkara-perkara di bidang hukum pidana dan juga di bidang perdata. Kasus-kasus khusus dan spesifik seperti lalu-lintas dan tindak pidana ringan lainnya (Tipiring), dianggap cukup ditangani oleh pengadilan yang bersifat khusus. Demikian pula jenis-jenis perkara hukum yang spesifik, yang penanganannya memerlukan pendekatan berbeda dari perkara hukum pada umumnya, atau yang hakimnya memerlukan keahlian-keahlian yang bersifat khusus sehingga tidak

perlu semuanya berasal dari sarjana lulusan fakultas hukum pada umumnya, dipandang lebih efektif dan efisien jikalau ditangani oleh pengadilan khusus. Jika para pihak tidak puas dengan putusan pengadilan khusus, upaya hukum dapat dilanjutkan ke '*district court*' dari lingkungan peradilan umum.

Seperti juga di Indonesia, di Amerika Serikat, pengadilan-pengadilan tata usaha negara tidak dianggap termasuk ke dalam pengertian pengadilan khusus. Perkembangan peradilan tata usaha ini di Amerika Serikat juga sangat pesat, baik di tingkat federal maupun di tingkat negara bagian. Badan-badan peradilan administrasi atau tata usaha negara ini malah tidak dianggap bagian dari cabang kekuasaan yudikatif, melainkan dilihat sebagai bagian dari cabang kekuasaan eksekutif. Lembaga-lembaga ini pada mulanya memang tumbuh dan berkembang di lingkungan dan merupakan pemisahan fungsional dari kelembagaan badan-badan pemerintahan (*administrative agencies*). Akan tetapi, oleh karena fungsinya bersifat kuasiperadilan, maka lembaga-lembaga ini yang pada umumnya berbentuk '*commission*', biasanya disebut sebagai '*quasi-judicial administrative agencies*'.

Perkembangan hukum tata usaha negara (*administrative law*) dan peradilan tata usaha negara di Amerika Serikat yang mempunyai tradisi '*common law*', memang sangat berbeda dari tradisi '*civil law*' di Eropa Kontinental. Lembaga peradilan administrasi ini di Eropa berkembang dalam lingkungan sistem peradilan civil yang dipandang sangat penting kedudukan mulai abad ke-19, sedangkan di Amerika, lembaga ini berkembang dalam dan dari lingkungan badan-badan eksekutif pemerintahan. Karena pentingnya kedudukan lembaga peradilan administrasi negara ini di Eropa Barat (*administratieve rechtsspraak*) oleh Julius Stahl bahkan dirumuskan menjadi salah satu ciri penting negara hukum (*rechtsstaat*) dalam arti klasik²³. Menurut Stahl, negara yang tidak

23 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konpres, Jakarta, 2006, hal. 152.

memiliki lembaga peradilan administrasi negara, tidak dapat disebut sebagai Negara Hukum (*Rechtsstaat*).

Dalam tradisi '*common law*' di Inggris dan juga di Amerika Serikat, tidak dikenal adanya lembaga peradilan tersendiri di bidang hukum administrasi. Karena itu, yang tumbuh dalam praktik adalah pelembagaan fungsi-fungsi 'mengadili' itu dalam lingkungan eksekutif pemerintahan melalui badan-badan yang menjalankan fungsi kuasiperadilan. Karena itu, '*Quasi-judicial administrative agencies*' itu sendiri biasa dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh badan administrasi negara (*an action by an administrative agency*) dengan ciri-ciri dapat melakukan²⁴:

1. *Ascertain certain facts;*
2. *Hold hearings;*
3. *Weigh evidence;*
4. *Make conclusions from the facts as a basis for their official action;*
dan
5. *Exercises discretion of a judicial nature.*

Badan-badan administrasi semacam itu banyak sekali tumbuh di Amerika Serikat dengan kewenangan (i) mengadakan pemeriksaan persidangan seperti yang biasa dilakukan oleh badan-badan peradilan. Gugatan-gugatan persengketaan yang diajukan pihak-pihak diperiksa melalui persidangan untuk (ii) mendengarkan fakta-fakta pembuktian dan pembelaan diri pihak tergugat untuk akhirnya sampai pada (iii) kesimpulan dan putusan yang mengikat (*binding decision*)²⁵. Seperti halnya lembaga pengadilan, (iv) para pihak harus didengar dalam persidangan dan saksi-saksi yang diajukan juga (v) dapat dipanggil untuk memberi keterangan dalam persidangan dengan upaya paksa. Bahkan, lembaga kuasiperadilan ini juga memiliki kewenangan

24 In re Trickett, 27 Kan. App. 2d 651, 655-656 (Kan. Ct. App. 2000).

25 In re Speed Limit for the Union Pac. R.R., 610 N.W. 2d 677, 682 (Minn. Ct. App. 2000).

untuk memulihkan kerugian penggugat (*remedial action*) melalui eksekusi putusannya.

Namun, upaya hukum lanjutan atau banding atas putusan '*quasi-judicial administrative agencies*' tersebut bisanya juga tetap terbuka untuk dibawa ke pengadilan dalam lingkungan peradilan umum seperti '*district court*', sehingga oleh karena itu, secara praktis, lembaga-lembaga peradilan tata usaha negara tersebut tetap tidak dapat dilepaskan dari dan merupakan bagian integral dari sistem peradilan pada umumnya. Dengan demikian dalam praktik, lembaga-lembaga peradilan tata usaha negara itu juga dianggap merupakan peradilan khusus juga.

Dalam praktik, susunan majelis dan prosedur beracara di pengadilan-pengadilan khusus (*special courts*) dan apalagi lembaga-lembaga kuasipengadilan yang disebut sebagai '*quasi-judicial administrative agencies*' ini biasanya tidak sama dengan pengadilan pada umumnya. Kebanyakan hakim pada pengadilan khusus bukan sarjana hukum. Hakim pengadilan khusus dan lembaga kuasipengadilan memang tidak diharuskan secara mutlak harus berasal dari latar belakang hukum. Pernah ada yang mempersoalkan mengenai konstitusionalitas kebijakan demikian ini seperti tercermin dalam kasus *North versus Russell* pada tahun 1976. Tetapi, keberadaan hakim dan pengaturan mengenai hakim yang bukan sarjana hukum itu dibenarkan oleh Mahkamah Agung sebagai kebijakan yang sah secara konstitusional²⁶.

Yang lebih ditutamakan justru hakim yang berasal dari lingkungan spesifik sesuai dengan bidang yang ditangani. Tata cara rekrutmen para hakimnya juga berbeda satu sama lain. Pada umumnya hakim pengadilan khusus tidak bersifat

26 Dalam kasus ini, *North v. Russell*, 427 U.S. 328, 96 S. Ct. 2709, 49 L. Ed. 2d 534 (1976), Mahkamah Agung Amerika Serikat menilai hakim yang berasal dari kalangan yang bukan sarjana hukum adalah sah dan konstitusional menurut UUD Amerika Serikat asalkan tersedia hakim sarjana hukum untuk persidangan di lingkungan peradilan umum apabila hal itu diminta oleh para pihak yang berperkara.

karir, melainkan dipilih menurut prosedur yang tersendiri. Di samping itu, proses pemeriksaannya juga tidak mutlak sama dengan prosedur beracara di lingkungan peradilan pada umumnya. Biasanya proses pemeriksaan di pengadilan khusus lebih cepat dari pengadilan umum sesuai dengan prinsip '*speedy trial*'. Dengan demikian, proses pembuktian yang dilakukan terkadang cukup dilakukan secara formal berdasarkan doktrin mengenai 'kebenaran formil' sehingga dapat saja dipandang lebih mengutamakan keadilan prosedural daripada keadilan substansial.

Karena perkembangan-perkembangan tersebut di atas, sekarang di seluruh dunia ide pembentukan lembaga-lembaga peradilan khusus dan lembaga-lembaga kuasiperadilan ini juga diadopsi. Semua negara menganggapnya penting untuk diadopsi ke dalam sistem peradilan dan sistem pemerintahan masing-masing. Untuk menyebut contoh, dapat disebutkan beberapa lembaga di bawah ini yang dapat disebut sebagai lembaga kuasiperadilan dimaksud di atas, yaitu:

1. US Federal Aviation Administration
2. US Company Law Board;
3. US Commission of Inquiry;
4. US Patent and Trademark Office;
5. Philippines Commission on Elections;
6. Canadian International Trade Tribunal;
7. European Patent Office;
8. International Narcotics Control Board;
9. Sheriffs Principal in Scotland;
10. Ontarian Committees of Adjustment;
11. Californian Coastal Commission;
12. Election Commission of India;
13. Board of Patent Appeals and Interferences;

14. New Zealand's Broadcasting Standards Authority;
15. Canadian Transportation Agency;
16. Federal Communication Commission;
17. Federal Trade Commission;
18. Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU);
19. Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia (KIP);
20. Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia (Bawaslu);
21. Dan lain-lain.

Restrukturisasi fungsi mengadili: dekonsentrasi, desentralisasi, dan difusi

Secara umum dapat dikatakan bahwa konfigurasi kelembagaan fungsi-fungsi 'mengadili' di zaman sekarang memang terus mengalami perubahan dan perkembangan yang sangat dinamis. Sebabnya ialah kompleksitas kehidupan menuntut perubahan-perubahan yang sangat mendasar dalam cara negara menangani kasus-kasus pelanggaran sistem norma ideal, dan dengan keharusan menyelesaikan beraneka konflik dan perselisihan yang timbul melalui pelembagaan infra-struktur baru dengan pendekatan-pendekatan yang tidak statis. Bersamaan dengan itu, sistem norma ideal, baik di bidang hukum maupun etika, dalam kehidupan kontemporer berkembang sangat kompleks, dan penyimpangan-penyimpangan terhadapnya tidak lagi dapat ditangani dan dikoreksi hanya oleh sistem peradilan yang tersentralisasi dan terkonsentrasi di satu sistem kelembagaan. Bahkan, fungsi-fungsi penyelesaian sengketa yang semula dipandang cukup diselesaikan oleh lembaga peradilan dianggap tidak lagi memadai, sehingga muncul ide-ide mengenai '*out of court settlement*' di samping mekanisme '*in-court settlement*' yang lazim.

Karena itu, di samping mengadakan restrukturisasi sistem

peradilan dengan membentuk lembaga-lembaga peradilan yang bersifat khusus dan mengembangkan lingkungan-lingkungan peradilan yang terpisah-pisah, di semua negara, timbul pula kebutuhan untuk mengembangkan mekanisme hakim perdamaian, arbitrase, lembaga mediasi, dan sebagainya. Bahkan, di Amerika Serikat dewasa ini, pertumbuhan jasa konsultasi mediasi dan resolusi konflik berkembang luas dimana-mana dengan sebutan-sebutan, seperti '*Conflict Resolution and Mediation Center*'. Para ahli dari pelbagai latar belakang bidang keilmuan banyak sekali yang menawarkan jasa konsultasi semacam ini seperti dapat dilihat di dunia maya (internet). Mekanisme penyelesaian masalah-masalah hukum, seperti hukum keluarga, sengketa bisnis usaha kecil dan lain-lain yang apabila dilakukan melalui jalur peradilan akan memakan waktu dan biaya yang terkadang jauh lebih mahal dibandingkan dengan nilai kekayaan yang dipersengketakan. Dengan demikian, upaya dekonsentrasi, desentralisasi dan bahkan difusi fungsi-fungsi 'mengadili' dan penyelesaian masalah-masalah hukum tertentu dalam praktik dapat dipandang sebagai upaya yang jauh lebih efektif dan efisien untuk dikembangkan di zaman sekarang.

Karena itu, dapat dikatakan bahwa perkembangan ide pembentukan lembaga-lembaga peradilan khusus sebagaimana yang dibahas dalam buku ini juga terkait erat dengan kebutuhan untuk melakukan dekonsentrasi, desentralisasi, dan difusi terhadap fungsi-fungsi peradilan dalam pengertian konvensional. Dengan dekonsentrasi berarti fungsi-fungsi mengadili tidak lagi harus terkonsentrasi di satu institusi. Dengan desentralisasi berarti fungsi-fungsi mengadili tidak perlu lagi terpusat ke atas tetapi cukup diselesaikan pada tingkat bawah. Dengan difusi berarti fungsi-fungsi mengadili itu dewasa ini berkembang makin tersebar di banyak institusi, sehingga tidak semua masalah harus diselesaikan oleh lembaga peradilan dalam pengertian konvensional. Pendek kata, fungsi-fungsi mengadili itu di zaman sekarang mengalami differensiasi struktural yang makin kompleks dengan maksud untuk

efektifitas dan efisiensi perwujudan keadilan bagi semua (*justice for all*). Upaya-upaya differensiasi struktural terhadap sistem peradilan modern itu merupakan suatu keniscayaan untuk memenuhi kebutuhan akan rasa keadilan dalam peri kehidupan zaman modern atau bahkan pasca modern yang semakin kompleks ini.

Bahkan dewasa ini, Indonesia sendiri juga sudah mengadopsi ide-ide penyelesaian sengketa di luar pengadilan itu ke dalam sistem hukum nasional melalui pelbagai peraturan perundang-undangan tentang mediasi, arbitrase, dan sebagainya. Perkembangan sistem penyelesaian sengketa di luar peradilan atau '*out of court settlement*' ini tentu tidak cukup waktu untuk menguraikannya di sini. Yang penting diketahui, mekanisme arbitrase dan mediasi sudah dikembangkan dalam praktik penyelesaian perselisihan di Indonesia, terutama di lingkungan dunia usaha. Praktik mediasi di lembaga-lembaga pengadilan²⁷ juga terus berkembang, baik di lingkungan peradilan umum maupun peradilan agama.

Ketentuan mengenai mediasi di lingkungan pengadilan itu sendiri sebenarnya sudah dikenal zaman Hindia Belanda. Pasal 130 HIR dan Pasal 154 Rbg, memang mewajibkan hakim untuk terlebih dulu mendamaikan para pihak yang bersengketa sebelum substansi perkaranya diperiksa lebih lanjut sesuai hukum acara di pengadilan. Setelah reformasi, ketentuan mengenai mediasi dan juga tentang arbitrase itu lebih diperkuat lagi. Beberapa undang-undang yang memperkenalkan mekanisme penyelesaian di luar pengadilan ini, antara lain, adalah (i) UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan²⁸, (ii) UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen²⁹, (iii) UU

27 Baca Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, bertanggal 31 Juli, 2008.

28 Lihat Pasal 29 UU ini yang menyatakan: "dalam hal tenaga kesehatan diduga melakukan kelalaian dalam menjalankan profesinya, kelalaian tersebut harus diselesaikan terlebih dahulu melalui mediasi".

29 Pasal 23 UU ini menyatakan: "Pelaku usaha yang menolak dan/atau tidak memberi tanggapan dan/atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1), ayat (2), ayat (3),

No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia³⁰, (iv) UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup³¹, dan (v) UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa³², serta (vi) Peraturan Bank Indonesia No. 10/1/PBIO/2008 tentang Mediasi Perbankan, dan juga (vii) Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Dengan adanya mekanisme mediasi ini, beban pengadilan juga dapat ditekan, karena banyak kasus yang sudah dapat diselesaikan dengan baik tanpa harus diproses lebih lanjutnya melalui proses formal di pengadilan.

Di samping lembaga-lembaga kuasiperadilan dan mekanisme penyelesaian sengketa melalui *'out-of-court sttlement'*, dewasa ini berkembang pula ide mengenai sistem peradilan baru yang saya namakan sistem peradilan etika. Semua yang kita bahas di atas pada pokoknya berada dalam ranah dan konteks sistem hukum dan peradilan hukum. Sistem peradilan etika merupakan sesuatu yang sama sekali baru, yang dapat dikatakan bersifat melengkapi terhadap sistem peradilan hukum yang sudah ada. Saya sendiri sekarang ini memimpin sebuah lembaga baru yang dikategorikan sebagai lembaga pengadilan etika, yaitu dengan nama Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP)³³. Semua petugas penyelenggara pemilihan umum, terutama para komisioner Komisi Pemilihan Umum (KPU) beserta jajarannya di seluruh

dan ayat (4), dapat digugat melalui badan penyelesaian sengketa konsumen atau mengajukan ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen”.

30 Lihat Pasal 76 dan Pasal 89 ayat (4) undang-undang ini.

31 Lihat Pasal 83 ayat (3) undang-undang ini.

32 Lihat Pasal 6 ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) undang-undang ini.

33 Lihat UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum junctis UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum, dan Peraturan DKPP, KPU dan Bawaslu tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum (Peraturan DKPP No. Tahun 2012, Peraturan KPU No. Tahun 2012, dan Peraturan BAWASLU No. Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu), serta Peraturan DKPP No. Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum.

Indonesia dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) beserta jajarannya di seluruh Indonesia, diharuskan oleh UU untuk tunduk kepada Kode Etika Penyelenggara Pemilu yang disusun bersama oleh DKPP, KPU, dan Bawaslu. UU menyediakan ancaman sanksi bagi setiap aparat penyelenggara pemilu yang melanggar kode etik, yaitu berupa peringatan mulai dari yang ringan sampai yang keras, atau jikalau terbukti pelanggaran bersifat berat, diancam dengan sanksi pemberhentian tetap dari kedudukannya sebagai penyelenggara pemilihan umum.

Lembaga DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu) ini berbeda dari Komisi Yudisial yang meskipun berada di ranah cabang kekuasaan yudikatif, merupakan lembaga penegak kode etik hakim yang bersifat eksekutif. Komisi Yudisial tidak didesain sebagai lembaga peradilan sama sekali. Bahkan, semua lembaga-lembaga penegak kode etik yang lain, seperti Badan Kehormatan DPR, Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi, dan sebagainya, termasuk lembaga-lembaga sejenis di negara-negara lain, pada umumnya juga belum dapat dikaitkan dengan fungsi kuasipengadilan seperti yang dimaksudkan di atas, karena cara kerjanya sama sekali tidak berhubungan dengan ide peradilan. Sedangkan, DKPP jelas berfungsi sebagai pengadilan, meskipun tidak termasuk ke dalam ranah kekuasaan kehakiman atau cabang yudikatif. Putusannya ditentukan oleh UU bersifat 'final dan mengikat', dan prosedur kerjanya juga melakukan pemeriksaan persidangan dan lain-lain seperti halnya pengadilan. Namun demikian, keberadaan DKPP ini sebagai pengadilan juga berbeda dari hakikat keberadaan Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi yang sama-sama berada ranah sistem hukum. DKPP berada dalam ranah sistem etika, bukan dalam ranah sistem hukum. Suatu pelanggaran hukum dapat disebut juga merupakan pelanggaran etika, tetapi pelanggaran etika belum tentu merupakan pelanggaran hukum.

Dengan model percontohan DKPP ini di masa depan

kita dapat membangun pengertian baru tentang '*rule of ethics*' di samping '*rule of law*' yang sudah biasa dipahami selama ini. Dalam sistem '*rule of law*', sudah biasa kita kenal adanya '*code of law*' yang dilengkapi '*court of law*'nya sendiri sebagai lembaga yang menegakkan '*code of law*' itu. Karena itu, dalam sistem '*rule of ethics*', di samping dikenal adanya '*code of ethics*', juga harus didukung oleh infra-struktur penegak kode etik yang kita namakan '*court of ethics*'³⁴. Karena itu, DKPP dapat dikatakan sebagai proyek percontohan bagi upaya kita membangun pengertian baru mengenai sistem peradilan etika, yang tidak saja baru pertama di Indonesia, tetapi juga di dunia. Saya sungguh-sungguh ingin mengundang perhatian semua sarjana hukum mengenai pentingnya mempelajari segala aspek mengenai DKPP ini sebagai model kelembagaan sistem peradilan etika di masa depan. Tentu hal ini bukanlah pada tempatnya untuk dibahas lebih lanjut di sini. Hal ini sekedar menambah bukti bagi kita untuk memperlihatkan bahwa gejala differensiasi struktural, baik melalui dekonsentrasi, desentralisasi, maupun difusi fungsi-fungsi mengadili yang terjadi dewasa ini memang merupakan suatu keniscayaan yang tidak dapat kita hindari.

Karena itu, perhatian kita, para akademisi, para sarjana dan ahli hukum, dan praktisi hukum mengenai perkembangan konfigurasi kelembagaan sistem peradilan ini harus terus dikembangkan. Penelitian dan penulisan ilmiah mengenai peradilan khusus yang menjadi pusat perhatian Komisi Yudisial dengan menerbitkan buku ini sangat berharga untuk mengawali proses pengkajian yang lebih serius mengenai masalah ini. Kita hargai usaha Komisi Yudisial ini, sekaligus mengucapkan selamat kepada pimpinan Komisi Yudisial yang baru, dan selamat pula atas terbentuknya komisi ini melengkapi dan menyempurnakan sistem hukum dan peradilan di Tanah Air berdasarkan UUD 1945. Semoga kinerjanya

34 Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Rajawali Press, Jakarta, 2013.

terus membantu upaya kita membangun negara kita sebagai negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) dan sekaligus sebagai negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*).

Kepada semua dan tiap-tiap penulis yang menyumbangkan pemikirannya dalam buku ini, saya juga ingin secara khusus mengucapkan selamat dan menyampaikan penghargaan yang tinggi atas pandangan-pandangan mereka yang cerdas dan bermutu dalam buku ini. Saya percaya buku ini akan menarik perhatian para pembacanya. Dengan membaca buku ini, para pembacanya dapat menambah informasi pengetahuan dan bahkan wawasan mengenai masalah-masalah hukum dan keadilan, khususnya mengenai ide peradilan khusus dalam sistem peradilan di Tanah Air kita. Semoga Tuhan Yang Maha Kuasa senantiasa membukakan pikiran dan hati kita untuk Indonesia yang lebih berkeadilan di masa depan.

Jakarta, Juli 2013

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.



DAFTAR PUSTAKA

- Bamberger, Phylis Skloot. 2003. "Specialized Courts: Not a Cure-All." *Fordham Urban Law Journal* 30 (March).
- Davis, Wendy N. 2003. "Special Problems for Specialty Courts." *ABA Journal* 89 (February).
- Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- , Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, BIP-Gramedia, Jakarta, 2007.
- , Model-Model Peradilan Konstitusi di Berbagai Negara, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- , Hukum Tata Negara Darurat, Raja Grafindo, Jakarta, 2007.
- , Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu, Raja Grafindo, Jakarta, 2013.
- Wheeler, Russell R. 1987. "Courts of Limited and Specialized Jurisdiction." In *Encyclopedia of the American Judicial System*. Vol. 2. Edited by Robert J. Janosik. New York: Scribner's.

BAB I

SISTEM POLITIK DAN KEKUASAAN KEHAKIMAN

“Proses politik yang demokratis tidak saja tampak pada pihak yang diberi kewenangan membuat hukum yang harus merupakan hasil pemilihan umum tetapi juga tampak pada proses pembuatan keputusan yang melibatkan publik (bersifat partisipatif) dan dimusyawarahkan secara rasional (deliberatif).”

Demokrasi dan Hukum

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



Demokrasi dan Hukum memiliki kaitan yang sangat erat. Begitu banyak dan begitu bervariasi teori tentang demokrasi, baik yang menyangkut prinsip-prinsip yang mendasarinya maupun aspek-aspek yang terkandung dalam demokrasi tersebut. Setiap negara memilih teori demokrasi yang dipandang cocok untuk kemudian merumuskannya menjadi teks hukum. Karena itu kita harus menyimak UUD, UU dan peraturan perundang-undangan lainnya dari suatu negara untuk mengetahui demokrasi macam apakah yang hendak diwujudkan negara tersebut. Akan tetapi hukum tersebut harus dirumuskan, dibahas dan diputuskan secara demokratik.

Dalam sistem politik demokrasi, berbagai bentuk hukum, seperti UUD, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Daerah adalah produk proses politik yang demokratik. Proses politik yang demokratik tidak saja tampak pada pihak yang diberi kewenangan membuat hukum yang harus merupakan hasil pemilihan umum tetapi juga tampak pada proses pembuatan keputusan yang melibatkan publik (*bersifat partisipatif*) dan dimusyawarahkan secara rasional (*deliberatif*). Sebaliknya para penyelenggara negara dan aktor politik harus melaksanakan tugasnya berdasarkan hukum.

Hubungan demokrasi dengan hukum ditegaskan dalam Pasal 1 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945: (a) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, dan (b) Negara Indonesia adalah negara hukum. Rumusan yang terkandung dalam UUD tersebut sangatlah tepat karena alasan di bawah ini.

Hukum sebagai aplikasi teori demokrasi

Demokrasi tidaklah dapat mewujudkan dirinya sendiri. Berbagai jabatan penyelenggara negara, sistem pemilihan umum, daerah pemilihan, berbagai partai politik, mekanisme pencalonan, tempat pemungutan suara, surat suara, dan penyelenggara pemilihan umum tidaklah secara otomatis muncul dengan sendirinya. Daftar Pemilih yang berhak dan calon yang memenuhi persyaratan tidaklah muncul begitu saja. Kehendak dan komitmen suatu masyarakat untuk memerintah dirinya sendiri secara demokratik (berdasarkan kedaulatan rakyat) akan dapat diwujudkan menjadi kenyataan hanya melalui hukum. Ketika hendak menjabarkan demokrasi dalam hukum, maka nyatalah dengan segera bahwa pilihan penting harus dibuat dalam mengkonstruksi sistem kelembagaan yang dipandang mampu menghasilkan pemerintahan sendiri yang demokratik. Dalam teks hukum tersebut akan terlihat pilihan yang diambil dalam hukum mengenai sistem kelembagaan yang dipandang mampu mewujudkan pemerintahan berdasarkan kedaulatan rakyat tersebut.

Tidak ada kitab hukum yang merumuskan tujuannya sendiri, dan tidak ada kitab hukum yang mampu menilai apakah kitab hukum akan dapat mencapai tujuan itu. Di sinilah letak relevansi hukum (UUD, Undang-Undang, dan peraturan perundang-undangan lainnya) untuk menghubungkan dua bidang kajian dalam Ilmu Politik, yaitu Teori Demokrasi dalam arti filosofis-argumentatif-preskriptif sebagai bagian dari subkajian Filsafat Politik, dan Teori Demokrasi dalam arti empirik-objektif-eksplanatif sebagai bagian

dari subkajian Perbandingan Politik (ada pula yang menyebutnya sebagai Ilmu Politik Empirik). Profesor James Gardner merumuskan *Election Law* (teks hukum yang mengatur Pemilu) sebagai *applied democratic theory*.¹ Karena penjabaran demokrasi tidak hanya dirumuskan dalam berbagai Undang-Undang tentang Pemilu melainkan yang pertama pada UUD dan juga undang-undang lain, maka ungkapan yang lebih tepat adalah hukum (UUD, UU dan peraturan perundang-undangan lain) merupakan penerapan teori demokrasi yang diadopsi oleh suatu negara.

Teori demokrasi dalam arti filosofis mampu menawarkan berbagai gagasan tentang apa itu demokrasi, berbagai manfaat yang dapat diberikan, dan berbagai bentuk manfaat yang dapat diberikan oleh demokrasi tersebut. Teori demokrasi dalam arti empirik menawarkan berbagai alat analisis (seperti konsep, hipotesis, dan perspektif) untuk menguji apakah sejumlah ketentuan atau kelembagaan tertentu mampu secara aktual mencapai tujuan yang ditentukan. Sebagai subkajian Pemilu, berbagai undang-undang yang mengatur Pemilu (*election laws*) akan menjembatani kesenjangan antara cita-cita suatu bangsa mengenai negara demokrasi dengan kenyataan empirik yang seringkali masih jauh dari cita-cita tersebut. Singkat kata, hukum sebagai aplikasi demokrasi akan menggambarkan apakah suatu bangsa dapat dan seberapa jauh suatu bangsa sudah mewujudkan cita-cita kemanusiaan dewasa ini: hidup makmur dalam suatu negara di bawah pemerintahan demokratis yang adil dan kekal (*to live well under a just and lasting democracy*).

Karena itu hubungan demokrasi dengan hukum sangat penting dikaji karena dua hal berikut. Pertama, penjabaran gagasan tentang kedaulatan rakyat tidaklah tunggal karena tergantung pada teori demokrasi yang digunakan. Teori Demokrasi dalam arti filosofis, argumentatif, dan preskriptif, menawarkan berbagai

1 James A. Gardner, *Election Law as Applied Democratic Theory*, **Saint Louis University Law Journal**, Vol. 56, hlm. 689-700.

pemikiran tentang negara yang dibangun atas dasar kedaulatan rakyat.² Ada teori yang lebih mengedepankan demokrasi sebagai sumber seluruh tugas dan kewenangan negara atau seluruh fungsi pemerintahan. Teori demokrasi yang lain lebih menempatkan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan penggunaan seluruh fungsi negara. Akan tetapi ada pula teori demokrasi yang cenderung menyamakan kedaulatan rakyat dengan pemilihan umum yang dipandang tidak lebih sebagai prosedur yang sah mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan pemerintahan.³

Teoritisi lain memandang demokrasi dari segi derajat partisipasi warga negara dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik sehingga demokrasi diklasifikasi menjadi empat tingkat, yaitu minimalis-prosedural, agregatif, deliberatif, dan partisipatif.⁴ Teori Kedaulatan Rakyat yang manakah yang akan dilaksanakan oleh suatu negara dapat dilihat dalam teks hukum (UUD, UU dan peraturan perundang-undangan lainnya). Karena itu bukan tidak mungkin terjadi perbedaan atau kesenjangan antara teori/gagasan tentang kedaulatan rakyat dengan apa yang dirumuskan dalam teks hukum. Hal ini terjadi tidak hanya karena teks hukum tersebut mungkin campuran dari berbagai teori demokrasi tetapi juga karena teks hukum tersebut merupakan produk proses politik sehingga tergantung pada kesepakatan antar kekuatan politik pada waktu hukum itu ditetapkan.

Dan kedua, apa yang dirumuskan dan ditetapkan dalam teks hukum belum tentu dilaksanakan dan ditegakkan secara utuh dan

2 John S. Dryzek, *Democratic Political Theory*, dalam **Handbook of Political Theory**. 2004. SAGE Publications. 9 Sep. 2009.

3 Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, (London: Allen and Unwin, 1976); dan Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, (Cambridge MA: Harvard University Press, 1991).

4 Archon Fung, "Democratic Theory and Political Science: A Pragmatic Method of Constructive Engagement," *American Political Science Review*, Volume 101, Nomor 3 Agustus 2007.

konsisten sesuai dengan teks hukum dalam praktek sehari-hari. Hal ini tidak saja berkaitan erat dengan perimbangan kekuasaan antar lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif ataupun proses politik pada umumnya tetapi yang tidak kalah penting adalah teks hukum (bahkan Kitab Suci sekalipun) hanya akan punya makna apabila diberi arti (sebagaimana dipahami) oleh manusia. Kalau yang pertama berkaitan dengan kepentingan elite yang berkuasa sedangkan yang kedua berkaitan dengan tingkat pemahaman dengan berbagai latar belakang berbagai kalangan dalam organisasi masyarakat sipil dan warga negara pada umumnya. Begitu banyak negara demokrasi di dunia ini tetapi terjemahan kedaulatan rakyat di setiap negara tidaklah persis sama walaupun berdasarkan sejumlah prinsip demokrasi yang sebagian besar mungkin sama. Bahkan sejumlah negara yang menerjemahkan kedaulatan rakyat dalam teks hukum secara kurang lebih sama juga belum tentu dilaksanakan dan ditegakkan dalam praktek secara kurang lebih sama pula.

Kalau alasan pertama di atas banyak dibantu oleh Teori Demokrasi yang dapat disimak pada Filsafat Politik, sedangkan alasan yang kedua ini akan dapat dibantu oleh Teori Demokrasi dalam arti empirik, objektif dan eksplanatif. Pengujian teori demokrasi secara empirik akan memperlihatkan kepada kita tidak saja kesenjangan antara seharusnya (teori demokrasi yang sudah diterjemahkan menjadi teks hukum) dengan kenyataannya tetapi juga memberikan penjelasan mengapa terjadi kenyataan yang berbeda dengan seharusnya tersebut.

Kalau demokrasi dirumuskan sebagai pemerintahan (seluruh fungsi negara) dari rakyat, oleh rakyat dan/atau oleh yang mewakili rakyat, dan untuk rakyat, maka hukum (UUD, UU, dan peraturan perundang-undangan lainnya) perlu mengatur apa saja yang menjadi fungsi negara yang dimiliki rakyat tersebut, bagaimana rakyat mendelegasikan sebagian fungsi negara tersebut kepada para penyelenggara fungsi negara, siapa saja

dari warga negara yang berhak menjadi penyelenggara negara, bagaimana mereka mendapatkan kewenangan dan bagaimana mereka menyelenggarakan fungsi negara, untuk siapa tugas dan kewenangan negara itu dilaksanakan, dan bagaimana penyelenggara negara mempertanggungjawabkan pelaksanaan fungsi negara tersebut kepada rakyat.

Sistem politik demokrasi dibangun atas sejumlah prinsip, seperti partisipasi warga negara; kesetaraan warga negara (*equality*); pluralisme dan toleransi politik; transparansi dan akuntabilitas; Pemilu yang diselenggarakan secara periodik, bebas, adil, dan tertib; hak dan kebebasan politik dan hak asasi manusia pada umumnya; *rule of law* dan *control of the abuse power*; pembagian kekuasaan negara dan otonomi daerah; partai politik sebagai jembatan antara rakyat dengan negara dan sebagai pintu masuk untuk jabatan politik; dan kebebasan ekonomi. Karena itu sistem politik demokrasi terdiri atas banyak aspek, seperti pembagian fungsi negara secara seimbang dan saling mengawasi; *rule of law*; hak asasi manusia dalam bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya; sistem perwakilan politik (unikameral atau bikameral); bentuk pemerintahan (parlementer, presidensial atau semi-presidensial); sistem pemerintahan lokal (desentralisasi, ataukah devolusi); sistem pemilihan umum (*proportional representation, majoritarian/plurality, atau Mix-Member Parliament*); sistem perwakilan kepentingan (pluralisme atau korporatisme masyarakat); hubungan politik dengan ekonomi (kapitalis atau sosialis); hubungan negara dengan agama (sekuler atau negara yang akomodatif terhadap agama); dan budaya demokrasi (*civic culture*).

Kalau kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD, sistem politik demokrasi (kedaulatan rakyat) macam apakah yang diadopsi dalam UUD 1945? Apabila hukum merupakan aplikasi teori demokrasi, demokrasi macam apakah yang diaplikasikan dalam UUD 1945? Berikut adalah penjabaran desain demokrasi yang dirumuskan dalam UUD 1945. Pertama, bentuk negara yang

dikehendaki adalah Republik sedangkan bentuk pemerintahan yang diadopsi adalah presidensial sehingga tidak saja presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum tetapi juga mengenal pemisahan kekuasaan legislatif yang dipegang DPR dari kekuasaan eksekutif yang dipegang Presiden.

Kedua, pembagian kekuasaan negara secara seimbang antara DPR, Presiden, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dan lembaga negara lainnya tetapi saling mengawasi. DPR memang memegang kekuasaan membentuk undang-undang tetapi tidak akan ada undang-undang kalau tidak disepakati bersama Presiden.⁵ Memang hanya Presiden yang berwenang mengajukan RAPBN, dan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang berwenang melaksanakan semua program pembangunan. Akan tetapi tidak akan ada anggaran pembangunan kalau tidak disetujui DPR karena seluruh jenis penerimaan dan pengeluaran negara harus mendapat persetujuan DPR. Apabila mayoritas anggota DPR berasal dari partai politik yang sama dengan Presiden, maka di atas kertas partai tersebut dengan leluasa dapat membuat undang-undang sesuai dengan kepentingannya. Kalau hal ini terjadi, Mahkamah Konstitusi dapat turun tangan membatalkan pasal-pasal yang bertentangan dengan UUD berdasarkan permohonan warga negara yang merasa hak konstitusionalnya dirugikan.

Ketiga, UUD 1945 mengadopsi sistem perwakilan politik yang hampir bikameral. Yang perlu diwakili melalui lembaga perwakilan tersendiri dalam proses pembuatan undang-undang tidak saja aspirasi orang (penduduk, rakyat) tetapi juga aspirasi ruang (wilayah, provinsi). Aspirasi rakyat diwakili oleh DPR, sedangkan aspirasi daerah diwakili oleh DPD. Disebut hampir bikameral karena anggota DPD dipilih melalui pemilihan umum dan dapat terlibat dalam proses legislasi (mengajukan RUU, ikut

5 Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012).

membahas RUU) dan pengawasan tetapi tidak ikut membuat keputusan tentang RUU tersebut. Alokasi kursi DPR kepada provinsi seharusnya berdasarkan prinsip *equal representation* dengan merujuk pada Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 (persamaan kedudukan segala warga negara dalam hukum dan pemerintahan) sehingga 'harga' satu kursi DPR untuk seluruh provinsi akan sama. Akan tetapi prinsip ini belum dilaksanakan karena DPD belum ikut mengambil keputusan perihal undang-undang. Alokasi kursi DPD kepada provinsi dilakukan berdasarkan prinsip kesetaraan daerah (provinsi) sebagaimana dijamin dalam Pasal 22C ayat (2) UUD 1945.

Keempat, DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, DPD sebagai representasi kepentingan daerah, Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota sebagai pengatur otonomi daerah dipilih setiap lima tahun melalui pemilihan umum yang diselenggarakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Karena Pasal 18 diubah lebih dahulu (Amandemen Pertama Tahun 1999) daripada Pasal 6 UUD (Amandemen Keempat Tahun 2002), maka rumusan mekanisme pemilihan Kepala Daerah Provinsi, dan Kepala Daerah Kabupaten/Kota masih bersifat umum, yaitu dipilih secara demokratis. Setelah perubahan Pasal 6 UUD 1945 yang pada dasarnya merupakan 'pemurnian' bentuk pemerintahan presidensial, tidak bisa lain pemilihan kepala daerah harus dilakukan melalui Pemilu. Itulah sebabnya mulai tahun 2005, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan secara langsung melalui Pemilu.

Kelima, sistem pemilihan umum untuk memilih presiden dan wakil presiden sudah secara lengkap dan jelas dirumuskan dalam UUD. Akan tetapi tetapi sistem pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD belum ditentukan kecuali pesertanya, yaitu partai politik. UUD sudah menentukan perseorangan sebagai peserta Pemilu anggota DPD, provinsi sebagai daerah pemilihan

anggota DPD, jumlah kursi DPD untuk setiap provinsi sama, dan pemberian suara kepada calon perseorangan sebagai model penyuaaraan tetapi belum menentukan Besaran Daerah Pemilihan (belum ditentukan jumlahnya), dan Formula Pemilihan. UUD juga sudah menetapkan komisi pemilihan umum sebagai penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Keenam, susunan negara Indonesia adalah negara kesatuan yang menjamin otonomi daerah seluas-luasnya bagi provinsi dan kabupaten/kota. Pembagian kewenangan antara Pusat dengan Provinsi, dan antara Provinsi dengan Kabupaten/Kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Negara juga menghormati kekhususan/keistimewaan dan hak tradisional suatu daerah. Dengan demikian, sistem pemerintahan daerah yang dikehendaki UUD 1945 bukan hanya desentralisasi dan *medebewind* (pembantuan) tetapi juga *devolusi* kewenangan.

Ketujuh, mengadopsi negara hukum (*rule of law*) yang tidak saja berupa penerapan hukum secara sama kepada semua warga negara apapun kedudukan dan latar belakangnya tetapi juga berbagai mekanisme untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) terhadap warga negara, seperti hak dan kebebasan warga negara, hak asasi manusia, dan lembaga yudisial yang independen beserta lembaga (Komisi Yudisial) yang mengawasinya. Bahkan UUD 1945 juga membentuk Mahkamah Konstitusi tidak saja untuk mengawal konstitusi tetapi juga untuk mencegah kesewenang-wenangan golongan mayoritas di DPR dan Presiden dan melindungi hak golongan minoritas.

Kedelapan, sistem kepartaian belum ditentukan dalam UUD tetapi UUD sudah menetapkan peran partai politik dalam penyelenggaraan negara, yaitu sebagai pintu masuk jabatan politik: mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden (Pasal 6A), dan menjadi peserta Pemilu anggota DPR dan DPRD (Pasal 22E ayat (3)). Selain itu, UUD juga sudah menjamin kemerdekaan warga

negara berkumpul dan berserikat sebagai dasar pembentukan partai politik. Pengaturan lebih lanjut mengenai peran partai politik sebagai jembatan antara rakyat dengan negara perlu dilakukan melalui undang-undang.

Kesembilan, UUD belum menentukan sistem perwakilan kepentingan tetapi sudah menentukan dasar pembentukannya melalui Pasal 28, yaitu 'kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang. Selain itu dasar konstitusional memperjuangkan kepentingan secara kolektif dirumuskan dalam Pasal 28C ayat (2) yang berbunyi: 'Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.' Belum diketahui ke mana arah perkembangan sistem perwakilan kepentingan nantinya: apakah pluralisme sebagaimana terjadi sekarang ini atautkah korporatisme masyarakat (*societal corporatism*).

Kesepuluh, UUD juga sudah menentukan sistem perekonomian Indonesia, yaitu alat dan sarana produksi yang menyangkut hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara untuk digunakan bagi kemakmuran rakyat sebesar-besarnya, sedangkan yang tidak menyangkut hajat hidup orang banyak dapat dimiliki oleh individu dan swasta; dan koordinasi proses produksi dan distribusi barang dan jasa yang menyangkut hajat hidup orang banyak dilakukan oleh negara, sedangkan yang tidak menyangkut hajat hidup orang banyak oleh swasta.

Dan kesebelas, UUD juga telah menetapkan hubungan negara dengan agama dalam Pasal 28E: 'Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya,'; dan Pasal 29: 'Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa,' dan 'Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu.'

Pemilu dan hukum

Setelah kita menyimak secara ringkas penjabaran ‘kedaulatan rakyat’ dalam UUD 1945, berikut akan disajikan bagaimana keterkaitan hukum dalam format undang-undang dengan proses penyelenggaraan Pemilihan Umum. Hubungan Pemilu dengan hukum akan dilihat pada empat aspek, yaitu Isu yang Diatur dalam Undang-Undang Pemilu, Indikator Pemilu Berintegritas, *Predictable Procedures*, dan Pelembagaan Konflik.

Isu-isu yang diatur dalam UU Pemilu

Isu-isu yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu mencakup banyak hal, seperti sistem pemilihan umum, proses penyelenggaraan Pemilu, mekanisme penyelesaian berbagai bentuk sengketa Pemilu dan proses penegakan hukum Pemilu, partisipasi berbagai unsur masyarakat dalam proses penyelenggaraan Pemilu, dan peran berbagai instansi pemerintah dalam proses penyelenggaraan Pemilu. Sistem pemilihan umum anggota DPR yang diatur dalam UU Nomor 8 Tahun 2012 ditandai oleh lima unsur berikut:

- a. Besaran Daerah Pemilihan: provinsi atau bagian-bagian provinsi berdasarkan jumlah penduduk sebagai lingkup daerah pemilihan, dan 3 sampai dengan 10 kursi sebagai jumlah kursi setiap Dapil (*multi-member constituency*).⁶
- b. Partai Politik sebagai Peserta Pemilu, pengajuan daftar calon oleh partai politik berdasarkan nomor urut (Pola Pencalonan berdasarkan *party-list*), sekurang-kurangnya 30% perempuan dalam daftar nama calon untuk setiap

6 Alokasi kursi DPR kepada setiap provinsi yang termuat dalam Lampiran UU Nomor 8 Tahun 2012 belum mencerminkan prinsip *equal representation* yang dijamin oleh Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 karena provinsi yang mengalami *over representation* (seperti Sulawesi Selatan, Aceh dan Sumatera Barat) dan provinsi yang mengalami *under representation* (seperti Riau, Sumut, dan NTB) terletak di luar Pulau Jawa.

Dapil, dan sekurang-kurangnya seorang perempuan dalam setiap tiga calon.

- c. Pemilih memberikan suara kepada satu nama calon, atau, kepada satu partai politik, atau, memberikan suara kepada satu partai dan satu nama calon yang diajukan partai tersebut. Suara yang diberikan pemilih kepada satu nama calon akan dengan sendirinya memberikan suara kepada partai yang mengajukan calon tersebut sehingga tidak saja mempengaruhi perolehan kursi partai tetapi juga ikut menentukan calon terpilih.⁷
- d. Formula Pemilihan yang digunakan adalah *proporsional representation*, sisa kursi dibagikan kepada partai politik berdasarkan urutan sisa suara terbanyak (*the largest reminding*), dan penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan urutan suara terbanyak.⁸
- e. Ambang-Batas untuk dapat memiliki kursi di DPR ditetapkan sebesar 3%.

Selain mengatur seluruh unsur sistem pemilihan umum, Undang-Undang Pemilu juga mengatur tentang tiga pilar

7 Ketentuan seperti ini sesungguhnya dapat dikategorikan sebagai melanggar konstitusi karena suara yang diberikan kepada Partai Politik sebagai Peserta Pemilu dinilai lebih rendah daripada suara yang diberikan kepada nama calon. Digolongkan sebagai melanggar UUD karena Pasal 22E ayat (3) UUD 1945lah yang menetapkan peran partai politik sebagai Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD.

8 Sistem pemilihan umum anggota DPR dan DPRD yang diatur dalam UU Nomor 8 Tahun 2012 terdapat kontradiksi atau ketidak-konsistenan antara pola pencalonan yang berdasarkan daftar partai (*party-list* atau *closed-list*) dengan penetapan calon terpilih yang dilakukan berdasarkan urutan suara terbanyak (*open-list*). Karena penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan urutan suara terbanyak, maka tujuan Pasal 56 (sekurang-kurangnya satu perempuan dalam setiap tiga calon) tidak akan tercapai.

Pemilu, yaitu Pemilih, Peserta dan Calon, dan Penyelenggara Pemilu. Tidak ada Pemilu kalau ketiga pilar ini tidak ada. Siapa saja yang berhak memilih, prosedur yang harus dipenuhi untuk dapat menggunakan hak pilih, model pendaftaran dan/atau pemutakhiran daftar pemilih yang digunakan, dan prosedur penyusunan daftar pemilih, merupakan sejumlah isu yang diatur mengenai Pemilih. Persyaratan yang harus dipenuhi, dan proses verifikasi pemenuhan persyaratan untuk penetapan Peserta Pemilu baik Partai Politik untuk Pemilu Anggota DPR dan DPRD maupun Perseorangan untuk Pemilu Anggota DPD, merupakan sejumlah isu yang diatur mengenai Peserta Pemilu. Persyaratan yang harus dipenuhi Partai Politik untuk dapat mengajukan daftar calon, prosedur yang harus dilakukan untuk memilih calon, tata cara penyusunan dan pengajuan daftar calon, persyaratan yang harus dipenuhi oleh calon untuk pendaftaran, verifikasi dan penetapan sebagai Calon, merupakan sejumlah isu yang diatur mengenai Calon anggota DPR dan DPRD.

Segala hal ihwal Penyelenggara Pemilu mulai dari tugas dan kewenangan, struktur organisasi KPU, persyaratan menjadi anggota KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten-Kota, dan mekanisme seleksi dan pemilihan calon sampai pada pengangkatan dan pemberhentian diatur dalam UU tentang Penyelenggara Pemilu. UU Pemilu juga mengatur berbagai peran yang harus atau dapat dilakukan oleh instansi pemerintah untuk memfasilitasi data penduduk dan pemilih, memfasilitasi data partai politik yang telah memiliki status badan hukum, dan memfasilitasi proses seleksi keanggotaan badan penyelenggara Pemilu.

UU Pemilu juga mengatur Proses Penyelenggaraan Pemilu yang pada dasarnya menyangkut pengaturan seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu. Yang perlu diatur untuk setiap tahapan berikut mencakup, antara lain persyaratan yang harus dipenuhi, tata cara dan prosedur pelaksanaan yang harus diikuti, dan jangka waktu yang harus ditepati. Tahapan penyelenggaraan Pemilu yang

perlu diatur lengkap, jelas dan konsisten adalah (1) pendaftaran dan/atau pemutakhiran daftar pemilih; (2) pendaftaran, penelitian dan penetapan Peserta Pemilu; (3) alokasi kursi dan penetapan daerah pemilihan; (4) pendaftaran, penelitian dan penetapan daftar calon; (5) pelaksanaan kampanye pemilihan umum dan pelaporan dana kampanye Pemilu; (6) pemungutan dan penghitungan suara di TPS; (7) rekapitulasi hasil perhitungan suara dari PPS sampai pada KPU; (8) penetapan dan pengumuman hasil Pemilu; (9) penetapan calon terpilih; dan (10) peresmian keanggotaan calon terpilih anggota DPR dan DPRD.

Untuk menjamin rasa adil dan tepat waktu dalam proses penyelenggaraan Pemilu, UU Pemilu juga mengatur proses penyelesaian sengketa Pemilu, proses penegakan ketentuan Pidana, proses penegakan ketentuan Administrasi Pemilu, dan proses penyelesaian perselisihan hasil Pemilu beserta instansi yang bertugas menyelesaikan masing-masing proses penegakan hukum tersebut. Hal lain yang juga diatur dalam UU Pemilu adalah berbagai bentuk partisipasi dari berbagai kalangan masyarakat dalam proses penyelenggaraan Pemilu. Pengaturan tentang partisipasi masyarakat tidak hanya berisi persyaratan yang harus dipenuhi untuk dapat berpartisipasi tetapi juga berbagai bentuk partisipasi yang dapat dilakukan. Selain menggunakan hak pilih, pemilih juga dapat melakukan pengawasan dengan melaporkan dugaan pelanggaran ketentuan Pidana ataupun pelanggaran ketentuan Administrasi Pemilu kepada instansi yang berwenang. Kelompok masyarakat yang bergerak dalam ranah pengawasan dapat pula melakukan pemantauan Pemilu dan melaporkan dugaan pelanggaran ketentuan Pidana atau pelanggaran ketentuan Administrasi Pemilu kepada instansi yang berwenang. Berbagai organisasi masyarakat sipil, seperti LSM dan Ormas dapat pula melaksanakan sosialisasi Pemilu ataupun pendidikan pemilih (*Voters Education*) bekerjasama dengan KPU. Lembaga Survey dapat melaporkan hasil jajak pendapat mengenai kecenderungan perilaku memilih, ataupun, melaporkan hasil Hitung Cepat (*Quick*

Count) terhadap hasil perhitungan suara sejumlah TPS sampel.

Setiap tahapan Pemilu kemudian diatur lebih rinci secara teknis oleh KPU. Pengaturan setiap tahapan secara teknis dan rinci oleh KPU inilah yang disebut *electoral regulation*. Setiap Partai Politik Peserta Pemilu diwajibkan menyusun Visi, Misi dan Program Partai untuk disampaikan kepada pemilih pada masa kampanye; apa saja bentuk dan media yang dapat digunakan Partai untuk menyampaikan Visi, Misi dan Program Partai tersebut; siapa saja yang bertanggungjawab dalam pelaksanaan kampanye; dan siapa saja yang dapat dan tidak dapat mengikuti kampanye Pemilu, merupakan sejumlah isu yang diatur secara teknis oleh KPU.

Tata cara pemberian suara secara sah (apakah pemberian suara dilakukan secara manual dengan menggunakan surat suara ataukah menggunakan perangkat teknologi informasi (*E-Voting*), pemberian suara yang dikategorikan tidak sah, bagaimana suara dihitung di TPS, bagaimana wakil partai politik peserta Pemilu menyampaikan keberatan terhadap proses pemungutan dan penghitungan suara di TPS, dan bagaimana seluruh asas Pemilu Demokratik dilaksanakan dalam proses pemungutan dan penghitungan suara di TPS, merupakan serangkaian isu yang diatur dalam Peraturan KPU tentang Tata Cara Pemungutan dan Penghitungan Suara di TPS.

Siapa yang berhak mengajukan keberatan terhadap hasil Pemilu yang ditetapkan KPU (*electoral contest*), persyaratan yang harus dipenuhi untuk dapat mengajukan keberatan, bukti-bukti yang dapat diajukan untuk mendukung pengajuan keberatan, kepada institusi apa keberatan itu diajukan, dan jangka waktu pengajuan keberatan, merupakan sejumlah isu yang diatur dalam proses penyelesaian perselisihan hasil Pemilu.

Singkat kata, dalam UU Pemilu tergambar secara jelas tidak saja demokrasi *electoral* macam apakah yang hendak dilaksanakan oleh suatu negara tetapi juga sistem politik demokrasi macam apakah yang hendak diwujudkan.

Pemilu dan hukum: pemilu yang Berintegritas

Pemilu yang berintegritas (*electoral integrity*) alias Pemilu Demokratik ditandai oleh empat indikator berikut. Pertama, seluruh proses tahapan pemilihan umum diselenggarakan berdasarkan peraturan perundang-undangan (hukum positif) dan Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Peraturan perundang-undangan (UU dan Peraturan KPU) yang mengatur Pemilu tersebut harus memenuhi dua persyaratan, yaitu merupakan penjabaran asas-asas Pemilu Demokratik, dan mengandung kepastian hukum. Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 dan Undang-Undang Pemilu menyebut asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, transparan dan akuntabel sebagai asas Pemilu Demokratik. Pemilu demokratik dalam forum internasional seringkali dilukiskan sebagai *free and fair election*. Peraturan perundang-undangan tentang Pemilu yang mengandung kepastian hukum adalah mengatur seluruh aspek tahapan Pemilu (tidak mengandung kekosongan hukum), seluruh ketentuan yang mengatur Pemilu konsisten satu sama lain (tidak mengandung kontradiksi), seluruh ketentuan yang mengatur Pemilu mengandung pengertian tunggal (tidak mengandung multi-tafsir), dan seluruh ketentuan yang mengatur Pemilu dapat dilaksanakan dalam praktek.

Walaupun bukan hukum positif, Kode Etik Penyelenggara Pemilu juga harus memenuhi dua syarat: merupakan penjabaran seluruh prinsip dasar etika yang dapat menjamin perilaku penyelenggara Pemilu yang baik, dan mengandung kepastian 'hukum.' Yang termasuk prinsip dasar etika penyelenggara Pemilu yang baik adalah kemandirian dan sikap nonpartisan, ketaatan pada hukum, sikap adil secara substansial dan prosedural, transparansi dan akuntabilitas, melayani pemilih menggunakan hak pilihnya, pencegahan konflik kepentingan, profesionalisme, dan pemberian informasi yang akurat. Kedelapan prinsip dasar etika ini perlu dirumuskan secara lengkap dalam bentuk *do and don't* (menjabarkan seluruh prinsip dasar etika tanpa ada yang ketinggalan), penjabaran

seluruh prinsip etika konsisten satu sama lain, dan penjabaran setiap prinsip etika mengandung pengertian yang tunggal.

Indikator yang kedua adalah seluruh tahapan Pemilu diselenggarakan secara tepat waktu sehingga penyelenggara negara pengganti sudah ditetapkan oleh KPU sebelum masa jabatan penyelenggara negara yang digantikan berakhir. Ketiga, seluruh bentuk sengketa Pemilu (dugaan pelanggaran Ketentuan Pidana Pemilu, Ketentuan Administrasi Pemilu, ketentuan Tata Usaha Pemilu, dan Perselisihan Hasil Pemilu) diselesaikan tepat waktu dan adil (*timely and just electoral dispute resolution*). Dan keempat, hasil Pemilu yang ditetapkan dan diumumkan oleh KPU sepenuhnya sesuai dengan hasil pilihan pemilih: tanpa salah catat dan salah hitung, tanpa kebocoran, tanpa diperjual-belikan, dan tanpa manipulasi.

Pemilu dan hukum: *predictable procedures*

Pemilu Demokratik acapkali pula dirumuskan secara singkat sebagai *predictable procedures but unpredictable results*. Dua kata pertama berarti seluruh ketentuan yang mengatur prosedur Pemilu mengandung kepastian hukum sehingga setiap pemangku kepentingan Pemilu Demokratik memiliki pemahaman yang sama mengenai prosedur tersebut. Dua kata terakhir berarti tidak ada pihak yang mengetahui secara akurat hasil pemilihan umum. Berbagai Lembaga Survey dapat saja melakukan perhitungan cepat (*Quick Count*) atau *Exit Poll* untuk memperkirakan hasil Pemilu tetapi tidak akan pernah ada pihak yang mampu memperkirakan secara akurat hasil Pemilu. Sebaliknya, Pemilu Otoriter (*authoritarian election*) justru ditandai oleh prosedur yang tidak mengandung kepastian tetapi hasil pemilihan umum sudah diketahui bahkan sebelum Pemilu diselenggarakan (*unpredictable procedures but predictable results*).

Mengapa kepastian hukum itu begitu penting untuk menciptakan Pemilu yang demokratik? Secara teknis, Pemilu

dalam negara yang mengadopsi bentuk pemerintahan presidensial, merupakan prosedur dan mekanisme konversi suara rakyat (pemilih) menjadi kursi penyelenggara negara lembaga legislatif atau lembaga eksekutif baik pada tingkat nasional maupun lokal. Untuk mengonversi suara pemilih menjadi kursi anggota DPR, DPD dan DPRD atau menjadi kursi presiden dan wakil presiden, kepala daerah dan wakil kepala daerah diperlukan empat hal mutlak, yaitu sistem pemilihan umum, proses penyelenggaraan tahapan Pemilu, logistik Pemilu, dan penyelenggara Pemilu.

Undang-undang harus secara lengkap, jelas, dan konsisten mengatur seluruh unsur sistem pemilihan umum: (a) menetapkan secara tegas berapa jumlah kursi yang diperebutkan dan diperebutkan di daerah pemilihan macam apa (suara pemilih akan dikonversi menjadi berapa kursi di daerah pemilihan apa), (b) siapa saja yang menjadi peserta Pemilu, berapa jumlah calon diajukan, bagaimana calon ditentukan, dan bagaimana mengajukan calon (pihak yang bersaing mendapatkan kursi tersebut), (c) kepada siapa suara diberikan, pemilih dapat memberikan suara kepada berapa partai/calon, bagaimana pemilih menyatakan pilihannya secara sah, dan pemberian suara dilakukan secara manual atautkah menggunakan perangkat teknologi informasi, (d) bagaimana membagi kursi di setiap Dapil kepada Peserta Pemilu, atau bagaimana menentukan Calon Terpilih (bagaimana mengonversi suara pemilih menjadi kursi), (e) berapa persen jumlah suara sah yang harus dicapai untuk dapat memasuki DPR/D, dan (f) kapan berbagai jenis Pemilu diselenggarakan.

Undang-Undang juga harus mengatur secara lengkap, jelas dan konsisten seluruh tahapan proses penyelenggaraan Pemilu mulai dari pendaftaran dan/atau pemutakhiran daftar pemilih (persyaratan yang harus dipenuhi warga negara untuk dapat memilih); pendaftaran, verifikasi dan penetapan Peserta Pemilu (persyaratan yang harus dipenuhi oleh partai atau perseorangan menjadi Peserta dalam persaingan mendapatkan kursi), pendaftaran,

verifikasi dan penetapan daftar calon tetap (persyaratan yang harus dipenuhi oleh warga negara untuk dapat menjadi calon) sampai dengan penetapan dan pengumuman hasil Pemilu dan peresmian calon terpilih.

Perangkat ketiga yang diperlukan untuk mengonversi suara pemilih menjadi kursi adalah logistik Pemilu, seperti Daftar Pemilih Tetap untuk setiap TPS, Surat Suara (manual) atau perangkat komputer (*E-Voting* atau *E-Counting*), Kotak Suara, Bilik Suara, alat menyatakan pilihan, berbagai dokumen untuk Berita Acara, Sertifikat Hasil Perhitungan Suara, Pernyataan Keberatan (berserta salinannya), dan tinta Pemilu. Logistik Pemilu seperti ini diperlukan sebagai sarana dan alat kelengkapan untuk: menyatakan pilihan rakyat, tempat pemilih menyatakan pilihannya, mencatat pilihan rakyat, mengonversi suara rakyat, dan tempat menyimpan dokumen yang berisi suara rakyat. UU Pemilu juga harus mengatur secara lengkap, jelas dan konsisten seluruh aspek logistik Pemilu sehingga tidak saja pengadaan dan distribusinya efisien tetapi terutama menjamin berfungsinya seluruh logistik Pemilu sebagai sarana dan instrumen konversi suara pemilih menjadi kursi.

Hal keempat yang diperlukan untuk mengonversi suara pemilih menjadi kursi adalah badan penyelenggara Pemilu yang beranggotakan sejumlah orang yang tidak saja memiliki kapasitas tetapi juga integritas dan kemandirian, dan didukung oleh Sekretariat Jenderal yang berisi sejumlah personel yang profesional. Penyelenggara Pemilu ini bertugas menyiapkan, merencanakan, menyelenggarakan, dan mengendalikan seluruh tahapan Pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan, Kode Etik Penyelenggara Pemilu, dan tahapan waktu yang telah ditetapkan. Penyelenggara Pemilu inilah yang dalam praktek melaksanakan proses konversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur ketiga perangkat lunak dan satu perangkat keras tersebut. Undang-undang juga harus mengatur seluruh hal-ihwal penyelenggara

Pemilu ini secara lengkap, jelas dan konsisten satu sama lain.

Ketika undang-undang yang mengatur sistem pemilihan umum, proses penyelenggaraan tahapan Pemilu, logistik Pemilu, dan penyelenggara Pemilu mengandung banyak kekosongan hukum, kontradiksi, dan multi-tafsir, maka yang muncul bukan saja berbagai tuntutan untuk mendapatkan kepastian hukum tetapi juga ketidakpercayaan akan kemandirian dan netralitas Penyelenggara Pemilu, dan kekhawatiran akan perubahan hasil Pemilu, baik partai pemilik kursi maupun calon terpilih. Inilah yang terjadi pada Pemilu 2009 karena UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD merupakan UU Pemilu paling buruk yang pernah dimiliki Republik ini dari segi kepastian hukum. Lebih dari 30 aspek yang tidak diatur, lebih dari 16 ketentuan yang tidak konsisten dengan ketentuan lain, dan lebih dari 14 ketentuan yang bersifat multi-tafsir.⁹ UU Nomor 10 Tahun 2008 setidaknya-tidaknya sudah digugat 8 kali kepada Mahkamah Konstitusi (MK), dan sekurang-kurangnya 5 Peraturan KPU sudah digugat kepada Mahkamah Agung (MA).

Dalam beberapa putusannya mengenai pengujian undang-undang, MK terkadang berperan sebagai legislator karena mengajukan rumusan pengganti pasal yang dibatalkan, dan terkadang berperan sebagai MA karena menafsirkan undang-undang. Semua ini dilakukan demi kepastian hukum. Ketidakpastian hukum tersebut juga melahirkan ketidak-pastian hasil Pemilu: hari ini sejumlah suara (suatu kursi) di suatu Dapil diputuskan sebagai dimenangkan Partai X tetapi beberapa minggu kemudian muncul penetapan baru yang mengalihkan sejumlah suara/kursi tersebut kepada partai lain; dan hari ini A dinyatakan sebagai calon terpilih tetapi beberapa minggu kemudian muncul keputusan baru yang menetapkan B sebagai calon terpilih.¹⁰

9 Ramlan Surbakti, dkk., **Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Pembangunan Tata Politik Demokrasi**, (Jakarta: Kemitraan, 2009).

10 Sejumlah anggota Komisi II DPR pernah menyatakan kepada penulis

Apakah UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu sudah mengandung kepastian hukum? Begitu DPR dan Pemerintah menyepakati dan Sekretariat Negara memberi nomor atas produk legislasi ini, sejumlah kalangan langsung mengajukan permohonan kepada MK untuk membatalkan ketentuan tentang keanggotaan wakil partai dalam Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.¹¹ Apakah UU Nomor 8 Tahun 2012 yang mengatur pemilihan umum anggota badan legislatif pada tahun 2014 sudah mengandung kepastian hukum? Segera setelah dinyatakan berlaku, ketentuan tentang penerapan ambang batas DPR sekaligus sebagai ambang-batas masuk DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota langsung digugat oleh sejumlah pihak.¹² Sejumlah partai politik Peserta Pemilu 2009 yang tidak berhasil mencapai ambang-batas masuk DPR kemudian juga mengajukan permohonan kepada MK agar partai politik Peserta Pemilu 2009 yang berhasil memenuhi ambang-batas masuk DPR juga harus mengikuti verifikasi pemenuhan persyaratan menjadi Peserta Pemilu 2014.¹³ Gugatan ini semua diajukan karena berbagai ketentuan tentang prosedur demokrasi tersebut dipandang bertentangan dengan UUD 1945.

Dari segi kepastian hukum UU Nomor 8 Tahun 2012 memang sudah lebih baik daripada UU Nomor 10 Tahun 2008. Akan tetapi UU Nomor 8 Tahun 2012 juga masih mengandung sejumlah kekosongan hukum, multi-tafsir, dan kontradiksi. Salah satu isu dalam UU Nomor 8 Tahun 2012 yang banyak diperdebatkan publik adalah kebijakan peningkatan keterwakilan perempuan di DPR

mengenai kekhawatirannya akan ketidak-pastian posisinya sebagai anggota DPR.

- 11 MK mengabulkan permohonan ini sehingga DKPP kemudian sepenuhnya diisi oleh orang-orang nonpartai.
- 12 MK mengabulkan permohonan ini sehingga ketentuan ambang-batas sebesar 3% hanya berlaku untuk DPR saja.
- 13 MK mengabulkan permohonan ini sehingga semua partai politik yang mempunyai kursi di DPR juga mengikuti proses pendaftaran, verifikasi dan penetapan sebagai Peserta Pemilu.

dan DPRD. Upaya meningkatkan keterwakilan perempuan di DPR dan DPRD dimulai dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 untuk Pemilu 2004 yang dirumuskan sebagai 'partai politik wajib memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% di setiap daerah pemilihan.' Kemudian dalam UU Nomor 10 Tahun 2008 untuk Pemilu 2009 peningkatan keterwakilan perempuan di DPR dan DPRD dirumuskan sebagai 'partai politik Peserta Pemilu mengajukan sekurang-kurangnya 30% perempuan dalam daftar bakal calon anggota DPR dan DPRD di setiap daerah pemilihan,' dan 'setiap tiga calon dalam daftar calon tetap sekurang-kurangnya seorang perempuan,' tetapi belum disertai sanksi yang jelas bagi partai yang tidak mematuhi.

Pada UU Nomor 8 Tahun 2012 kebijakan peningkatan keterwakilan perempuan di DPR dan DPRD sama persis dengan rumusan pada UU Nomor 10 Tahun 2008 tetapi juga belum disertai sanksi yang jelas bagi pihak yang tidak memenuhi ketentuan tersebut. KPU kemudian berupaya mengisi kekosongan hukum tersebut dengan membuat Peraturan Pelaksanaan yang akan mengenakan sanksi berupa diskualifikasi sebagai Peserta Pemilu di suatu Daerah Pemilihan (Dapil) bagi partai yang tidak memenuhi ketentuan itu di Dapil tersebut. KPU tetap pada keputusannya ketika dalam Rapat Dengar Pendapat seluruh fraksi di Komisi II DPR meminta KPU mencabut ketentuan tentang sanksi tersebut.

Selain itu, Pasal 56 ayat (2) yang mewajibkan partai politik menempatkan sekurang-kurangnya seorang perempuan dalam setiap tiga calon diberi Penjelasan sebagai berikut: 'Dalam setiap 3 (tiga) bakal calon, bakal calon perempuan dapat ditempatkan pada urutan 1, atau 2, atau 3 dan demikian seterusnya, tidak hanya pada nomor urut 3, 6, dan seterusnya.' Penjelasan ini justru menimbulkan sekurang-kurangnya dua tafsiran. Pertama, hanya seorang perempuan yang dapat ditempatkan dalam setiap tiga calon. Tafsiran ini merupakan pengertian yang terkandung dalam rumusan Penjelasan tersebut. Kedua, satu sampai tiga orang

perempuan dapat ditempatkan pada setiap tiga calon. Tafsiran ini berasal dari pengertian yang terkandung dalam rumusan Pasal 56 ayat (2) yang mengharuskan setiap partai politik menempatkan sekurang-kurangnya seorang perempuan dalam setiap tiga calon. Seharusnya ketentuan Pasal 56 ayat (2) tersebut dijelaskan dengan rumusan berikut: 'Dalam setiap 3 (tiga) bakal calon, bakal calon perempuan dapat ditempatkan pada urutan 1 dan/atau urutan 2 dan/atau urutan 3 dan demikian seterusnya, tidak hanya pada nomor urut 3, 6 dan seterusnya. Peraturan KPU kemudian memperjelas maksud Penjelasan Pasal 56 ayat (2) tersebut sehingga lebih dari satu perempuan dapat ditempatkan dalam setiap tiga calon.

Keberatan dan protes banyak diajukan terhadap Peraturan KPU tentang Pendaftaran, Verifikasi dan Penetapan Daftar Calon Anggota DPR, DPD dan DPRD karena mengharuskan seseorang yang menjadi calon kepala daerah mengundurkan diri apabila menjadi calon anggota DPR atau DPRD. Setelah mengkaji keberatan yang diajukan berbagai pihak tersebut, KPU kemudian menyadari telah melakukan kekeliruan sehingga memutuskan mengoreksi keputusan tersebut. Dengan koreksi tersebut seorang calon kepala daerah tidak perlu mengundurkan diri kalau menjadi calon anggota DPR atau DPRD.

Setidak-tidaknya terdapat satu kekosongan hukum dalam UU Nomor 8 Tahun 2012 tersebut, yaitu dari mana 3 (tiga) kursi DPR untuk Provinsi Kalimantan Utara akan diperoleh.¹⁴ Sebagaimana diketahui UU tersebut tidak saja menetapkan jumlah anggota DPR yang akan dipilih dalam Pemilu tetapi juga jumlah Dapil tempat seluruh anggota DPR tersebut dipilih dan ditentukan.¹⁵

14 Provinsi Kalimantan Utara dibentuk pada akhir 2012 setelah UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD diundangkan pada tanggal 11 Mei 2012.

15 Ke-77 Dapil beserta jumlah alokasi kursi setiap Dapil ditetapkan dalam Lampiran yang tidak terpisahkan dari UU Nomor 8 Tahun 2012 tersebut.

Jumlah anggota DPR ditetapkan sebanyak 560 orang, dan jumlah Dapil untuk memilih seluruh anggota DPR ditetapkan sebanyak 77 beserta alokasi kursi untuk masing-masing Dapil.¹⁶ Setidaknya terdapat tiga kemungkinan dari mana 3 (tiga) kursi DPR akan diambil untuk Provinsi Kalimantan Utara. Pertama, dengan menambah jumlah kursi anggota DPR menjadi 563. Alternatif ini kemungkinan besar tidak akan dipilih tidak saja karena tidak populer tetapi juga karena semua Partai Politik Peserta Pemilu sudah mengajukan 560 nama calon kepada KPU. Kedua, mengambil kursi dari Provinsi yang mengalami kelebihan kursi bila dibandingkan dengan jumlah penduduknya. Tiga kursi itu dapat diambil dari satu provinsi yang mengalami kelebihan kursi sebanyak tiga atau lebih kursi, yaitu Sulawesi Selatan (seharusnya mendapat alokasi kursi sebanyak 19 kursi tetapi diberi 24 kursi), atau, diambil masing-masing satu kursi dari tiga provinsi yang mengalami kelebihan kursi. Pengambilan tiga kursi dari Provinsi Sulsel merupakan alternatif ideal karena bertujuan menjamin *equal representation* tetapi sejumlah pihak mungkin menolaknya.¹⁷ Dan ketiga, ketiga kursi untuk Provinsi Kalimantan Utara diambil dari kursi DPR untuk Provinsi Kalimantan Timur sebagai provinsi induk. Dapat dipastikan akan ada yang tidak setuju terhadap setiap alternatif jalan keluar tersebut. Demi kepastian hukum harus ada jalan keluar yang adil. Yang menjadi persoalan adalah siapa yang harus mengambil keputusan tentang asal ketiga kursi tersebut: DPR dan Pemerintah (yang menetapkan UU, termasuk alokasi kursi DPR untuk setiap Dapil), ataukah, KPU karena merevisi undang-undang memerlukan waktu yang relatif lama.

16 Sebanyak 14 Provinsi terdiri atas lebih dari satu Dapil, dan 19 Provinsi masing-masing terdiri atas satu Dapil. Nama Dapil untuk setiap Provinsi beserta alokasi kursi untuk setiap Dapil ditetapkan sebagai Lampiran UU Nomor 8 Tahun 2012.

17 Kalau tiga kursi dikurangi dari Provinsi Sulsel, alokasi kursi DPR untuk Sulsel juga masih berlebih. Provinsi Sulsel dan partai tertentu mungkin mengajukan keberatan.

Sejumlah contoh untuk berbagai bentuk ketidakpastian hukum tersebut dikemukakan secara panjang lebar untuk menunjukkan betapa kepastian hukum sangat diperlukan dalam proses penyelenggaraan Pemilu untuk menjamin *predictable procedures* tersebut.

Pemilu dan hukum: pemilu sebagai pelembagaan konflik

Pemilu adalah persaingan antar partai politik Peserta Pemilu dan/atau antar pasangan calon untuk meyakinkan rakyat yang berhak memilih agar memilih mereka menjadi penyelenggara negara lembaga legislatif atau eksekutif baik pada tingkat nasional maupun lokal. Definisi Pemilu seperti ini mengandung dua konsep penting, yaitu persaingan (kontestasi) antar partai politik atau antar pasangan calon untuk mendapatkan dan/atau mempertahankan kekuasaan (jabatan penyelenggara negara), dan partisipasi politik dari rakyat yang berhak memilih untuk menentukan siapa yang dipercaya menjadi penyelenggara negara.

Kata lain untuk Pemilu sebagai persaingan mendapatkan dan/atau mempertahankan kekuasaan adalah konflik. Salah satu faktor yang menentukan intensitas persaingan/konflik adalah persepsi pihak yang bersaing mengenai pentingnya kekuasaan (jabatan) tersebut bagi dirinya (apakah dipandang sebagai instrumen yang dapat dipenuhi sekarang atau nanti, ataukah, sebagai tujuan hidup yang harus diwujudkan segera), dan persepsi mengenai jumlah kekuasaan itu apakah berlimpah ataukah terbatas. Bila kekuasaan itu dipandang sebagai tujuan yang harus dicapai sekarang dan jumlahnya dianggap terbatas, maka konflik itu akan bersifat mendalam, bahkan mungkin akan mengarah pada kekerasan, baik fisik maupun simbolik.

Agar Pemilu sebagai konflik berlangsung secara damai alias tanpa kekerasan fisik dan simbolik, maka seluruh aturan main yang mengatur persaingan mendapatkan dan/atau mempertahankan

kekuasaan tersebut tidak saja harus mengandung kepastian hukum tetapi juga merupakan penjabaran asas-asas Pemilu yang Demokratik. Itulah sebabnya mengapa Pemilu acapkali pula dilukiskan sebagai pelembagaan konflik, yaitu aturan main persaingan antar partai/calon untuk mendapatkan dan/atau mempertahankan jabatan dirumuskan secara lengkap, jelas dan konsisten serta dilaksanakan dan ditegakkan secara konsisten pula. Apakah sudah ditetapkan prosedur dan mekanisme mengajukan pengaduan dan keberatan untuk berbagai jenis sengketa Pemilu? Apakah sudah ditetapkan mekanisme penyelesaian berbagai bentuk sengketa Pemilu yang tidak hanya adil tetapi juga tepat waktu?



Politik Hukum Penyelenggara Kekuasaan Kehakiman di Indonesia

Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H.



Pendahuluan

Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah merombak total struktur ketatanegaraan Indonesia. Perubahan yang paling mendasar adalah pergeseran dari supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menuju supremasi Undang-Undang Dasar. MPR yang dalam UUD 1945 diposisikan sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, namun dalam UUD 1945 pasca perubahan, MPR diposisikan tidak lebih tinggi dari lembaga-lembaga negara lainnya. Sebab, kekuasaan tertinggi dikembalikan kepada rakyat. Di mana kekuasaan tertinggi rakyat dilaksanakan oleh setiap lembaga negara berdasarkan Undang-Undang Dasar.

Tidak hanya sampai di sana, perubahan UUD 1945 juga menyentuh perombakan terhadap kekuasaan kehakiman. Cabang kekuasaan kehakiman yang pada awalnya hanya dilaksanakan oleh Mahkamah Agung (MA), namun dalam perubahan UUD 1945, MA tidak lagi sendiri. Melainkan berdiri sebuah lembaga negara baru di samping MA yang juga bertugas melakukan kekuasaan kehakiman.

Lembaga itu adalah Mahkamah Konstitusi (MK).

Lahirnya Mahkamah Konstitusi merupakan konsekuensi dari keperluan menyediakan institusi dan mekanisme untuk mengatasi kemungkinan persengketaan antar lembaga negara yang telah dijadikan sederajat dan saling mengendalikan (*checks and balances*)¹ setelah kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi. Selain itu, juga untuk memenuhi keinginan mengakomodasi gagasan *judicial review* ke dalam kekuasaan kehakiman. Diberikannya hak uji materiil kepada Mahkamah Konstitusi didasari keperluan adanya *checks and balances* antar lembaga negara.² Di mana melalui mekanisme uji materiil, produk hukum yang dikeluarkan pembentuk undang-undang dapat diuji konstitusionalitasnya melalui proses pengujian secara materiil oleh Mahkamah Konstitusi.

Selain itu, sekalipun lembaga uji materiil sudah ada sebelumnya, namun wewenang menguji undang-undang terhadap UUD dipegang oleh MPR. Kala itu, MPR yang merupakan lembaga politik diberikan kewenangan yang pada dasarnya merupakan kewenangan lembaga peradilan. Namun seiring dengan terjadi perubahan dari supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi,³ maka kehadiran MK sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang diberi kewenangan melakukan uji materiil terhadap undang-undang menjadi sebuah keniscayaan. Apalagi ide pembentukannya pun sudah sangat populer, sehingga pembentukannya melalui perubahan UUD 1945 dapat diterima banyak kalangan. Dialihkannya kewenangan uji materiil dari MPR ke Mahkamah Konstitusi menunjukkan adanya keinginan untuk menata sistem ketatanegaraan yang lebih proporsional.

-
- 1 Jimly Assididqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 22.
 - 2 Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2007, hlm. 96.
 - 3 Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, hlm. 7.

Dari sisi kelembagaan, dengan kehadiran Mahkamah Konstitusi, kekuasaan kehakiman pun memiliki dua kaki, yaitu MA dan MK. Di mana keduanya menempati posisi sejajar dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman. Hal itu tegas dinyatakan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, *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.*

Sekalipun keduanya sama-sama pelaku kekuasaan kehakiman, namun UUD 1945 telah mengatur sedemikian rupa pembagian kewenangan antara keduanya. Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 24A UUD 1945 diberi kewenangan untuk:

1. Mengadili pada tingkat kasasi;
2. Menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang;
3. Mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Sedangkan Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 berwenang untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

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; dan
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Dalam perjalanannya, ayunan langkah dua lembaga ini dalam menahkodai kekuasaan kehakiman untuk menegakkan hukum dan keadilan masih dibayangi berbagai persoalan. Diantaranya, masih terbuka ruang terjadinya tumpang tindih kewenangan Mahkamah

Agung dan Mahkamah Konstitusi. Sebab, kehadiran MK tidak saja untuk melaksanakan kewenangan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, melainkan juga melaksanakan fungsi peradilan dalam kasus-kasus konkrit, seperti memutus perselisihan hasil pemilihan umum.

Pelaksanaan kewenangan dimaksud membuka peluang terjadinya gesekan bahkan benturan kewenangan antara keduanya. Kondisi tersebut diperkirakan akan dapat menyebabkan terjadinya ketidakpastian atas perkara yang diadili. Apalagi jika putusan untuk satu objek perkara dijatuhkan secara berbeda atau saling bertolak belakang satu sama lain oleh keduanya.

Gesekan pelaksanaan kewenangan MK dan MA

Sesuai semangat awal pendiriannya, yaitu untuk mengakomodasi gagasan uji materiil, Mahkamah Konstitusi secara teoritik diidealkan sebagai mahkamah sistem hukum (*court of law*).⁴ Sedangkan Mahkamah Agung tetap dengan kedudukannya sebagai mahkamah keadilan (*court of justice*).⁵ Hanya saja, dengan kewenangan yang dimiliki sesuai Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, MK tidak hanya bertindak sebagai *court of law*, melainkan juga sebagai *court of justice*, khususnya untuk memutuskan pendapat DPR tentang dugaan pelanggaran yang dilakukan Presiden dan/atau Wakil Presiden, memutus sengketa/perselisihan hasil pemilihan umum dan memutus pembubaran partai politik.

Sebaliknya, Mahkamah Agung juga tidak sepenuhnya dapat bertindak sebagai *court of justice*, sebab MA juga melakukan *judicial review* yang merupakan ranah *court of law*. Di mana berdasarkan

4 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.

5 *Ibid.*

Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, Mahkamah Agung diberikan kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Realitas demikian menyebabkan kewenangan dua lembaga ini tidak terpisah secara tajam. Sehingga pelaksanaan kewenangan keduanya sangat mungkin saling bersinggungan satu dengan yang lain. Persinggungan dimaksud dapat saja menyebabkan terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman, terutama pada ranah sebagai *court of justice*. Pada gilirannya, tumpang tindih dimaksud dapat menimbulkan ketidakpastian hukum atas perkara dengan objek sama yang diadili oleh dua lembaga yang berbeda.

Dari masing-masing kewenangan yang dimiliki, wewenang penyelesaian sengketa pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan wewenang yang potensial untuk saling tumpang-tindih. Sebab, dalam penyelenggaraan pemilu dan pemilihan kepala daerah terdapat berbagai bentuk pelanggaran dan sengketa yang terjadi. Di mana pelanggaran dan sengketa tersebut sebagian diselesaikan melalui Mahkamah Agung dan/atau badan peradilan yang ada di bawahnya, sebagian lainnya diadili melalui Mahkamah Konstitusi.

Pembagian kewenangan seperti di atas diatur dalam beberapa undang-undang terkait pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah. *Pertama*, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Dalam undang-undang ini, penyelesaian sengketa administrasi akibat dikeluarkannya keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) diatur sebagai kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Agung.⁶ Selain itu, penyelesaian perkara tindak pidana pemilu,

6 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, Pasal 269. Pasal 269 ayat (1) menyatakan: *Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 268 ke pengadilan tinggi tata usaha negara dilakukan setelah*

juga diperiksa dan diputus oleh Pengadilan Negeri⁷ sebagai badan peradilan di bawah Mahkamah Agung. Sedangkan perselisihan hasil pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD diatur sebagai kewenangan Mahkamah Konstitusi.⁸

Kedua, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah. Penegakan hukum pidana pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh Pengadilan Negeri. Sedangkan penyelesaian sengketa administratif akibat dikeluarkannya keputusan KPU yang merupakan keputusan tentang hasil pemilihan umum dilakukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.⁹ Adapun penyelesaian sengketa terkait hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah tetap menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikannya.¹⁰

Berdasarkan ketentuan di atas dapat dipahami bahwa mekanisme penyelesaian sebuah sengketa yang memiliki beberapa dimensi persoalan diselesaikan oleh dua cabang kekuasaan kehakiman yang ada. Oleh sebab itu, jika satu sengketa memiliki beberapa dimensi persoalan, di mana satu sama lain dapat dipisahkan secara tegas, kiranya tidak akan menimbulkan persoalan. Namun

seluruh upaya administratif di Bawaslu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 259 ayat (2) telah digunakan.

- 7 *Ibid.*, Pasal 263. Ketentuan ini berbunyi: *Pengadilan negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilu paling lama 7 (tujuh) hari setelah pelimpahan berkas perkara.*
- 8 *Ibid.*, Pasal 272. Pasal 272 ayat (1) menyatakan: *Dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional, Peserta Pemilu dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU kepada Mahkamah Konstitusi.*
- 9 Undang-Undang 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *jo* Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 07 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Sengketa Mengenai Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada)
- 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 236C

bila dimensi satu persoalan dengan yang lainnya memiliki irisan yang saling bersinggungan, maka penyelesaian sengketa yang dihasilkan memiliki dua kecenderungan, yaitu: saling mendukung atau saling bertolak belakang.

Contohnya yang pertama adalah sengketa yang terjadi memiliki dimensi sengketa administratif dan tindak pidana pemilu. Sekalipun keduanya mungkin terjadi dalam satu kasus pemilu atau pemilukada, diyakini tidak akan menimbulkan persoalan seperti yang dikhawatirkan. Sebab, hanya Mahkamah Agung dan/atau badan peradilan di bawahnya yang berwenang mengadili kedua dimensi persoalan tersebut. Jika pun antara peradilan tata usaha negara yang memeriksa sengketa administrasi dengan peradilan umum yang memeriksa dugaan tindak pidana terdapat ketidakkonsistenan, masih ada Mahkamah Agung yang dapat mengontrolnya melalui proses kasasi.

Sedangkan contoh kedua adalah sengketa yang memiliki dimensi sengketa administrasi dan sengketa atau perselisihan hasil pemilu. Sengketa yang bersifat administrasi diadili dan diputus PTUN. Sedangkan penyelesaian sengketa hasil memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk mengadilinya. Sekalipun sengketa administrasi dan sengketa hasil berbeda, namun antara keduanya sulit untuk dipisahkan. Bahkan cenderung bercampur satu sama lain. Sehingga ruang terjadinya ketidakkonsistenan antara putusan sengketa administrasi dengan sengketa hasil terbuka lebar.

Dalam pelaksanaannya, uraian di atas terbukti adanya. Dalam kasus pelaksanaan kewenangan terkait pemeriksaan dugaan tindak pidana pemilu, peluang terjadinya tumpang tindih sangat kecil. Sebab, Mahkamah Konstitusi tidak pernah masuk ke ranah itu. Sekalipun terdapat sebagian persoalan yang diajukan ke MK berdimensi pidana, namun MK tidak pernah memutus terkait pidana. Hal itu sangat beralasan karena MK tidak memiliki kompetensi untuk itu. Sehingga pelaksanaan kewenangan MA

terkait pidana pemilu akan sangat jauh dari terjadinya benturan dengan pemeriksaan sengketa/perselisihan hasil pemilihan umum oleh Mahkamah Konstitusi.

Objek yang paling rentan untuk terjadinya gesekan adalah pelaksanaan kewenangan penyelesaian sengketa administratif oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dengan kewenangan penyelesaian sengketa/perselisihan hasil pemilihan umum oleh Mahkamah Konstitusi. Sebab, penyelesaian perselisihan hasil pemilu oleh MK akan berkaitan erat dengan keputusan-keputusan administratif yang dikeluarkan KPU dan KPU Daerah, di mana penyelesaiannya dilakukan oleh MA dan peradilan yang ada di bawahnya.

Selain itu, sengketa tata usaha terkait pemilihan umum dan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak saja terkait dengan keputusan Komisi Pemilihan Umum yang bukan mengenai hasil pemilu, melainkan juga keputusan Menteri Dalam Negeri atau Presiden tentang pengangkatan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih melalui proses pemilihan umum yang diselenggarakan oleh KPU dan/atau KPU Daerah.

Salah satu contoh adalah gugatan yang diajukan oleh Drs. W. Fidelis Pranda dan Pata Vinsensius sebagai pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Manggarai Barat, Propinsi Nusa Tenggara Timur terhadap Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.53-461, Tahun 2010, tanggal 9 Agustus 2010 tentang Pengesahan Pemberhentian dan Pengesahan Pengangkatan Bupati Manggarai Barat dan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor Nomor 132.53-462, Tahun 2010, tanggal 9 Agustus 2010 tentang Pengesahan Pemberhentian dan Pengesahan Pengangkatan Wakil Bupati Manggarai Barat, Propinsi Nusa Tenggara Timur.¹¹

Adapun pokok persoalan yang menjadi dasar pengajuan gugatan di PTUN adalah terkait dengan pelanggaran daftar pemilih

11 Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Nomor 346K/TUN/2011, Perkara Kasasi Tata Usaha Negara Antara Menteri Dalam Negeri RI melawan Drs. W. Fidelis Pranda, hlm. 2 .

tetap, pelanggaran dalam proses penghitungan suara, pelanggaran pidana pemilu berupa politik uang dan keputusan KPUD mengenai hasil pemilihan kepala daerah disertai berbagai pelanggaran sehingga dinilai tidak sah.¹² Terhadap gugatan tersebut, melalui putusan Nomor 159/G/2010/PTUN-JKT. tanggal 17 Maret 2011, Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta mengabulkan gugatan Penggugat dan membatalkan Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang pengangkatan Bupati dan Wakil Bupati Manggarai Barat hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah tahun 2010.¹³ Pada tingkat banding, putusan tersebut juga dikuatkan melalui putusan Nomor 88/B/2011/PT.TUN.JKT tanggal 26 Juli 2011.¹⁴ Begitu juga pada tingkat kasasi, Mahkamah Agung menolak kasasi yang diajukan oleh Menteri Dalam Negeri.¹⁵ Sehingga, dengan demikian keberadaan Bupati dan Wakil Bupati yang sebelumnya telah dilantik berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri menjadi tidak sah.

Padahal sebelumnya, objek perkara yang sama juga telah diperiksa oleh Mahkamah Konstitusi melalui pemeriksaan perkara perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diajukan Drs. W. Fidelis Pranda. Pemohon dalam perkara ini juga mengajukan dalil-dalil seperti diajukan dalam gugatan yang diajukan ke PTUN Jakarta. Hanya saja, Mahkamah Konstitusi menilai, dalil-dalil permohonan yang disampaikan tidak terbukti.¹⁶ Sehingga melalui putusan Nomor 38/PHPU.D-VIII/2010 tanggal 15 Juli 2010, Mahkamah Konstitusi menolak seluruh permohonan yang disampaikan.¹⁷ Sehingga dengan demikian,

12 *Ibid.*, hlm. 7-19.

13 *Ibid.* hlm. 23.

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*, hlm. 32.

16 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Nomor 38/PHPU.D-VIII/2010, Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Manggarai Barat Tahun 2010*, hlm. 78.

17 *Ibid.*, hlm. 79.

keterpilihan pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah Kabupaten Manggarai Barat adalah sah secara hukum. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut pun menjadi salah satu dasar bagi KPU Manggarai Barat untuk melanjutkan proses penetapan calon terpilih, mengajukan ke DPRD, Gubernur dan untuk dilanjutkan kepada Menteri Dalam Negeri untuk diterbitkan surat keputusan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih.

Dalam kasus di atas, yang terjadi adalah ketidaksinkronan antara putusan Mahkamah Agung dengan Putusan Mahkamah Konstitusi. Hal itu salah satunya disebabkan masih tidak jelas pemisahan kewenangan MA dan MK, khususnya pada ranah sebagai *court of justice*.

Kekaburan batas kewenangan tersebut salah satunya dilatarbelakangi kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam penyelesaian sengketa hasil pemilu dan pemilukada yang tidak hanya menilai sengketa hasil dalam arti perbedaan hasil penghitungan antara peserta pemilu dengan komisi pemilihan umum saja. Melainkan juga termasuk hal-hal yang mempengaruhi hasil pemilihan umum, terutama pelanggaran-pelanggaran yang dinilai mempengaruhi hasil pemilu yang dipersengketakan.

Hal itu bermula dari penafsiran MK terhadap penyelesaian sengketa hasil pemilukada yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam Pasal 106 UU Nomor 32 Tahun 2004 diatur:

1. Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.¹⁸

18 Kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilukada sebagaimana terdapat dalam pasal ini tidak lagi dilakukan oleh atau menjadi kewenangan MA, melainkan merupakan kewenangan MK berdasarkan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor

2. Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) *hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara* yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon.

Terkait penyelesaian sengketa hasil pemilukada, lebih lanjut Mahkamah Konstitusi mengatur tentang objek perselisihan pemilukada dalam Pasal 4 Peraturan MK Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah. Dalam ketentuan tersebut dinyatakan: *Objek perselisihan Pemilukada adalah hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh Termohon yang mempengaruhi: (a.) penentuan Pasangan Calon yang dapat mengikuti putaran kedua Pemilukada; atau (b.) terpilihnya Pasangan Calon sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah.*

Berdasarkan ketentuan di atas, Undang-Undang dan Peraturan MK hanya membatasi bahwa objek perselisihan hasil pemilukada adalah hasil penghitungan suara. Itupun hanyalah hasil yang mempengaruhi keikutsertaan pasangan calon pada putaran kedua atau hasil yang mempengaruhi keterpilihan pasangan calon.

Begitu juga dengan ketentuan Undang-Undang Pemilu yang membatasi bahwa objek sengketa hasil hanya sebatas perselisihan terkait penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional. Hal itu diatur dalam Pasal 272 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, *dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional, Peserta Pemilu dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU kepada Mahkamah Konstitusi.*

Dalam pelaksanaannya, perselisihan atau sengketa hasil pemilu dan pemilukada tidak saja dimaknai sebagai sengketa yang berkenaan dengan perbedaan dalam penghitungan hasil perolehan suara. Melainkan juga aspek yang mempengaruhi diperolehnya hasil. Tafsir itu diberikan MK seiring dengan adanya pertanyaan, apakah pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan perundang-undangan dalam proses Pemilukada yang dapat berpengaruh

32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

terhadap perolehan suara dan hasil penghitungan suara dapat dipandang menjadi bagian sengketa PemiluKada yang juga menjadi kewenangan Mahkamah untuk menilai dan memutusnya?¹⁹

Dalam menilai ketentuan Pasal 106 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *jo* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, MK memberikan tafsir sebagai berikut:

Harus diakui bahwa kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sifatnya sangat terbatas dan kaku, ...²⁰

....Tidak dapat dinafikan bahwa seluruh penyimpangan yang terjadi dalam proses dan tahapan PemiluKada akan sangat berpengaruh secara mendasar pada hasil akhir, dan dengan absennya penyelesaian sengketa secara efektif dalam proses PemiluKada, mengharuskan Mahkamah untuk tidak membiarkan hal demikian apabila bukti-bukti yang dihadapkan memenuhi syarat keabsahan undang-undang dan bobot peristiwa yang cukup signifikan.²¹

Menimbang bahwa dalam memutus perselisihan hasil PemiluKada, Mahkamah tidak hanya menghitung kembali hasil penghitungan suara yang sebenarnya dari pemungutan suara tetapi juga harus menggali keadilan dengan menilai dan mengadili hasil penghitungan yang diperselisihkan, sebab kalau hanya menghitung dalam arti teknis-matematis sebenarnya bisa dilakukan penghitungan kembali oleh KPUD sendiri di bawah pengawasan Panwaslu dan/atau

19 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-IV/2008, *Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Propinsi Jawa Timur*, tanggal 28 November 2008, hlm. 113.

20 *Ibid.*, hlm. 126.

21 *Ibid.*, hlm. 127.

aparatus kepolisian, atau cukup oleh pengadilan biasa. Oleh sebab itu, Mahkamah memahami bahwa meskipun menurut undang-undang, yang dapat diadili oleh Mahkamah adalah hasil penghitungan suara, namun pelanggaran-pelanggaran yang menyebabkan terjadinya hasil penghitungan suara yang kemudian dipersengketakan itu harus pula dinilai untuk menegakkan keadilan.²²

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas, lembaga ini berpendapat, MK memang dilarang untuk menangani pelanggaran tindak pidana dan pemilukada, tetapi bukan berarti MK tidak boleh mengadili setiap pelanggaran yang berakibat pada hasil penghitungan suara.²³ Tafsir inilah yang kemudian berkembang dan berujung dengan praktik bahwa MK juga memeriksa apakah dalam pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah terjadi pelanggaran yang bersifat terstruktur, massif, dan sistematis.

Hal itu merupakan konsekuensi dari pengembangan paradigma baru dalam menangani sengketa pemilukada oleh MK. Di mana penyelesaian sengketa pemilukada tidak semata-mata terpaku pada aspek kuantitatif, yakni sengketa angka-angka hasil penghitungan suara. Melainkan juga pada aspek kualitatif pemilu, yaitu proses pemilu yang memengaruhi kualitas pemilu yang “luber dan jurdil”.²⁴ Oleh karena itu, mau tidak mau MK mesti menilai dalil-dalil permohonan penyelesaian sengketa pemilukada mengenai berbagai pelanggaran-pelanggaran pemilu yang dianggap menciderai sebuah pemilu yang jujur dan adil. MK beralasan, terobosan ini adalah guna memajukan demokrasi dan melepaskan diri dari kebiasaan praktik pelanggaran dalam pemilu.²⁵

22 *Ibid.*, hlm. 129.

23 *Ibid.*

24 Tim Peneliti, *Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilukada yang Bersifat Sistematis, Terstruktur dan Massif*, Jurnal Konstitusi Volume 9 Nomor 1, Maret 2012, hlm. 208.

25 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008, *Op.cit.*, hlm. 129.

Sepanjang tahun 2008-2011, dari 32 permohonan penyelesaian sengketa pemilukada yang dikabulkan, 21 diantaranya merupakan permohonan yang dikabulkan dengan alasan terjadinya pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur, dan massif.²⁶

Terlepas dari alasan konstitusional yang dapat membenarkan langkah MK mengembangkan paradigma baru dalam penyelesaian sengketa pemilu dan pemilukada, namun langkah tersebut telah menimbulkan sebuah persoalan. Di mana potensi terjadinya tumpang tindih kewenangan terbuka lebar, bahkan menjadi hal yang tak terhindarkan.

Menata ulang hubungan kewenangan MA dengan MK

Sebagaimana telah disinggung di atas, munculnya persoalan dalam hubungan kewenangan MA dan MK disebabkan campur aduknya penanganan konflik atau sengketa antara MA dan MK. Campur aduk penanganan sengketa itulah kemudian yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum bagi setiap pencari keadilan, khusus dalam penyelesaian sengketa pemilu dan pemilukada.

Agar pencari keadilan dapat segera memperoleh kepastian hukum atas sengketa yang diajukan, baik melalui badan peradilan yang ada di bawah Mahkamah Agung maupun melalui Mahkamah Konstitusi, maka hubungan kewenangan MK dan MA dalam memeriksa dan memutus sengketa pemilu dan pemilukada mesti segera ditata ulang. Di mana penataan tersebut harus diarahkan pada satu hubungan kewenangan yang satu sama lain saling mendukung dan tidak saling bertentangan.

Mahfud MD menilai, idealnya konflik antar orang atau antar lembaga ditangani oleh satu mahkamah, yakni MA, sedangkan konflik antarperaturan perundang-undangan juga ditangani oleh satu mahkamah tersendiri, yakni MK.²⁷ Lebih lanjut Ia menjelaskan,

26 *Ibid.*, hlm. 220.

27 Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Pustaka

MK sebaiknya hanya memeriksa konflik peraturan perundang-undangan mulai dari yang paling tinggi sampai yang paling rendah derajatnya.²⁸ Sedangkan MA semestinya menangani semua konflik antarorang atau antar lembaga, termasuk konflik pemilu, konflik antar lembaga negara, pembubaran partai politik dan memberikan penilaian terhadap pendapat DPR tentang Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran.²⁹

Sekalipun apa yang diidealkan Mahfud merupakan implementasi gagasan pemisahan *court of law* dan *court of justice*, namun Undang-Undang Dasar 1945 tidak mengatur demikian. Melainkan, dua lembaga pelaku kekuasaan kehakiman tersebut sama-sama diberi kewenangan sebagai *court of law*, dan juga sama-sama diberi kewenangan sebagai *court of justice*.³⁰ Di mana hal tersebut secara langsung diatur dalam Undang-Undang Dasar.

Lalu, apa yang mesti dilakukan dalam melakukan penataan hubungan antara MA dan MK? Apakah harus mengubah UUD 1945? Atau masih terdapat upaya lain yang tidak kalah efektif dalam menata hubungan kewenangan MA dan MK? Pilihan kebijakan mana yang semestinya harus diambil?

Jika ingin menempatkan hubungan MA dan MK seperti yang diidealkan di atas, tidak ada pilihan lain selain mendorong perubahan UUD 1945. Namun agenda ini bukanlah persoalan mudah. Sebab, banyak hal yang mesti dilakukan. Pada saat bersamaan, juga membutuhkan waktu yang tidak singkat. Sementara, kebutuhan hukum masyarakat menghendaki agar penataan tersebut dilakukan sesegera mungkin. Sebab, dalam beberapa kasus sengketa pemilukada seperti yang dicontohkan di atas telah menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum bagi kepala daerah dan wakil

LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 137.

28 *Ibid.*

29 *Ibid.*, hlm. 138.

30 Baca Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

kepala daerah yang surat keputusan pengangkatannya dibatalkan oleh Mahkamah Agung.

Oleh karena itu, pilihan politik hukumnya bisa saja tanpa harus mengubah undang-undang dasar, melainkan cukup menata hubungan kewenangan yang ada, terutama kewenangan pada ranah sebagai *court of justice*. Dalam arti, penataan hubungan kewenangan MA dan MK tidak perlu dengan perubahan kewenangan masing-masing, melainkan cukup mengatur pelaksanaan kewenangan yang ada agar tidak saling menegasian. Bagaimana pelaksanaan kewenangan penyelesaian sengketa pemilu dan pemilukada oleh dua lembaga pelaku kekuasaan kehakiman tersebut didesain untuk saling terkoneksi satu sama lain.

Dalam arti, apabila Mahkamah Konstitusi telah memeriksa dan memutus sebuah sengketa pemilu atau pemilukada, maka terhadap kasus tersebut MA seharusnya tidak lagi melakukan pemeriksaan terhadap objek dapat meruntuhkan atau melumpuhkan putusan yang sudah dikeluarkan MK. Sebaliknya, jika MA dan badan peradilan yang ada di bawahnya telah memeriksa pelanggaran, sengketa atau perselisihan, baik yang bersifat administratif maupun pidana, maka MK pun mesti menahan diri untuk tidak lagi melakukan pemeriksaan dan mengambil keputusan yang dapat melumpuhkan putusan peradilan sebelumnya. Apalagi bila putusan tersebut telah memiliki kekuatan hukum tetap.

Secara lebih konkrit dapat digambarkan, Mahkamah Konstitusi misalnya menyatakan sebuah permohonan penyelesaian sengketa pemilukada dinyatakan ditolak karena tidak terbukti. Putusan tersebut tentu akan menjadi dasar bagi KPU Daerah untuk melanjutkan tahapan pemilukada ke tahap berikutnya. Dengan dilanjutkannya tahapan, maka kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih akan disahkan dan dilantik sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri.

Dalam konteks hukum administrasi negara, surat keputusan pengangkatan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan

keputusan tata usaha negara. Sehingga surat keputusan tersebut dapat menjadi objek gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu, pasangan calon yang kalah dalam sebuah pemilihan, bisa saja mengajukan gugatan atas keputusan tersebut dengan alasan keputusan dimaksud diterbitkan berdasarkan hasil pemilihan umum yang dianggap curang.

Dengan terbukanya ruang mengajukan gugatan atas keputusan pengangkatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka keputusan yang diterbitkan berdasarkan hasil pemilu yang juga sudah diperiksa oleh Mahkamah Konstitusi berpeluang untuk diperiksa ulang. Dengan adanya pemeriksaan ulang oleh PTUN, sangat dimungkinkan terjadi perbedaan antara putusan MK yang sudah dikeluarkan sebelumnya dengan putusan yang dikeluarkan PTUN. Sehingga berpeluang untuk terjadinya tumpang-tindih pelaksanaan kewenangan MK dengan pelaksanaan kewenangan badan peradilan di bawah Mahkamah Agung. Oleh karena itu, untuk menghindarinya, sudah selayaknya PTUN menyatakan gugatan seperti itu tidak dapat diterima.

Sebaliknya, jika dalam proses pemilukada terdapat keputusan KPU atau KPU Daerah yang digugat dan dikabulkan oleh PTUN, apabila suatu saat sengketa hasil pemilukada diajukan ke MK, maka apa yang telah diputus PTUN mesti pula dihormati MK. Setidak-tidaknya, MK tidak perlu lagi memeriksa apa yang sudah diperiksa dan diputus PTUN. Melainkan, cukup meletakkan putusan PTUN yang telah ada dalam kerangka untuk menguatkan apa yang akan diputus terkait perselisihan hasil pemilukada.

Sesuai uraian di atas, penataan hubungan pelaksanaan kewenangan MA dan MK dapat dilakukan dengan merumuskan regulasi yang mampu memberikan kepastian bagi hubungan MA dan MK dalam penyelesaian sengketa pemilu. Baik sengketa terkait hasil maupun terkait keputusan-keputusan KPU dan KPU Daerah sehubungan dengan proses pemilu dan pemilukada. Setidaknya, regulasi ini mesti mempertimbangkan perihal *nebis in idem* dalam

penyelesaian sengketa pemilukada. Dalam arti, sebuah perkara pemilu atau pemilukada yang sudah diperiksa dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi tidak dapat diperiksa ulang, khususnya terkait objek yang mempengaruhi kedudukan calon terpilih. Jika masih ada objek lain yang dapat terus dilanjutkan pemeriksaannya oleh Mahkamah Agung atau badan peradilan di bawahnya setelah kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka itu hanyalah persoalan yang berkenaan dengan pidana pemilu.

Selain itu, penataan pelaksanaan hubungan kewenangan MA dan MK juga dapat dilakukan dengan cara membangun kesepahaman bersama antara MA dan MK dalam menata pelaksanaan kewenangan penyelesaian sengketa pemilu. Kesepahaman bersama dimaksud diarahkan untuk mendorong terciptanya sinergitas MA dan MK dalam setiap penyelesaian sengketa pemilu dan pemilukada. Setidaknya, hal itu dapat dijadikan salah satu jalan untuk mengantisipasi kemungkinan terulangnya perbedaan putusan antara MK dengan MA/badan peradilan di bawahnya.

Penutup

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan:

1. Dalam pelaksanaan wewenang Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi terkait penyelesaian sengketa pemilu dan pemilukada terdapat ruang untuk terjadinya tumpang-tindih pelaksanaan kewenangan. Oleh karena itu, kondisi tersebut mesti dijawab dengan melakukan penataan ulang pelaksanaan kewenangan masing-masing lembaga pelaku kekuasaan kehakiman. Penataan hubungan kewenangan tidak perlu dilakukan melalui perubahan UUD 1945, melainkan cukup menegaskannya dalam undang-undang dan kesepahaman bersama antara MA dan MK.

2. Penataan pelaksanaan wewenang MA dan MK mesti diarahkan pada upaya menciptakan sebuah aturan yang dapat mengkerangkakan putusan-putusan MA dan MK dalam penyelesaian sengketa pemilu sebagai satu kesatuan. Pada saat bersamaan juga perlu dibangun sinergitas pelaksanaan fungsi lembaga kekuasaan kehakiman dalam penyelesaian setiap sisi persoalan/sengketa pemilu dan pemilukada.



Kewenangan Komisi Yudisial dalam Konteks Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman

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



Pendahuluan

Politik hukum¹ kekuasaan kehakiman di Indonesia semenjak kemerdekaan hingga berakhirnya pemerintahan Orde Baru tidak pernah bisa mengkonstruksikan kebijakan hukum kekuasaannya sendiri secara merdeka, tetapi berada di bawah bayang-bayang dan pengaruh ketat kekuasaan eksekutif.

Di era tersebut, politik hukum dikerangka sebagai bagian dari kekuasaan politik yang menempatkan kekuasaan kehakiman

- 1 Ada banyak pengertian tentang politik hukum dikemukakan para pakar. Ada yang mendefinisikan politik hukum sebagai kemauan atau kehendak negara terhadap hukum. Untuk apa hukum diciptakan, apa tujuan penciptaannya dan kemana arah yang hendak dituju. Politik Hukum adalah kebijakan pemerintah mengenai hukum mana yang akan dipertahankan, hukum mana yang akan diganti, hukum mana yang akan direvisi dan hukum mana yang akan dihilangkan. Politik yang menentukan aturan hukum apa yang seharusnya berlaku mengatur berbagai hal kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Politik hukum adalah “*legal policy*”, atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara”.

bagian dari instrumen penguatan eksekutif dengan aksentuasinya masing-masing. Di era Soekarno yang selalu menggelorakan revolusi belum selesai meletakkan kekuasaan kehakiman sebagai alat revolusi guna mewujudkan tujuan politiknya. Bahkan memberi keleluasaan pada presiden untuk intervensi.²

Politik hukum kekuasaan kehakiman yang interventif era Orde Lama digariskan dalam UU No. 13 Tahun 1965 tentang Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung, campur tangan presiden tertulis sangat jelas. Pasal 23 menyebutkan: (1) Dalam hal-hal di mana presiden melakukan turun tangan, sidang dengan seketika menghentikan pemeriksaan yang sedang dilakukan dan mengumumkan keputusan Presiden dalam sidang terbuka, dengan membubuhi catatan dalam berita acara dan melampirkan keputusan presiden dalam berkas tanpa menjatuhkan putusan. (2) Dalam hal-hal di mana presiden menyatakan keinginannya untuk melakukan campur tangan menurut Ketentuan Undang-Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman, sidang menghentikan untuk sementara pemeriksaan dan mengadakan musyawarah dengan Jaksa. (3) Musyawarah termaksud dalam ayat (2) tertuju untuk melaksanakan keinginan presiden. (4) Keinginan Presiden dan hasil musyawarah diumumkan dalam sidang terbuka.

Begitu pula dalam penjelasan Pasal 19 UU No. 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Di sana disebutkan bahwa "Pengadilan adalah tidak bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan kekuasaan membuat undang-undang, bahwa Presiden/Pemimpin Besar Revolusi harus dapat turun atau campur tangan baik dalam perkara perdata maupun dalam perkara pidana.

Lemahnya posisi pengadilan semakin nyata apabila dalam pelaksanaan tugasnya berhadapan dengan kepentingan pemerintah. Pengadilan dikondisikan untuk memberikan justifikasi

2 UU No. 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

terhadap tindakan dan kebijakan pemerintah, bahkan menjalankan pesan-pesan eksplisit pemerintah.

Dalam bukunya yang berjudul *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*, Sebastian Pompe mencatat detail beberapa insiden yang menggambarkan dengan jelas intervensi pemerintah terhadap Mahkamah Agung dalam menangani perkara.

Pertama, perkara yang dikenal dengan perkara Sudarsono yang didakwa melakukan percobaan kudeta terhadap Perdana Menteri Sjahrir mendapatkan perlindungan dari pemerintah dan meminta MA bersikap lunak; tetapi Ketua MA Kusumah Atmadja menentang tekanan tersebut, sehingga dalam pertimbangan putusannya Kusumah Atmadja merasa perlu menekankan dengan tegas bahwa MA adalah lembaga mandiri yang harus tetap bebas dari campur tangan politik.³

Kedua, perkara Cosmos melibatkan seorang penyelundup dan Soekarno menghendaki perkara ini diadili sebagai perkara subversif agar bisa menjatuhkan hukuman mati. Soekarno minta Ketua Mahkamah Agung Wirjono Prodjodikoro menginstruksikan hakim yang menangani perkara, yaitu Sri Widoyati, agar menjatuhkan pidana mati. Sri Widoyati menolak mengategorikan perkara penyelundupan sebagai perkara subversi politik dan dengan demikian menolak mempertimbangkan hukuman mati.

Wirjono berkeras seraya menyebutkan tekanan yang menghimpitnya, memohon-mohon kepada Sri Widoyati, sambil mengatakan bahwa ia adalah mahasiswa kesayangannya sewaktu kuliah, bahkan sampai menangis. Tetapi Sri Widoyati tetap teguh pada pendiriannya. Akhirnya ia tidak tahan lagi dan mengatakan dari sudut pandang subversi jika Wirjono bisa memberikan kepadanya instruksi Presiden yang memerintahkan tindakan demikian. Itu taktik saja sebetulnya, sebab ia tidak pernah berpikir

3 Baca Sebastian Pompe, *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*, LelP, 2012, hlm. 70-71.

bahwa presiden akan berani mengirim surat kepadanya berisi permintaan untuk menjatuhkan hukuman mati. Di luar dugaannya, Wirjono muncul keesokan harinya dengan surat dimaksud.⁴

Sri Widoyati tidak bisa memutuskan perkara itu, dan minta agar perkara itu diserahkan kepada hakim lain. Perkara itu pun pindah tangan. Hukuman mati dijatuhkan. Ketika perkara itu sampai ke tangan Mahkamah Agung, Demokrasi Terpimpin sudah ambruk.⁵

Arti penting perkara Cosmos dan perkara lain yang serupa menurut Pompe, tidak hanya menunjukkan realitas politik bahwa pemerintah menginstruksikan bagaimana perkara harus diputus. Kooptasi politik terhadap pengadilan selama Demokrasi Terpimpin juga berdampak penting pada struktur banding, mengondisikan cara Mahkamah Agung memandang fungsi legalnya dalam memastikan kesatuan hukum dan keadilan hingga hari ini.⁶

Prinsipnya, Demokrasi Terpimpin menghendaki agar apabila perkara-perkara melibatkan kepentingan politik, Mahkamah harus memutuskan seperti yang dikehendaki pemerintah dan harus berusaha keras mencari pembenaran bagi putusan mereka itu.⁷

Pergantian rezim Orde Lama ke Orde Baru tidak banyak merubah realitas kekuasaan kehakiman. UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman yang menggantikan UU No. 19 Tahun 1964 tidak jauh berbeda. Dualisme kekuasaan kehakiman justru mengemuka. Secara fungsional hakim bertanggungjawab kepada Mahkamah Agung, tetapi secara administratif dan finansial bertanggungjawab kepada Departemen Kehakiman. Pengaturan semacam ini pada perjalanannya mampu mengendalikan kekuasaan kehakiman dalam kontrol kekuasaan eksekutif. Mahkamah Agung kehilangan kendali terhadap

4 *Ibid*, hlm. 96.

5 *Ibid*.

6 *Ibid*.

7 *Ibid*.

personal hakim, sekaligus tidak memiliki kemerdekaan dalam menyelenggarakan peradilan.

Banyak contoh putusan pengadilan, bahkan putusan Mahkamah Agung yang terang-terangan diintervensi oleh Soeharto, seperti putusan perkara Kedung Ombo, perkara Ohee tahun 1995, dan perkara Gandhi Memorial Scool tahun 1996. Bagi Orba, mengontrol pengadilan bukan sekadar soal mengelola gugatan dan sengketa, melainkan juga soal sarana untuk mengontrol persepsi publik.⁸

Kekuasaan kehakiman di era Orde Lama dan Orde Baru adalah kekuasaan kosong, karena tidak ada independensi struktural dalam menjalankan kewenangan kehakiman, sebagaimana lazimnya kekuasaan kehakiman yang merdeka di negara-negara beradab. Kalaulah ada hakim-hakim yang tidak bisa diintervensi oleh kekuasaan eksekutif, lebih karena kuatnya personaliti hakim-hakim bersangkutan, seperti yang terdapat pada sosok Sri Widoyati, Asikin atau Adi Andoyo (untuk menyebut sedikit contoh).

Telah sering dikemukakan bahwa kerentanan kekuasaan kehakiman dari campur tangan politik lebih disebabkan oleh lemahnya UUD 1945 dalam mengatur hubungan kekuasaan dan cenderung menguatkan eksekutif. Terlalu banyak atribusi kewenangan kepada legislatif untuk mengatur masalah-masalah penting dengan undang-undang, serta adanya pasal-pasal multitafsir yang memberi ruang bebas bagi Presiden untuk menafsirkan sesuai keinginannya.

Sejarah panjang ketidakmandirian kekuasaan kehakiman tersebut telah melahirkan kompleksitas masalah tersendiri dalam tubuh pengadilan di semua tingkat hingga hari ini, seperti korupsi (*judicial corruption*), manipulasi, dan pelbagai wujud penyalahgunaan wewenang lainnya. Dampaknya sangat serius, berupa meluasnya ketidakpercayaan masyarakat pada pengadilan.

8 *Ibid*, hlm. 224.

Pada sisi lain, pengawasan internal yang diharapkan dapat menjadi kekuatan reformasi kultural dari dalam, tampak tidak berkualitas dan berintegritas. Proses pemeriksaan tidak transparan, penjatuhan sanksi cenderung rendah karena pengaruh semangat *korp* yang tinggi, masyarakat sulit menyampaikan keluhan dan pengaduan. Kondisi-kondisi itulah yang memicu digagasnya politik hukum kekuasaan kehakiman baru menyusul jatuhnya rezim Soeharto 15 tahun (1998) lalu, sebagaimana termuat dalam Perubahan UUD 1945 serta peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Politik hukum pasca orde baru

Kejatuhan Orde Baru tidak saja mengakhiri otoritarianisme politik dan hukum, tetapi juga memunculkan gerakan reformasi dengan enam tuntutan, yaitu: (1) adili Soeharto dan kroni-kroninya; (2) Amendemen UUD 1945; (3) Penghapusan doktrin Dwi Fungsi ABRI; (4) Penegakan hukum, HAM, dan pemberantasan KKN; (5) Otonomi Daerah dan (6) Kebebasan Pers.

Apabila diperhatikan, keenam agenda reformasi tersebut sesungguhnya bermuara pada keharusan dibentuknya tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang baru berdasarkan hukum baru yang sejalan dengan tujuan ditumbangkannya Orde Baru, yaitu membentuk negara hukum dan demokrasi.

Agenda reformasi itu memang direspon cepat oleh pemerintahan Habibie dengan menghapus banyak peraturan perundang-undangan yang melanggar atau tidak sejalan dengan prinsip negara hukum, hak asasi manusia dan demokrasi disertai dengan diterbitkannya peraturan perundang-undangan yang baru. Habibie memberi jalan dilakukannya proses peradilan terhadap Soeharto, mengakhiri dwi fungsi ABRI, membuka lebar-lebar kebebasan pers, merancang kebijakan otonomi daerah dan menyiapkan proses peradilan HAM.

Pada periode Habibie yang singkat itu memang belum terlihat arah politik hukum kekuasaan kehakiman, tetapi embrio ke arah tersebut sudah diletakkan Habibie dengan membuka borgol kekangan hukum dan politik kekuasaan otoritarian Orde Baru selama 32 tahun, yang diperkuat juga oleh 3 (tiga) ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Tahun 1998, yaitu: Pertama, Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum. Kedua, Ketetapan MPR Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Indonesia.⁹ Ketiga, Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.

Dengan diletakkannya elemen-elemen bangunan negara hukum pada periode yang sulit itu, memudahkan pemerintahan berikutnya melanjutkan kebijakan politik hukum yang lebih jelas, termasuk di dalamnya politik hukum kekuasaan kehakiman. Perubahan UUD 1945 adalah kebijakan penting yang menggariskan kerangka besar politik hukum baru sebagaimana tertera dalam tujuan perubahan UUD 1945, dengan meletakkan empat pilar perubahan:

Pertama, mengakhiri Konstitusi yang menyangga konfigurasi dan karakter kekuasaan yang terpusat, personal, monopolistik, tidak terbatas, dan telah melahirkan pelbagai bentuk penyalahgunaan kekuasaan.

Kedua, menghapus warna UUD 1945 yang memadukan gagasan yang saling bertentangan antara faham kedaulatan rakyat dengan faham negara integralistik, antara faham negara hukum dengan faham negara kekuasaan, yang oleh Marsilam Simanjuntak disebutnya sebagai karakter ambiguitasnya UUD 1945.¹⁰

9 Ketentuan Pasal 1 ketetapan MPR tersebut berbunyi "Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia memegang jabatan selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan."

10 Marsilam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik: Sumber, Unsur, dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD 1945*, PT Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1997.

Ketiga, menyempurnakan aturan dasar mengenai: (1) Tatanan negara; (2) Kedaulatan Rakyat; (3) Hak Asasi Manusia; (4) Pembagian kekuasaan; (5) Kesejahteraan Sosial; (6) Eksistensi negara demokrasi dan negara hukum dan (7) Hal-hal lain sesuai dengan perkembangan aspirasi dan kebutuhan bangsa.

Keempat, mempertajam dan memperkuat sistem *checks and balance* di antara cabang-cabang kekuasaan negara, yaitu, Legislatif, Yudikatif, dan Eksekutif. Menentukan sistem hukum yang akan dikehendaki,¹¹ atau sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, dan isi hukum yang akan dibentuk.¹²

Politik hukum dengan empat pilar perubahan tersebut telah dijadikan kerangka bagi perubahan politik dari otoritarian ke demokrasi, serta perubahan kekuasaan kehakiman dari instrumen kekuasaan politik ke instrumen kekuasaan hukum itu sendiri.

Politik hukum kekuasaan kehakiman

Dalam transisi politik dari rezim otoritarian ke demokrasi, kedudukan kekuasaan kehakiman selalu mendapatkan perhatian utama untuk dibenahi, karena aspek ini menjadi salah satu indikator utama untuk menilai apakah transisi rezim di suatu negara bergerak ke demokrasi atau tidak.

Luu Tien Dung pernah mengemukakan: *“The judiciary in pre-transition regimes was ‘dependent’ or ‘compromised’ rather than independent. It failed to protect the rule of law and human rights...Many transitional countries have adopted the principle of separation of powers in the Constitution as a constitutional guarantee of the independence of the judiciary”*.¹³

11 C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 1.

12 Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 99.

13 Baca “Judicial Independence In Transitional Countries”. UNDP Democratic Governance Fellowship Programme, 2003.

Sejalan dengan itu, politik hukum kekuasaan kehakiman pasca Orde Baru telah digariskan dalam batang tubuh UUD 1945; persisnya dalam Bab IX yang terdiri atas 5 pasal dan 16 ayat, yaitu Pasal 24, 24A, 24B, 24C dan 25,¹⁴ yang masing-masing menyebutkan sebagai berikut:

Pasal 24 ayat (1) menggariskan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Ayat (2) 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. Ayat (3) badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Pasal 24A: (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. (2) Hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum. (3) Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden. (4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung. (5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.

Pasal 24B: (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan

14 Bandingkan dengan UUD 1945 sebelum perubahan yang hanya 2 pasal dengan 2 ayat.

kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela. (3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.

Pasal 24C: (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya 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. (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden. (4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi. (5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.

Politik hukum kekuasaan kehakiman dalam Bab IX UUD 1945 di atas, adalah: *Pertama*, menegaskan jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman dengan pelbagai konsekuensi turunannya. *Kedua*, dibentuknya institusi hukum baru dalam wilayah kekuasaan kehakiman, yaitu Komisi Yudisial (KY), dan *Ketiga*, dibentuknya

pemegang kekuasaan kehakiman lainnya di luar Mahkamah Agung, yaitu Mahkamah Konstitusi (MK).

Menyusul perubahan UUD 1945 itu berubah dan dibentuk pula pelbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yaitu, *Pertama*, UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. *Kedua*, UU No. 4 Tahun 2004 yang kemudian dirubah dengan UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. *Ketiga*, UU No. 22 Tahun 2004 yang kemudian diubah dengan UU No. 18 Tahun 2011. *Keempat*, UU No. 5 Tahun 2004 yang kemudian diubah dengan UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. *Kelima*, UU No. 8 Tahun 2004 yang kemudian diubah dengan UU No. 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum. *Keenam*, UU No. 8 Tahun 2004 yang kemudian diubah dengan UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama, dan *Ketujuh*, UU No. 9 Tahun 2004 yang kemudian diubah dengan UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Penegasan kemerdekaan kekuasaan kehakiman dalam UUD 1945 diikuti pula dengan perubahan administrasi dan finansial badan peradilan di bawah Mahkamah Agung. Sebelumnya, pembinaan badan-badan peradilan berada di bawah eksekutif (Departemen Kehakiman dan HAM, Departemen Agama, Departemen Keuangan) dan TNI, namun saat ini seluruh badan peradilan berada di bawah Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Organisasi, administrasi, dan finansial pada Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, Pengadilan Negeri, dan Pengadilan Tata Usaha Negara, terhitung sejak tanggal 31 Maret 2004 dialihkan dari Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia ke Mahkamah Agung. Begitu pula organisasi, administrasi, dan finansial pada Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Departemen Agama, Pengadilan Tinggi Agama/Mahkamah Syariah Propinsi, dan Pengadilan Agama/Mahkamah Syariah, terhitung sejak tanggal

30 Juni 2004 dialihkan dari Departemen Agama ke Mahkamah Agung.

Selanjutnya, organisasi, administrasi, dan finansial pada Pengadilan Militer, Pengadilan Militer Tinggi, dan Pengadilan Militer Utama, terhitung sejak tanggal 1 September 2004 dialihkan dari TNI ke Mahkamah Agung. Akibat peralihan ini, seluruh prajurit TNI dan PNS yang bertugas pada pengadilan dalam lingkup peradilan militer akan beralih menjadi personel organik Mahkamah Agung, meski pembinaan keprajuritan bagi personel militer tetap dilaksanakan oleh Mabes TNI. Peralihan tersebut termasuk peralihan status pembinaan kepegawaian, aset, keuangan, arsip/dokumen, dan anggaran menjadi berada di bawah Mahkamah Agung.

Dengan demikian, secara institusional, administratif dan finansial kekuasaan kehakiman telah mendapatkan jaminan UUD 1945 dan UU sebagai kekuasaan yang merdeka atau independen. Tinggal masalahnya apakah kemerdekaan atau independensi tersebut telah mewarnai kinerja hakim dalam menjalankan kewenangan yang diberikan atau tidak? Inilah pertanyaan yang memicu munculnya desakan akan pentingnya akuntabilitas di balik independensi hakim. Apabila disarikan, maka poin-poin utama politik hukum kekuasaan kehakiman yang digariskan UUD 1945 perubahan beserta pelbagai peraturan perundang-undangan di bawahnya adalah:

Pertama, kekuasaan kehakiman dilaksanakan 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.

Kedua, Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Ketiga, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Keempat, Komisi Yudisial berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Kelima, organisasi, administrasi dan finansial Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.

Keberadaan Komisi Yudisial dalam kerangka politik hukum kekuasaan kehakiman adalah bagian penting dan tidak terpisahkan dari upaya menjaga dan menegakkan kemerdekaan kekuasaan kehakiman sebagai benteng (*safeguard*) dari negara hukum.

Prinsip tersebut adalah prinsip secara universal yang termuat dalam *Basic Principles on the Independence of the Judiciary* yang diadopsi oleh *the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, di Milan dari 26 Agustus sampai dengan 6 September 1985, dan disahkan dengan Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 40/32 tanggal 29 November 1985 dan Nomor 40/146 tanggal 13 Desember 1985, seperti antara lain ditegaskan dalam butir 1¹⁵, 4¹⁶ dan 15.¹⁷

15 *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.*

16 *There shall not be any inappropriate or unwarranted interference 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.*

17 *The judiciary shall be bound by professional secrecy with regard to their deliberations and to confidential information acquired in the course of their*

Sekalipun demikian, politik hukum kemerdekaan kekuasaan kehakiman pasca Orde Baru lebih menekankan kemerdekaan institusional Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan di bawahnya, yang dalam praktik berada di tangan pimpinan-pimpinan pengadilan, bukan pada hakim. Padahal kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang seharusnya dibangun dan diperkuat adalah kemerdekaan personalitas hakim. Institusi dengan segenap perangkat administratifnya menjadi instrumen pendukung.

Politik hukum kekuasaan kehakiman yang menekankan kemerdekaan institusional demikian itu, melahirkan relasi atasan-bawahan secara administratif, yang mengaburkan posisi kekuasaan kehakiman dan kemandirian hakim. Dalam mengadili perkara, hakim lebih mengabdikan pada kepentingan birokrasi (atasan) daripada memberi putusan sesuai keyakinan keadilannya.¹⁸

Kenyataan tersebut menurut Sulistyowati Irianto tidak selaras dengan prinsip konvensi internasional seperti *The Bangalore Principles of Judicial Conduct* (2002) yang mendahulukan kemandirian hakim individual, barulah kemandirian hakim secara institusional.¹⁹

Komisi Yudisial

Tulisan ini tidak akan menguraikan kedudukan struktural Komisi Yudisial dalam sistem ketatanegaraan, selain berada di luar kompetensi penulis, juga telah banyak dibahas oleh banyak ahli dalam pelbagai tulisan ilmiah. Penulis lebih memfokuskan melihat kewenangan Komisi Yudisial dalam konteks kemerdekaan kekuasaan kehakiman sebagai politik hukum kekuasaan kehakiman paska Orde Baru.

duties other than in public proceedings, and shall not be compelled to testify on such matters.

18 Baca Sulistyowati Irianto, Hakim dan Ilmuwan, Kompas, Jumat, 1 Maret 2013, hlm. 7.

19 *Ibid.*

Secara struktural, Komisi Yudisial adalah lembaga negara yang dimuat dalam satu bab dalam UUD 1945, yaitu Bab Kekuasaan Kehakiman. Komisi Yudisial memang tidak menjalankan kekuasaan kehakiman dalam persidangan, tetapi melaksanakan bagian penting dari kekuasaan kehakiman yaitu mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim (Pasal 24B ayat 1).

Kewenangan Komisi Yudisial demikian itu diberi pengertian lebih jelas dalam konsideran UU No. 22 Tahun 2004 yang telah diubah dengan UU No. 18 Tahun 2011. Di sana ditegaskan bahwa Komisi Yudisial mempunyai peranan penting dalam usaha mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka melalui pencalonan hakim agung serta pengawasan terhadap hakim yang transparan dan partisipatif guna menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat, serta menjaga perilaku hakim.

Sekalipun demikian, politik hukum kekuasaan kehakiman pasca Orde Baru yang menegaskan arti penting kemerdekaan kekuasaan kehakiman tidak dengan sendirinya menempatkan Komisi Yudisial sebagai institusi negara yang setingkat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi bagi perlindungan dan penguatan kemerdekaan kekuasaan kehakiman.

Sebagian ahli berpendapat bahwa Komisi Yudisial adalah organ sampiran (*state auxiliary agencies*) sekalipun tidak ada satu kata atau kalimatpun dalam berita acara pembahasan dalam PAH I BP MPR RI yang menyebut Komisi Yudisial sebagai lembaga demikian itu.

Terlepas dari kontroversi posisi konstitusional Komisi Yudisial, yang pasti lembaga ini memiliki wewenang dan tugas strategis bagi upaya mengisi politik hukum kekuasaan kehakiman melalui implementasi dua kewenangan utama yang diatur dalam Pasal 24B ayat (1) yaitu, 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.

a. Seleksi hakim agung

Kewenangan menyeleksi dan mengusulkan pengangkatan hakim agung melalui Komisi Yudisial adalah mekanisme baru, yang sangat berbeda dibanding sebelum-sebelumnya.²⁰ Mekanisme ini lebih terbuka, kompetitif dan akuntabel²¹ sejalan dengan cita kekuasaan kehakiman yang merdeka.

Dengan mekanisme demikian itu dapat dihadirkan suatu prosedur pengisian hakim agung yang memungkinkan setiap orang memperoleh kesempatan yang sama untuk berhasil atau gagal menjadi hakim agung tanpa diskriminatif.

Keberhasilan seseorang menjadi hakim agung dari proses tersebut tentu saja menjadi modal sosial bagi hakim agung bersangkutan dan institusi Mahkamah Agung untuk mendapatkan kepercayaan publik. Kepercayaan publik menjadi bagian penting dari penguatan kemerdekaan kekuasaan kehakiman dimanapun di negara-negara maju dengan sistem hukum yang kuat, seperti Amerika Serikat dan negara-negara Eropa. Bagaimana hakim agung Amerika seperti John Marshall, Oliver Wendell Holmes, William O Douglas yang begitu mewarnai kredibilitas Mahkamah Agung Amerika hingga hari ini.

20 Proses-proses sebelumnya sangat tertutup dan tidak bisa diverifikasi akuntabilitasnya. UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung Pasal 8 mengatur bahwa: (1) Hakim Agung diangkat oleh Presiden selaku Kepala Negara dari daftar nama calon yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Daftar nama calon sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (1) diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden selaku Kepala Negara setelah Dewan Perwakilan Rakyat mendengar pendapat Mahkamah Agung dan Pemerintah.

21 Tahap-tahap seleksi di Komisi Yudisial: (1) seleksi administratif; (2) seleksi kualitas berupa penilaian terhadap 2 (dua) buah karya profesi, penilaian diri sendiri, penulisan makalah di tempat, pemecahan kasus hukum; (3) seleksi keperibadian; (4) kesehatan; (5) investigasi rekam jejak; dan (6) wawancara.

Apakah modal sosial itu akan dimanfaatkan sungguh-sungguh bagi pengisian kekosongan kepercayaan publik pada institusi Mahkamah Agung dengan menjadikan dirinya sebagai kekuatan personal yang merdeka, yang mampu mewarnai institusi tergantung kepada personaliti hakim agung itu sendiri.

Kemungkinan hakim agung produk Komisi Yudisial gagal mewujudkan kemerdekaan kekuasaan kehakiman melalui personalitasnya, atau malah lebur menjadi kekuatan destruktif di Mahkamah Agung sangat mungkin terjadi. Mengapa?

Pertama, identitas diri atau karakter manusia berintegritas yang selalu menjaga kehormatan dan martabat diri tidak bisa dibentuk instan. Ia lahir dan membentuk sepanjang perjalanan hidup seseorang itu. Hakim agung dari jalur karier dan non karier yang selama hidupnya sebelum menjadi hakim agung permisif dengan penyimpangan-penyimpangan, sukar sekali untuk tiba-tiba menjadi hakim agung yang memiliki ketangguhan integritas. Upaya Komisi Yudisial mengungkapnya melalui pelbagai tes dan investigasi tetap berpeluang gagal, baik karena kemampuannya menyembunyikan diri atau ketidakberhasilan Komisi Yudisial menemukan bukti.

Kedua, harus diakui bahwa kultur permisif atas perilaku menyimpang dilingkungan peradilan, tidak terkecuali di Mahkamah Agung masih menjadi tantangan serius bagi hakim-hakim berintegritas untuk diubah. Sampai sejauh ini lebih banyak hakim yang memilih posisi shaleh secara pribadi.

Ketiga, proses seleksi calon-calon hakim, yang notabene adalah potensi calon hakim agung di kelak kemudian hari, tidak ada "sakralitas"²², sangat longgar dan belum dijalankan secara fair, objektif dan transparan. Tidak ada seleksi rekam jejak tentang integritas calon.

22 "Sakralitas" yang dimaksud adalah proses seleksi yang ketat dan khusus, yang berbeda dengan seleksi calon Pegawai negeri Sipil. Yang akan diseleksi ini wakil Tuhan.

Keempat, pengusulan calon hakim agung dari jalur karir yang dilakukan Mahkamah Agung tidak dilakukan seleksi. Siapa saja yang memenuhi syarat formal direkomendasikan untuk mengikuti seleksi. Padahal lembaga ini paling tahu dan memiliki data lengkap tentang kualitas dan rekam jejak hakim-hakim di seluruh Indonesia.

Kelima, ketentuan pengusulan calon hakim agung dengan rasio satu banding tiga (1 : 3) ke DPR jelas menyulitkan Komisi Yudisial untuk melakukan seleksi ketat di tengah-tengah sedikitnya calon yang memenuhi kualifikasi tinggi sebagai calon hakim agung. Akibatnya standar kemampuan intelektual dan atau kecakapan calon di bidang teknis hukum terpaksa diturunkan untuk memenuhi rasio tersebut.

Keenam, proses di DPR potensial mereduksi usulan Komisi Yudisial karena mekanisme seleksi di lembaga politik itu memiliki logikanya sendiri. Selain itu berdampak pula pada keengganan sebagian kalangan calon non-karir, terutama akademisi untuk ikut seleksi.

Apabila mencermati bunyi Pasal 24B ayat (1) maka penentuan rasio 1 banding 3 serta pemilihan yang dilakukan DPR yang dimuat dalam UU Mahkamah Agung No. 3 Tahun 2009 dan UU Komisi Yudisial No. 18 Tahun 2011 sesungguhnya mereduksi maksud UUD 1945 yang menyatakan “.....Komisi Yudisial mengusulkan pengangkatan hakim agung.....”.

Seharusnya fungsi DPR lebih sebagai prosedur atau mekanisme politik administratif untuk diteruskan ke Presiden; sebagaimana dalam penentuan jabatan Kapolri, Panglima TNI, Gubernur Bank Indonesia. DPR tinggal setuju atau tidak setuju terhadap nama-nama yang diusulkan Komisi Yudisial. Lebih-lebih untuk jabatan hakim agung, sudah sepantasnya DPR menjaga marwah “kesucian” hakim agung dan menghindarkan diri menciptakan situasi yang bakal melahirkan konflik kepentingan antara calon dengan satu atau lebih anggota DPR, baik semasa proses seleksi maupun kelak setelah terpilih menjadi hakim agung.

b. Pengawasan hakim

Kewenangan pengawasan Komisi Yudisial sempat limbung menyusul dibatalkannya sejumlah pasal pengawasan yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 2004 oleh Mahkamah Konstitusi.²³ Tetapi karena substansi yang dibatalkan itu lebih banyak menyangkut kepentingan hukum Mahkamah Konstitusi sendiri, maka pengawasan terhadap jajaran hakim dalam lingkungan Mahkamah Agung tetap berjalan.

Di banyak negara, fungsi pengawasan Komisi Yudisial sudah jamak dan tidak pernah terbatas berlaku hanya untuk level hakim tertentu - sebaliknya berlaku untuk semua hakim. Di antara fungsi-fungsi tersebut beberapa di antaranya justru lebih kuat dibandingkan fungsi pengawasan Komisi Yudisial yang ada di Indonesia.

Konstitusi Afrika Selatan Pasal 174 (3) dan 6, serta Pasal 177 (3) menegaskan bahwa *Judicial Service Commission* berhak memberikan rekomendasi dalam pemberhentian hakim; mengajukan calon Ketua Mahkamah Agung; memberikan masukan dalam hal pengangkatan Ketua serta Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi.

Konstitusi Argentina Pasal 114 mengatur bahwa *Council of Magistracy* berhak: (a) Mengajukan calon hakim agung; (b) bertanggungjawab atas seleksi hakim dan administrasi kekuasaan kehakiman; (c) mengembangkan pemilihan hakim tingkat bawah melalui kompetisi publik; (d) Mengeluarkan usulan tiga nama hakim tingkat bawah; (e) mengurus sumber daya untuk administrasi

23 Mahkamah Konstitusi menyatakan: Pasal 1 angka 5 sepanjang mengenai kata-kata "hakim Mahkamah Konstitusi"; Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22 ayat (1) huruf e, Pasal 22 ayat (5), Pasal 23 ayat (2), Pasal 23 ayat (3), dan Pasal 23 ayat (5), Pasal 24 ayat (1), sepanjang mengenai kata-kata "dan/atau Mahkamah Konstitusi"; Pasal 25 ayat (3), sepanjang mengenai kata-kata "dan/atau Mahkamah Konstitusi"; Pasal 25 ayat (4), sepanjang mengenai kata-kata "dan/atau Mahkamah Konstitusi"; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4415) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

pengadilan; (f) melakukan tindakan pendisiplinan terhadap hakim; (g) memutuskan pemberhentian hakim; dan (h) mengeluarkan peraturan tentang organisasi pengadilan untuk menjamin independensi hakim dan efisiensi administrasi pengadilan.

Konstitusi Kroasia Pasal 124 menegaskan bahwa *National Judicial Council* berfungsi, “mengangkat dan memberhentikan hakim dan memutuskan segala hal yang berkaitan dengan pertanggungjawaban kedisiplinannya.” Konstitusi Perancis Pasal 64 (1) (2) dan 65 (5) dan (6) mengatur bahwa *Counseil/Superieur de la Magistrature (High Council of the Judiciary)* berwenang, membantu Presiden dalam menegakkan kemerdekaan kekuasaan kehakiman; mengusulkan pengangkatan hakim agung, merekrut hakim banding dan hakim pada pengadilan tingkat pertama; serta bertindak sebagai Dewan Pendisiplinan Hakim.

Khusus yang terkait dengan kewenangan pengawasan, Komisi Yudisial menerapkan prinsip bahwa kemerdekaan atau independensi kekuasaan kehakiman bukanlah kewenangan absolut, tetapi relatif yang harus bisa dipertanggungjawabkan secara hukum, moral, dan etika. Prinsip independensi harus sejalan dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas. John Ferejohn menyatakan bahwa:

“One definitional problem is that judicial independence is a relative, not an absolute, concept. The following definition of ‘dependency’ highlights the relative nature of judicial independence: in [A] person or institution [is] ... dependent ... [if] unable to do its job without relying on some other institution or group.”²⁴

Kesatuan antara independensi dan akuntabilitas ditegaskan juga dalam *International Bar Association Code of Minimum Standards of*

24 Lihat John Ferejohn, “Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence,” 72 *Southern California Law Review* 353 (1999) sebagaimana dikutip The Asia Foundation, *Judicial Independence Overview and Country-Level Summaries*, Asian Development Bank Judicial Independence Project, RETA No. 5987, submitted by The Asia Foundation, October 2003, hlm. 2.

Judicial Independence dalam angka 33 menyatakan sebagai berikut:

*It should be recognised 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.*²⁵

Konstitusi pelbagai negara juga sangat jelas mengawinkan prinsip independensi kekuasaan kehakiman dengan akuntabilitas. Pasal 3 ayat 1 Konstitusi Amerika Serikat mengatur bahwa:

The judicial Power of the United States, shall be vested in one Supreme Court, and in such inferior Courts as the Congress may from time to time ordain and establish. The Judges, both of the supreme and inferior Courts, shall hold their Offices during good Behaviour, and shall, at stated Times, receive for their Services a Compensation, which shall not be diminished during their Continuance in Office.

Kemandirian kekuasaan kehakiman bukanlah prinsip hukum yang berdiri sendiri, melainkan harus berjalan seiring dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas yang diwujudkan dalam bentuk pengawasan para hakim oleh Komisi Yudisial.

Tidak ada independensi tanpa pertanggungjawaban. Independensi dibatasi oleh asas-asas umum berperkara yang baik, oleh hukum materiil dan formil yang berlaku, kehendak para pihak yang berperkara, komitmen ketuhanan para hakim, Kode Etik dan Pedoman Perilaku hakim (KE dan PPH), serta nilai-nilai keadilan.

Dalam negara hukum dan demokrasi, tidak mungkin ada kekuasaan yang tidak terkontrol. Apalagi kekuasaan kehakiman tidak berada di ruang hampa atau awang-awang, sehingga sangat mungkin terjadi kesalahan karena kealpaan, ketidaktelitian, ketidaktahuan, atau kesengajaan. Independensi tanpa

25 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.

pertanggungjawaban akan terjadi anarkis, dan bahkan menjadi “jaket tahan/kebal hukum” atau bungker kejahatan. Kalau itu terjadi, selain berlawanan juga memanipulasi makna independensi.

Keberadaan akuntabilitas adalah untuk memastikan bahwa kewenangan kekuasaan kehakiman dilaksanakan dengan baik, sumber daya dipakai secara patut, sekaligus untuk mencegah timbulnya “tirani yudisial” yang pada akhirnya akan menghancurkan prinsip independensi kekuasaan kehakiman itu sendiri.

Pengawasan diorientasikan untuk memastikan bahwa semua hakim berintegritas tinggi, jujur, dan profesional dalam menjalankan tugas yudisialnya maupun dalam kesehariannya. Mencegah potensi pelanggaran atau pengabaian independensi oleh pribadi hakim sendiri, pimpinan pengadilan, dari pihak-pihak yang berperkara, tekanan kekuasaan lainnya, atau dari masyarakat tertentu.

Kehormatan adalah kemuliaan atau nama baik yang senantiasa harus dijaga dan dipertahankan dengan sebaik-baiknya oleh para hakim dalam menjalankan fungsi pengadilan. Dalam salah satu paragraf pembukaan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KE PPH) disebutkan bahwa “kehormatan hakim itu terutama terlihat pada putusan yang dibuatnya, dan pertimbangan yang melandasi, atau keseluruhan proses pengambilan keputusan yang bukan saja berlandaskan peraturan perundang-undangan, tetapi juga rasa keadilan dan kearifan dalam masyarakat”.

Prinsip-prinsip universal yang dimuat dalam *The Bangalore Principles of Judicial Conduct* yang menggariskan lima²⁶ prinsip

-
- 26 (1) *Judicial independence is a pre-requisite to the rule of law and a fundamental guarantee of a fair trial. A judge shall therefore uphold and exemplify judicial independence in both its individual and institutional aspects; (2) Impartiality is essential to the proper discharge of the judicial office. It applies not only to the decision itself but also to the process by which the decision is made; (3) Integrity is essential to the proper discharge of the judicial office; (4) Propriety, and the appearance of propriety, are essential to the performance of all of the activities of a judge; (5) Ensuring equality of treatment to all before the courts is essential*

dalam menjalankan kekuasaan kehakiman, atau KE PPH yang menggariskan 10 (sepuluh)²⁷ prinsip pada hakekatnya adalah rambu-rambu atau pembatasan penggunaan kekuasaan kehakiman itu; sekaligus di dalamnya pertanggungjawaban.

Pengawasan hakim dijalankan dengan tiga pendekatan: Preemptif, Preventif dan Represif, sebagai pendekatan yang saling melengkapi. Pendekatan preemtif dijalankan dengan program-program peningkatan kapasitas (pelatihan), peningkatan kesejahteraan²⁸. Pendekatan preventif dilakukan dengan pemantauan persidangan, pemantauan terhadap hakim tertentu secara rutin atau isidental²⁹. Pendekatan represif (penindakan) dijalankan dengan program pemanggilan dan pemeriksaan, serta penjatuhan sanksi baik karena tindakan murni perilaku maupun putusannya.³⁰

Khusus terhadap putusan hakim, Komisi Yudisial mempersepsi putusan sebagai produk independensi kekuasaan

to the due performance of the judicial office.

- 27 (1) berperilaku adil; (2) berperilaku jujur; (3) berperilaku arif dan bijaksana; (4) bersikap mandiri; (5) berintegritas tinggi; (6) bertanggungjawab; (7) menjunjung tinggi harga diri; (8) berdisiplin tinggi; (9) berperilaku rendah hati; (10) bersikap profesional.
- 28 **Pasal 20** (2) Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Yudisial juga mempunyai tugas mengupayakan peningkatan kapasitas dan kesejahteraan Hakim.
- 29 **Pasal 20** (1) Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku Hakim, Komisi Yudisial mempunyai tugas: a. melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap perilaku Hakim
- 30 **Pasal 20** (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/atau Pedoman Perilaku Hakim; c. melakukan verifikasi, klarifikasi, dan investigasi terhadap laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim secara tertutup; d. memutuskan benar tidaknya laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim

hakim yang harus dipertanggungjawabkan secara hukum dan atau etika. Secara hukum akan dipertanggungjawabkan dalam mekanisme upaya hukum yang berimplikasi pada putusannya. Itupun jika pihak-pihak mengajukan upaya hukum. Secara etika akan dipertanggungjawabkan kepada Komisi Yudisial yang berimplikasi pada hakimnya.

Tidak sedikit putusan hakim temuan Komisi Yudisial yang nyata-nyata merugikan pencari keadilan karena ketidaktepatan, ketidaktahuan dan kesengajaan yang berakibat seseorang kehilangan hak, gagal mendapatkan hak-haknya, dinyatakan bersalah, dipidana ringan, dipidana berat, dibebaskan, mengguncangkan nurani keadilan masyarakat, dan seterusnya.

Terdapat putusan di mana majelis hakim mempertimbangkan bahwa perbuatan terdakwa bukan tindak pidana sehingga harus *dilepaskan* dari segala tuntutan hukum, tetapi dalam amar menyatakan terdakwa *dibebaskan* dari segala dakwaan Jaksa Penuntut Umum (JPU).

Ada juga putusan di mana terdapat perbedaan keterangan saksi antara yang dikutip oleh majelis hakim dalam pertimbangan hukumnya dengan yang tercantum pada bagian keterangan saksi yang bersangkutan dalam putusan.

Terdapat pula putusan majelis hakim yang mengabulkan permohonan peninjauan kembali (PK), yang diajukan telah melewati tenggat waktu sebagaimana diatur UU. Ada pula putusan di mana majelis hakim menguraikan hal-hal yang memberatkan, antara lain pernah dipidana, tetapi putusannya percobaan.

Contoh-contoh temuan dalam putusan itu membuktikan terdapat putusan hakim yang tidak jujur, tidak adil, tidak profesional, tidak mengindahkan prinsip arif dan bijaksana, tidak profesional. Membaca dan menganalisis lalu menunjukkan kegagalan-kegagalannya kepada hakim bersangkutan wujud kontrol terhadap hakim, dan bukan intervensi.

Putusan yang telah diucapkan dalam persidangan terbuka untuk umum menjadi dokumen publik yang bisa diakses, dibaca, dianalisis. Lebih-lebih bila dalam putusan itu dilaporkan atau diketahui ada pelanggaran di dalamnya. Yang tidak boleh dilakukan adalah mengganggu atau mengintervensi proses pemeriksaan, pengadilan dan putusan.³¹ Tidak dibenarkan seseorang, kelompok orang atau institusi apapun dengan alasan apapun mengintervensi hakim agar misalnya memeriksa orang tertentu sebagai saksi, dan melarang orang tertentu lainnya; meminta agar barang bukti tertentu diajukan di persidangan, dan yang lain tidak; atau memaksa hakim mempertimbangkan alat-alat bukti tertentu, atau memaksa hakim menjatuhkan putusan tertentu. Tindakan di level proses inilah yang dilarang, dan jelas merupakan pelanggaran terhadap kemerdekaan hakim. Bahkan dapat dikategorikan sebagai kejahatan terhadap pengadilan.

Harapan dibalik kontrol (pengawasan) demikian itu adalah tumbuhnya kecermatan, kehati-hatian dan profesionalitas hakim dalam menjaga dan menegakkan kekuasaannya yang merdeka. Kemerdekaan yang dimilikinya harus menjadi kekuatan untuk menjalankan kewenangannya. Bukan justru menjadi tameng bagi tindakan jahat.

Dalam kerangka politik hukum kekuasaan kehakiman yang merdeka, peran Komisi Yudisial (sekali lagi) adalah penguatan bukan pelemahan. Ancaman atau perampasan independensi hakim oleh siapapun, termasuk dan terutama oleh hakim itu sendiri, akan membahayakan negara hukum, konstitusi, hak asasi manusia dan keadilan. Siapapun yang mengganggu, membelenggu apalagi

31 **Pasal 20A** (1) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1), Komisi Yudisial wajib: a. menaati peraturan perundang-undangan; b. menegakkan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim; c. menjaga kerahasiaan keterangan atau informasi yang diperoleh yang karena sifatnya merupakan rahasia Komisi Yudisial yang diperoleh berdasarkan kedudukannya sebagai anggota; dan d. menjaga kemandirian dan kebebasan Hakim dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara.

merampas independensi menjadi musuh negara hukum, musuh konstitusi dan musuh Komisi Yudisial.

Jangka panjang

Kekuasaan kehakiman yang merdeka tidak cukup sekadar dijaga dari intervensi kekuatan luar atau dalam lingkungan pengadilan, tetapi juga dijaga dan ditingkatkan mutu dan citra baiknya. Mutu bisa lahir dari meninggginya kompetensi keilmuan dan keahlian profesionalitas hakim. Sedangkan citra baik bisa muncul melalui netralisasi hakim dari tugas dan wewenang yang tidak terkait dengan kewenangan utamanya, yaitu memeriksa, mengadili dan memutus perkara.

Tugas dan wewenang melakukan rekrutmen hakim, promosi dan mutasi serta keuangan yang dahulu menjadi tugas dan wewenang Departemen Kehakiman; sekarang menjadi wewenang dan tugas Mahkamah Agung sejalan dengan kebijakan satu atap. Kebijakan tersebut sesungguhnya menyimpang jauh dari tugas pokok hakim; sekaligus mereduksi nilai-nilai kemuliaan dan martabat hakim selaku pengadil. Bahkan terbukti mendatangkan tudingan tidak sehat dari masyarakat umum dan kalangan hakim sendiri, karena dalam kenyataan terjadi praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Akibatnya ketidakpercayaan terhadap kekuasaan kehakiman dan kenyamanan para hakim terhadap situasi yang ada menjadi meluas; tidak hanya tertuju pada proses pengadilan, tetapi juga pada rekrutmen, promosi dan mutasi.

Oleh sebab itu, sudah sepatutnya ke depan kekuasaan kehakiman di bawah Mahkamah Agung dibebaskan dari wewenang dan tugas administratif semacam itu sehingga upaya meningkatkan profesionalitas profesi hakim bisa lebih fokus dan maksimal pada hakim; di samping meniadakan faktor-faktor pencetus timbulnya tindakan menyimpang hakim serta faktor-faktor potensial datangnya ketidakpercayaan publik pada hakim.

Dalam konteks itu, Komisi Yudisial adalah lembaga negara yang patut dipertimbangkan mengambil wewenang dan tugas melakukan rekrutmen, promosi dan mutasi hakim sebagaimana dilakukan Komisi Yudisial di sejumlah negara. Dengan demikian tugas dan wewenang Komisi Yudisial dalam kerangka menjaga dan menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat hakim sebagaimana dimandatkan Pasal 24B ayat (1) menjadi lebih substantif, luas dan konkrit.

Penutup

Kewenangan Komisi Yudisial dalam kerangka politik hukum kekuasaan kehakiman paska Orde Baru adalah memperkuat independensi kekuasaan kehakiman melalui kewenangan melakukan seleksi calon hakim agung dan pengawasan hakim.

Perspektif Komisi Yudisial atas dua kewenangan tersebut adalah bahwa penegakan independensi atau kemerdekaan kekuasaan kehakiman merupakan reformasi kultural jangka panjang yang bisa dilakukan melalui pengisian jabatan hakim agung melalui proses yang fair, transparan, objektif dan akuntabel sehingga dihasilkan hakim-hakim agung berkualitas moral dan intelektual tangguh yang dapat mengisi kekuatan independensi struktural yang telah dicapai.

Dari hakim-hakim berintegritas dan berilmu tinggi inilah diharapkan terlaksana dan terjaganya independensi hakim. Hanya hakim seperti itu yang dapat menjaga imparisialitasnya, menjaga pandangan dan pikirannya tetap fokus pada dirinya sebagai hakim yang diberi mandat negara untuk mengadili sehingga ia harus benar-benar berdiri di atas kakinya sendiri tanpa berpaling.

Pada aspek lain, Komisi Yudisial juga memaknai kemerdekaan (independensi) kekuasaan kehakiman sebagai keharusan melekat (*build in*) dalam diri hakim. Independensi juga harus menjadi paradigma, kekuatan, etos kerja dan etika hakim; bukan untuk bersembunyi dari tindakan tercela atau jahat.

Mengingat potensi penyalahgunaan independensi sangat terbuka karena kekuasaan kehakiman itu dijalankan dalam realitas, bukan di ruang vakum, apalagi telah terbukti terjadi dalam praktik, maka independensi harus diimbangi dengan akuntabilitas. Tidak ada independensi tanpa pertanggungjawaban. Posisi Komisi Yudisial adalah institusi negara yang diberi mandat mewujudkan akuntabilitas dimaksud.

Dalam konteks yang lebih luas dan berjangka panjang, sudah seharusnya kekuasaan kehakiman yang merdeka dijaga kemurniannya dengan membebaskan Mahkamah Agung dari tugas dan wewenang yang membebani dan mendatangkan tuduhan negatif. Mahkamah Agung dan jajarannya seharusnya fokus pada tugas-tugas profesionalnya memeriksa, mengadili dan memutus perkara. Tidak menjalankan wewenang dan tugas-tugas administratif.



BAB II



SEJARAH PERADILAN, PERKEMBANGAN DAN TANTANGAN PENGADILAN KHUSUS DI INDONESIA

*“Belum ada desain kebijakan hukum yang
ajeg dalam pembentukan pengadilan khusus,
khususnya pada aspek independensi dan
konsistensi. Pengadilan khusus dibentuk hanya
berdasarkan kebutuhan sosiologis dan faktual
yang tidak didasarkan pada desain yang
standar.”*

Kebijakan Penataan Organisasi Badan-Badan Peradilan Pada Era Pemerintahan Kolonial

Prof. Soetandyo Wignjosuebrotto, S.H., MPA.



Kebijakan penataan organisasi badan-badan peradilan adalah penataan pada ranah subsistem hukum negara yang disebut ranah struktural, yang tak lepas dari ranah subsistem lain yang disebut ranah substansi hukum perundang-undangan.¹ Dapat dikatakan bahwa struktur hukum adalah fungsi substansinya. Ini berarti bahwa setiap kali ada perubahan kebijakan di bidang substansi, maka di situ struktur organisasi pendayagunaannya (badan yudisial), akan tertata berubah pula.

Pada era kolonial, tatkala kebijakan dualisme diterapkan, berakibat pada dibenarkannya pula kebijakan untuk melakukan pemisahan yurisdiksi antara badan-badan pengadilan yang diberlakukan untuk golongan penduduk yang berbeda-beda karena diperbeda-bedakan berdasarkan kebutuhan hukumnya. Tidak demikian halnya dengan datangnya era pasca-proklamasi tatkala kebijakan dualisme dalam sistem hukum kolonial ditiadakan.

1 Lawrence Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, (New York: Russell Sage Foundation, 1975).

Kebijakan unifikasi hukum diputuskan berlaku atas dasar asas satu sistem hukum nasional untuk seluruh warga bangsa tanpa kecuali.

Bersangkut paut erat sekali dengan kesulitan untuk menyatukan hukum substantif yang materiil dan hukum acara yang formil untuk menata kehidupan masyarakat kolonial yang multi-etnik dan multi-ras, pemerintah kolonial sadar akan besarnya masalah yang akan dihadapi. Lebih merupakan suatu imperium daripada suatu komunitas bangsa yang homogen, para penguasa kolonial segera saja membatalkan niatnya untuk melakukan unifikasi hukum dan menyatukan organisasi peradilan. Diundangkannya *Regeringsreglement* pada tahun 1854 yang menjadi rujukan pelaksanaan administrasi pemerintahan telah menegaskan diambilnya kebijakan dualisme.²

Argumentasi yang diajukan untuk membenarkan kebijakan dualisme adalah, bahwa bila orang-orang pribumi juga harus ditundukkan ke bawah yurisdiksi hukum yang dipersiapkan untuk golongan penduduk Eropa, tentulah peradilan untuk orang-orang pribumi itu juga akan menerapkan hukum Eropa. Hal ini tentu saja itu tidak akan mungkin. Maka, untuk orang-orang pribumi tetap diberlakukan hukum agamanya dan adat kebiasaannya sendiri, yang di dalam Pasal 75 ayat (3) *Regeringsreglement 1854* diistilahi "*de godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken der inlanders*".³

Walaupun demikian, dalam hal yurisdiksi pengadilan ini, penerapan dualisme tidaklah hendak mengarah ke pemisahan yang tegas tanpa syarat. Berdasarkan Pasal 75 ayat (3) *Regeringsreglement*

2 Judul lengkap peraturan ini ialah *Het Reglement Op Het Beleid der Regeering van Nederlandsch-Indie*.

3 Dalam bukunya, *De Atjehers*, Jilid I (Batavia: 1893), C. Snouck-Hurgronje menggunakan istilah *adatrecht* untuk menyebut hukum tak tertulis yang dianut orang-orang Aceh dan orang-orang pribumi pada umumnya. Sebagaimana yang disebut dalam Pasal 75 ayat (3) *Regeringsreglement 1854*. Istilah ini kemudian dipopulerkan oleh C. van Vollenhoven dalam seri tulisan-tulisannya yang diterbitkan sepanjang kariernya sebagai Guru Besar di Universitas Leiden (1901-1933).

1854 (yang lazim diringkas RR 1854), disepakati hal berikut ini: bahwa walaupun akan ada badan pengadilan yang khusus diadakan untuk orang-orang pribumi yang dipisahkan dari badan pengadilan untuk orang-orang Eropa, namun hakim yang bertugas di badan pengadilan itu harus tetap dibidani oleh hakim-hakim yang juga mempunyai kompetensi untuk mengadili orang-orang Eropa. Diajukan sebagai argumen bahwa menurut Pasal 75 ayat (3) adat, kebiasaan dan pranata yang akan dipakai pengadilan hanya apabila “tidak bertentangan dengan asas kepatutan dan keadilan yang diakui umum”. Maka berkenaan dengan syarat inilah hakim-hakim di badan-badan pengadilan yang khusus diadakan untuk orang-orang pribumi harus benar-benar bisa memahami apa yang diartikan oleh orang Eropa tentang “asas-asas kepatutan dan keadilan”.

Maka, yang sesungguhnya terjadi dalam kenyataan hanyalah semacam kooptasi atas lembaga-lembaga peradilan pribumi yang ada, untuk kemudian mengorganisasinya kembali sebagai bagian dari sistem peradilan kolonial yang mempunyai kewenangan untuk mengadili perkara-perkara orang pribumi. Berdasarkan kewenangan itu, pengadilan kolonial yang khusus ini akan membuat keputusan-keputusan atas nama Raja (Belanda). Syahdan, dualisme tata peradilan dalam wujudnya seperti itu dimantapkan pada tahun 1847 dengan sebuah peraturan -- yang bersama-sama dengan 4 peraturan perundang-undangan lain -- dimaklumkan dengan sebuah *Koninklijk Besluit* bertanggal 16 Mei 1847, termuat dalam Ind. Stb. Th. 1847 No. 23. Itulah peraturan yang dikenal dengan nama *Reglement op De Regterlijke Organisatie en Het Beleid Der Justitie*, dan sering diringkas dengan sebutan *Reglement op de Rechterlijke Organisatie* atau -- lebih ringkas lagi -- RO.

Uraian berikut ini pertama-tama akan mengetengahkan kenyataan betapa masih pluralistiknya susunan badan-badan pengadilan dalam suasana kolonial pada masa itu, yang distrukturkan secara dualistik dalam tata peradilan untuk orang-orang Eropa (dan

yang dipersamakan dengannya) di satu pihak dan tata peradilan untuk orang-orang pribumi (dan yang dipersamakan dengannya di lain pihak). Setelah memerikan *koloniale rechtsbedeeling* ini uraian akan berlanjut dengan pemaparan berbagai argumentasi dan usaha mengunifikasikan organisasi peradilan di Hindia-Belanda ini, walaupun toh tak hendak menuju ke terwujudnya unifikasi badan-badan pengadilannya, mungkin dalam ihwal menyamakan prinsip-prinsip peradilannya yang hendak membenarkan dipisahkannya kekuasaan yudisial dari kekuasaan eksekutif. Dalam persoalan ini badan-badan pengadilan yang semula – dan juga yang hingga diundangkannya RR 1854 masih -- ditaruh di bawah pengawasan dan penyelenggaraan para administrator kolonial (khususnya oleh para Residen) akan memperoleh banyak kritik.

Badan-badan pengadilan di Hindia Belanda menurut *Reglement op De Rechterlijke Organisatie 1847*⁴

Reglement op de Rechterlijke Organisatie (RO) yang dimaklumkan pada tahun 1847 menetapkan sejumlah lembaga peradilan untuk mengadili perkara-perkara hukum yang terjadi di antara orang-orang Eropa (atau yang dipersamakan dengannya) dan sejumlah lembaga peradilan lagi untuk mengadili perkara-perkara hukum yang terjadi di antara orang-orang pribumi (atau yang dipersamakan dengannya). Meskipun badan-badan pengadilan untuk orang-orang pribumi ini tidak diatur secara khusus di dalam

4 Tentang tata peradilan kolonial ini, untuk memperoleh gambaran yang lebih menyeluruh dan rinci, baca lebih lanjut: J.H. Carpentier-Alting, *Grondslagen Der Rechtsbedeeling in Nederlandsch-Indie* ('s-Gravenhage: Martinus Nijhoff, 1926); dan E. Adamson Hoebel dan arthur A. Schiller, "Introduction" dalam B. ter Haar *Adat Law in Indonesia* (New York: Institute of Pasific Relations, 1948). Gambaran yang diperikan dalam bahasa yang lebih populer tentang tata peradilan kolonial dari masa-masa tahun 1850-an, ditulis oleh pelapornya yang "meninjaunya" lewat suatu perjalanan pada tahun 1858 ke Jawa, ialah J.W.B. Money, *Java:: On How To Manage A Colony*. (Singapore: Oxford University Pffes, 1985), Jilid II, hlm. 1-121.

peraturan perundang-undangan tersendiri, melainkan diatur di dalam RO 1847, namun perubahan-perubahan radikal yang dilakukan oleh RO 1847 terhadap praktek pelaksanaan peradilan pribumi dari waktu yang lampau boleh dikatakan tidak ada.

RO 1847 mendasari berdiri dan sahnya badan-badan pengadilan (atau quasi-pengadilan?) yang ada di negeri koloni. Jumlahnya tak kurang dari 8 (delapan) buah, yaitu *Districtsgerecht*, *Regentschapsgerecht*, *Landraad*, *Rechtbank van Ommegang*, *Rechtspraak ter Politierol*, *Residentiegerecht*, *Raad van Justitie*, dan *Hooggerechtshof*. Lima badan pengadilan tersebut, pertama adalah badan-badan pengadilan yang menurut yurisdiksinya hanya akan kompeten mengadili orang-orang dari golongan rakyat pribumi, sedangkan tiga yang disebutkan terakhir adalah badan-badan pengadilan yang menurut yurisdiksinya hanya akan berkompeten memeriksa dan memutusi perkara-perkara untuk golongan penduduk Eropa; dengan catatan bahwa *Raad van Justitie* juga akan bertindak sebagai pengadilan pada tingkat banding sedangkan *Hooggerechtshof* juga bertindak sebagai pengadilan pada tingkat kasasi untuk perkara-perkara orang pribumi yang diadili oleh *Landraad*.

Kecuali delapan badan pengadilan yang disebutkan di atas, di luar peradilan pemerintah kolonial ini sebenarnya masih ada pula badan-badan peradilan lain yang tidak terbilang peradilan pemerintah kolonial, seperti pengadilan swapraja yang ada di - dan dikelola oleh - raja-raja, sultan-sultan, dan/atau pangeran-pangeran. Di teritori-teritori lain yang tidak diperintah langsung oleh pemerintah Hindia-Belanda juga didapati berbagai ragam bentuk badan penyelesai sengketa lain, seperti misalnya yang lazim disebut Pengadilan Desa (*Desa Rechtspraak*).

Districtsgerecht yang disebutkan paling awal dalam Pasal 1 RO 1847 adalah suatu badan pengadilan yang diselenggarakan di daerah-daerah kawedanan (distrik) untuk orang-orang pribumi, dengan wedana (pejabat pemerintahan yang berkedudukan langsung di bawah bupati) bertindak sebagai hakim dalam

perkara-perkara perdata, berkenaan dengan objek sengketa yang berharga tak lebih dari 20 gulden, dan dalam perkara-perkara pelanggaran yang diancam pemidanaan denda setinggi-tingginya 3 gulden. *Districtsgerecht* bukanlah ciptaan baru oleh RO 1847. Badan pengadilan yang ditangani oleh seorang wedana dengan bantuan sejumlah punggawa pribumi bawahan sebagai anggota penasihat ini sebenarnya telah ada sejak zaman pemerintahan Raffles (1811-1817), yang pada masa itu dikenal dengan sebutan *The Division Courts*.⁵ Keputusan-keputusan *Districtsgerecht* ini dicatat dalam register, dengan salinan yang dalam jangka waktu 14 hari sudah dikirimkan ke *Regentschapsgerecht* (yang berwenang memeriksa ulang dalam tingkat banding).

Regentschapsgerecht adalah suatu badan pengadilan yang diselenggarakan di kabupaten-kabupaten untuk orang-orang pribumi, dengan *Regent* (bupati) atau wakilnya (*patih*) bertindak sebagai hakim. Badan pengadilan untuk orang-orang pribumi pada tingkat kabupaten ini pun sudah dikenal pada zaman pemerintahan Raffles itu, dengan nama *Bopati's Court* atau juga disebut *District Court*.⁶ Sebagaimana halnya *Districtsgerecht*, kepala pemerintahan pribumi yang memimpin sidang-sidang *Regentschapsgerecht* ini dalam tugas-tugasnya – sejauh ia kehendaki – dapat dibantu oleh punggawa-punggawa bawahan; namun dalam tugas itu ia selalu wajib menyertakan penghulu dan seorang pegawai Departemen Kehakiman kolonial ke dalam sidang-sidang pemeriksaan perkara, sekalipun dalam hal mengambil keputusan ia boleh bertindak atas tanggung jawab sendiri.

Regentschapsgerecht berkompetensi mengadili perkara-perkara perdata yang berkenaan dengan sengketa-sengketa atas objek seharga antara 20 sampai 50 gulden, dan dalam perkara-perkara pidana yang mengancam pidana penjara setinggi-

5 John Ball, *Indonesian Legal History: 1602-1848*. (Sidney: Oughtershaw Press, 1982), hlm. 181.

6 Ball, *op. cit.* hlm. 146.

tingginya 6 hari atau pidana denda setinggi-tingginya 10 gulden. *Regentschapsgerecht* juga berkompentensi sebagai pengadilan tingkat banding untuk perkara-perkara yang pada intansi pertama diputusi di *Districtsgerecht*.

Berikutnya adalah *Landraad*. *Landraad* adalah badan-badan pengadilan “sehari-hari”⁷ yang “normal”⁸ untuk orang-orang pribumi kebanyakan. Pada zaman pemerintahan Raffles, *Landraad* dikenal dengan nama *Resident’s Court*.⁹ Di Jawa dan Madura, sidang-sidang *Landraad* diketuai oleh Residen,¹⁰ pejabat-pejabat tinggi pemerintah kolonial yang selalu berkebangsaan Belanda atau Eropa dan berkedudukan langsung di bawah Gubernur, dengan sebuah majelis yang terdiri dari bupati, patih, wedana, dan/atau asisten wedana (camat). *Landraad* berkompentensi mengadili – pada peringkat pertama dan akhir – perkara-perkara perdata antara orang-orang pribumi yang mempersengketakan obyek berharga sekurang-kurangnya 50 gulden, atau yang berharga kurang dari 50 gulden apabila penggugatnya terbilang orang dari golongan penduduk Eropa. *Landraad* juga berkompentensi mengadili perkara-perkara pidana yang tidak dimasukkan ke dalam yurisdiksi pengadilan-pengadilan lain (*Districtsgerecht*, *Regentschapsgerecht* dan *Politierol*). Keputusan-keputusan *Landraad* dapat dimintakan banding (ke *Raad van Justitie*) dan kasasi (ke *Hooggerechtshof*) manakala perkara

7 Disebut “dagelijksche rechter” dalam Hendrik de Waal, *De Invloed Der Kolonisatie op Het Inlandsche Recht in Nederlandsch Oost-Indie*. (Haarlem: van den Berg, 1880), hlm. 88.

8 Disebut “normal native court” dalam Ball, *op. cit.* hlm. 59.

9 Ball, *op. cit.* hlm. 182.

10 Berdasarkan ketentuan perundangan yang dimaklumkan dengan *Koninkrijk Besluit* bertanggal 5 Maret 1869 No.3 yang termuat dalam Ind. Stb. 1869 No. 47 barulah sejak saat itu *Landraad* diketuai oleh hakim-hakim profesional yang terdidik khusus dalam bidang hukum. Sekalipun demikian, karena kelangkaan personil, baru pada tahun 1890-an seluruh *Landraad* di Jawa dan Madura memperoleh ketua-ketuanya yang hakim profesional penuh waktu. Maka tugas-tugas *de facto* Residen-Residen sebagai hakim *Landraad* (setidak-tidaknya di Jawa) telah berakhir sejak saat itu.

pidana yang diputus olehnya menjejaskan denda yang lebih tinggi dari 500 gulden atau pidana lain yang lebih berat.

De Rechtbank van Ommegang adalah juga suatu badan pengadilan untuk orang-orang pribumi yang telah dikenal sejak zaman pemerintahan Raffles, disebut *Court of Circuit* pada waktu itu.¹¹ Pada zaman Raffles itu, *Court of Circuit* mengenal peradilan dengan sistem juri; pada *Rechtbank van Ommegang* sistem juri itu ditiadakan. Sejak awal mula, *Rechtbank* bersidang dengan 4 orang hakim pribumi yang berasal dari kepala-kepala masyarakat setempat, diangkat oleh Gubernur Jenderal dengan pertimbangan-pertimbangan yang diberikan oleh *Hooggerichtshof*. Hakim-hakim pribumi ini diketuai oleh seorang hakim Belanda berkeahlian khusus di bidang hukum, yang bertugas keliling dari *Rechtsbank* yang satu ke ke *Rechtbank* yang lain.

Hakim Belanda ini diangkat secara khusus oleh Gubernur Jenderal. Sesuai dengan namanya, hakim keliling (yang resminya disebut *de ommegaande rechter*) ini bersidang secara berkeliling sekurang-kurangnya sekali dalam 2 bulan di setiap *rechtsbank* yang ditaruh di bawah yurisdiksinya. Pengadilan *rechtsbank* ini dihapus dari tata peradilan Hindia-Belanda pada tahun 1901. Sebelum ditiadakan, *Rechtsbank van Ommegang* ini berwenang mengadili kejahatan-kejahatan berat, seperti misalnya pembunuhan, perampokan, pemberontakan, pembakaran dan lain-lain kejahatan yang untuk kesalahan melakukannya terhadap pelakunya dapat dijatuhi hukuman pidana mati. Keputusan-keputusan *Rechtbank* dapat dimintakan banding ke *Hooggerichtshof*.

Rechtspraak ter Politierol, atau sering disingkat *Politierol* begitu saja, adalah suatu badan pengadilan untuk perkkara-perkara sumir yang tidak masuk ke dalam yurisdiksi *Landraad* atau *Rechtsbank van Ommegang*. *Politierol* ini bersidang dengan Residen bertindak sebagai hakim tunggal untuk memeriksa dan mengadili pelanggaran-pelanggaran ringan terhadap ketentuan-ketentuan

11 Ball, *Ibid.*,

hukum yang terdapat di dalam reglemen-reglemen kepolisian, dengan ancaman pidana yang tak lebih besar dari denda sebanyak 25 gulden. *Politierol* ini mungkin berasal dari kewenangan Residen, berdasarkan Pasal 76 jo 84 *Regeringsreglement* 1819, untuk meneliti apakah suatu perkara pantas dan perlu disidangkan ke *Landraad* ataukah cukup diselesaikan sebagai perkara pelanggaran ketertiban umum biasa oleh Residen sendiri (dalam kedudukannya sebagai kepala pemerintahan kolonial setempat).¹²

Pada tahun 1901 *Politierol* dihapuskan untuk diganti pada tahun 1914 dengan *Landgerecht* – tetap dengan kompetensi untuk memeriksa dan memutusi perkara-perkara pelanggaran ringan yang pelakunya tak diancam pembedaan penjara lebih dari 3 bulan atau denda lebih dari 500 gulden – tidaklah dipimpin oleh Residen, melainkan oleh seorang ahli hukum profesional yang diangkat secara khusus sebagai hakim dalam badan pengadilan ini.

Berikut ini secara berturut-turut akan dikemukakan uraian tentang badan-badan pengadilan yang mempunyai yurisdiksi mengadili perkara-perkara orang Eropa dan mereka yang dipersamakan dengannya. Pertama-tama akan dikemukakan *Residentiegerecht* yang dibentuk di kota-kota tempat kedudukan residen, di luar kota-kota besar tempat kedudukan Gubernur. *Residentiegerecht* adalah suatu badan pengadilan pemerintah kolonial yang secara eksklusif akan memeriksa dan memutus dalam tingkat

12 *Ibid.*, Kewenangan residen inilah yang kemudian banyak dipertanyakan dan dikritik karena dinilai gampang disalahgunakan oleh Residen untuk menahan agar sesuatu perkara tidak diselesaikan melalui proses yudisial oleh *Landraad*, melainkan tetap ditangani sendiri olehnya. Peradilan oleh Residen yang berstatus sebagai pejabat eksekutif ini telah terlanjur terkesan lebih menakutkan daripada peradilan oleh *Landraad*, lebih-lebih karena pada waktu-waktu yang lalu *Rechtspraak ter Politierol* ini terkenal terlalu banyak menggunakan wewenangnya untuk menjatuhkan hukuman cambuk dengan rotan. Dilaporkan bahwa pada zamannya, "the resident's police powers, in disposing of the police roll, are (limited to) twenty blows with a rattan. Dalam...; J.W.B. Money, . *Java: On How To Manage A Colony*. Singapore: Oxford University Pffess, 1985, Jilid II, hlm 14.

pertama perkara-perkara orang Eropa – atau yang menjejaskan orang-orang Eropa, baik dalam perkara perdata maupun dalam perkara pidana – yang sifatnya ringan atau sederhana. Sebagaimana *Landraad, Residentiegerecht* yang juga terbilang “pengadilan di daerah” ini dibentuk di kota-kota karesidenan atau kabupaten (di luar Batavia, Semarang dan Surabaya) yang berada di wilayah pengawasan Residen, dengan sidang-sidang yang juga dipimpin oleh Residen yang administrator pemerintah itu. Sekalipun sidang-sidangnya sama-sama dipimpin oleh Residen yang bertindak sebagai hakim, *Residentiegerecht* secara institusional jelas dipisahkan dari *Landraad* atas dasar dualisme yang masih harus tetap dianut sampai saat itu dalam tata hukum dan tata peradilan; bahwa orang-orang Eropa dan orang-orang pribumi masih harus tetap berada dalam kawasan hukum dan peradilannya sendiri.

Berikutnya adalah *Raad van Justitie*, ialah badan pengadilan yang – sebagai suatu lembaga peradilan untuk orang-orang Eropa – terbilang paling tua. *Raad van Justitie* dikenal sejak zaman VOC¹³ dan didirikan di kota-kota dagang besar di mana umumnya orang-orang Eropa -- sehubungan dengan urusan niaga dan pemerintahan -- bermukim. *Raad* dibidani oleh hakim-hakim profesional dan panitera (*griffier*) yang berkeahlian hukum dan memperoleh pendidikan hukum di negeri Belanda. *Raad* mempunyai yurisdiksi untuk mengadili orang-orang Eropa di manapun ia bermukim di Hindia-Belanda (dan juga bangsawan-bangsawan tinggi pribumi) dan perkara-perkara perdata serta pidana yang tak masuk ke dalam kompetensi peradilan yang diselenggarakan oleh Residen. Kecuali bertindak sebagai badan peradilan untuk orang-orang Eropa (dan para bangsawan pribumi) sebagaimana dikatakan di atas, *Raad* juga berkompotensi sebagai badan pengadilan tingkat banding bagi keputusan-keputusan *Landraad* dalam perkara-perkara perdata

13 Semula dinamakan *Collegie van Commisarissen ofte Gerechtslyuden*, dan baru pada tahun 1626 berganti nama *Raedt van Justitie*; lihat Ball, *op. cit.* (catatan kaki No. 4 halaman 3 karangan ini), hlm. 17.

yang berobyek sengketa seharga 500 gulden dan dalam perkara-perkara pidana yang diancam pembedaan cukup berat.

Akhirnya *Hoogerechtshof*. *Hoogerechtshof* adalah badan pengadilan yang berkedudukan tertinggi dalam hirarki peradilan kolonial, dan berkompetensi sebagai badan pengadilan kasasi untuk semua keputusan *Landraad* dalam perkara-perkara perdata,¹⁴ dan badan pengadilan banding untuk keputusan-keputusan tingkat pertama yang dibuat oleh *Raad van Justitie*. Satu-satunya perkara yang boleh diperiksa dan diputusi pada tingkat pertama oleh *Hoogerechtshof* ini adalah gugatan perdata yang diajukan terhadap pemerintah (Hindia-Belanda) atau terhadap Gubernur Jenderal.

Upaya ke arah terwujudnya independensi badan-badan pengadilan

Pada tahun 1850-an, di tengah era pasang naiknya gerakan kaum liberal yang mendambakan terwujudnya *Rechtsstaat* di tanah jajahan, diundangkannya *Regeringsreglement* bertrikh tahun 1854. Reglemen ini merupakan peraturan yang di dalamnya terkandung Pasal 79, pasal yang menyiratkan hadirnya asas trias politika. Pasal ini menjadi dasar pembenar para politisi liberal untuk meningkatkan kritik-kritiknya pada praktek-praktek peradilan kolonial yang masih terlalu banyak didominasi oleh pejabat-pejabat eksekutif. Hadirnya badan-badan pengadilan yang tak dipisahkan dari kekuasaan eksekutif – setidaknya-tidaknya dalam ihwal personil-personil hakimnya – telah menyediakan bagi para politisi liberal untuk menggugat praktek-praktek yang disebutnya sebagai kesewenang-wenangan penguasa pemerintahan, tak kurang-

14 Dalam keputusannya pada tanggal 16 Mei 1878, termuat dalam *Indisch Weekblad van Het Recht* No. 786, *Hoogerechtshof* menyatakan bahwa kasasi hanya mungkin dilakukan terhadap peraturan perundangan yang diterapkan secara keliru oleh *Landraad*, dan tidak terhadap kesalahan-kesalahan mengartikan “de godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken der Inlanders”; dirujuk dari de Waal, *op. cit.*, hlm. 94.

kurangnya juga terjadi di banyak praktek pengadilan, khususnya yang diberi kompetensi untuk mengadili perkara-perkara untuk orang pribumi.

Berbeda dengan badan-badan pengadilan untuk memeriksa perkara-perkara orang-orang pribumi, badan pengadilan untuk orang-orang Eropa - yang dinamakan *Raad van Justitie* (pada tingkat pertama) dan *Hooggerichtshof* (pada peringkat banding) - pada saat RO 1847 dimaklumkan itu telah “beroperasi” di bawah penanganan hakim-hakim yang berkeahlian hukum secara profesional. Hanya *Residentiegerecht* yang - sehubungan dengan langkanya ahli-ahli hukum yang dapat didatangkan dari negeri Belanda - yang beroperasi di bawah penanganan Residen, seorang administrator dalam tatanan eksekutif yang bertugas di bawah jenjang Gubernur.

Sejak awal - walaupun ada keterbatasan dan kekurangannya - sebenarnya telah banyak dicoba agar badan-badan pengadilan Eropa ini bisa diselenggarakan sebagai peradilan bebas yang dengan jelas dipisahkan dari kewenangan-kewenangan administrator eksekutif. Walaupun pada tahun-tahun pertama - yaitu ketika VOC masih banyak terlibat dalam ekspedisi-ekspedisi dan belum banyak berkesempatan mengorganisasi daerah-daerah pemukiman dan koloninya - kekuasaan kehakiman dirangkap oleh perwira-perwira tertinggi armada atau oleh penguasa-penguasa lokalnya (gubernur atau residen), namun pada tahun 1626 pemisahan antara fungsi kekuasaan pemerintahan eksekutif dan kehakiman telah terjadi. Pada tahun itu, antara bulan Maret dan Agustus, Gubernur Jenderal Jan Pieterzoon Coen menciptakan jabatan *baljuw* (jaksa penuntut umum), *College van Schepenen*, dan *Collegie van Commissarissen ofte Gerechtsluyden* (yang pada tahun 1626 berganti nama *Raedt van Justitie*).¹⁵ *College van Schepenen* memang sebuah badan yang diselenggarakan oleh anggota-anggota majelis non profesional,¹⁶

15 John Ball, *op. cit.*, hlm.17ff. .

16 'Jacobus La Bree, *De Rechterlijke Organisatie en Rechtsbedeling to Batavia in de*

akan tetapi *Raad van Justitie* menghendaki penyelenggaraan yang dilakukan oleh orang-orang yang berkeahlian,¹⁷ dan jumlah orang berkeahlian yang bisa didapat pada waktu itu cukuplah banyak.¹⁸

Perkembangan-perkembangan pada masa pasca-VOC hanyalah merupakan perkembangan penyempurnaan lebih lanjut saja dari penyelenggaraan menurut prinsip-prinsip profesionalisme hukum dari abad-abad ke 18 dan 19, dalam arti bahwa peradilan dalam badan-badan itu akan terus dilaksanakan oleh hakim-hakim (pengacara-pengacara) yang umumnya telah dididik - atau sekurang-kurangnya telah pernah dilatih - untuk menangani masalah-masalah hukum dan keadilan, akan tetap menerapkan atau merujuk ke kaidah-kaidah yang telah dipositifkan (dan/yang bahkan telah pula disistematisasikan secara tertulis), dan untuk pula tetap mengembangkan kedudukan yang dipisahkan dari kekuasaan pemerintah yang lain, dan karenanya akan terbebas dari pengaruh langsung kekuatan-kekuatan politik praktis.

Hanya tidaklah demikian dengan peradilan-peradilan untuk orang-orang pribumi. Mengikuti tradisi-tradisi lama yang tak mengenal diferensiasi fungsi yang berkelanjutan seperti halnya yang terjadi pada masyarakat-masyarakat negara yang berekonomi industrial-komersial,¹⁹ raja-raja dan kepala pribumi memegang seluruh kekuasaan pemerintahan - termasuk kekuasaan untuk menginterpretasikan makna suatu kaidah dan menerapkan untuk menyelesaikan suatu perkara, dalam proses arbitrase ataupun dalam proses adjudikasi - di tangannya sendiri secara mutlak.²⁰

XVII de Eeuw (Rotterdam, 1951), hlm. 85-132.

- 17 J.A.van der Chijs, *Nederlandsch-Indie Plakaatboek, 1602-1811*, (Batavia: Landdrukkerij, 1885). Jilid II, hlm. 149.
- 18 La Bree, *op. cit.*, hlm. 56.
- 19 Pelajari karakteristik umum seperti sebagai masyarakat yang dalam tipologi Riggs disebut masyarakat 'fused', dalam Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Primastic Society* (Boston: Houghton Mifflin, 1964).
- 20 Baca: R.A. Kem, *op. cit.*, Uraian Kem ini walaupun terbatas mengenai sejarah

Datangnya kekuasaan kolonial Belanda hanya membawa perubahan secara berangsur, dan tidak boleh sedikitpun dibilang radikal.

Pada dasarnya para administrator dalam pemerintahan kolonial Belanda itu – karena alasan yang pragmatik-oprtunistik – membiarkan orang-orang pribumi diadili oleh kepala-kepala mereka sendiri, dan hanya untuk perkara-perkara serius saja (umumnya perkara kejahatan) penguasa koloni itu memutuskan untuk membuat suatu majelis pengadilan, dengan keharusan untuk menempatkan pejabat tinggi dalam jajaran pemerintahan Hindia-Belanda sebagai ketuanya, dan kepala-kepala pribumi sebagai anggotanya. *Districtsgerecht* dan *Regentschapsgerecht* yang dikenali di dalam atau oleh RO 1847 – masing-masing diketuai oleh Wedana dan Bupati – adalah bentuk akhir perkembangan peradilan untuk orang-orang pribumi yang masih tetap diketuai oleh kepala-kepala pribumi, sedangkan *Landraad*, yang juga disebut-sebut dalam RO 1847 itu, adalah contoh hasil perkembangan peradilan yang dalam tata pemerintahan Hindia-Belanda dilengkapi dengan seorang ketua yang diambil dari jajaran *bestuursambtenaar* Belanda (yaitu Residen, atau yang dalam zaman VOC disebut *Landrost*).²¹

peradilan di Jawa, namun bernilai penting sebagai sumber informasi hukum kolonial. Konsentrasi kekuasaan kolonial sejak awal memang berada di pulau Jawa, dan segala kebijakannya banyak (ikut) ditentukan oleh pengalamannya yang berinteraksi dengan kekuatan-kekuatan sosial-politik di pulau ini. Dari penelitiannya, Kem melihat adanya pembagian klasik yang dikenal di seluruh pulau pada saat VOC merebut kedudukan di Jawa – antara peradilan *perdata* (yang mengadili setiap perbuatan melanggar hukum raja, diselenggarakan oleh raja sendiri), dan peradilan *padu* (yang mengadili setiap silang sengketa antar individu di kalangan rakyat kerajaan, dilaksanakan oleh punggawa raja yang disebut “jaksa”).

- 21 Sejak kekuasaan Amangkurat II (1677-1703, secara berangsur penguasa-penguasa kolonial – berdasarkan kontrak antara VOC dan raja Mataram ini, yang menurunkan Mataram tak lebih dari negara protektorat Kerajaan Belanda – mulai menyelenggarakan peradilan-peradilan untuk penduduk yang bukan rakyat Mataram, dengan mengambil model peradilan *pradoto*, namun dengan punggawa-punggawa tinggi Belanda sebagai hakim pengadilnya. Sejarah terbentuknya *Landraad* Semarang pada tahun 1747 – menyusul “jatuhnya” kabupaten-kabupaten daerah pesisir dari tangan

Begitulah, tak urung, sampai saat diundangkannya *RO 1847* peradilan-peradilan untuk golongan penduduk pribumi itu tetap lebih merupakan bagian dari fungsi pemerintahan eksekutif, baik (*bestuur* Belanda dan kepangrehprajan pribumi)²² daripada merupakan bagian dari fungsi yudisial. *RO 1847* itu tampaknya tak ingin membuat perubahan apapun terlebih dahulu, melainkan – setidaknya-tidaknya untuk sementara waktu hanya hendak menegaskan saja kenyataan yang telah ada. Namun demikian, lebih daripada itu juga ikut menegaskan tetap berlakunya asas dualisme dalam tata hukum dan tata peradilan kolonial, dan oleh sebab itu juga menerbitkan kontroversi-kontroversi sebagaimana yang telah dikemukakan ketika orang mempersoalkan kebijakan Scholten van Oud-Haarlem pada waktu yang lalu dalam persoalan unifikasi hukum substantif.

Maka, apapun juga bentuk, riwayat dan asal mula terwujudnya, serta pula kompetensinya, semua badan pengadilan untuk perkara-perkara orang pribumi itu – tanpa kecualinya

Mataram ke VOC – dapat dipelajari untuk pribumi – dalam perkara-perkara besar, yang juga merupakan pelanggaran terhadap hukum pemerintah – secara tradisi juga selalu dipegang oleh para *bestuursambtenaren*. Baca J.A.Kem, “Javaansche Rechtsbedeeling”, *Bijdragen tot De Taal-, Land- en Volkenkunde van Nederlandsch-Indie*, Th. LXXXIII (1927), tanpa no., khusus Bab IV, hlm. 316-431.

- 22 *Bestuur* adalah kata ringkasan dari “Binnelandsch Bertuur” (atau dalam ejaan baru “Binnenlands Bestuur”, disingkat BB), ialah administrasi pemerintahan yang diselenggarakan di tanah jajahan Hindia-Belanda dengan pejabat-pejabat yang seluruhnya terdiri dari orang-orang Belanda. *Pangreh Praja* adalah juga bagian dari administrasi pemerintahan kolonial, namun dengan pejabat-pejabat yang seluruhnya terdiri dari – karena memang diangkat oleh penguasa kolonial dari – elit-elit pribumi berdarah biru. PP berposisi secara hirarki di bawah BB, dan tentang hal ini Sutherland berucap bahwa *Pangreh Praja* itu, yang disebut dalam istilah Belanda “Inlandsch Bestuur”, adalah pemerintahan lokal yang menempati peringkat bawah, dan bahwa pejabat-pejabatnya “were a feared and admired ruling class, but they were also the subordinate agents of an alien regime”. Baca: Sutherland, *op. cit.*, hlm. 1-18, dan tentang perkembangannya kemudian di hlm. 31-44; kutipan di atas diambil dari hlm. 1. Baca juga: Money, *op. cit.*

- adalah badan-badan pengadilan yang pada instansi-instansi pertama, sebelum dan sesudah tahun 1847, selalu berada di bawah yurisdiksi pejabat-pejabat eksekutif. Bertindak sebagai hakim, pejabat-pejabat pemerintahan yang berstatus eksekutif ini -- juga karena berlakunya *Regeringsreglement 1854* ayat 3 pasal 75 -- tanpa halangan apapun tetap saja berwenang menerapkan kaidah-kaidah hukum tak tertulis - yang menurut sifatnya tentu saja kurang positif-eksplisit, dan kurang berkepastian - baik dalam perkara-perkara perdata maupun dalam perkara-perkara pidana. Syahdan, dalam perkara-perkara pidana ketidakpastian ini baru ditiadakan dengan diundangkannya sebuah ordonansi yang termuat dalam Ind. Stb. 1872 No. 85 mengenai berlakunya *Wetboek van Starfrechts 1830*, sebuah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, untuk orang-orang pribumi. Maka, terhitung sejak 1 Januari 1873, sebuah undang-undang hukum pidana diberlakukan guna menjamin kepastian terlindunginya orang-orang pribumi dari kesewenang-wenangan pejabat pemerintah, walau untuk orang-orang Eropa berlakunya *Wetboek van Strafrecht* itu baru bermula pada tahun 1918.²³

Sekalipun susunan peradilan yang diatur oleh RO 1847 ini kemudian diubah berkali-kali, namun pluralitas badan-badan peradilan di Hindia-Belanda ini tetap saja bertahan. Upaya untuk mengunifikasikan badan-badan pengadilan ini - di tengah kondisi dan konfigurasi kebijakan kolonial yang berkembang kemudian, yang ketika mendekati akhir abad 19 kian banyak dipengaruhi oleh ide von Savignian yang partikularis, bahwa "setiap bangsa itu hendaklah tetap dibiarkan berada di bawah hukumnya sendiri", lalu terbukti menjadi kian bertambah sukar. Memang betul bahwa:

"opposition to the plural judicial system never dissappeared, but it never amounted too much. ... Actually to unify the courts would have been a stunning blow ... to precious stakes in racial, social, and political

23 C. Fasseur, "Een Vergeten Strafwetboek", dalam buku W.C. van Binsbergen, *Handhaving van de Rechtsorde: Bundel Aangeboden aan Albert Mulder* (Zwolle: Tjenk-Willicnk, 1988).

*status throughout the colonial establishment”.*²⁴

Walaupun kelanjutan upaya untuk menerapkan apa yang disebut *europesch juristenrecht* oleh *europesche rechters* dalam *europesche rechtsbanken* pada pergantian abad nantinya banyak ditentang, terutama setelah munculnya tulisan van Vollenhoven mengenai “*Geen Juristenrecht voor Den Inlander*” (1905),²⁵ akan tetapi ketidakberhasilan upaya tersebut dalam waktu yang segera pada dasawarsa 1860-an itu telah banyak disesalkan oleh berbagai penganjur pada masa itu.

Dapatlah dimengerti mengapa pada masa-masa berkecamuknya kekuatan yang hendak mendesakkan unifikasi itu upaya-upaya keras para eksponen liberalisme untuk menghentikan kesewenang-wenangan – dengan cara merealisasi hukum kodifikasi dan mengembangkan suatu peradilan yang bebas yang kedua-duanya harus diunifikasikan – akan lebih banyak tertuju ke pembenahan peradilan-peradilan untuk orang-orang pribumi.

Ketentuan hukum yang termuat dalam Pasal 18 *Regeringsreglement 1854*, pun menyatakan bahwa pada dasarnya dalam organisasi pemerintahan negara, kekuasaan pengadilan telah menempatkan diri pada suatu posisi yang mandiri dan terbebas sama sekali dari kekuasaan pemerintahan.²⁶ Nyatalah di sini kalau ketentuan itu hendak lebih diperlukan untuk menolong orang-orang pribumi” daripada untuk melindungi kepastian hukum golongan penduduk Eropa.²⁷ Dalam hubungan ini Carpentier-

24 Demikian itu kata Lev dalam Daniel S. Lev, “Colonial Law and The Genesis of The Indonesian State”, *Indonesia*, Th. XL 1985, cd. Okt., hlm. 57-74.

25 *Op. cit.* Di catatan kaki No. 13 hlm. 10 karangan ini.

26 “ ... “de rechtelijke macht ... neemt in de organisatie van de staatsdienst een volkomen zeldstandige plaats in, en is van de regeering ... volkomen onafhankelijk”, demikian tertulis di buku J.H. Carpentier Alting, *Grondslagen Der Rechtsbedeeling in Nederlandsch-Indie* (’s-Gravenhage: Martinus Nijhoff, 1913), hlm. 78.

27 Searah dengan apa yang dituju oleh sebuah peraturan dari tahun 1866 (yang menghapus pembedaan cambuk dalam peradilan *politerierol* oleh Residen),

Alting pun mengatakan bahwa asas yang terkandung dalam Pasal 81 *Regeringsreglement 1854* itu tentulah juga harus berlaku pada peradilan-peradilan untuk orang-orang pribumi. Dikatakan lebih lanjut antara lain oleh Carpertier-Alting bahwa dalam pelaksanaan fungsi yudisial pada badan-badan pengadilan yang diperuntukkan orang-orang pribumi, para pejabat pemerintahan tetap harus menjaga agar tak terjadi, percampuradukan antara kewenangan yudisial dan kewenangan eksekutif; dalam pelaksanaan kewenangan yudisialnya itu, para pejabat yang mempunyai kewenangan yudisial harus benar-benar sepenuhnya mandiri dan tak bebas dari para pejabat di ranah eksekutif.²⁸

Sekalipun tersendat-sendat, segala upaya untuk “menaruh” orang-orang pribumi ke bawah yurisdiksi hukum dan peradilan Eropa, sepanjang dasawarsa akhir abad ke-19 itu ternyata tidak pernah berhenti. Besar harapan bahwa lewat kodifikasi dan unifikasi, serta lewat upaya membebaskan badan-badan peradilan dari yurisdiksi para administrator kolonial, besar harapan para eksponen liberal bahwa orang-orang pribumi akan dapat dibebaskan dari keterbelakangan dan pemerasan-pemerasan yang dimungkinkan oleh situasi sosial masa itu.

Situasi sosial yang kurang menguntungkan orang-orang pribumi masih dibiarkan bertahan sampai batas tertentu oleh Pemerintah Hindia-Belanda pada waktu itu, entah karena pertimbangan toleransi entah pula justru karena kecenderungan untuk menyalahgunakan kesempatan guna mengeksploitasi kekayaan bumi Jawa (seperti misalnya yang dilakukan pemerintah

yang menurut kata-kata de Waal “was .. een ware zegen voor de (inlandsche) bevolking”; de Waal, *op. cit.*, hlm. 90.

28 “...ook bij de uitoefening (van de aan bestuursambtenaren opgedragen rechterlijke functie bij de gouvernements-rechtspraak voor de inlanders) behoort dus gewaakt te worden tegen varwarring van justitie en regeering en is bij de bestuursambtenaar bij de uitoefening dier bevoegdheden volkomen zelfstanding en onafhankelijke van de laatste”; Carpentier Alting, *op. cit.*, hlm. 138.

kolonial melalui politik kulturstelsel).²⁹ Dalam alam pikirannya yang radikal, kaum politisi liberal percaya bahwa manakala hukum Eropa dinyatakan juga berlaku bagi orang-orang pribumi, dan kemudian segala kepentingan hukum dapat dilindungi ke bawah yurisdiksi peradilan Eropa, maka orang-orang pribumi akan dapat menikmati hak-hak eksplisit orang-orang Eropa dan karena itu juga akan memperoleh perlindungan-perindungan yang serba pasti berdasarkan hukum Eropa.

Menghadapi kesulitan melaksanakan unifikasi yang total, apa yang kemudian dipandang masih mungkin diupayakan oleh pemerintahan liberal di Negeri Belanda “hanyalah”, atau barulah, terbatas pada upaya merealisasi asas pemisahan kekuasaan antara yang administrasi dan yang kehakiman di tanah jajahan Hindia Belanda. Upaya ini, yang dilaksanakan pada dasawarsa-dasawarsa sesudah tahun 1854, memang tidak menghasilkan hasil sejauh apa yang semula diinginkan orang dalam perjuangan unifikasi hukum dan unifikasi organisasi peradilan. Akan tetapi, sekalipun demikian, capaian yang telah diperoleh bolehlah dianggap kalau sudah lebih jauh daripada sekadar berwaspada seperti yang dikatakan Carpentier-Alting di muka. Sekalipun belum mungkin melaksanakan pemisahan antara yang yudisial dan yang eksekutif ke dan untuk seluruh badan peradilan pribumi, namun dengan diterbitkannya peraturan perundangan yang dimaklumkan oleh Koninklijk Besluit pada tanggal 5 Maret 1869 no.3, para *bestuur ambtenaren* (dalam hal ini Residen) telah dibebaskan dari tugas-tugas kehakiman di lingkungan *Landraad*.

29 Kritik terhadap kulturstelsel hingga dasawarsa 1860-an masih tetap sering dilancarkan karena hingga tahun itupun usaha monopoli negara dalam bidang perkebunan besar di Hindia-Belanda ini hingga saat itu belum juga hapus. Yang pertama-tama dihapus adalah keharusan menanam dan menyeter merica (1862), cengkih dan pala (1863). Pada tahun 1874 sistem kulturstelsel untuk tebu/gula dan kopi masih berjalan. Baca: J.S. Furnivall, . *Netherlands India: A Study of Plural Economy*. (Amsterdam: Israel, 1976), hlm. 165.

Sejaksaatitu, *ipso jure*, ketua-ketua *Landraads* sudah harus dijabat oleh hakim-hakim profesional yang terbilang *rechtsambtenaren*.³⁰ Sedasar dengan asas *Rechtsstaat*, *Koninklijk Besluit* tersebut, sampai batas tertentu dan ditolak menurut keadaan pada zamannya, sudahlan boleh dipandang sebagai produk perundangan kolonial yang bernilai cukup progresif, dalam arti bahwa peraturan ini hendak secara konsekuen mewujudkan gagasan bahwa kekuasaan yudisial harus dilepaskan dan dipisahkan dari kekuasaan eksekutif.³¹

Apa yang dapat disimpulkan dari perkembangan kebijakan politik hukum masa 1840-1860-an sebagaimana tergambar dalam uraian bab-bab di depan, bahwasanya benturan antara apa yang diidealkan dan apa yang bisa dipraktekkan dalam kondisi empiriknya ternyata tak selamanya berakhir dengan kejayaan yang diidealkan. Setinggi apapun cita-cita dan nilai humanisme yang diidealkan dan diperjuangkan para penganjur liberalisme yang berwawasan universalistik, kepentingan-kepentingan dan kemungkinan-kemungkinan yang ada di ranah praktek tak kunjung memihak para idealis.

Dalam dasawarsa 1860an dan awal 1870an, giliran puak pragmatis dalam barisan kaum liberal yang tampil mencoba memperjuangkan diterapkannya hukum-hukum Eropa untuk kalangan yang lebih luas daripada sebatas lingkungan orang-orang Eropa semata. Tetapi, eksperimentasi dengan upaya melakukan rekayasa berasranakan hukum Eropa -- ialah untuk serangkaian kepentingan yang lebih pragmatik dalam rupa pembangunan ekonomi perkebunan di Jawa - ternyata tak pula menemukan

30 Furnivall, *op. cit.*, hlm. 188-189.

31 *Koninklijk Besluit* 1869 No. 3 itu tetap memberikan kewenangan kepada residen dalam perkara-perkara kepolisian. Tak pelak lagi karena para Residen ini lalu masih berkuasa dalam peradilan *Politierol*, yang karena yurisdiksinya (lihat kembali uraian tentang *Politierol* di halaman 67) *ipso facto* lalu masih mampu mempertahankan perannya yang cukup besar dalam tata peradilan kolonial untuk orang-orang pribumi, khususnya di dalam hal perkara-perkara pidana.

keberhasilan. Kesulitan ternyata tidak datang dari pihak pemerintah, akan tetapi dari pihak rakyat pribumi yang - karena kukuhnya kesetiaan pada budaya warisan leluhurnya - tidak gampang “menyeberang” begitu saja ke hukum yang berlaku untuk golongan penduduk Eropa, yang dipandang lebih superior untuk melandasi kehidupan-kehidupan dalam format dan skala yang lebih luas.

Epilog

Pada saat berakhirnya kekuasaan kolonial Hindia-Belanda, badan-badan pengadilan yang ada tidak lagi tepat sama seperti yang ada pada saat dimaklumatkannya RO 1847. Banyak perubahan telah terjadi. Pada tahun 1882, misalnya, melalui *Koninklijk Besluit* (Keputusan Raja) bertanggal 19 Januari 1882 No. 24 (Stb. 1882 No.82) dibentuk Majelis Penghulu (*Priester Raad*) di pulau Jawa dan Madura untuk memeriksa dan memutusi perkara-perkara yang timbul antara suami-istri yang beragama Islam, khususnya dalam persoalan perceraian dan ihwal lain yang bersangkutan paut dengannya. Pada tahun 1901, *Rechtbank van Ommegang* ditiadakan dengan sebuah peraturan perundangan yang dimuat dalam Stb. 1901 No. 13, sedangkan *Rechtspraak ter Politierol* ditiadakan dengan sebuah peraturan perundangan yang dimuat dalam Stb. 1901 No. 15. Akan gantinya pada tahun 1914 atas kekuatan peraturan perundangan yang termuat dalam Stb. 1901 No. 15. Akan gantinya pada tahun 1914 atas kekuatan peraturan perundangan yang termuat dalam Stb. 1914 No. 317 dibentuklah badan peradilan baru yang disebut *Landgerecht* dengan kompetensi untuk memeriksa dan memutusi perkara-perkara pidana tertentu untuk semua golongan penduduk tanpa membeda-bedakannya.

Pada masa pendudukan Indonesia oleh Balatentara Jepang, organisasi badan-badan peradilan telah ditata ulang, dengan menyederhanakannya ke dalam tiga tingkatan. Untuk peradilan di tingkat pertama dibentuk Pengadilan Negeri di semua daerah Kabupaten. Untuk menghukumi perkara pada tingkat banding

dibentuklah Pengadilan Tinggi yang diadakan di setiap propinsi. Mahkamah Agung dibentuk di tingkat pusat untuk mengadili perkara-perkara kasasi. Konon langkah-langkah ini diprakarsai oleh Dr. Raden Soepomo yang bekerja dengan diberi penuh kepercayaan oleh para pejabat pemerintahan pendudukan. Soepomo itulah pula orangnya yang menginisiasi hapusnya penggolongan penduduk yang dikenal dalam tata hukum kolonial. Hapusnya penggolongan penduduk dengan demikian, secara serta merta telah menjadi penyebab hapusnya pula - demi hukum, walaupun tidak demi fakta -- kemajemukan badan-badan pengadilan di negeri koloni.

Tatkala Perang Dunia II usai, dan Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya, tata organisasi badan-badan pengadilan yang diputuskan pada jaman pendudukan Jepang tetap dilanjutkan di daerah-daerah yang dikuasai Republik Indonesia. Sementara itu, di wilayah-wilayah lain yang berhasil diklaim dan diduduki kembali oleh Belanda diberlakukan kembali tatanan yang ditinggalkan pada saat tentara Hindia Belanda menyerah ke pihak Jepang pada tanggal 7 Maret 1942, dan pada saat mulai diberlakukannya Undang-Undang dari Pembesar Balatentara Jepang (*Osamu Sirei* No. 1). Dualisme berakhir tatkala kedaulatan Indonesia diakui oleh Belanda pada bulan Desember 1950. Dengan diundangkannya Undang-Undang Darurat Tahun 1951 No. 1 berlakulah tata organisasi badan-badan peradilan di Indonesia seperti yang kita saksikan sampai saat ini (***)



Politik Hukum Peradilan di Indonesia Masa Orde Baru dan Reformasi

Rikardo Simarmata, S.H., Ph.D.



Pengantar

Perbincangan mengenai politik hukum peradilan di Indonesia selalu menjadi bagian dari diskusi mengenai pembaharuan hukum. Dengan bahasa yang lain dapat dikatakan politik hukum peradilan dianggap sebagai salah satu elemen yang mutlak ada dalam diskursus dan gerakan pembaharuan hukum. Dalam kedudukan yang demikian, di masa Orde Baru dan Reformasi, politik hukum peradilan (yang baru) dijadikan sebagai salah satu unsur pembeda dengan rejim pemerintahan sebelumnya. Lembaga peradilan pada masa pemerintahan sebelumnya digambarkan secara negatif yaitu sebagai obyek intervensi kebijakan politik dan putusan disandera oleh pihak-pihak yang berpengaruh. Singkat cerita, lembaga peradilan pada pemerintahan sebelumnya dianggap tidak independen serta memihak. Pemerintahan yang baru kemudian bertekad untuk mengubah situasi dengan menjanjikan lembaga peradilan yang independen, murah, terjangkau dan tidak

memihak. Lewat perubahan yang demikian, rejim pemerintahan yang baru sekaligus menjanjikan hal yang lebih besar pada rakyat yaitu keadilan.

Tulisan ini akan memotret bagaimana dua periode pemerintahan, yaitu Orde Baru dan Orde Reformasi, menggunakan agenda pembaharuan lembaga peradilan sebagai bagian dari politik hukum peradilan. Tulisan ini berargumen bahwa selain karena faktor kontestasi politik antar kelompok dan akomodasi terhadap tuntutan aktor-aktor internasional, politik hukum peradilan juga dipengaruhi oleh cara orde tertentu menarik garis pembeda dengan orde yang digantikannya. Masih dengan maksud melakukan perbandingan, tulisan ini akan menggambarkan sejauhmana sistem politik dan ketatanegaraan Orde Reformasi, yang dianggap lebih demokratis, melahirkan peradilan yang bebas (*independent*) dan tidak memihak (*impartial*). Jamak diketahui bahwa lembaga peradilan yang mandiri, sebagai hasil dari pemisahan kekuasaan, merupakan salah satu indikator utama peralihan rejim otokratik ke rejim demokratis (Harman 2007; Marzuki 2012).

Politik hukum peradilan dalam tulisan ini lebih melihat wujudnya dalam rupa kebijakan-kebijakan politik para pembuat produk legislasi dan regulasi (*administrative law*) dengan maksud mengarahkan perkembangan lembaga peradilan ke arah yang diinginkan (*desired outputs*).¹ Oleh sebab itu, tulisan hanya menyinggung sedikit politik hukum peradilan dalam wujud pengaruh-pengaruh nyata sejumlah kelompok atau pihak terhadap jalannya persidangan yang berujung pada putusan yang dikehendaki. Dengan melihat politik hukum peradilan dalam wujud kebijakan politik, dapat diasumsikan bahwa tradisi sistem hukum kontinental (*civil law*) membuka peluang yang besar bagi lembaga-

1 Dalam hal ini politik peradilan diartikan sebagai proses kekuasaan dalam rangka merumuskan kebijakan atau pengambilan keputusan untuk menentukan orientasi dan peran lembaga peradilan. Nusantara (1988) mengartikan politik hukum sebagai proses politik untuk menentukan ke arah mana hukum berkembang.

lembaga pembuat peraturan perundangan untuk menentukan arah perkembangan lembaga peradilan.

Setelah bagian Pembukaan, tulisan ini akan lebih banyak berisi gambaran politik hukum peradilan pada dua rejim pemerintahan dimaksud yaitu Orde Baru dan Orde Reformasi. Tulisan ini akan diakhiri dengan Bagian Penutup.

Politik peradilan masa orde baru

Seperti disebutkan di atas, politik hukum peradilan rejim Orde Baru berangkat dari motif untuk menunjukkan atau menarik perbedaannya dengan rejim Orde Lama. Untuk keperluan tersebut, pengelola pemerintahan Orde Baru menjanjikan untuk menjadikan perubahan lembaga peradilan sebagai bagian dari pengelolaan pemerintahan berdasarkan prinsip negara hukum. Menurut konsep ini, lembaga peradilan akan bebas dari campur tangan politik (Lev 1978; Pompe 2005: 87). Selain gagasan meletakkan pembaharuan lembaga peradilan sebagai bagian dari pengelolaan pemerintahan berdasar prinsip negara hukum, terdapat dua hal lain yang mencirikan politik hukum peradilan semasa Orde Baru.

Pertama, selain dilatari oleh motif politik untuk mengkonsolidasikan dan menstabilkan kekuasaan eksekutif, politik hukum peradilan di masa ini juga mewakili kontestasi ideologi liberal menghadapi ideologi patrimonialistik (Lev 1978). *Kedua*, berdasarkan periodisasi, politik hukum peradilan rejim Orde Baru dapat dibagi ke dalam 2 kurun waktu yaitu sebelum dan sesudah pemberlakuan UU No. 14/1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Kritik atas orde lama

Kritik para eksponen utama Orde Baru pada politik hukum peradilan warisan Orde Lama berdasar pada penilaian bahwa pemerintahan Orde Lama telah menyimpang dari Pancasila dan

UUD 1945. Inilah yang dijadikan sebagai titik berangkat oleh Orde Baru untuk membedakan dirinya dengan Orde Lama karena meniatkan untuk mengoreksi kesalahan Orde Lama dengan cara memurnikan pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945. Salah satu yang dianggap sebagai tindakan menyimpang adalah kebijakan mengintegrasikan kekuasaan peradilan ke dalam rumpun pemerintahan negara (Harman 1997). Pemerintahan Orde Lama dinilai mengingkari kemandirian kehakiman seperti yang diatur dalam UUD 1945 karena menjadikan lembaga peradilan sebagai instrumen untuk mewujudkan tujuan-tujuan revolusi (Lev 1978; Harman 1997:249&397; Pompe 2005: 97).

Sejumlah contoh disebut-sebut untuk menjelaskan ketidakmandirian lembaga peradilan di Era Orde Lama. Contoh pertama adalah dibolehkannya Presiden untuk turun tangan dan campur tangan pada kasus dan soal-soal peradilan. Sebelumnya, Presiden memutuskan ketua MA berkedudukan sejajar dengan menteri dan dengan demikian sebagai pembantu Presiden.² Padahal menurut UUD 1945 Mahkamah Agung adalah lembaga yang sederajat dengan Presiden.

Salah satu langkah konkrit pemerintahan Orde Baru untuk mengoreksi kesalahan Orde Lama dalam merumuskan kedudukan dan peran lembaga peradilan berupa pembentukan sebuah tim oleh Departemen Kehakiman pada tahun 1967. Tim ini diberi tugas untuk merancang RUU pengganti UU No. 19/1964 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan UU No. 13/1965 tentang Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung.³ Pembentukan tim ini merupakan pelaksanaan

2 Pada bagian lain Presiden Soekarno juga menjadikan ketua DPR-GR sebagai anggota kabinetnya dan dengan demikian menjadi pembantu Presiden. Menurut Daniel S. Lev seperti dikutip oleh Harman (1997: 335&340), tindakan-tindakan Presiden ini menandakan bahwa Orde Lama memiliki birokrasi patrimonialistik yang menempatkan Presiden sebagai pusat atau patron yang mengendalikan semua lembaga negara/pemerintah.

3 Tim ini beranggotakan unsur dari MA dan Departemen Kehakiman. Mereka

ketentuan Tap MPRR No. XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislatif Negara di Luar produk MPRS yang tidak sesuai dengan UUD 1945, yang memerintahkan perbaikan atas semua legislasi yang dibuat di bawah Demokrasi Terpimpin.⁴

Kontestasi idiologis

Diskusi-diskusi mengenai konsep kekuasaan kehakiman di akhir dekade 60-an dan dalam beberapa bagian merupakan diskusi yang menghadap-hadapkan doktrin atau paham pikir yang berbeda. *Pertama*, diskusi atau debat tersebut menghadapkan konsep sistem hukum *civil law* dengan sistem hukum *common law*. Ketika mendiskusikan kewenangan MA untuk melakukan *judicial review*, eksponen yang mengatakan Indonesia merupakan negara penganut sistem *civil law* mengatakan bahwa di negara-negara yang menggunakan sistem ini, misalnya Perancis dan Belanda, MA tidak diberikan kewenangan melakukan *judicial review* atas undang-undang.

Kedua, diskusi atau debat tersebut juga menghadap-hadapkan pemikiran ketatanegaraan yaitu antara gagasan perimbangan kekuasaan dengan pemisahan kekuasaan. Gagasan perimbangan kekuasaan mengusulkan agar lembaga peradilan diberi peran sebagai salah satu alat kontrol atas kekuasaan legislatif dan eksekutif. Oleh karena itu MA harus diberi kewenangan menguji ulang undang-undang. Eskponen gagasan atau pemikiran ini biasanya merujuk pada sistem ketatanegaraan Amerika Serikat. Sementara itu gagasan yang mengajukan pemisahan kekuasaan mengemukakan bahwa yang paling cocok dengan sistem ketatanegaraan Indonesia adalah pemisahan kekuasaan. Sistem

diangkat berdasarkan Keppres No. 271/1967.

- 4 Sebuah tim yang dibentuk untuk melakukan peninjauan menghasilkan laporan yang menyimpulkan bahwa UU No. 19/1964 dan UU No. 13/1965 masuk dalam daftar perundang-undangan yang bertentangan dengan UUD 1945 (Harman 1997).

ini memungkinkan terbentuknya sistem ketatanegaraan yang mampu melahirkan kepemimpinan nasional yang kuat dan dengan demikian mampu merawat kestabilan dan kesatuan bangsa (Lev 1990: 405). Selain alasan ini, ada sebuah alasan normatif yang diajukan oleh pengusul konsep pemisahan ini yaitu bahwa idiologi negara, Pancasila, menganjurkan ide pembagian tanggung jawab, kolektivisme serta ide ketidakterpisahan antara tanggung jawab dan kewenangan (Pompe 2005: 147).

Dua kurun waktu

Dalam kaitannya dengan pemikiran dan kebijakan mengenai politik peradilan, Orde Baru dapat dibagi ke dalam 2 kurun waktu. Kurun waktu pertama adalah tahun 1965 sampai sebelum tahun 1970. Sedangkan kurun waktu kedua adalah sejak tahun 1970 sampai dengan 1998. Kurun waktu pertama, yang disebut juga sebagai Orde Baru Murni, Orde Baru masih ditandai dengan kuatnya pemikiran-pemikiran liberal yang menghendaki politik peradilan ditujukan untuk menciptakan lembaga peradilan yang independen serta mampu mengontrol jalannya kekuasaan legislatif dan eksekutif. Berada di garis depan pemikiran liberal ini adalah para hakim yang berhimpun dalam Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) dan Persatuan Sarjana Hukum Indonesia (Persahi). Menurut Lev (1978), tampilnya dua profesi hukum ini sebagai tulang punggung pemikiran independensi dan kekuasaan lembaga peradilan tidak lepas dari perlakuan yang mereka dapatkan semasa pemerintahan Orde Lama. Soekarno menganggap sarjana hukum sebagai penghambat ide dan program revolusi.

Pengaruh pemikiran liberal dalam politik hukum peradilan Orde Baru kurun waktu pertama ini bisa dilihat pada sejumlah kejadian. *Pertama*, sejumlah hakim Mahkamah Agung (MA) sudah melaksanakan peninjauan ulang atas konstitusi (*constitutional review*) sekalipun UUD 1945 tidak mengaturnya (Pompe 2005). *Kedua*, tim-tim bentukan Departemen Kehakiman yang melibatkan

sejumlah anggota IKAHI menghasilkan dokumen-dokumen termasuk RUU yang memuat ketentuan hak MA untuk melakukan *constitutional review* dan pemindahan administrasi peradilan dari Departemen Kehakiman ke MA. Selain pada dua kejadian di atas, eksponen pemikiran liberal politik hukum peradilan ini juga mewarnai rumusan pemikiran yang dihasilkan oleh Seminar Hukum Nasional tahun 1968. Dalam pidatonya pada seminar tersebut, Asikin Kusumah Atmadja, salah seorang pengurus teras IKAHI, menyinggung RUU Pokok-Pokok Kehakiman yang bermaksud mendudukan para hakim sebagai bagian dari pegawai negeri (*administrative official*) yang menurutnya pada akhirnya akan menurunkan kemandirian para hakim. Asikin lalu mengajukan sebuah pertanyaan retorik, “Bisakah para hakim kelak bebas dari intervensi pemerintah bila mereka merupakan pegawai Departemen Kehakiman?” (Pompe 2005: 102).

Akan tetapi, di akhir-akhir kurun waktu pertama, pengaruh kelompok liberal ini meredup bersamaan dengan dimulainya politik kooptasi rejim Orde Baru. Lewat Operasi Khusus (Opsus), Orde Baru mulai mengintervensi organisasi IKAHI dan MA. Dalam melakukan intervensi ini, Opsus berkolaborasi dengan Departemen Kehakiman. Berbagai metode intervensi dijalankan diantaranya mempengaruhi pemilihan pengurus IKAHI dan hakim agung. Intervensi ini menghasilkan konfigurasi pengurus IKAHI dan hakim agung yang memiliki kedekatan dengan Orde Baru. Bentuk intrvensi lain adalah pengaturan anggota tim bentukan Departemen Kehakiman yang ditugaskan merancang legislasi baru di bidang peradilan. Hasil intervensi ini adalah naskah baru RUU tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang sudah menghilangkan ketentuan-ketentuan yang memberikan MA hak melakukan *constitutional review* dan mengatur administrasi peradilan (Lev 1978; Pompe 2005).

Kurun waktu kedua merupakan masa di mana usaha-usaha parsial mengontrol dan mengendalikan lembaga peradilan

yang dilakukan selama lebih kurang tiga tahun (1968-1970), dilembagakan. Pasca pemberlakuan UU No. 14/1970 dan UU No. 14/1985 tentang Mahkamah Agung dan peraturan pelaksanaannya, kontrol dan kendali atas lembaga peradilan memiliki legitimasi hukum. Salah satu instrumen yang sangat efektif untuk melakukan pengendalian tersebut adalah kewenangan Departemen Kehakiman untuk mengurus administrasi peradilan. Instrumen yang awalnya dibayangkan oleh IKAHI dan MA sebagai langkah transisional menuju pengalihan kewenangan administratif kepada MA, berkembang ke arah yang berbeda, yaitu penguatan kewenangan pemerintah untuk mengontrol lembaga peradilan (Pompe 2005).

Tindakan-tindakan intervensionis Departemen Kehakiman terhadap administrasi lembaga peradilan, sekalipun sebagian masih berada di tangan MA, membuat periode ini ditandai dengan ketegangan antara Departemen Kehakiman dengan MA. Namun, ketegangan ini tidak bermuara pada pengenduran melainkan pada pembesaran intervensi politik. Pada kurun waktu ini memang pemikiran untuk membangkitkan kembali suasana akhir tahun 60-an, muncul sesekali bersamaan dengan pergantian ketua MA. Beberapa ketua MA menyampaikan usulan agar administrasi peradilan sepenuhnya diserahkan ke tangan MA serta kewenangan MA untuk melakukan uji materiil undang-undang.⁵

Gagasan dan upaya untuk memulihkan otonomi lembaga peradilan bukan hanya berasal dari MA namun juga dari pemerintah. Pada awal paruh kedua dekade 70-an, Mochtar Kusumaatmadja selaku Menteri Kehakiman (1974-1978) mencoba merumuskan kebijakan yang tujuannya mengurangi kewenangan Departemen Kehakiman dalam administrasi peradilan. Namun, upaya tersebut gagal karena selaku Menteri Kehakiman beliau dituntut untuk mensukseskan agenda pemerintah yaitu mengendalikan kekuasaan lembaga peradilan (Pompe 2005: 121).

5 Usulan tersebut pernah disampaikan oleh Mudjono (1980-1982) dan Puwoto Gandasubrata (1992-1994). Lihat dalam Pompe (2005: 122&142).

Dampak: legislasi dan regulasi

Latar belakang dan perkembangan seperti yang digambarkan pada bagian-bagian atas tentulah berdampak pada dua hal selama pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru. *Pertama*, substansi kebijakan, legislasi dan regulasi yang berkaitan dengan lembaga peradilan. *Kedua*, putusan pengadilan, utamanya putusan kasasi. Bagian ini akan memeriksa seberapa jauh dampak-dampak tersebut terjadi pada kedua hal tersebut.

Menurut penjelasan literatur-literatur mengenai pembuatan hukum (*law-making*) atau pembuatan kebijakan (*policy-making*), bentuk proses pembuatan selalu mempengaruhi muatan legislasi, regulasi atau kebijakan karena pada setiap bentuk terdapat perbedaan peran dan pengaruh antar aktor yang terlibat atau dilibatkan (Otto et al. 2008). Muatan legislasi, regulasi atau kebijakan akan lebih mengakomodir kepentingan individu atau kelompok yang memiliki peran atau pengaruh yang lebih dominan (Florijn 2008).

Berdasarkan postulasi teoritik yang demikian, muatan legislasi, regulasi dan kebijakan mengenai lembaga peradilan yang prosesnya merupakan gabungan kontestasi: (i) antar berbagai agensi negara dan pemerintahan; dan (ii) antara agensi negara atau pemerintah dengan kelompok masyarakat sipil, pastilah mengakomodir berbagai agensi dan kelompok yang terlibat. Atau lebih khususnya, mengakomodir pihak yang lebih dominan.

Seperti sudah disebutkan sebelumnya bahwa politik hukum peradilan pemerintahan Orde Lama tidak mengakui adanya kemandirian lembaga peradilan. Lembaga peradilan diharuskan untuk turut mensukseskan tujuan-tujuan revolusi. “Kemandirian lembaga peradilan dianggap hanya akan menyebabkan lembaga

6 Politik hukum peradilan semacam ini menjadikan lembaga peradilan menghasilkan putusan untuk melayani kepentingan negara. Vietnam dan China adalah dua contoh negara yang saat ini memperlakukan politik hukum peradilan semacam ini. Lihat dalam Bedner (2010).

peradilan tidak mampu mendekati diri dengan rakyat dengan cara mendalami atau menyelami jiwa hukum rakyat (Harman 1997: 344-345). Ekspresi pandangan ideologis dan politis ini terlihat jelas dalam sejumlah legislasi dan regulasi.

Mengenai tidak perlunya lembaga peradilan untuk mandiri atau merdeka, pemerintah Orde Lama menentukannya dalam UU No. 19/1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Pasal 19 UU ini membolehkan Presiden untuk mencampuri soal-soal pengadilan dengan alasan demi kelangsungan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat yang mendesak. Lebih jauh, Penjelasan pasal ini menegaskan bahwa pengadilan tidak bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan kekuasaan membuat undang-undang. Jika presiden boleh melakukan campur tangan⁷ melalui kasus maka lembaga legislatif dapat melakukannya dengan cara menentukan susunan, kekuasaan dan acara badan peradilan diatur dengan undang-undang (Harman 1997: 248). Menurut logika UU No. 19/1964 hanya dengan berpihak maka lembaga peradilan dapat mensukseskan revolusi.

Dalam rangka melaksanakan UU No. 19/1964, pemerintah Orde Lama memberlakukan UU No. 13/1965. Bila UU No. 19/1964 membolehkan Presiden melakukan campur tangan, UU No. 13/1965 menambahinya dengan membolehkan Presiden turun tangan dalam bentuk meminta hakim untuk menghentikan perkara seseorang karena menyangkut kepentingan negara yang lebih besar. Selain itu, Presiden juga dapat memveto setiap putusan pengadilan dengan alasan untuk menyelamatkan kepentingan negara yang lebih besar. Berkaitan dengan kebijakan ini, ketua MA membuat sebuah surat edaran yang mengharuskan hakim untuk berunding atau bermusyawarah dengan jaksa sebelum mengambil putusan-

7 Tindakan campur tangan dalam bentuk penentuan susunan pengadilan, penunjukan pengadilan lain dan tambahan hakim. Lihat dalam Harman (1997: 262).

putusan yang dianggap menyangkut kepentingan bangsa (Harman 1997: 254-5).⁸

Peraturan yang menetapkan ketua Mahkamah Agung berkedudukan sejajar dengan menteri dan dengan demikian sebagai pembantu Presiden juga dianggap bagian dari paket pensubordinasian lembaga peradilan ke dalam kepentingan revolusi.⁹Peraturan ini seirama dengan peraturan lain yang menentukan hakim pengadilan negeri dan tinggi diangkat oleh anggota DPR-GR Tk II dan hakim kasasi oleh DPR-GR RI (Harman 1997: 259).

Karena pemerintah Orde Lama tidak mengenal konsep *Trias Politica* maka baik UU No. 19/1964 dan UU No.13/1965 tidak mengakui kewenangan pengadilan untuk melakukan *judicial review* baik undang-undang maupun peraturan perundangan yang lebih rendah. Ketentuan ini adalah konsekuensi cara berpikir yang menempatkan lembaga peradilan sebagai bagian dari rumpun pemerintahan negara (Harman 1997). Menurut pandangan ini, semua lembaga negara, tidak terkecuali lembaga peradilan, bekerja untuk satu tujuan dan tidak dikehendaki untuk mempertanyakan tujuan tersebut.

Di masa Orde Baru, setelah melewati 3 tahun masa keterbukaan (1967-1970) yang diantaranya diisi dengan perdebatan terbuka mengenai ide kekuasaan yudikatif, masa pembatasan dan kendali mulai muncul. Dalam bidang peradilan pembatasan dan kendali tersebut ditandai dengan pemberlakuan UU No. 14/1970 tentang yang menggantikan UU No. 19/1964. Usaha-usaha Orde Baru, melalui Opsus dan Departemen Kehakiman, untuk mengendalikan kekuasaan kehakiman terlihat berhasil dalam UU tersebut. Ada 3 kelompok ketentuan yang dapat dijadikan petanda dari kendali tersebut. *Pertama*, UU ini memakai konsep pemisahan kekuasaan

8 Ketentuan tersebut diatur dalam Surat Edaran Mahkamah Agung No. 8/1964.

9 Ketentuan ini diatur dalam Penetapan Presiden No. 4/1962.

dan bukan konsep perimbangan kekuasaan. Sebagai akibatnya, UU ini tidak memberikan kewenangan kepada MA untuk melakukan *judicial review* atas undang-undang.¹⁰ UU ini hanya memberikan kewenangan kepada MA untuk melakukan *judicial review* produk perundangan di bawah undang-undang.¹¹

Kedua, UU ini menempatkan para hakim semua pengadilan tingkat bawah secara administratif berada di bawah kewenangan dua lembaga yaitu Departemen Kehakiman dan MA. Lebih jauh, UU ini menentukan bahwa para hakim peradilan khusus berada dalam kewenangan administratif departemen masing-masing.¹² Misalnya hakim pengadilan militer di bawah administrasi Departemen Pertahanan dan hakim pengadilan agama di bawah Departemen Agama. Masing-masing departemen ini mengurus aspek organisatoris, administrasi dan keuangan, sementara MA mengurus teknis yuridis (Harman 1997: 281). *Ketiga*, eksekusi pembatalan peraturan perundangan di bawah undang-undang oleh MA bukan dilakukan oleh MA melainkan oleh pemerintah. Menurut Lev (1990: 408) ini menandakan bahwa kekuasaan tertinggi atas hukum bukan pada pengadilan melainkan pada birokrasi.

Namun perlu diberi catatan juga bahwa kontestasi antara Opsus dan Departemen Kehakiman dengan MA dan IKAHI juga menghasilkan sejumlah klausul yang mengakomodir gagasan mengenai kemandirian lembaga peradilan. Sejumlah pasal dalam UU No. 14/1970 menentukan bahwa kekuasaan kehakiman bebas dari campur tangan kekuasaan negara lainnya.¹³ Selain itu, sejumlah

10 Tap MPR No. III/MPR/1978 kemudian meneguhkan tidak dibolehkannya Mahkamah Agung melakukan uji materiil atas undang-undang. MPR menganggapnya sebagai inkonstitusional karena UUD 1945 meletakkan kedaulatan di tangan rakyat melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Lihat selanjutnya dalam Bedner (2000: 23) dan Pompe (2005: 132-133).

11 Pasal 26 UU No. 14/1970.

12 Pasal 10 UU No. 14/1970.

13 Penjelasan Pasal 1 dan Pasal 4(3). Terlepas dari masih adanya pasal ini namun secara keseluruhan UU No. 14/1970 dianggap tidak berbeda dengan UU

klausul merupakan kompromi terhadap tuntutan MA dan IKAHI.¹⁴ Sekedar menyebut contoh kedudukan MA sebagai pengadilan tingkat tertinggi bagi semua pengadilan tingkat bawah. Di luar apa yang disebutkan dalam klausul UU No. 14/1970 terdapat juga sebuah kesepakatan lisan antara MA, IKAHI dan Departemen Kehakiman bahwa jabatan direktur jenderal Departemen Kehakiman yang mengurus administrasi peradilan dipegang oleh hakim senior.

Sebagai upaya untuk melaksanakan UU No. 14/1970, pemerintah mengeluarkan sejumlah peraturan pelaksana (*implementing rules, lower executive regulations*). Salah satunya adalah peraturan Menteri Kehakiman yang menentukan bahwa kewenangan manajemen personalia hakim berada di tangan Departemen Kehakiman, bukan pada MA (Pompe 2005: 116). Regulasi yang berkaitan dengan administrasi keuangan peradilan semakin membesarkan kewenangan Departemen Kehakiman. Untuk mengundang hakim pengadilan tingkat bawah ke Jakarta, MA harus terlebih dahulu mendapat persetujuan keuangan dari Departemen Kehakiman (Pompe 2005: 117).

Kebijakan yang mengintegrasikan para hakim ke dalam hirarki birokrasi pemerintah dikuatkan lagi dengan diberlakukannya UU No. 8/1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. UU ini menentukan bahwa menteri Kehakiman membina para hakim melalui Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI) karena selaku pegawai negeri para hakim otomatis menjadi anggota KORPRI (Harman 1997: 310). Sementara itu, para hakim MA dikategorikan sebagai pejabat.

Peraturan semacam di atas ditambah dengan sistem karir yang tidak berdasarkan kompetensi dan kinerja, pada akhirnya menyuburkan jaringan patronase di tubuh lembaga peradilan dan Departemen Kehakiman. Para hakim berusaha bisa mengakses jaringan patronase yang ada di Departemen Kehakiman maupun

yang digantikannya, UU No. 19/1964. Lihat dalam Harman (1997: 407).

14 UU No. 14/1970 sering disebut sebagai bentuk kompromi sekalipun kecenderungan ke arah konservatisme lebih menonjol (Bedner 2000: 23).

MA dengan tujuan melancarkan karir atau supaya tidak ditugaskan ke daerah-daerah terpencil. Menurut Pompe (2005: 125), ketergantungan para hakim pada sistem patronase tersebut memudahkan Departemen Kehakiman untuk mengontrol mereka, termasuk bila pemerintah meminta para hakim tersebut memihak pemerintah pada kasus-kasus tertentu. Pompe mencontohkannya lewat sejumlah kasus. Kasus pertama adalah Haris Murtopo, anak Ali Murtopo, yang dibebaskan hakim dari tuduhan membunuh seorang kawan SMA-nya dengan alasan membela diri dan pistol yang dipakainya untuk membunuh adalah milik sopir pribadinya.

Selain kasus di atas, dua kasus lain yang mendapat pemberitaan media yang cukup luas dan menarik perhatian publik adalah kasus Kedungombo dan Hancock Hebe Ohee.¹⁵ Pada kasus Kedungombo, setelah putusan pertama MA memenangkan gugatan sejumlah penduduk desa, pada putusan kedua MA membatalkan putusan pertama setelah Presiden Soeharto mengundang ketua MA ke istana dan meminta MA memutuskan seadil-adilnya. Sedangkan pada kasus Ohee, eksekusi putusan MA yang memenangkan gugatan Ohee supaya Gubernur Irian Jaya membayar ganti rugi, tidak dilakukan karena ketua MA mengirim instruksi atau 'surat sakti' kepada ketua PN Jayapura untuk tidak melakukan eksekusi dengan alasan Gubernur Irian Jaya, selaku tergugat, tidak memiliki status hukum. Menurut instruksi ketua MA tersebut yang memiliki status hukum adalah Pemerintah Provinsi Irian Jaya (Fitzpatrick 1997: 204-5; Pompe 2005: 149-153&158-159).

Mengenai intervensi pemerintah terhadap kasus-kasus yang sedang ditangani MA khususnya pada tahapan eksekusi, mantan

15 Tiga kasus lain yang juga mendapat liputan media yang cukup luas serta diwarnai oleh intervensi pemerintah adalah kasus Mochtar Pakpahan yang dituduh sebagai dalang aksi buruh besar-besaran di Medan (1994), pemberangusan izin terbit majalah *Tempo* (1994) dan intervensi pemerintah atas konflik internal PDI (1996). Pada kasus PDI, Panglima Angkatan Bersenjata (Pangab) memerintahkan ketua MA agar pengadilan-pengadilan negeri tidak menerima gugatan pengikut Megawati Soekarnoputri di sejumlah daerah.

ketua Purwoto S. Gandasubrata, mengungkapkan:

*“Kami sering menerima pesanan dari pemerintah supaya menunda atau membatalkan eksekusi dengan alasan demi pembangunan”.*¹⁶

Dengan sejumlah ketentuan-ketentuan yang disebutkan di atas, Pompe (2005) menyebut UU No. 14/1970 sebagai undang-undang kompromis. Selanjutnya, Pompe menganalisis bahwa keberadaan berbagai klausul kompromis tersebut, yang secara esensial meniadakan fungsi-fungsi normatif yang dasar lembaga peradilan, dan mengendornya keberanian sejumlah pengurus IKAHI dan hakim MA untuk tetap bersikap kritis pada kebijakan Orde Baru, menyebabkan lembaga peradilan ambruk (*collapse*). Keberadaan UU ini telah merusak harapan dan semangat para hakim, yang telah tumbuh setelah Demokrasi Terpimpin berakhir. Pada akhirnya keadaan ini membuat kemampuan profesional mereka menurun di satu sisi dan menguatkan perilaku koruptif di sisi yang lain (Pompe 2005: 111). Dalam perkembangannya, implementasi UU ini membantu membentuk persepsi di kalangan para hakim bahwa mereka adalah bagian dari birokrasi pemerintahan yang terikat oleh solidaritas atau sentimen korp (Lev 1990).

Intervensi kebijakan (politik dan birokratik) terhadap lembaga peradilan sepanjang dekade 70-an, pada dekade 80-an mendapat penguatan oleh dua produk legislasi. Masing-masing UU No. 14/1985 tentang Mahkamah Agung dan UU No. 4/1986 tentang Peradilan Umum. Usulan IKAHI yang mengingatkan kembali mengenai kemandirian lembaga peradilan dengan mengeluarkan administrasi lembaga peradilan dari birokrasi pemerintah dan pemberian kewenangan uji materiil undang-undang, tidak digubris. Dengan intervensi birokratik dan politik yang sudah mendalam, IKAHI pada masa itu adalah organisasi yang sudah terkooptasi oleh pemerintah dan dengan demikian tidak mampu lagi melakukan tekanan.

16 Lihat Fitzpatrick (1997: 205).

Dengan efektivitas politik kooptasi tidak heran bila ketentuan dalam UU No. 14/1985 dan UU No. 4/1986 hanya bersifat menguatkan hal-hal yang sudah ada. Dalam soal uji materiil peraturan perundangan di bawah undang-undang misalnya, UU No. 14/1985 kembali menegaskan bahwa hal itu hanya dapat dilakukan lewat pemeriksaan kasus biasa dan dengan demikian tidak dapat diajukan langsung ke MA. Sementara itu UU No. 4/1986 tetap mempertahankan dualisme administrasi peradilan dengan menentukan bahwa urusan manajemen teknis peradilan di bawah MA sementara urusan manajemen organisasi, administrasi dan keuangan berada di tangan Departemen Kehakiman.

Dalam kenyataannya, implementasi UU No. 14/1985 melahirkan situasi di mana para hakim pengadilan tingkat bawah enggan untuk membatalkan peraturan yang dibuat oleh pemerintah. Ini misalnya dapat dilihat pada kasus permohonan Lembaga Bantuan Hukum Jakarta kepada PN Jakarta untuk membatalkan Keputusan Gubernur Provinsi DKI No. 850/1990 yang melarang keberadaan becak. Argumen permohonan pembatalan ini adalah keputusan tersebut dinilai bertentangan dengan UUD 1945 dan UU tentang Kesejahteraan Sosial. Sebelumnya permohonan ini ditolak untuk diadili oleh MA dengan alasan kasusnya harus melalui prosedur biasa yaitu dimulai dari pengadilan negeri. Pada kasus permohonan uji materiil keputusan pembatalan harian *Prioritas* pada tahun 1993, MA memang membuat terobosan dengan menerima untuk memeriksa langsung permohonan uji materiil tanpa harus melalui PN.¹⁷ Namun, argumen bahwa pembatalan lewat Keputusan Menteri Keterangan tersebut tidak diterima dan MA menolak permohonan tersebut (Pompe 2005: 139&146).¹⁸

17 Setelah kasus harian *Prioritas* MA mengeluarkan Peraturan MA No. 1/1993 yang mengatur bahwa permohonan uji materiil dapat dilakukan baik melalui PN ataupun langsung ke MA.

18 Setelah kasus keputusan pembatalan harian *Prioritas* dan pemberlakuan Peraturan MA No. 1/1993, permohonan uji materiil berikutnya yang langsung ke MA adalah permohonan uji materiil atas Peraturan Menteri Tenaga Kerja

Bila politik hukum peradilan pemerintahan Orde Baru dibagi ke dalam kurun waktu menurut hitungan dekade maka kita bisa membuatnya ke dalam 4 dekade, yaitu akhir 60-an, 70-an, 80-an dan 90-an. Seperti telah digambarkan pada bagian-bagian sebelumnya, antara akhir dekade 60-an dan 70-an terdapat perbedaan yang cukup besar. Akhir dekade 60-an merupakan masa di mana berbagai pemikiran dan aksi konkrit dilakukan untuk membuat lembaga peradilan mampu menjalankan perannya sebagai pengontrol dan pengimbang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Sementara dekade 70-an merupakan dekade di mana gagasan dan pelemagaan kontrol dan intervensi atas lembaga peradilan dirancang. Adapun 2 dekade terakhir, 80-an dan 90-an melanjutkan strategi pelemagaan kendali dan kontrol sekalipun kedua dekade tersebut memiliki dinamika sendiri. Dekade 80-an merupakan masa di mana intervensi politik dan birokrasi terhadap lembaga peradilan yang sudah berlangsung sejak dekade 70-an, dilembagakan dengan diberlakukannya dua undang-undang dan sejumlah peraturan pelaksanaannya. Adapun dekade 90-an, lebih diwarnai dengan berbagai putusan MA baik yang menunjukkan adanya intervensi pemerintah maupun yang mengontrol kebijakan pemerintah dengan cara mengalahkan pihak pemerintah dalam sejumlah kasus.

Selain karena intervensi politik, pelemahan fungsi dasar lembaga peradilan untuk memastikan berjalannya tatanan *rule of law*, juga dilakukan dengan melemahkan kekuasaannya. Seperti yang digambarkan di atas, kekuasaan yang dimaksud adalah kewenangan melakukan uji materiil terhadap undang-undang. Baik intervensi dan peniadaan kewenangan uji materiil membuat lembaga peradilan tidak bisa mengontrol penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh kekuasaan eksekutif dan legislatif. Sebaliknya, lembaga peradilan berubah peran menjadi pengesah dari tindakan menyalahgunakan kekuasaan. Dalam kedudukan lembaga peradilan yang demikian, politik hukum peradilan Orde

No. 342/1986. MA juga menolak permohonan tersebut (Pompe 2005: 146).

Baru tidak berbeda dengan Orde Lama yaitu menjadikan pengesah setiap tindakan pemerintah (Bedner 2000: 17). Ini bermakna bahwa janji Orde Baru untuk membedakan dirinya dengan Orde Lama dalam hal politik hukum peradilan, tidak dipenuhi.

Politik peradilan masa reformasi

Seperti langkah Orde Baru yang menjadikan UUD 1945 sebagai titik berangkat untuk mengkritik orde yang digantikannya, Orde Reformasi juga melakukan metode serupa. Namun, tidak seperti eksponen Orde Baru yang tidak mempersoalkan bunyi ketentuan UUD 1945 melainkan hanya mempersoalkan pelaksanaannya, elemen-elemen reformis Era Reformasi justru menyebut UUD 1945 sebagai sumber masalah. Mereka berargumen bahwa UUD 1945 yang menganut paham pembagian kekuasaan, memberi kekuasaan yang lebih besar kepada kekuasaan eksekutif (*executive heavy*) sehingga berpotensi melahirkan otoritarianisme. Oleh sebab itu, UUD 1945 perlu diamandemen.

Tuntutan normatif perubahan UUD 1945 seperti disampaikan di atas merupakan bagian dari tuntutan masyarakat sipil guna mencegah lembaga-lembaga negara melakukan penyalahgunaan kekuasaan terhadap warga negara. Tuntutan ini didasarkan pada pengalaman dan pengamatan bahwa hukum di masa Orde Baru telah digunakan oleh kekuasaan eksekutif untuk bertindak sewenang-wenang. Akibatnya, dalam banyak kasus, hukum tidak mampu melindungi kebanyakan orang Indonesia karena lebih melindungi elit politik dan ekonomi (Reksodiputro 2004). Oleh sebab itu, perubahan UUD 1945, yang dimaksudkan menciptakan pengadilan yang mandiri, bertujuan menciptakan pengadilan yang mampu menyelesaikan kasus dengan jujur (*fair*) dan tidak memihak (Lindsey 2004: 32&35).

Tekanan dan tuntutan masyarakat sipil agar pengadilan bebas dari intervensi dan tidak memihak merupakan salah satu faktor domestik yang mempengaruhi politik hukum peradilan di

Era Reformasi. Dua faktor domestik lainnya adalah: (i) dinamika hubungan antar lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif, dan (ii) respon para hakim terhadap reformasi lembaga peradilan. Berkaitan dengan faktor tuntutan masyarakat sipil dan hubungan antar lembaga negara perlu disampaikan bahwa hal tersebut berlangsung dalam era pos-otoritarianisme di mana kekuasaan politik tersebar. Konfigurasi politik ditandai dengan perlombaan berbagai kelompok politik untuk mendesak agenda dan kepentingannya dalam proses pengambilan keputusan. Hal yang sama mereka lakukan ketika keputusan-keputusan publik tersebut dilaksanakan. Akibatnya, rumusan dan hasil-hasil reformasi hukum termasuk lembaga peradilan sering bersifat kompromis, berorientasi jangka pendek dan cenderung berubah-ubah.

Selain tiga faktor domestik di atas terdapat juga faktor internasional berupa tuntutan dari lembaga dan negara donor agar pemerintah Indonesia melakukan reformasi hukum guna memulihkan stabilitas ekonomi, sosial dan politik. Orientasi utama reformasi yang hukum yang didorong lembaga dan negara donor tersebut adalah perubahan perangkat hukum yang menghasilkan fasilitas (baca: kemudahan) dan kepastian sehingga tercipta situasi kondusif untuk investasi.

Agenda perubahan hukum yang diusung oleh lembaga dan negara donor tersebut tidak lepas dari krisis ekonomi yang menghantam Asia Tenggara tahun 1997. Krisis ini memaksa pemerintah Indonesia untuk meminjam modal dari lembaga keuangan internasional dengan syarat melakukan penyesuaian struktural (*structural adjustment*). Dengan kata lain, krisis membuat Indonesia melakukan pemulihan menurut cara pandang lembaga donor. Pada waktu itu IMF berpandangan bahwa perangkat hukum yang modern merupakan prioritas utama untuk mengembalikan stabilitas ekonomi, sosial dan politik (Lindsey 2004: 34).

Berpegangan pada pandangan ini, *Letter of Intent* (LoI) antara Indonesia dengan IMF memuat secara rinci agenda-

agenda perubahan hukum.¹⁹ Salah satunya adalah pembentukan peradilan-peradilan baru yang fungsinya membantu pemerintah Indonesia memulihkan instabilitas ekonomi dan dengan demikian memberikan rasa aman kepada investor untuk berinvestasi.

Dengan menggunakan cara pandang di atas, pada waktu itu lembaga dan negara-negara donor bisa dikatakan menghidupkan kembali konsep proyek hukum dan pembangunan (*law and development project*) di era 60-an dan 70-an yang meyakini bahwa perbaikan atau kemajuan hanya mungkin terjadi bila negara-negara berkembang mereplikasi langkah-langkah yang pernah dilakukan oleh negara maju, termasuk mereplikasi hukum dan kelembagaan²⁰ Sebagai obyek dari cara berpikir Weberian ini, di masa Reformasi, Indonesia menjadi laboratorium pembaharuan tata pemerintahan (*governance*).²¹ Salah satu isu sentral dalam konsep *governance* adalah *rule of law*, dalam pengertian pemerintahan terikat pada hukum.

Gambaran mengenai politik hukum peradilan Era Reformasi bisa diketahui melalui dua elemen yang menjadi ukuran bagaimana seharusnya lembaga peradilan menurut konsep *rule of law*. Kedua elemen tersebut adalah kemandirian dan mekanisme kontrol (*check and balance system*). Selain gambaran mengenai kedua elemen di atas, politik hukum peradilan di Era Reformasi bisa juga diketahui lewat deskripsi mengenai peradilan-peradilan khusus. Untuk bisa menangkap aspek politik hukum, penggambaran dua elemen ditambah dengan peradilan khusus harus menyertakan deskripsi mengenai seberapa jauh faktor domestik dan internasional, seperti sudah disebutkan di atas, memberi pengaruh.

19 Letter of Intent antara IMF dan pemerintah Indonesia ditandatangani pertama kali tahun 1998 dan secara serial terus berlanjut sampai 2002.

20 Tamanaha (1995) menyebut konsep 'governance' sebagai pengulangan dari gerakan hukum dan pembangunan yang sudah dianggap keliru oleh sejumlah ilmuwan. Tulisan lain yang mengkritik gerakan hukum dan pembangunan misalnya Trubeck dan Galanter (1974), dan Mehren dan Sawers (1992).

21 Lihat dalam Lindsey (2004: 14).

Kemandirian lembaga peradilan

Tuntutan elemen-elemen reformis agar UUD 1945 diamandemen agar tidak *executive heavy* ditanggapi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dengan pembuatan Tap MPR No V/1998. Ketetapan ini memerintahkan perubahan atas UUD 1945 yang mengatur secara jelas pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Hasilnya, pada Amandemen Ketiga (2001) dan Keempat (2002) terdapat ketentuan yang mengatur kemandirian lembaga peradilan dan kontrol peradilan terhadap cabang kekuasaan yang lain. Amandemen ini menentukan bahwa ketua dan wakil ketua MA dipilih sendiri oleh para hakim agung.²² Selain itu dibentuk lembaga negara baru yaitu Komisi Konstitusi yang berwenang menguji undang-undang, memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atas dugaan pelanggaran oleh Presiden/Wakil Presiden, dan menyelesaikan sengketa antar lembaga negara.²³

Perubahan ketentuan konstitusi mengenai kekuasaan yudikatif kemudian dilanjutkan ke tingkatan legislasi. Hanya setahun setelah pimpinan pemerintahan Orde Baru tumbang, UU No. 14/1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman diamandemen oleh UU No. 35/1999. Bersama dengan perubahan UU No. 14/1970 diundangkannya juga UU No. 43/1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang mengubah UU No. 8/1974.

Dalam rangka memulihkan kembali kemandirian lembaga peradilan dan sekaligus menghapuskan peluang intervensi oleh birokrasi, kedua UU ini menghapuskan dualisme administrasi peradilan dengan menyerahkan sepenuhnya urusan organisasi, administrasi dan keuangan kepada MA.²⁴ Seperti disebutkan

22 Pasal 24A(4) UUD 1945 Amandemen Ketiga.

23 Pasal 24C(1&2) UUD 1945 Amandemen Ketiga.

24 Kebijakan ini dikenal dengan konsep satu atap. Konsep ini, beserta usulan

pada bagian sebelumnya bahwa selama masa Orde Baru ketiga urusan tersebut berada di tangan Departemen Kehakiman untuk peradilan umum dan tata usaha negara, Departemen Pertanahan dan Keamanan untuk hakim pengadilan militer dan Departemen Agama untuk hakim pengadilan agama. Pemusatan ketiga urusan tersebut kepada MA disebut penyatuan atap. Termasuk di dalam perubahan ini adalah pergantian status para hakim dari pegawai negeri menjadi pejabat.

Sekalipun disadari bahwa reformasi hukum memerlukan lembaga peradilan yang mandiri namun pada saat yang sama terdapat kekawatiran lembaga peradilan yang mandiri akan lebih menguatkan praktek koruptif. Oleh karena itu ketentuan peraturan perundangan yang baru tersebut membuat batasan dengan dibentuknya unit atau lembaga yang berperan mengontrol lembaga peradilan untuk mencegah tirani yudikatif (Assegaf 2004: 25). Pada UU No. 35/1999 diatur mengenai Majelis Kehormatan Hakim yang diberi tugas untuk mengawasi perilaku para hakim, mengusulkan promosi, pengangkatan dan pemindahan para hakim serta menyusun draf kode etik hakim. Komisi ini kemudian dihapuskan dengan didirikannya Komisi Yudisial pada tahun 2004. Pembentukan Komisi ini sesuai dengan ketentuan Amandemen Kedua UUD 1945 tahun 2001. Komisi Yudisial berwenang mengusulkan hakim agung dan menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran serta perilaku hakim.²⁵

Akibat konservatisme ketua-ketua MA sejak tahun 1998 sampai sebelum tahun 2004, reformasi lembaga peradilan berjalan lambat dan kurang menyentuh problem-problem mendasar.²⁶

pembentukan Komisi Yudisial, sebelumnya diusulkan oleh sebuah Kelompok Kerja yang dibentuk semasa pemerintahan B.J. Habibie. Tim ini dibentuk untuk menindaklanjuti Tap MPR No. V/1998. Tugasnya menstudi dan merancang formula yang efektif mengenai pemisahan kekuasaan antara lembaga negara (Assegaf 2007: 13).

25 Lihat Pasal 24B (1) UUD 1945.

26 Reksodiputro (2004: 196) menyebut reformasi hukum berjalan lambat dan

Situasi demikian terus berlangsung sampai 4 undang-undang di bidang peradilan diberlakukan pada tahun 2004. Keempat undang-undang tersebut masing-masing (i) UU No. 4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman²⁷ yang menggantikan UU No. 35/1999; (ii) UU No. 5/2004 tentang Mahkamah Agung yang menggantikan UU No. 14/1985; (iii) UU No. 8/2004 yang mengubah UU No. 2/1986 tentang Peradilan Umum; dan (iv) UU No. 9/2004 tentang Tata Usaha Negara yang menggantikan UU No. 5/1986.

Namun, keempat undang-undang tersebut masih dianggap tidak meluruskan kelemahan UU No. 34/1999 dan bahkan menambah masalah baru. Mengenai kemandirian kehakiman undang-undang tersebut memiliki dua sifat yang bertolak belakang. Pada satu sisi, undang-undang tersebut mengakomodir tuntutan para pengelola lembaga peradilan agar urusan administrasi, organisasi dan keuangan peradilan diserahkan sepenuhnya kepada MA.

Selain ketentuan ini terdapat juga ketentuan lain yang mengatur bahwa pimpinan MA dipilih oleh hakim agung. Akan tetapi, di sisi lain, UU No. 8/2004 dan UU No. 9/2004 menganulir tujuan memandirikan lembaga peradilan oleh UU No. 34/1999.²⁸ Kedua undang-undang ini menentukan bahwa status hakim dikembalikan dari pejabat menjadi pegawai negeri. Anehnya,

tidak jelas arahnya. Surowidjojo melihatnya seperti *zombie*, tanpa jiwa (dalam Reksodiputro 2004: 198).

27 Telah diubah oleh UU No. 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

28 Selain dua ketentuan yang dianggap akomodatif terhadap tuntutan para hakim tersebut, terdapat ketentuan lain yang bernafas serupa. Ketentuan-ketentuan lain tersebut adalah (i) perluasan struktur organisasi MA; (ii) pengetatan syarat menjadi hakim agung bagi calon hakim non-karir; (iii) kenaikan usia pensiun hakim MA, dan (iv) keharusan panitera MA berasal dari panitera karir. Lihat uraiannya dalam Assegaf (2004) dan Assegaf (2007). Menurut Assegaf (2004&2007) perubahan undang-undang di bidang peradilan yang akomodatif terhadap kepentingan sempit pengelola lembaga peradilan tidak lepas dari politik transaksional yang dilakukan DPR dengan lembaga peradilan. DPR mengakomodir hampir semua tuntutan pengelola lembaga peradilan dengan harapan lembaga peradilan bisa 'lunak' pada kasus-kasus yang melibatkan anggota DPR.

ketentuan kedua undang-undang ini justru berbeda dengan UU No. 4/2004 yang masih mempertahankan status hakim sebagai pejabat.

Munculnya ketentuan yang mengembalikan status hakim sebagai pegawai negeri menandakan keengganan pemerintah untuk melepaskan kewenangannya mengontrol para hakim (Assegaf 2004). Keinginan untuk mengontrol hakim juga ditunjukkan oleh ketentuan dalam UU No. 4/2004 yang mengharuskan hakim untuk membuat pendapat tertulis mengenai kasus yang sedang ditangani sebelum musyawarah majelis hakim diadakan. Pendapat tertulis tersebut akan dilampirkan dalam putusan.²⁹ Ketentuan ini dianggap sebagai cara untuk mendorong akuntabilitas hakim (Assegaf 2004). Namun ketentuan ini dianggap kebablasan karena bisa mendatangkan efek negatif karena membahayakan independensi hakim dalam memutus perkara. Selain itu ketentuan tersebut juga dapat mengurangi tingkat penerimaan para pihak atas putusan pengadilan (Assegaf 2004; Assegaf 2007).

Terlepas dari tarik menarik soal kemandirian lembaga peradilan, ketentuan-ketentuan mengenai hal tersebut dianggap tidak sedang mengarah pada pencapaian tujuan kemandirian lembaga peradilan. Alih-alih menuju lembaga peradilan yang kompeten dan akuntabel, ketentuan-ketentuan tersebut dinilai justru mengarah ke arah sebaliknya yaitu lembaga peradilan yang koruptif. Dalam keadaan yang demikian, perubahan-perubahan pada lembaga peradilan dianggap tidak lagi vital karena lembaga peradilan tidak mengawasi pelaksanaan dan penegakan hukum untuk memastikan seberapa jauh agenda-agenda reformasi dilakukan oleh legislatif dan eksekutif (Lindsey 2004: 21-23&35).

Check and balance system

Seperti disebutkan sebelumnya bahwa salah satu kritik elemen-elemen reformis pada Orde Baru adalah otoritarianisme

29 Lihat Pasal 19(4).

sistem politik. Watak ini dianggap bersumber dari UUD 1945 yang memberikan kekuasaan yang lebih besar kepada eksekutif. Ketentuan semacam ini dianggap bertentangan dengan prinsip *check and balance* yang menghendaki kekuasaan dibagi ke tangan beberapa lembaga negara.

Pembagian ini dimaksudkan untuk menghindari pemusatan kekuasaan dan tumpang tindih. Dengan maksud agar pemusatan kekuasaan atau tirani tidak terjadi, disediakan juga mekanisme kontrol antar lembaga negara tersebut. Salah satunya adalah kewenangan untuk mengontrol produk undang-undang yang dibuat oleh kekuasaan eksekutif agar tidak bertentangan dengan konstitusi (Harman 2007).

Amandemen Ketiga UUD 1945 mengakomodir tuntutan untuk mencegah absolutisme. Untuk pertama kali dalam sejarah Indonesia merdeka, hak uji materiil atas undang-undang diakui secara konstitusional.³⁰ Berbeda dengan negara lain yang membentuk lembaga di luar lembaga peradilan, UUD 1945 Amandemen Ketiga menyerahkan kewenangan uji materiil undang-undang kepada Mahkamah Konstitusi (MK).³¹ Pilihan membentuk lembaga peradilan sendiri dianggap lebih efektif (Harman 2007: 53). Adapun MA tetap memiliki kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.³²

30 Harman (2007) mencatat bahwa setelah tiga kali upaya gagal (masing-masing penyusunan UUD 1945 oleh BPUPKI, penyusunan UUD oleh Badan Konstituante dan periode awal Orde Baru) untuk mengatur hak uji materiil atas undang-undang, Amandemen Ketiga UUD 1945 mengakhirinya dengan keberhasilan. Ini dilihat sebagai 'kemenangan' kelompok yang mengusung ide supremasi konstitusi. Lihat juga dalam Huda (2003: 203-4).

31 Lihat Pasal 24C (1) UUD 1945 Amandemen Ketiga. Pada sidang BPUPKI tahun 1945, Mohammad Yamin pernah mengusulkan agar kewenangan hak uji materiil diberikan kepada MA (Mahfud 1998:361). Ide yang sama diulang kembali pada saat pembahasan UU No. 14/1970 (Huda 2003: 204).

32 Lihat 24A(1) UUD 1945 Amandemen Ketiga.

Peradilan khusus

Salah satu fenomena baru di dunia peradilan semasa Era Reformasi adalah dibentuknya berbagai peradilan khusus. Ada dua faktor utamayang melatari pembentukan peradilan-peradilan khusus ini. *Pertama*, keperluan menciptakan mekanisme penyelesaian utang dan kepastian berusaha bagi investor dalam rangka melaksanakan butir-butir kesepakatan LoI antara pemerintah Indonesia dan IMF. LoI mensyaratkan pemerintah Indonesia melakukan penyesuaian stuktural termasuk dalam lapangan peradilan. Peradilan niaga merupakan salah satu peradilan yang dibuat dalam rangka ini (Lindsey 2004: 21).

Selain pengadilan niaga, LoI yang dilandasi oleh faham meminimalkan peran negara sebisa mungkin (neo-liberal), juga menghasilkan pengadilan perburuhan sebagai pengganti dari lembaga Tripartit. Jika sebelumnya lewat Tripartit, penyelesaian perselisihan antara pengusaha dan buruh dihadiri oleh pihak ketiga dalam hal ini pemerintah, pada peradilan perburuhan pengusaha dan buruh diperhadapkan langsung tanpa kehadiran pemerintah yang mewakili kepentingan publik.³³

Faktor yang kedua adalah keperluan mengatasi kesenjangan antara proses pembaharuan di tubuh peradilan dengan tuntutan eskternal (baca: tekanan publik dan pasar). Seperti disebutkan sebelumnya, reformasi peradilan berjalan lambat sampai sebelum tahun 2004. Perubahan pada tingkat peraturan perundangan sejak tahun 1999 ternyata tidak lantas meniadakan perilaku korup atau meningkatkan profesionalisme hakim. Situasi ini menumbuhkan rasa tidak percaya kepada lembaga peradilan dan sebagai jalan keluar dibentuk sejumlah peradilan khusus seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Peradilan Niaga, Peradilan Hak Asasi Manusia (HAM) dan Peradilan Perikanan (Assegaf 2007).³⁴

33 Lihat Wiratraman (2007).

34 Pembentukan lembaga pemerintah/negara yang baru sebagai jawaban atas

Bila mengacu kepada perubahan konstitusi, umumnya disimpulkan bahwa Orde Reformasi mewujudkan ide dan tuntutan yang beberapa dekade tidak mendapat tempat atau bahkan dipantangkan. Ide tentang kemandirian kekuasaan peradilan dan mekanisme kontrol antar lembaga negara dinyatakan eksplisit dalam UUD 1945 hasil amandemen. Lembaga negara baru semacam Mahkamah Konstitusi dibentuk dalam rangka melaksanakan ide perubahan tersebut. Sekalipun baru mulai serius sejak tahun 2004, sejumlah undang-undang di bidang peradilan dibuat untuk lebih mengkonkritkan perubahan-perubahan yang tertulis dalam konstitusi. Atas dasar itu, ada kalangan yang menilai bahwa perubahan pada level teks sangat signifikan (Marzuki 2012). Hal tersebut sekaligus menandakan bahwa di atas kertas telah terjadi pergeseran dari rejim otoriter ke rejim demokratis.

Namun, meminjam istilah Pompe (2005), selalu lebih mudah mengundang peraturan daripada melaksanakannya. Perubahan-perubahan substantif yang tertuang dalam teks konstitusi dan peraturan perundang-undangan tidak mudah untuk dilaksanakan. Sebagian kecil tujuan pembaharuan lembaga peradilan tercapai seperti menumbuhkan investasi dan memulihkan kerusakan ekonomi. Namun tujuan yang lebih elementer yaitu menyediakan kepastian hukum serta meniadakan diskriminasi belum berhasil dicapai. Lembaga peradilan masih diskriminatif atau parsial karena masih bisa diintervensi oleh pihak luar.

Sebuah kajian menyebutkan bahwa intervensi dari pemerintah pusat terhadap kekuasaan peradilan di Era Reformasi telah berkurang namun bersamaan dengan itu intervensi oleh

ketidakpercayaan pada lembaga pemerintah/negara yang ada merupakan tindakan menggejala. Tindakan ini mengakibatkan dibentuknya puluhan lembaga negara independen (*independent state agencies*) dalam bentuk *state auxiliary organ* dan *executive branch agencies*. Lembaga negara independen tersebut memiliki kekuasaan quasi eksekutif, legislatif dan yudisial. Mengenai sifat, kedudukan dan peran lembaga negara independen tersebut lihat Asshiddiqie (2006), Indrayana (2009), dan Tauda (2012).

pemerintah dan legislator daerah meningkat (Assegaf 2007: 29). Fakta ini seolah-olah membenarkan kekawatiran awal bahwa kemandirian tidak otomatis membuat lembaga peradilan menjadi bebas dari intervensi dan korupsi.

Mengenai penyebab dari ketidakefektifan reformasi lembaga peradilan tersebut, berbagai faktor dapat dikemukakan. *Pertama*, jaringan patronase yang sudah berakar. Situasi ini membuat peniadaan hambatan struktural bagi kemandirian lembaga peradilan tidak akan lantas bisa memulihkan otonomi lembaga peradilan. Hal ini bisa terjadi karena intervensi tersebut sudah berbentuk sebagai rutinitas birokrasi (Pompe 2005: 140). Oleh karena itu produk legislasi yang menghilangkan hambatan struktural tapi tidak menargetkan untuk merubah rutinitas tersebut hanya akan berakhir pada in-efektivitas.³⁵

Kedua, seperti sudah disebutkan di atas, poin-poin perubahan pada sejumlah undang-undang di bidang peradilan lebih bersifat instrumental. Perubahan lebih diarahkan pada pemenuhan kepentingan para pengelola lembaga peradilan.³⁶ Perubahan kurang ditujukan untuk menjadikan lembaga peradilan akuntabel dan para hakim menjadi profesional. Pada sejumlah kesempatan, para hakim justru resisten terhadap upaya-upaya pembaharuan yang mensyaratkan keterbukaan dan kompetensi para hakim. *Ketiga*, sangat terbatasnya sumber daya (tenaga, peralatan, keuangan, pengetahuan) untuk bisa merealisasikan maksud-maksud yang tertuang dalam peraturan perundangan.³⁷

35 Menurut Seidman et al. (2001) hukum yang bisa mendorong perubahan sosial adalah hukum yang menasar perubahan institusi atau perilaku yang terpolo.

36 Mengenai pengaruh perilaku *vested interest* pengelola negara atau birokrasi terhadap implementasi hukum atau proses pembangunan lihat misalnya dalam (Cotterrell (1984); dan Seidman dan Seidman (1994).

37 Mengenai pengaruh keterbatasan sumber daya terhadap effectivitas hukum lihat misalnya Lindsey (2004) dan Simarmata (2012).

Selain ketiga faktor yang menyebabkan in-efektivitas agenda reformasi peradilan, ada baiknya disimak satu faktor yang sifatnya lebih mendasar. Mengenai faktor yang satu ini Lindsey (2004) berkomentar:

“Perubahan pada kelembagaan hukum yang radikal enam tahun setelah reformasi telah berlangsung secara meluas dan bermasalah. Berhubung ide atau konsep rule of law tidak bisa sungguh-sungguh hidup di Indonesia, karena berlanjutnya kekuasaan politik authoritarian pada satu sisi dan tidak berkembangnya gagasan mengenai kebebasan individual di sisi lain, menyebabkan rule of law dipahami sebatas mewujudkan tiga tujuan yaitu menyediakan kepastian hukum, menumbuhkan investasi dan memulihkan kerusakan ekonomi”.

Petikan komentar di atas menginformasikan bahwa inefektivitas reformasi peradilan juga berasal dari konsep bangsa Indonesia mengenai kekuasaan dan hukum. Konsep berpikir ini sekaligus menjadi konteks yang menyulitkan faham dan agenda pembaharuan hukum (baca: peradilan) yang berkarakter menduplikasi kesuksesan negara-negara Barat, bisa berhasil. Berkaitan dengan agenda mereformasi MA, pendekatan yang disebut dengan *‘legocentrism’* ini dianggap kurang berhasil karena berambisi merubah MA yang konservatif dan positivistis ala sistem Civil Law Eropa ke ala sistem hukum Common law dengan asas independensi peradilan (Lindsey 2004).

Penutup

Uraian bagian-bagian sebelumnya mengenai politik hukum peradilan Orde Baru dan Orde Reformasi menunjukkan bahwa seberapa jauh reformasi peradilan dipengaruhi oleh ideologi dan budaya politik, struktur kelembagaan negara (Lev 1990), konfigurasi politik (Mahfud 1998) serta kepentingan (Ismail 2007). Reformasi peradilan tersebut selalu diawali dengan seberapa jauh faktor-faktor tersebut menentukan konsep pembagian kekuasaan antara tiga cabang kekuasaan. Struktur ketatanegaraan yang berkehendak

memusatkan kekuasaan pada cabang kekuasaan tertentu seperti yang terjadi di Orde Lama dan Orde Baru menghalangi kekuasaan yudikatif bisa menjalankan fungsi utamanya yaitu mengontrol kekuasaan legislatif dan eksekutif untuk tidak bertindak sewenang-wenang pada warga negara.

Di Era Reformasi, bersamaan dengan pergeseran ke arah sistem politik demokratis, cabang yudikatif mendapatkan kembali kewenangan-kewenangan elementernya yang pada dua orde sebelumnya tidak eksis sebagian maupun sepenuhnya. Dalam era ini, lembaga peradilan tidak dipaksa untuk membuat putusan-putusan yang melayani kepentingan negara. Namun, perubahan pada aras teks konstitusi, perundang-undangan dan kelembagaan ini tidak otomatis mewujudkan pada aras implementasi. Akibat defragmentasi kekuasaan politik, budaya (rutinitas) birokrasi, sistem patronase, keterbatasan sumberdaya dan konsep mengenai kekuasaan dan hukum, perubahan lembaga peradilan lebih mengarah untuk melayani kepentingan pengelola lembaga peradilan beserta jaringan patronasinya. Situasi ini terutama terjadi pada peradilan-peradilan yang dibentuk sebelum Era Reformasi.

Pengalaman inisiatif pembaharuan hukum, termasuk lembaga peradilan, yang bersemangat mengulangi kesuksesan model negara-negara Barat, cenderung tidak efektif. Inefektivitas ini terjadi karena pendekatan yang bias Barat ini cenderung ambisius dalam menargetkan perubahan dan kurang mempertimbangkan konteks yaitu faham, kompleksitas masalah, sumberdaya dan budaya hukum (Lindsey 2004; Carothers 2006).

Uraian bagian-bagian sebelumnya juga menjelaskan bahwa usaha orde tertentu untuk membedakan dirinya dengan orde yang digantikannya, juga mempengaruhi politik hukum peradilan. Semua orde pengganti, paling tidak pada periode-periode awal, mengkritik orde sebelumnya karena membuat lembaga peradilan tidak mandiri dan tidak bisa menjalankan fungsi kontrol. Selanjutnya, orde-orde tersebut menawarkan perubahan yang akan membuat lembaga

peradilan berbanding terbalik dengan orde sebelumnya. Kritik dan janji-janji ini sekaligus diperalat sebagai cara suatu orde untuk mendapatkan legitimasi publik.



Daftar Pustaka

- ASSEGAF, Rifqi S. 2004. 'Perubahan Undang-Undang Bidang Peradilan: Momentum Pembaruan yang Disia-siakan, *Dictum* 2: 95-104.
- _____. 2007. 'Judicial Reform in Indonesia 1998-2006, dalam Naoyuki Sakumoto dan Hikmahanto Juwana (eds.), *Reforming Laws and Institutions in Indonesia: An Assessment*. Institute of Developing Economies Japan External Trade Organization.
- ASSHIDDIQIE, Jimly. 2006. *Perihal Undang-Undang di Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi RI.
- BEDNER, Adriaan. 2000. *Administrative Court in Indonesia A Socio-Legal Study*. Disertasi doktoral Universitas Leiden.
- _____. 2010. 'An Elementary Approach to the Rule of Law, *Hague Journal on the Rule of Law* 2: 48-74.

- CAROTHERS, Thomas. 2006. *Promoting the Rule of Law Abroad In Search of Knowledge*. Wahington, D.C: Carnegie Endowment for International Peace.
- COTTERRELL, Roger. 1984. *A Sociology of Law: An Introduction*. London: Butterworths.
- FITZPATRICK, Daniel. 1997. 'Disputes and Pluralism in Modern Indonesian Land Law, *Yale Journal of International Law* 22: 172-212.
- FLORIJN, N.A. 2008. 'Quality of Legislation: A Law and Development Project, dalam J. Arnscheidt, B. Van Rooij dan J.M. Otto, *Lawmaking for Development Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects*. Leiden: Leiden University Press.
- HARMAN, Benny K. 1997. *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Jakarta: ELSAM.
- _____. 2007. 'The Role of Constitutional Court in Indonesia, dalam Naoyuki Sakumoto dan Hikmahanto Juwana (eds.), *Reforming Laws and Institutions in Indonesia: An Assessment*. Institute of Developing Economies Japan External Trade Organization.
- HUDA, Ni'matul. 2003. *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*. Yogyakarta: FU UII Press.
- INDRAYANA, Denny. 2009. *Komisi Negara*. Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- ISMAIL, Nurhasan. 2007. *Perkembangan Hukum Pertanahan Pendekatan Ekonomi Politik (Perubahan Pilihan Kepentingan, Nilai Sosial, dan*

- Kelompok Diuntungkan*). Jakarta: HUMA&Magister Hukum UGM.
- LEV, Daniel S. 1978. 'Judicial Authority and the Struggle for an Indonesian Rechtsstaat, *Law and Society Review* 13(1): 37-71.
- _____. 1990. *Hukum dan Politik di Indonesia Kesenambungan dan Perubahan*. Jakarta: LP3ES.
- LINDSEY, Tim. 2004. 'Legal Infrastructure and Governance Reform in Post-Crisis Asia: The Case of Indonesia, in *Asian-Pacific Economic Literature*, Asia Pacific School of Economics and Government, The Australian National University dan Blackwell Publishing Asia Pty Ltd, Vol. 18, isu 1 (05), 12-36.
- MAHFUD M.D., Moh. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- MARZUKI, Suparman. 2012. 'Kekuasaan Kehakiman: Independensi, Akuntabilitas dan Pengawasan Hakim, dalam Fedrian et al. (eds.), *Dialektika Pembaharuan Sistem Hukum di Indonesia*. Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia.
- NUSANTARA, Abdul Hakim. 1998. *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta: Yayasan Bantuan Hukum Indonesia.
- OTTO, Jan Michiel, W.S.R. Stoter dan J. Arnscheidt. 2004. 'Using Legislative Theory to Improve Law and Development Project, *RegelMaat* 4: 121-135.
- POMPE, Sebastiaan. 2005. *The Indonesian Supreme Court A Study of Institutional Collapse*. Ithaca, New York: Cornell University.
- REKSODIPUTRO, Mardjono. 2004. 'Masih adakah Harapan untuk Reformasi Bidang Hukum, dalam Arief T. Surowidjojo, *Pembaharuan Hukum: Kumpulan Pemikiran Alumni FHU UI*.

Jakarta: ILUNI-FHUI.

- SEIDMAN, Ann W., and Robert B. Seidman. 1994. *State and Law in development Process: Problem Solving and Institutional Change in the Third World*. International Political Economy Series. Basingstoke: Macmillan.
- SEIDMAN, Ann, Robert B. Seidman and Nalin Abeyesekere. 2001. *Legislative Drafting for Democratic Social Change A Manual for Drafters*. The Hague.London.Boston: Kluwer Law International.
- SIMARMATA, Rikardo. 2012. *Indonesian Law and Reality in the Delta A Socio-legal Enquiry into Laws, Local Bureaucrats and Natural Resources Management in the Mahakam Delta of East Kalimantan*. Leiden: Leiden University Press.
- TAMANAHHA, Brian Z. 1995. 'The Lessons of Law-And-Development Studies, *The American Journal of Comparative Law* 89: 470-486.
- TUDA, Gunawan A. 2012. *Komisi Negara Independen. Eksistensi Independent Agencies sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan*. Yogyakarta: Genta Press.
- TRUBEK, David M., dan Marc Galanter. 1974. 'Scholars in Self-Enstrangement: Some Reflections on the Crisis in the Law and Development Studies in United States, *Wisconsin Law Review* 4: 1062-1102.
- VON MEHREN, Philip dan Tim Sawers. 1992. 'Revitalizing the Law and Development Movement: A Case Study of Title in Thailand, *Harvard International Law Journal* 33(1): 67-102.
- WIRATRAMAN, Herlambang P. 2007. *Good Governance and Legal Reform in Indonesia*. OHRSD, Mahidol University.

Aspek Konstitusionalitas Pengadilan Khusus di Indonesia

Dr. Hamdan Zoelva, S.H., M.H



Pendahuluan

Kekuasaan kehakiman yang merdeka (*the independence of judiciary*) adalah salah satu elemen penting bangunan sebuah negara hukum.¹ Oleh karena itu, Indonesia sebagai negara hukum, kekuasaan kehakiman yang merdeka dijamin dalam konstitusi.² Kekuasaan kehakiman yang merdeka juga sangat esensial bagi pembatasan kekuasaan, karena inti dari negara hukum adalah pembatasan kekuasaan.³ Apabila kekuasaan kehakiman di bawah pengaruh dari organ negara yang lain, eksekutif atau legislatif, maka sangat mungkin terjadi penyelenggaraan kekuasaan

-
- 1 Ciri-ciri negara hukum misalnya dapat dilihat dari pendapat A.V Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Ninth Edition, London: MacMillan and Co, 1952, hal. 2002-2003.
 - 2 Pasal 24 ayat (1) UUD 1945.
 - 3 Hamilton berpendapat, kekuasaan lembaga peradilan yang merdeka sangat esensial dalam kaitan pembatasan-pembatasan yang diatur dalam Konstitusi. Lihat Ralph H. Gabriel (ed), *On the Constitution*, New York: Liberal Arts Press, 1954, hal. 170-171.

yang eksekutif dan bahkan sewenang-wenang.⁴ Dalam konstitusi Indonesia, kekuasaan kehakiman yang merdeka diselenggarakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang ada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, serta peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.⁵ Kepada pengadilan itulah, warga negara mendapatkan jaminan perlindungan hukum dan keadilan dalam kehidupan negara.

Dalam konteks itulah, diskusi mengenai posisi dan kedudukan pengadilan khusus di Indonesia menjadi sangat penting untuk dikaji agar ditempatkan pada posisi yang tepat, karena pengadilan khusus adalah salah satu sub-sistem dari sistem peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang merdeka. Secara umum, tidak ada persoalan konstitusional dalam pembentukan pengadilan khusus di Indonesia asalkan tetap ditempatkan pada lingkungan peradilan yang ada yang berpuncak pada Mahkamah Agung. Dalam ilmu tata negara dikenal istilah kebijakan hukum terbuka (*open legal policy* atau *optionally constitutional*) dari pembentuk undang-undang dalam membentuk hukum atau mengadakan suatu institusi negara sepanjang tidak bertentangan atau tidak menyimpang dari ketentuan konstitusi. Masalahnya adalah bagaimanakah bentuk dan posisi pengadilan khusus itu, sehingga tidak menyimpang atau tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip konstitusi.

Sistem peradilan menurut UUD 1945

Paling tidak terdapat tiga prinsip dasar mengenai peradilan dalam UUD 1945. Ketiga prinsip tersebut, yaitu: i) prinsip

4 Terkait dengan hal ini C.F Strong berpendapat, agar negara tetap eksis, maka didalamnya harus ada tiga kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang disebut tiga kekuasaan pemerintahan dalam arti luas. Keberadaan kekuasaan kehakiman merupakan suatu keharusan bagi negara. Lebih lanjut lihat C.F Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik*, Jakarta: Nuansa dan Nusamedia, 2004, hal. 10-11.

5 Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

kekuasaan kehakiman yang merdeka (independensi peradilan), ii) kelembagaan peradilan yang terdiri Mahkamah Agung dan empat lingkungan peradilan di bawahnya yaitu lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer serta peradilan tata usaha negara, dan Mahkamah Konstitusi, ditambah dengan badan-badan lain yang duatur undang-undang, dan iii) Komisi Yudisial yang menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.

Prinsip independensi peradilan merupakan prinsip universal yang dianut dan melekat pada setiap negara modern. Tidak ada negara yang dapat disebut negara demokrasi tanpa kekuasaan kehakiman yang merdeka. Independensi peradilan dapat dilihat dalam dua aspek, yaitu independensi personal dari hakim dan independensi institusional dari lembaga peradilan itu sendiri. Dalam konteks independensi personal, tujuan utamanya adalah untuk menghindarkan hakim dari pengaruh eksternal, politik, ekonomi (materi) atau rasa khawatir.⁶ Pengaruh eksternal dapat bersumber dari internal institusi peradilan tempat hakim bekerja, misalnya ancaman atas posisi, karir, promosi maupun demosi dalam jabatannya berkaitan dengan hubungan atasan bawahan.

Pengaruh eksternal dapat pula bersumber dari eksternal institusi pengadilan, misalnya pengaruh para pihak yang berperkara baik karena faktor kekuasaan politik maupun faktor ekonomi (uang dan materi). Dengan demikian, prinsip independensi mengarahkan hakim melaksanakan fungsinya hanya berpedoman kepada aturan hukum dan rasa keadilan. Dengan kata lain, dengan jaminan

6 Archibald Cox menyatakan: "that lawsuits shall be decided by judges free from any outside pressure, personal, economic, or political, including any fear of reprisal". Pernyataan ini disampaikan pada Forum on the Independence of the Judiciary, Golden Gate College of Law San Fransisco, California, September, 1985. Lihat Faisal Rami, "Konsep Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka", dalam Bagir Manan, Negara Hukum yang Berkeadilan, Bandung: Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 2011, hal. 599.

independensi yang dimilikinya, seorang hakim diharapkan akan bersikap adil, jujur, netral dan tidak memihak (*impartiality*). Di Amerika Serikat misalnya, untuk menghindari pengaruh eksternal terhadap hakim, maka hakim diangkat untuk jangka waktu seumur hidup.⁷ Walaupun ditunjuk oleh Presiden, dengan pengangkatan dalam masa jabatan untuk seumur hidup, seorang hakim agung, paling tidak, mendapatkan jaminan kebebasan personal yang cukup. Hal demikian dimaksudkan untuk melepaskan hakim dalam kegiatan-kegiatan politik, serta kekhawatiran atas karir dan jabatannya dengan tujuan untuk menjamin sikap netral kekuasaan kehakiman.⁸

Independensi kelembagaan peradilan dimaksudkan untuk menjamin kebebasan dan kemandirian lembaga peradilan dalam menjalankan fungsi dan peranannya untuk menegakkan hukum dan keadilan. Dalam hal ini, termasuk independensi dari lembaga peradilan dalam bidang administrasi dan personil. Di Indonesia sejak awal reformasi kewenangan administrasi dan personil lembaga peradilan dikeluarkan dari kekuasaan eksekutif dan dijalankan sendiri oleh lembaga peradilan, dalam hal ini dilakukan oleh Mahkamah Agung.⁹ Hal demikian dilakukan dalam rangka menjamin independensi kelembagaan dari lembaga pengadilan.

Di Belanda, hal ini dilakukan dengan dipisahkannya urusan personil dan administrasi kekuasaan kehakiman pada awal tahun 2000, yang semula berada dibawah Kementerian Kehakiman menjadi berada pada koordinasi Komisi Yudisial yang menjembatani kepentingan bidang administrasi dan keuangan lembaga peradilan

7 Konstitusi Amerika Serikat dalam Article III Section 1, menegaskan, *The Judges, both of the supreme and inferior Courts, shall hold their office during good behaviour...*

8 Lihat Leonard J.Theberge, *The Judiciary in a Democratic Society*, Massachussetts, Lexington Books, 1979, hal. 7-8.

9 TAP MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara

dengan eksekutif dan parlemen. Walaupun disadari tidak ada jaminan bahwa seorang hakim akan benar-benar independen jika satu atap di bawah Mahkamah Agung, karena secara hirarki Mahkamah Agung memiliki pengaruh terhadap posisi jabatan dan promosi hakim di tingkat bawah, tetapi paling tidak, intervensi politik dan kekuasaan baik terhadap hakim maupun institusi pengadilan dapat dihindari atau diminimalisasi.

Pembentukan lembaga peradilan harus mempertimbangkan desain kelembagaan yang ditentukan oleh konstitusi termasuk menempatkan Komisi Yudisial yang melekat pada lembaga peradilan khususnya dalam menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Di samping itu, pembentukan lembaga peradilan juga harus menghormati seluruh norma dan prinsip yang diatur dalam konstitusi. Demikian pula, pembentukan dan keberadaan pengadilan khusus sebagai sub sistem peradilan harus sejalan dengan sistem dan prinsip-prinsip yang digariskan oleh konstitusi.

Potret pengadilan khusus di Indonesia

Keberadaan pengadilan khusus bukanlah suatu hal yang baru bagi Indonesia. Berdasarkan catatan sejarah, pernah dibentuk atau diakui beberapa pengadilan khusus yang memeriksa dan memutus perkara atau subyek tertentu, misalnya pada awal kemerdekaan dikenal Pengadilan Swapraja dan Pengadilan Adat.¹⁰ Keberadaan Pengadilan Swapraja dan Pengadilan Adat karena adanya berbagai daerah swapraja di Indonesia yang telah lama menjalankan peradilan sendiri menurut hukum adatnya masing-masing sejak masa pemerintahan kolonial hingga masa kekuasaan Jepang. Demikian juga pengadilan agama. Kenyataannya, pada masa pasca kemerdekaan, keberadaan pengadilan itu tidak dihapus, karena susunan lembaga peradilan masih tetap mengacu

10 Komisi Hukum Nasional, *Pembentukan Pengadilan Khusus di Indonesia*, Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2007, hal. 72.

aturan yang ditetapkan oleh pemerintahan pendudukan Jepang yang sebelumnya eksis pada masa penjajahan Belanda. Keberadaan Pengadilan Swapraja dan Pengadilan Adat bahkan tetap dilanjutkan pada masa Konstitusi RIS.¹¹ Eksistensi Pengadilan Swapraja dan Pengadilan Adat baru berakhir sejalan dengan diundangkannya UU Darurat No. 1 tahun 1951 sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950, yang menghendaki adanya kesatuan dalam susunan dan acara pengadilan-pengadilan sipil.¹²

Pengadilan khusus juga dapat dilihat dengan dibentuknya Pengadilan Ekonomi berdasarkan UU No. 7 Tahun 1955, yang pada pokoknya berwenang untuk mengadili tindak pidana yang merugikan perekonomian negara, khususnya setelah Belanda menyerahkan kedaulatannya kepada Indonesia. UUDS 1950 juga membentuk pengadilan khusus pada tingkat Mahkamah Agung yaitu *Forum Privilegiatum*, yang secara khusus dimaksudkan untuk mengadili tindak pidana yang dilakukan oleh para pejabat tinggi negara pada tingkat pertama dan terakhir berhubungan dengan kejahatan dan pelanggaran jabatan yang dilakukan oleh Presiden, Wakil Presiden, Menteri-menteri, Ketua, Wakil Ketua dan Anggota, Dewan Perwakilan Rakyat, Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Mahkamah Agung, Jaksa Agung pada Mahkamah Agung, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Pengawas Keuangan, Presiden Bank Sirkulasi dan juga pegawai-pegawai, anggota-anggota Majelis-majelis tinggi dan pejabat-pejabat lain yang ditunjuk dengan undang-undang.¹³ Bentuk pengadilan yang demikian diperlukan agar proses peradilan terhadap para pejabat tinggi negara tersebut dapat dilakukan dengan cepat, dituntut dan diadili oleh pejabat kehakiman yang tertinggi yaitu Jaksa Agung dan Hakim Agung.

11 Pasal 147 ayat (2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1950 menyatakan Pengadilan-pengadilan federal yang lain dapat diadakan dengan undang-undang federal;

12 Rusli Muhammad, *Potret Lembaga Pengadilan Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindon Persada, 2006, hal. 35.

13 Lihat Pasal 106 UUDS 1950

Pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959, pernah dibentuk Mahkamah Militer luar biasa, dengan Penpres No.16 tahun 1963 yaitu sebelum berlakunya UU No.19 Tahun 1964 tentang Kekuasaan Kehakiman. Pembentukan Mahmilub didasari pertimbangan adanya kebutuhan suatu badan peradilan khusus yang memeriksa dan mengadili dengan cepat perkara-perkara yang membahayakan dan mengancam keamanan, persatuan dan kesatuan bangsa serta keutuhan wilayah negara. Meski dibentuk pada tahun 1963, Mahmilub mulai bersidang dan mengadili perkara pada tanggal 14 Februari 1966, yaitu mengadili mereka yang terlibat dalam pemberontakan G 30 S PKI.¹⁴

Keberadaan pengadilan khusus lebih jauh dapat ditelusuri pasca disahkannya UU No.19 Tahun 1964 tentang Kekuasaan Kehakiman. Sekalipun, di dalam undang-undang itu tidak disebutkan secara eksplisit istilah pengadilan khusus, namun dalam bagian Penjelasan terdapat pengaturan yang mengindikasikan dapat dibentuknya pengadilan khusus atau spesialisasi dalam salah satu lingkungan peradilan. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) UU No. 19 Tahun 1964 berbunyi sebagai berikut:

- a. Peradilan Umum antara lain meliputi Pengadilan Ekonomi, Pengadilan Subversi, Pengadilan Korupsi;
- b. Peradilan Khusus terdiri dari Pengadilan Agama dan Pengadilan Militer
- c. Peradilan Tata-Usaha Negara adalah yang disebut "peradilan administratif" dalam Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960, dan antara lain meliputi juga yang disebut "Peradilan Kepegawaian" dalam pasal 21 UU No. 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok

Dari ketentuan tersebut nampak bahwa, terdapat beberapa pengadilan yang menangani perkara khusus, seperti Pengadilan Ekonomi, Pengadilan Subversi, Pengadilan Korupsi, di samping

14 Komisi Hukum Nasional, *op.cit.*, hal. 75.

pengadilan (Mahkamah Syariah) yang telah lama ada. Berdasarkan UU No.21 Tahun 1964 dibentuk Pengadilan Landreform yang khusus mengadili perkara-perkara landreform baik kasus-kasus pidana, perdata, atau administratif. Pengadilan landreform hanya terdiri dari 2 tingkat yaitu Pengadilan Landreform Daerah yang memeriksa pada tingkat pertama dan Pengadilan Landreform Pusat sebagai pengadilan banding. Pengadilan landreform tidak bertahan lama karena pada tahun 1969 dihapus berdasarkan UU No. 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang dan UU No. 7 Tahun 1970 tentang Penghapusan Pengadilan Landreform. Beberapa alasan penghapusan antara lain: Pengadilan Landreform mengalami kesulitan dan kemacetan. Untuk efisiensi perlu menghapuskan Pengadilan Landreform dan mengalihkan wewenang mengadili perkara-perkara landreform kepada pengadilan-pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum.¹⁵

Pengadilan khusus tetap eksis setelah berlakunya UU No.14 Tahun 1970. Senada dengan undang-undang sebelumnya, tidak ada penyebutan secara khusus tentang pengadilan khusus. Tetapi, jika dilihat dari penjelasan umum dalam undang-undang ini, sangat dimungkinkan adanya bentuk pengkhususan di semua lingkungan peradilan. Penjelasan Pasal 10 ayat (1) menyatakan sebagai berikut: “undang-undang ini membedakan antara empat lingkungan peradilan yang masing-masing mempunyai lingkungan wewenang mengadili tertentu dan meliputi badan-badan peradilan tingkat pertama dan tingkat banding.

Pada masa reformasi, setelah adanya UU No.35 Tahun 1999 telah terbentuk 7 pengadilan khusus di Indonesia, yakni, Pengadilan Anak, Pengadilan Niaga, Pengadilan Hak Asasi Manusia, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Hubungan Industrial yang berada dalam lingkungan peradilan umum, Peradilan Syariah/

15 *Ibid.*, hal. 76

Mahkamah Syariah yang berada dalam lingkungan peradilan Agama, dan Pengadilan Pajak yang berada dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.¹⁶

UUD 1945 perubahan, menegaskan adanya empat lingkungan peradilan yaitu lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer serta peradilan tata usaha negara. Berdasarkan undang-undang kekuasaan kehakiman yang baru, yaitu UU No.4 Tahun 2004, pengadilan khusus diatur dalam Pasal 15 ayat (1). Dalam pasal itu dinyatakan: "Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 yang diatur dengan undang-undang. Bentuk dari pengadilan khusus itu sendiri dituangkan dalam Penjelasan Pasal 15 ayat (1) yang menyebutkan: "Yang dimaksud dengan pengadilan khusus dalam ketentuan ini, antara lain adalah Pengadilan Anak, Pengadilan Niaga, Pengadilan HAM, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Hubungan Industrial yang berada di lingkungan Peradilan Umum, dan Pengadilan pajak di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara".¹⁷ Setelah adanya UU No.4 Tahun 2004, dibentuk pula Pengadilan Perikanan yang secara khusus berwenang mengadili perkara-perkara pidana yang terkait dengan perikanan.

Mengenai Peradilan Syariah Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam secara khusus ditentukan bahwa keberadaannya ada dalam dua lingkungan peradilan sekaligus yaitu dalam lingkungan Peradilan Umum dan lingkungan Peradilan Agama. Secara tegas Pasal 15 ayat (2) menyebutkan: "Peradilan Syariah Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan agama sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan agama, dan merupakan

16 *Ibid.*, hal. 77. Lihat juga Muchsin, Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka (Independence Judiciary) Sesudah Perubahan UUD 1945 Menurut UU No.48 tahun 2009, Surabaya: Untag Press, 2010, hal. 74-94.

17 *Ibid.*, hal. 78.

pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan umum". Sementara itu, Penjelasan Pasal 15 ayat (2) menyebutkan: "Peradilan Syariah Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darrussalam yang terdiri atas Mahkamah Syariah untuk tingkat pertama dan Mahkamah Syariah Provinsi untuk tingkat banding adalah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam".¹⁸ Dengan demikian, hingga saat ini terdapat 8 Pengadilan khusus yang dapat dikelompokkan sesuai lingkungan peradilannya, sebagai berikut:

1. Dalam lingkungan peradilan umum terdapat 6 (enam) pengadilan khusus yaitu :
 - a. Dalam lingkup pidana: Peradilan Anak, Pengadilan HAM, Pengadilan Tipikor, dan Pengadilan Perikanan
 - b. Dalam lingkup perdata: Pengadilan Niaga dan Pengadilan Hubungan Industrial
2. Dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara terdapat 1 pengadilan khusus yaitu Pengadilan Pajak
3. Peradilan Syariah Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darrussalam berada dalam lingkungan Peradilan umum dan agama.

Kedudukan pengadilan khusus semakin dipertegas dengan disahkannya UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menggantikan UU No. 4 Tahun 2004. Undang-Undang ini memberi batasan pengertian tentang pengadilan khusus, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 angka 8, yaitu pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan di bawah Mahkamah Agung yang

18 *ibid.*

diatur dalam undang-undang.¹⁹ Selain itu, kemungkinan adanya hakim *ad hoc* yang bertugas di pengadilan khusus.²⁰

Basis konstitusional pengadilan khusus

Sebagaimana yang telah diuraikan di muka, keberadaan pengadilan khusus di Indonesia adalah suatu kenyataan yang telah diterima dalam praktik ketatanegaraan Indonesia sejak masa pemerintahan penjajahan Belanda, kekuasaan Jepang hingga masa Indonesia telah merdeka sampai sekarang ini. Walaupun tidak secara tegas diatur dalam konstitusi baik pada UUD 1945 (sebelum perubahan), Konstitusi RIS, UUDS 1950, maupun UUD 1945 setelah perubahan, tetapi berbagai jenis dan varian pengadilan khusus tetap eksis dengan undang-undang sebagai dasar legitimasi konstitusionalnya. Hal itu menunjukkan bahwa konstitusionalitas pengadilan khusus tidak harus secara eksplisit ditentukan dalam konstitusi tetapi cukup dengan undang-undang yang berada pada wilayah kewenangan pembentuk undang-undang. Hal demikian adalah lazim berdasarkan paham konstitusionalisme, yaitu sepanjang kebijakan hukum pembentuk undang-undang itu tidak bertentangan dengan atau tidak menyimpang dari norma konstitusi, maka kebijakan tersebut harus dinyatakan konstitusional. Wilayah interpretasi konstitusi para pembentuk undang-undang menjadi sangat luas dan tak terbatas sepanjang berada dalam koridor konstitusi. Dengan demikian, pertimbangan pembentukan pengadilan khusus menjadi sangat dinamis dan bervariasi sehingga pembentukannya sangat tergantung pada kebutuhan pragmatis dan sosiologis pada *tempus* dan *locus* tertentu.

Eksistensi pengadilan khusus pada masa lalu terkait dengan dua pertimbangan utama yaitu: *pertama*, terkait dengan keberadaan

19 Indonesia, UU No. 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, LN No. 157, TLN No. 5076, Pasal 1 angka 8.

20 Pengaturan tentang hakim *ad hoc* dapat ditemukan pada Pasal 1 angka 9, Pasal 32, Pasal 49.

pengadilan khusus yang telah eksis dan nyata menjalankan fungsinya sejak lama. Pemerintah hanya meneguhkan eksistensi pengadilan yang ada, misalnya, keberadaan Pengadilan Agama, Pengadilan Swapraja dan Pengadilan Adat pada masa lalu. *Kedua*, terkait dengan kebutuhan nyata penyelesaian perkara-perkara tertentu pada waktu tertentu, agar penyelesaian perkara dapat dilakukan secara profesional, cepat, tepat sederhana dan biaya ringan. Walaupun demikian, pembentukan pengadilan khusus bukanlah satu-satunya jalan untuk menjamin profesionalisme serta kecepatan dalam penyelesaian perkara. Untuk mencapai maksud tersebut tidak harus membentuk pengadilan khusus tetapi cukup mengangkat hakim *ad hoc* yang secara spesifik menyelesaikan perkara-perkara tertentu. Disini terdapat dua bentuk pola rekrutmen hakim *ad hoc* yang bisa dilakukan, *Pertama*, hakim *ad hoc* permanen yang diangkat berdasarkan periode tertentu dari unsur luar profesi hakim; *Kedua*, hakim *ad hoc* non-permanen (temporal) sesuai keperluan untuk ikut menangani perkara tertentu. Dapat juga dilakukan dengan melatih hakim pengadilan yang telah ada untuk menangani perkara-perkara spesifik. Jadi, tidak selalu harus membentuk pengadilan khusus untuk setiap masalah yang spesifik.

UUD 1945 setelah perubahan, memberi batasan secara tegas adanya empat lingkungan peradilan di Indonesia. Sehingga berbagai bentuk, jenis maupun varian pengadilan khusus harus berada pada salah satu lingkungan peradilan yang disebut dalam konstitusi. Hal ini berarti, pengadilan yang dibentuk tanpa ditempatkan pada salah satu lingkungan peradilan harus dinyatakan inkonstitusional, sehingga tidak dapat menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945. Hal itu dipertegas dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagaimana telah diubah dengan UU No.48 Tahun 2009, yang menentukan bahwa pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-

undang.²¹ Sehubungan dengan pembentukan pengadilan tertentu, konstitusi di beberapa negara lain juga menganut prinsip serupa. Dalam hal ini, dasar konstitusionalitas pembentukan pengadilan khusus dimungkinkan tanpa limitasi yang tegas. Keterbukaan demikian dimaksudkan agar sistem peradilan dapat lebih fleksibel sesuai dengan perkembangan kompleksitas masalah hukum di dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Kesamaan lain adalah, pembentukan pengadilan khusus merupakan wewenang pembentuk undang-undang (parlemen atau lembaga legislatif), sehingga kerangka hukum eksistensi pengadilan khusus adalah undang-undang produk lembaga legislatif. Misalnya, dalam Article III, Section 1 Konstitusi Amerika Serikat dinyatakan sebagai berikut: *“The judicial power of the United States, shall be vested in one Supreme Court, and in such inferior Court as the Congress may from time to time ordain and establish”*. Dalam Konstitusi Australia juga terdapat aturan yang sama, misalkan Article III Section 71 Konstitusi Australia menyatakan, *“ The judicial power of Commonwealth shall be vested in a Federal Supreme Court, to be called the High Court of Australia, and in such other federal courts as the Parliament creates...”*.

Aspek konstitusional lainnya yang harus diperhatikan dalam pembentukan pengadilan khusus, yaitu adanya jaminan independensi baik independensi kelembagaan maupun independensi personal hakim pengadilan khusus serta konsistensi dan keselarasan dengan seluruh sistem peradilan yang ada. Oleh karena pengadilan khusus adalah sub-sistem dari sistem kekuasaan kehakiman, maka pengabaian atas aspek independensi dapat menimbulkan persoalan konstitusionalitas. Dalam hal ini, manakala prinsip independensi diabaikan, misalnya tidak adanya jaminan bahwa pengadilan khusus yang dibentuk mempunyai kekuasaan yang merdeka, pengadilan khusus tersebut dapat dinyatakan inkonstitusional. Demikian pula, konsistensi dan keselarasan

21 Lihat Pasal 1 angka 8, Pasal 25, Pasal 27 UU No.48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

setiap pengadilan khusus dengan seluruh sistem peradilan yang dibangun dapat menimbulkan ancaman perlakuan berbeda yang dapat menimbulkan ketidakadilan baik bagi para pencari keadilan maupun bagi mereka yang bekerja pada institusi peradilan. Oleh karena itu, bentuk dan isi pengadilan khusus yang diadakan harus pula menjadi perhatian utama.

Memperhatikan berbagai jenis pengadilan khusus yang ada pada saat ini menunjukkan bahwa belum ada desain kebijakan hukum yang ajeg dalam pembentukan pengadilan khusus, khususnya pada aspek independensi dan konsistensi. Pengadilan khusus dibentuk hanya berdasarkan kebutuhan sosiologis dan faktual yang tidak didasarkan pada desain yang standar. Hal itu terjadi, di samping karena tidak ada desain konstitusional yang detail baik dalam konstitusi maupun undang-undang mengenai bentuk dan isi pengadilan khusus, juga karena adanya kelatahan untuk selalu membentuk pengadilan khusus jika ditemukan masalah-masalah khusus yang harus diselesaikan secara khusus pada saat pembentukan undang-undang tertentu. Pembentuk undang-undang membentuk pengadilan khusus hanya berdasarkan situasi yang muncul dalam penegakan hukum.

Walaupun demikian, secara umum, salah satu aspek konstitusional yaitu setiap pengadilan khusus harus berada atau ditempatkan pada salah satu lingkungan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer atau peradilan tata usaha negara sudah dapat dikatakan memenuhi prinsip konstitusi. Dalam hal ini, pengadilan khusus sebagai sub sistem peradilan harus masuk pada kerangka sistem yang digariskan oleh konstitusi, sehingga penyelesaian semua perkara berpuncak pada Mahkamah Agung. Hal itu sejalan dengan sistem kamar yang telah diterapkan oleh Mahkamah Agung. Hanya saja, perlu diteliti lebih mengenai keberadaan pengadilan pajak yang secara institusional berada pada dua atap, yaitu Mahkamah Agung yang terkait dengan teknis yudisial dan pemerintah (kementerian

keuangan) terkait dengan administrasi dan personil.²² Model demikian sebenarnya sudah ditinggalkan sejak awal reformasi yaitu berdasarkan Tap MPR No. X Tahun 1998 dan UU No.35 Tahun 1999, dengan pertimbangan untuk menjamin independensi institusional lembaga peradilan. Dengan posisi yang demikian, sangat dikhawatirkan independensi hakim pengadilan pajak dalam mengadili perkara terganggu karena secara administrasi dan personil berada di bawah kementerian keuangan.²³ Jika dilihat mekanisme pengawasan terhadap hakim pajak, maka hakim pajak pun tidak termasuk hakim yang dapat dijangkau pengawasannya oleh Komisi Yudisial, karena hakim pajak memiliki mekanisme pengawasan tersendiri. Hal itu mengakibatkan pengadilan pajak, keluar dari sistem peradilan yang diatur konstitusi. Hakim pajak sangat mungkin dapat dipengaruhi oleh kekuasaan dan politik. Praktik pada masa pemerintahan Orde Baru menunjukkan bahwa dualisme antara yudikatif dan eksekutif menyebabkan rentannya peradilan terhadap intervensi politik dan korupsi.²⁴

Pada aspek independensi personal dan konsistensi keberadaan pengadilan khusus ditemukan beberapa persoalan konstitusional. Salah satu contoh adalah keberadaan pengadilan tindak pidana korupsi yang dibentuk berdasarkan UU No. 30 Tahun 2002 yang telah dikoreksi oleh Mahkamah Konstitusi.²⁵ Keberadaan pengadilan tindak pidana korupsi dipersoalkan konstitusionalitasnya di Mahkamah Konstitusi karena dinilai bertentangan dengan UUD

22 Indonesia, UU No. 14 tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak, LN No.27, TLN No.4189, Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) .

23 Lihat, Tim Kompendium Bidang Hukum Tentang Lembaga Penyelesaian Sengketa Perpajakan, Jakarta: Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2011, hal. 11-12

24 Selengkapnya baca Benny K.Harman, Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia, Jakarta: ELSAM, 1997.

25 Lihat Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 perihal Permohonan Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

1945, yaitu adanya dua pengadilan korupsi yang berbeda dalam lingkungan peradilan umum yang sama, yaitu perbedaan hukum acara, susunan majelis hakim serta kewajiban memutus dalam jangka waktu tertentu. Mahkamah Konstitusi menemukan adanya standar ganda antara pengadilan tindak pidana korupsi yang dibentuk berdasarkan UU No. 30 Tahun 2002 yang penuntutannya oleh jaksa dari Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan pengadilan tindak pidana korupsi pada pengadilan negeri yang penuntutannya dilakukan oleh jaksa biasa. Oleh karena adanya standar ganda tersebut berakibat terdakwa yang dituntut di kedua pengadilan tersebut masing-masing mendapat perlakuan berbeda padahal mengenai tindak pidana yang sama. Oleh karena itulah, MK kemudian memutuskan bahwa hanya ada satu pengadilan tindak pidana korupsi yang harus diatur dalam undang-undang tersendiri.²⁶

Demikian pula halnya dengan keberadaan hakim *ad hoc* pada setiap pengadilan khusus yang ada. Semua pengadilan khusus memiliki hakim *ad hoc*, kecuali pengadilan anak. Meski dalam undang-undang kekuasaan kehakiman, pengertian hakim *ad hoc* telah dimaknai sebagai hakim yang bersifat sementara yang memiliki pengalaman di bidang tertentu yang memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara yang pengangkatannya diatur dengan undang-undang, namun terdapat banyak perbedaan hakim *ad hoc* dari seluruh pengadilan khusus yang ada.²⁷ Masing-masing memiliki pengaturan yang berbeda, yang pada umumnya dapat dikelompokkan pada dua jenis, yaitu *pertama*; hakim *ad hoc* yang temporal yang ditugasi khusus ikut menangani suatu perkara tertentu sebagai hakim anggota seperti konsep hakim *ad hoc* pengadilan pajak dan hakim *ad hoc* pengadilan niaga. *Kedua*,

26 Batas waktu tiga tahun yang ditetapkan MK berhasil dipenuhi penyelenggara negara, dengan disahkannya UU No.46 tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada 29 Oktober 2009.

27 Lihat Pasal 1 angka 9 UU No.48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

hakim *ad hoc* yang menjabat dalam kurun periode tertentu yang pada umumnya lima tahun, misalnya hakim *ad hoc* pada pengadilan HAM, pengadilan tindak pidana korupsi serta pengadilan hubungan industrial. Hakim *ad hoc* pengadilan perikanan tidak jelas, baik mengenai syarat-syaratnya maupun masa jabatannya. Terdapat perbedaan pengaturan batas umur maksimum untuk diangkat menjadi hakim *ad hoc* tindak pidana korupsi dan hakim *ad hoc* pengadilan HAM.

Kebijakan hukum demikian menyebabkan munculnya perbedaan hakim *ad hoc* pada pengadilan khusus yang ada saat ini. Mengenai rekrutmen hakim *ad hoc* misalnya, terdapat dua preseden, yaitu rekrutmen berdasarkan perkara tertentu dan rekrutmen berdasarkan jangka waktu tertentu. Dalam pengadilan pajak misalnya, hakim *ad hoc* dapat diadakan untuk perkara tertentu, sementara pengadilan HAM dan pengadilan hubungan industrial, hakim *ad hoc* direkrut untuk masa jabatan lima tahun. Hakim agung *ad hoc* untuk tindak pidana korupsi tidak ditentukan batas umur maksimal untuk diangkat atau menjabat sebagai hakim *ad hoc*, sedangkan hakim agung *ad hoc* pengadilan hubungan industrial membatasi umur untuk maksimal menduduki jabatan. Hal tersebut menunjukkan adanya ketidakseragaman dalam pengaturan mengenai hakim *ad hoc* yang dapat berimplikasi pada perbedaan perlakuan antara dua jenis jabatan yang pada prinsipnya sama.

Ketika pembentukan pengadilan tipikor, terjadi perdebatan mengenai model rekrutmen hakim *ad hoc* pengadilan tindak pidana korupsi. Ada pendapat yang menghendaki bahwa rekrutmen hakim *ad hoc* seharusnya dilakukan per perkara, walaupun pada akhirnya disepakati bahwa rekrutmen tersebut sebaiknya dilakukan berdasarkan jangka waktu atau masa tugas sebagaimana yang diatur dalam pengadilan HAM. Salah satu faktor yang menyebabkan pengaturan seperti dalam pengadilan HAM ini diikuti yaitu untuk efisiensi dan efektivitas, mengingat proses rekrutmen hakim *ad hoc* yang tentunya tidak bisa dilakukan secara cepat sementara terdapat

pembatasan jangka waktu persidangan tentunya rekrutmen berdasarkan jangka waktu merupakan pilihan yang paling rasional.²⁸ Walaupun dimungkinkan perbedaan pengaturan hakim *ad hoc* untuk dilakukan tetapi potensial menimbulkan perbedaan perlakuan (*unequal treatment*) yang dapat bertentangan dengan konstitusi.

Penataan pengadilan khusus di masa depan

Secara umum terdapat tiga kelompok gagasan penataan pengadilan khusus, yaitu penguatan eksistensi pengadilan khusus yang ada dalam sistem peradilan, pembaruan pengadilan khusus yang difokuskan pada sistem yang ada, dan penyelarasan pengadilan khusus dengan sistem peradilan.²⁹ Seperti yang telah diungkapkan sebelumnya, keberadaan pengadilan khusus tidak dapat dilepaskan dari konsep kekuasaan kehakiman, karena pengadilan khusus merupakan subsistem dari sistem peradilan (*judiciary system*) yang digariskan oleh konstitusi. Dalam konteks inilah, kebijakan hukum yang berkaitan dengan pengadilan khusus memerlukan penyesuaian dengan sistem peradilan yang ditentukan dalam konstitusi. Oleh karena itu, kajian mendalam terhadap semua pengadilan khusus yang ada sekarang sangat penting untuk dilakukan, baik dari sisi kelembagaan maupun posisi hakimnya dalam rangka penataan kembali agar konsisten dengan sistem peradilan berdasarkan konstitusi.

Dari sisi kelembagaan, terdapat dua aspek penting yang harus dievaluasi, yaitu mengenai posisi pengadilan khusus yang harus menjalankan fungsinya secara independen berdasarkan prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka, dan hubungan antara posisi Komisi Yudisial dengan pengadilan khusus yang bersangkutan. Oleh karena itu beberapa hal yang harus dievaluasi

28 Arsil, Pengadilan-Pengadilan Khusus di Indonesia, Jurnal Putusan Pengadilan Dictum, Edisi 4: 2005, hal. 87-88.

29 Komisi Hukum Nasional, *op.cit.*, hal. 135.

dan ditata kembali dari sisi kelembagaan pengadilan khusus, antara lain : i) kelembagaan termasuk organisasi pengadilan khusus harus independen dalam rangka memenuhi prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka.

Dalam hal ini, misalnya, posisi pengadilan pajak perlu diteliti kembali, ii) setiap pengadilan khusus, berada pada salah satu dari empat lingkungan peradilan, yaitu peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer atau peradilan tata usaha negara, iii) setiap pengadilan khusus, memiliki keterkaitan dengan Komisi Yudisial khususnya terkait dengan hakim pengadilan khusus. Hal itu harus dilakukan karena Komisi Yudisial adalah bagian integral dari sistem peradilan yang diamanatkan konstitusi, iv) perlu diteliti kembali, keberadaan setiap pengadilan khusus, apakah benar-benar diperlukan dalam rangka penyelesaian perkara khusus secara profesional, cepat, sederhana dan biaya ringan. Pembentukan pengadilan khusus harus benar-benar perlu. Dalam hal ini perlu dipikirkan kembali, apakah pengadilan khusus yang harus diadakan atautkah cukup hakim khusus atau kamar khusus di lingkungan peradilan yang ada sesuai karakteristiknya. Dalam hal ini, misalnya pengadilan perikanan perlu diteliti kembali, apakah diperlukan pengadilan khusus.

Penataan kembali pengadilan anak yang sudah dilakukan berdasarkan UU No.11 Tahun 2012 adalah langkah yang tepat. Pembentukan kamar-kamar khusus di setiap pengadilan mensyaratkan adanya hakim-hakim khusus yang menangani perkara. Perbedaan antara kamar khusus dan hakim spesialis terletak pada status hakim dalam memeriksa perkara. Dalam kamar-kamar khusus menuntut adanya hakim-hakim pengadilan yang khusus menangani perkara sesuai kamar-kamar yang ada. Hakim khusus ini tidak dapat memeriksa perkara lain selain perkara dalam kamar khusus. Perbedaan antara pengadilan khusus dengan kamar khusus terletak pada yurisdiksinya. Dalam kamar khusus tidak ada yuridiksi perkara sehingga memungkinkan dilakukannya

penuntutan berlapis terhadap tersangka dalam perkara yang sama. Sementara dalam pengadilan khusus karena yurisdiksinya terbatas maka tidak dapat dilakukan penuntutan berlapis.³⁰

Dari sisi hakim pengadilan khusus, penataan yang harus dilakukan, antara lain: i) penataan kembali hakim *ad hoc* pada pengadilan khusus, terutama terkait dengan pola dan mekanisme rekrutmen, masa kerja, batas umur minimal dan maksimal serta kaitannya dengan Komisi Yudisial. Kesamaan dan konsistensi dalam pengaturan hakim *ad hoc* diperlukan untuk membangun sistem yang ajeg, karena perbedaan dapat menimbulkan perlakuan yang berbeda yang potensial melanggar konstitusi, ii) perlu diteliti kembali, apakah yang diperlukan itu adalah hakim *ad hoc* yang temporal, seperti hakim *ad hoc* pada pengadilan pajak dan pada pengadilan niaga atau hakim *ad hoc* yang permanen dalam periode tertentu seperti hakim *ad hoc* pada pengadilan Tipikor, pengadilan HAM dan pengadilan hubungan industrial. Kenyataannya, hakim *ad hoc* pengadilan HAM sekarang ini dengan model periode permanen menganggur karena tidak ada lagi perkara HAM setelah perkara HAM pada awal reformasi.

Tidak jelas apa masih digaji atau tidak. Oleh karena itu, perlu dievaluasi kembali posisi hakim *ad hoc* yang permanen hanya ada pada pengadilan tertentu, dengan sangat selektif. Lebih efisien menggunakan hakim *ad hoc* temporal, sehingga yang perlu dibangun adalah kemampuan hakim karir untuk menangani perkara khusus. Membangun sistem tidak bisa dilakukan hanya dengan adanya kenyataan rendahnya kepercayaan terhadap hakim karir pada saat sekarang ini, sehingga semuanya menggunakan model hakim *ad hoc* yang permanen. Satu hal yang patut diperhatikan adalah *good judges are not born but made*³¹, hakim yang baik tidak dilahirkan, tetapi

30 Komisi Hukum Nasional, *op.cit.*, hal. 135.

31 Lihat Odette Buitendam, "Good Judges Are Not Born But Made: Recruitment, Selection and the Training of Judges in the Netherlands" dalam Marco Fabri and Philip M. Langbroek, *The Challenge of Change for Judicial Systems*, Netherlands: IOS Press, 2000, hal. 211

diciptakan melalui suatu sistem rekrutmen, seleksi, dan pelatihan yang baik. Postulat ini pun berlaku untuk hakim yang menangani perkara-perkara tertentu yang spesifik, dan hal itu sangat mungkin membina hakim karir yang ada. Kalau benar-benar diperlukan hakim *ad hoc* yang permanen, harus diadakan secara selektif sesuai kebutuhan organisasi dan melalui proses seleksi dan rekrutmen yang mengedepankan parameter yang objektif, transparan dan dapat dipertanggungjawabkan dengan mengedepankan kompetensi serta integritas yang tinggi.³²

Kesimpulan

Secara umum keberadaan pengadilan khusus berada dalam wilayah kebijakan hukum pembentuk undang-undang yang tidak bertentangan dengan konstitusi (*optionally constitutional*). Walaupun demikian, bentuk dan isi dari setiap pengadilan khusus dapat menimbulkan persoalan konstitusional, yaitu bertentangan dengan konstitusi, apabila tidak sejalan atau menyimpang dari prinsip-prinsip peradilan yang digariskan oleh konstitusi. Di samping itu, fungsi dan peran serta posisi hakim pengadilan khusus harus sejalan dengan prinsip-prinsip umum yang diatur dalam konstitusi. Oleh karena itu, penelitian kembali keberadaan pengadilan khusus yang ada sekarang baik dari sisi kelembagaan, maupun dari sisi hakim perlu dilakukan untuk penataan kembali.



32 Lihat Mahkamah Agung RI, Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pembinaan SDM Hakim, Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2003, hal. 94.

Daftar Pustaka

Buku, Jurnal

- A.V Dicey. 1952. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Ninth Edition London: MacMillan and Co.
- Arsil. Pengadilan-Pengadilan Khusus di Indonesia. Jurnal Putusan Pengadilan Dictum, Edisi 4: 2005. hal. 87-88.
- Bagir Manan. 2009. Menegakan Hukum Suatu Pencarian. Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia.
- , 2011. Negara Hukum yang Berkeadilan. Bandung: Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Univesitas Padjajaran.
- Benny K. Harman. 1997. Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia. Jakarta: ELSAM.
- C.F Strong. 2004. Konstitusi-konstitusi Politik. Jakarta: Nuansa dan Nusamedia
- Fabri. Marco and Philip M. Langbroek. 2000. The Challenge of Change for Judicial Systems. Netherlands: IOS Press.
- Komisi Hukum Nasional. 2007. Pembentukan Pengadilan Khusus di Indonesia. Jakarta: Komisi Hukum Nasional.
- Muchsin. 2010. Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka (Independence Judiciary) Sesudah Perubahan UUD 1945 Menurut UU No.48 tahun 2009. Surabaya: Untag Press.
- Rusli Muhammad. 2006. Potret Lembaga Pengadilan Indonesia. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Theberge. Leonard J. 1979. *The Judiciary in a Democratic Society*, Massachusetts, Lexington Books.

Mahkamah Agung RI. 2003. *Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pembinaan SDM Hakim*. Jakarta: Mahkamah Agung RI.

Tim Kompendium Bidang Hukum Tentang Lembaga Penyelesaian Sengketa Perpajakan. 2011. Jakarta: Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI Badan Pembinaan Hukum Nasional.

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Perubahan Ketiga. LN No. 13.

----- . Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1950

----- . Undang-Undang Dasar Sementara RI Tahun 1950

----- . Undang-undang Nomor 14 tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak. LN No.27. TLN No.4189.

----- . Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. LN Nomor 157. TLN Negara Nomor 5076.

----- . Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 perihal Permohonan Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, LN No. 137. Tambahan TLN No. 4250. selanjutnya disebut UU KPK, terhadap UUD 1945.

----- . 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.

Tantangan Pembaruan Pengadilan Khusus dalam Perspektif Mahkamah Agung

Prof. Dr. T. Gayus Lumbuun, S.H, M.H.



Pendahuluan

Politik hukum peradilan Indonesia yang melahirkan beberapa pengadilan khusus tidak dapat dipisahkan dengan tugas dan peran Mahkamah Agung. Pemikiran ini didasarkan pada beberapa hal, yaitu pertama, secara yuridis konstitusional Mahkamah Agung merupakan badan peradilan tertinggi yang menjadi puncak dari sistem peradilan nasional. Kedua, secara spesifik masing-masing undang-undang pembentukan pengadilan khusus memiliki ketentuan khusus mengenai hubungan antara Mahkamah Agung dengan pengadilan khusus tersebut, seperti pengangkatan dan pembinaan terhadap hakim pengadilan khusus tersebut.

Pembentukan pengadilan khusus merupakan bentuk politik hukum dan realitas hukum di Indonesia. Sebab pembentukan pengadilan khusus merupakan upaya untuk menghadapi keterbatasan badan-badan peradilan yang ada dengan

memperbaharui strukturnya dengan tujuan akhir adalah untuk membuka akses keadilan bagi masyarakat. Namun pada sisi lain, pembentukan pengadilan khusus yang hanya dapat dibentuk di bawah salah satu lingkungan peradilan, maka struktur setiap lembaga peradilan menjadi lebih luas. Sebagai konsekuensi dari Mahkamah Agung yang membawahi empat lingkungan peradilan, maka berbagai pengadilan tersebut merupakan bagian dari badan-badan peradilan di bawah Mahkamah Agung.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945) memang tidak mengatur secara tegas mengenai keberadaan pengadilan khusus. Pengaturannya dalam Undang-Undang pun mengalami perkembangan. Dalam UU No. 19 Tahun 1964 pengaturan mengenai pengadilan khusus tidak terlalu jelas. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) UU No. 19 Tahun 1964 merumuskan:

- (1) *Undang-undang ini membedakan antara Peradilan Umum, Peradilan Khusus dan Peradilan Tata-Usaha Negara. Peradilan Umum antara lain meliputi Pengadilan Ekonomi, Pengadilan Subversi, Pengadilan Korupsi. Peradilan Khusus terdiri dari Pengadilan Agama dan Pengadilan Militer. Yang dimaksudkan dengan Peradilan Tata Usaha Negara adalah yang disebut "peradilan administratif" dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. II/MPRS/1960, dan antara lain meliputi juga yang disebut "peradilan kepegawaian" dalam Pasal 21 Undang-Undang No. 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian.*

Selanjutnya, UU No. 14 Tahun 1970 yang menggantikan UU No. 19 Tahun 1964 kemudian lebih jelas menyebutkan peradilan khusus, walaupun istilah pengadilan khusus belum dikenal, dan pengaturannya tetap tidak dalam batang tubuh, tetapi dalam bagian penjelasan UU. Dalam penjelasan Pasal 10 ayat (1) disebutkan:

Undang-undang ini membedakan antara empat lingkungan peradilan yang masing-masing mempunyai lingkungan wewenang mengadili tertentu dan meliputi badan-badan peradilan tingkat pertama dan tingkat banding. Peradilan Agama, Militer dan Tata

Usaha Negara merupakan peradilan khusus, karena mengadili perkara-perkara tertentu atau mengenai golongan rakyat tertentu, sedangkan Peradilan Umum adalah peradilan bagi rakyat pada umumnya mengenai baik perkara perdata, maupun perkara pidana.

Istilah pengadilan khusus dinyatakan secara tegas baru pada UU No. 4 Tahun 2004 yang menggantikan UU No. 14 Tahun 1970 dan pengaturannya tidak lagi ditempatkan dalam penjelasan tetapi dalam bagian batang tubuh.

Pasal 15

- (1) *Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 yang diatur dengan undang-undang.*

Penjelasan:

Pasal 15

- (1) *Yang dimaksud dengan "pengadilan khusus" dalam ketentuan ini, antara lain, adalah pengadilan anak, pengadilan niaga, pengadilan hak asasi manusia, pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan hubungan industrial yang berada di lingkungan peradilan umum, dan pengadilan pajak di lingkungan peradilan tata usaha negara.*

Penjelasan Pasal 15 ini sudah memberikan indikasi bahwa pengadilan khusus dapat dibentuk dalam peradilan umum atau peradilan lainnya seperti peradilan tata usaha negara. Hal ini dipertegas dalam UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 9A UU No. 9 Tahun 2004 dirumuskan bahwa dalam lingkungan peradilan TUN dapat dibentuk pengadilan khusus atau pengkhususan. Perubahan ini memperkuat politik hukum peradilan nasional yang memungkinkan peradilan TUN atau peradilan selain peradilan umum dapat membentuk pengadilan khusus. Di samping itu, ketentuan ini mempertegas kedudukan peradilan militer, peradilan agama dan peradilan tata usaha negara bukan sebagai pengadilan khusus, karena pengadilan khusus adalah pengadilan yang dibentuk dalam keempat badan peradilan tersebut.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman pada Pasal 1 angka 8 memberikan definisi terhadap pengadilan khusus. Pengadilan khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu, yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang. Pengaturan pengadilan khusus dalam batang tubuh Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 semakin memperjelas, mempertegas posisi, kedudukan dan legitimasi pengadilan khusus yang tidak disebutkan secara rinci dalam Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman sebelumnya.

Mahkamah Agung sebagai badan peradilan tertinggi

Keterkaitan pembaruan pengadilan khusus dengan Mahkamah Agung tidak terlepas dari kedudukan Mahkamah Agung sebagai badan peradilan tertinggi yang menjadi puncak dari badan peradilan di bawahnya. Sebagai badan peradilan tertinggi, UU No. 14 Tahun 1985 menetapkan beberapa fungsi MA, yaitu (1) fungsi mengadili, yaitu memeriksa dan memutus perkara permohonan kasasi dan peninjauan kembali, dan mengadili sengketa perampasan kapal asing; (2) fungsi menguji peraturan perundang-undangan (*judicial review*), yaitu untuk menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; (3) fungsi pengaturan, yaitu untuk mengisi kekosongan hukum; (4) fungsi memberi nasihat dan pertimbangan hukum, yaitu memberikan nasihat hukum kepada Presiden dalam pemberhentian dan penolakan grasi dan rehabilitasi serta memberi pertimbangan hukum ke lembaga tinggi negara lain; (5) fungsi membina dan mengawasi, yaitu membina dan mengawasi peradilan dan hakim di bawahnya serta mengawasi notaris dan penasehat hukum; (6) fungsi administrasi, yaitu mengelola administrasi, keuangan dan organisasinya sendiri.

Selain itu, MA masih memiliki fungsi-fungsi lain yang diatur dalam UU terpisah, misalnya fungsi menetapkan Panitia Pengawas Pemilihan Umum (UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum), pengawasan partai politik (UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik), menyelesaikan perselisihan antar daerah dalam konteks otonomi (UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah) dan sebagainya. Fungsi MA yang relevan dengan pembentukan pengadilan khusus adalah mengenai mengenai kewenangan mengadili, pembinaan dan pengawasan.

Kewenangan mengadili bersumber pada Pasal 28 UU No. 14 Tahun 1985 menyatakan bahwa MA memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus permohonan kasasi dan peninjauan kembali (PK) serta sengketa kewenangan mengadili terhadap semua lingkungan pengadilan. Selain itu, MA juga memiliki kewenangan untuk mengadili sengketa mengenai kapal asing. Artinya, penyelesaian perkara melalui kasasi dan PK yang menjadi kewenangan pengadilan khusus juga akan menjadi kewenangan MA pada tingkat kasasi dan PK.

Di bidang pengawasan dan pembinaan, obyek dari fungsi pengawasan MA dibagi menjadi 2 (dua) bagian besar yaitu pengawasan terhadap penasihat hukum dan notaris, serta pengawasan terhadap hakim dan proses peradilan. Kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap penasihat hukum dan notaris diatur dalam Pasal 36 UU No. 14 Tahun 1985. Sedangkan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap perbuatan pengadilan diatur dalam Pasal 10 ayat (4) UU No. 14 Tahun 1985. Kewenangan pengawasan terhadap perbuatan pengadilan ini diperjelas dalam Pasal 32 UU No. 14 Tahun 1985 yang menyatakan bahwa MA melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan dan mengawasi tingkah laku dan perbuatan hakim dalam menjalankan tugasnya di semua lingkungan peradilan.

Sehubungan dengan fungsi tersebut, dalam Pasal 32 UU No. 14 Tahun 1985 dinyatakan bahwa MA memiliki kewenangan untuk

meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan, memberi petunjuk, teguran atau peringatan yang dianggap perlu. Pengawasan di atas tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam menerima dan memutus perkara. Fungsi pengawasan MA terhadap perilaku hakim diperkuat dengan pembentukan Komisi Yudisial (KY) yang diamanatkan dalam Pasal 24B Perubahan Ketiga UUD 1945, dengan wewenang mengusulkan pengangkatan hakim agung; dan menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

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. KY dapat menjadi perantara atau penghubung antara kekuasaan pemerintah dan kekuasaan kehakiman yang tujuan utamanya adalah untuk menjamin kemandirian kekuasaan kehakiman dari pengaruh kekuasaan apa pun juga. KY dapat menunjang peningkatan efisiensi dan efektivitas kekuasaan kehakiman, hakim hanya memfokuskan diri pada pelaksanaan tugas, sedangkan urusan-urusan pengawasan dan rekrutmen hakim menjadi tanggungjawab KY. Menjaga konsistensi putusan lembaga peradilan, karena setiap putusan akan selalu memperoleh penilaian dan pengawasan yang sangat ketat. KY dapat mengurangi politisasi terhadap pengangkatan seorang hakim agung, walaupun masih ada keraguan terhadap mekanisme pemilihan Hakim Agung pada saat ini yang tetap melalui proses *fit and proper test* di DPR RI. Oleh karena itu, sangat dihargai berbagai usulan yang dimaksudkan untuk mengurangi proses politik dalam pemilihan Hakim Agung.

Selain fungsi pengawasan, berdasarkan berbagai undang-undang yang mengatur mengenai badan peradilan, misalnya UU No. 2 Tahun 1986, MA juga memiliki kewenangan untuk melakukan pembinaan terhadap hakim dan pengadilan di bawah MA. Dalam Pasal 5 ayat (1) undang-undang tersebut dikatakan bahwa pembinaan teknis peradilan bagi pengadilan dilakukan oleh

MA. Dan dalam Pasal 16 UU No. 2 Tahun 1986 dan Penjelasananya disebutkan pula bahwa MA memiliki wewenang untuk membina karier hakim melalui kewenangannya dalam menentukan mutasi dan promosi hakim.

Jika ditinjau dari obyeknya, pengawasan (dan pembinaan) hakim dan pengadilan yang dilakukan oleh MA meliputi beberapa aspek, antara lain teknis yudisial, administrasi peradilan, dan perilaku. Metode yang biasanya dilakukan oleh MA dalam melakukan pengawasan antara lain: Inspeksi rutin dan mendadak; Meminta laporan secara periodik dari pengadilan; dan Menindaklanjuti laporan/pengaduan masyarakat.

Sebenarnya secara tidak langsung, saat melakukan fungsi pengawasan, MA juga melakukan fungsi pembinaan. Misalnya saat pengawasan melakukan inspeksi dan menemukan kesalahan dalam proses administrasi pengadilan, selain menghukum pihak yang melakukan kesalahan (jika kesalahannya fatal dan disengaja), pengawas biasanya memberitahukan kesalahan yang ditemuinya dan memberitahu bagaimana seharusnya kesalahan tersebut dapat dihindari (melakukan pembinaan). MA juga melakukan kegiatan-kegiatan yang secara langsung dimaksudkan untuk membina hakim dan pengadilan, misalnya mengadakan pendidikan dan pelatihan (Diklat) bagi hakim atau mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) yang berisikan petunjuk-petunjuk (bimbingan) administrasi peradilan dan teknis yudisial bagi hakim agar dapat menjalankan tugasnya dengan baik. Adapun hasil pengawasan dan pembinaan sebagaimana dijelaskan di atas merupakan dasar pertimbangan bagi MA dalam membina karier hakim melalui kebijakan mutasi dan promosi hakim.

Berikut ini pemaparan mengenai fungsi pembinaan MA yang berhubungan dengan penyelenggaraan Diklat dan mengeluarkan petunjuk bagi hakim untuk membina teknis yudisial.

Sebagaimana telah disinggung, dalam rangka pengawasan dan pembinaan terhadap hakim dan penyelenggaraan proses

peradilan, MA memiliki kewenangan untuk memberikan petunjuk. Untuk menjalankan wewenang tersebut, MA kerap mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) untuk memberi arahan kepada hakim, mulai dari petunjuk untuk melaksanakan administrasi peradilan sampai dengan petunjuk mengenai bagaimana seharusnya hakim menafsirkan suatu pasal.

Banyaknya SEMA yang berisikan petunjuk bagi hakim dalam menafsirkan suatu pasal tertentu dianggap sebagai bentuk kompensasi dari ketidakmampuan MA menguatkan keberadaan Yurisprudensi MA sebagai pedoman bagi hakim dalam memutus perkara. Ke depan memang perlu dipertimbangkan bentuk pembinaan melalui SEMA ini, karena MA tidak terpacu untuk membuat putusan yang memiliki argumentasi hukum yang baik dan konsisten; MA tidak terpacu untuk menyebarluaskan putusan-putusannya; Hakim pengadilan di bawah MA tidak terpacu untuk berargumentasi dan menafsirkan suatu aturan hukum; dan bahkan dapat mengurangi independensi hakim dalam memutus perkara.

Untuk sementara pada saat ini, peran putusan MA/ Yurisprudensi MA sebagai rujukan/bahan pertimbangan dalam menafsirkan suatu masalah hukum belum dapat berjalan efektif karena tidak jarang putusan MA tidak konsisten, tidak jarang argumentasi hukum dalam putusan MA kurang elaboratif, dan putusan MA tidak mudah diakses para hakim; Kualitas sebagian hakim pengadilan pertama dan banding masih lemah (karena kelemahan sistem rekrutmen dan pembinaan hakim); dan kelemahan sistem mutasi dan promosi dan evaluasi kualitas hakim sehingga hakim tidak terpacu untuk membuat putusan yang berkualitas bila ingin tetap berkarier sebagai hakim. Namun, perlu ditekankan lagi, bahwa ke depan seharusnya putusan-putusan MA ini yang lebih diandalkan daripada dalam bentuk SEMA.

Cetak Biru Pembaruan Badan Peradilan 2010-2035 telah merumuskan beberapa strategi penting, antara lain mampu mengelola dan membina sumber daya manusia yang kompeten

dengan kriteria obyektif, sehingga tercipta hakim dan aparatur peradilan yang berintegritas dan profesional. Kata kunci dari integritas dan profesional adalah kompetensi suatu kombinasi antara keterampilan (*skill*), pengetahuan (*knowledge*) dan atribut personal (*attributes*) yang dapat dilihat dan diukur dari perilaku kerja yang ditampilkan. Untuk memperoleh SDM peradilan yang berkompeten, maka harus ada langkah-langkah peningkatan kualitas SDM badan peradilan yang terencana dalam program-program pembaruan peradilan.

Salah satu pintu masuk pembaruan lembaga peradilan adalah melalui amandemen terhadap UU No.14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009. Cetak Biru Pembaruan Peradilan 2010-2035 diharapkan berbasiskan pada fungsi badan peradilan (*funksional based organisation*) dalam arti lebih memberikan kedudukan dan peran yang penting bagi para hakim dan Hakim Agung, bukan pada para pejabat-pejabat struktural. Pejabat struktural haruslah ditempatkan sebagai unit pendukung kegiatan yudisial, bukan sebagai garda terdepan yang mengalahkan posisi dari para hakim dan hakim agung.

Manajemen peradilan yang transparan dan akuntabel harus dimulai dari pembenahan organisasi yang mampu menampilkan diri dalam perspektif pembenahan independensi atau kemandirian kekuasaan kehakiman, baik kemandirian institusi, maupun kemandirian individu hakim, mulai dari hakim pada tingkat pengadilan negeri sampai pada hakim agung di MA. Inti dari kemandirian institusi dan individu hakim adalah bebas dari intervensi atau berbagai bentuk pengaruh apa pun dari kekuasaan negara lainnya, yaitu baik dari kekuasaan eksekutif, maupun kekuasaan legislatif. Artinya bahwa praktek tata kelola organisasi yang akuntabel dan transparan haruslah diorientasikan pada upaya untuk mewujudkan kemandirian institusi dan individu hakim.

Agenda penguatan badan peradilan dimulai dengan kebijakan

“satu atap”, melalui pengalihan urusan teknis administratif kekuasaan kehakiman dari Kementerian Hukum dan HAM atau yang pernah disebut Kementerian Kehakiman yang merupakan bagian dari eksekutif ke MA sendiri yang berada di bawah kekuasaan yudikatif itu sendiri. Namun, masih muncul pertanyaan apakah kebijakan penggabungan urusan teknis administratif ke MA sudah sepenuhnya melahirkan suatu lembaga peradilan yang kuat, independen dan agung?

Saya secara pribadi masih merasa terganggu, karena pengalihan urusan teknis administratif ke MA yang disertai dengan pengalihan struktur birokrasi pada kekuasaan eksekutif ke MA diikuti dengan kultur birokrasi di badan peradilan dan standar protokoler yang lebih tinggi dari pejabat-pejabat inti (*main role*) seperti hakim agung dan para hakim pada semua tingkatan peradilan. Itu berarti, supremasi struktur dan kultur birokrasi masih sangat kental mewarnai institusi badan peradilan, atau kekuasaan kehakiman pada umumnya.

Kemandirian akan melahirkan kebanggaan dan rasa hormat terhadap institusi MA dan badan peradilan di bawahnya. Supremasi pejabat eksekutif birokrasi atas hakim agung dan para hakim pada semua badan peradilan sama dengan merendahkan lembaga kekuasaan kehakiman. Dalam kaitannya dengan persoalan di atas, maka saya berpandangan bahwa kemandirian hakim secara individual haruslah menjadi prioritas atau diutamakan. Pembinaan kemandirian hakim secara kelembagaan telah menjadikan institusi peradilan mulai dari Mahkamah Agung sampai ke Badan-Badan Peradilan dibawahnya berorientasi pada struktur lembaga peradilan. Padahal kewibawaan lembaga peradilan yang secara langsung menyentuh rasa keadilan masyarakat terletak pada kinerja para hakim dalam memutus perkara. Oleh karena itu kami berpandangan bahwa badan peradilan yang agung akan diwujudkan melalui para hakimnya, melalui putusan-putusan, sikap, perilaku dan kompetensi para hakimnya.

Selanjutnya, akuntabilitas menuntut adanya kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah. Pemberi amanah dapat diartikan pihak yang mengangkat, pihak yang dilayani secara langsung maupun kepada pihak masyarakat atau publik, yang merupakan sumber utama dari kewenangan dan tanggung jawab yang diembannya. Untuk itu, pemegang amanah diharapkan untuk memberikan penjelasan atas apa yang telah dilakukan, baik dalam bentuk keberhasilan maupun kegagalan dalam pelaksanaan tugas yang diembannya.

Sedangkan transparansi menghendaki keterbukaan institusi pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Institusi publik seperti MA berkewajiban memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya. Transparansi pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara institusi atau lembaga negara dengan masyarakat, sehingga tercipta lembaga-lembaga negara dan pemerintah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat. Makna transparansi dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dapat dilihat sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban MA kepada rakyat dan upaya untuk peningkatan manajemen pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan mengurangi kesempatan praktek kolusi, korupsi dan nepotisme.

Dalam pandangan saya, pembenahan prioritas jangka pendek adalah pengembangan akuntabilitas dan transparansi pada aspek pengorganisasian dan kinerja badan peradilan: *Pertama*, akuntabilitas dan transparansi keorganisasian badan peradilan Terdapat tiga komponen yang dapat dikategorikan ke dalam akuntabilitas dan transparansi keorganisasian, yaitu akuntabilitas dan transparansi bidang keuangan, administrasi, dan sumber daya

manusia. Akuntabilitas dan transparansi bidang keuangan menuntut adanya pertanggungjawaban dan informasi yang diperlukan publik mengenai penggunaan anggaran. Penggunaan anggaran yang lebih banyak dialokasikan untuk kebutuhan birokrasi badan peradilan menggambarkan superioritas personil eksekutif atas yudikatif (para hakim dan hakim agung).

Akuntabilitas dan transparansi administrasi adalah berkaitan dengan penyelenggaraan pengadiministrasian produk-produk badan peradilan seperti putusan pengadilan dan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh MA. Walaupun telah terdapat perbaikan, namun masih belum cukup dengan informasi mengenai putusan yang disampaikan melalui website, tetapi juga diikuti dengan keterbukaan informasi mengenai proses pemeriksaan perkara dan susunan majelis yang sedang menangani suatu perkara. Sedangkan akuntabilitas sumber daya manusia antara lain mengenai mutasi dan penanganan perkara.

Kedua, akuntabilitas dan transparansi kinerja. Aspek krusial yang menyangkut kinerja di lingkungan badan peradilan dalam hal penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan. Secara konseptual, kegiatan pelatihan berkaitan dengan peningkatan kompetensi hakim dan hakim agung. Kegiatan pendidikan dan pelatihan haruslah relevan dengan peningkatan kapasitas keahlian para hakim yang juga diselenggarakan dengan melibatkan hakim atau hakim agung yang memiliki kompetensi di bidangnya sebagai narasumber. Akuntabilitas dan transparansi penyelenggaraan diklat sangatlah penting untuk menjamin bahwa kepesertaan dalam diklat relevan dengan bidang tugas dan tanggung jawabnya, dan narasumber yang berkompeten dengan kriteria yang jelas.

Persoalan krusial pembaruan peradilan menyebut beberapa masalah-masalah krusial yang menentukan adalah tata kelola terkait rekrutmen, pendidikan dan pelatihan, mutasi, promosi, dan pengawasan hakim. Kita berharap ke depan lulusan-lulusan terbaik dari fakultas hukum berminat untuk menjadi hakim. Melalui proses

dan mekanisme yang transparan, diharapkan akan mendapatkan calon hakim (Cakim) yang memiliki tingkat kecerdasan dan kemampuan intelektual yang bagus. Sedangkan pembinaan karier diperkuat dengan sistem pendidikan dan pelatihan (diklat fungsional) hakim.

Fungsi pendidikan dan pelatihan yang selama ini dijalankan oleh MA masih memiliki kelemahan-kelemahan, antara lain: Kurikulum pendidikan dan pelatihan yang kurang tepat; Metode pengajaran kurang edukatif; Pengajar kurang berkualitas; Sistem evaluasi tidak efektif dan belum dihubungkan dengan sistem karier; Budget yang kurang memadai. Oleh karena itu, saya sangat mendukung pemikiran Bapak Ketua Mahkamah Agung (emeritus) Dr. Harifin A. Tumpa yang menekankan pentingnya para ketua pengadilan atau para senior untuk selalu meluangkan waktu untuk berdiskusi dengan hakim-hakim junior. Sebaliknya hakim-hakim junior pun tidak segan-segan bertanya kepada para hakim senior. Di samping itu, saya berpandangan perlunya para hakim mengembangkan diri melalui berbagai kegiatan ilmiah seperti seminar, konferensi, diskusi dan menulis yang perlu diwajibkan dengan penyediaan anggaran oleh institusi peradilan. Sedangkan berkaitan dengan mutasi dan promosi, diharapkan ke depan mutasi dan promosi dilaksanakan melalui evaluasi yang memadai terhadap setiap individu hakim, yaitu evaluasi terhadap kualitas, kinerja dan integritas hakim yang obyektif. Kelemahan evaluasi dalam rangka promosi dan mutasi ini, mengakibatkan para hakim tidak bergairah untuk menghasilkan putusan-putusan yang berkualitas.

Tantangan pembaruan pengadilan khusus dalam perspektif Mahkamah Agung

Perkembangan politik hukum pengadilan khusus dalam sistem peradilan di Indonesia telah menghasilkan 8 (delapan) pengadilan khusus, yang terdiri dari 6 (enam) pengadilan dalam lingkungan peradilan umum, 1 (satu) pengadilan dalam lingkungan

peradilan tata usaha negara, dan 1 (satu) pengadilan dalam lingkungan peradilan umum dan agama. Pada lingkungan peradilan umum dibentuk Pengadilan Anak dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak, Pengadilan Niaga dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2003 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, Pengadilan Hak Asasi Manusia dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pembarantasan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Hubungan Industrial dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Hubungan Industrial, dan Pengadilan Perikanan berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 tahun 2004 tentang Perikanan. Pada lingkungan peradilan tata usaha negara dibentuk Pengadilan Pajak berdasarkan Undang-undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak, dan Peradilan (khusus) Syariah Islam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam berada di lingkungan peradilan agama.

Karakter kekhususan pengadilan yang dibentuk dalam masing-masing lingkungan peradilan terletak pada dua aspek, yaitu pengadilan yang kekhususannya karena hukum materil yang menjadi ruang lingkupnya, dan pengadilan yang kekhususannya karena subjek yang terlibat. Pengadilan khusus yang termasuk dalam kategori pertama yaitu pengadilan ekonomi, pengadilan niaga, pengadilan HAM, pengadilan pajak dan pengadilan perikanan. Pada keenam pengadilan ini kompetensi absolutnya berkaitan dengan objek hukum, maksudnya setiap perkara yang termasuk dalam objek hukum tertentu menjadi wewenang pengadilan ini.

Pada pengadilan ekonomi setiap perkara tindak pidana ekonomi menjadi wewenang pengadilan ekonomi, pada pengadilan niaga setiap perkara kepailitan, penundaan kewajiban pembayaran utang dan HAKI merupakan wilayah pengadilan niaga. Pada pengadilan pajak, sengketa pajak yang menjadi ruang lingkupnya.

Pada pengadilan HAM memeriksa pelanggaran HAM berat, pengadilan PHI memeriksa perselisihan hubungan industrial, dan pada pengadilan perikanan yaitu tindak pidana perikanan yang diatur dalam UU Perikanan. Tidak ada perkara yang termasuk dalam lingkup hukum tersebut dapat diselesaikan di luar pengadilan-pengadilan khusus tersebut.

Sedangkan kekhususan berdasarkan subjek yang terlibat adalah pengadilan anak, subjek yang menjadi sumber kekhususan adalah tersangka/terdakwa, dalam hal ini anak yang berusia antara 8-18 tahun. Pada pengadilan korupsi, tidak semua perkara korupsi masuk ke dalam kompetensi absolutnya, hanya perkara korupsi yang penuntutannya dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi saja yang dapat diperiksa dalam pengadilan ini. Sedangkan perkara korupsi yang penuntutannya dilakukan oleh pihak kejaksaan tetap diperiksa pada pengadilan negeri.

Pengadilan khusus yang berdasarkan hukum perdata yaitu pengadilan niaga dan pengadilan PHI, sementara yang termasuk pada pengadilan TUN yaitu pengadilan pajak. Pada ketiga pengadilan ini penyimpangan terhadap hukum acara yang berlaku cukup banyak. Selain hal-hal prosedural, keunikan dari hukum acara ketiga pengadilan ini yaitu pada tingkatan pengadilan. Pada pengadilan niaga dan PHI tingkatan pengadilan dipangkas menjadi 2 (dua) tingkat saja, yaitu pada tingkat pertama dan kasasi saja, sementara untuk banding tidak ada. Pada pengadilan pajak, pemangkasan tersebut lebih drastis lagi, putusan pengadilan pajak tingkat pertama merupakan putusan yang bersifat final yang tidak dapat diajukan banding maupun kasasi lagi, kecuali dalam hal tertentu peninjauan kembali oleh MA.

Pembaruan pengadilan khusus dalam perspektif MA dapat dilihat pada keterkaitan penyelenggaraan pengadilan khusus dengan MA. Pertama adalah pengadilan anak. Undang-Undang ini memberikan kewenangan mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara anak yang berumur 8-18 tahun dan belum pernah kawin.

Undang-Undang tersebut menetapkan bahwa pemeriksaan bersifat tertutup tapi jika dipandang perlu dilakukan terbuka, perkara diperiksa/diputus hakim tunggal, jika dipandang perlu dilakukan hakim majelis. Hakim adalah hakim karier khusus dengan persyaratan: berpengalaman, dan mempunyai minat, perhatian, dedikasi, dan memahami masalah anak. Hakim, penuntut umum, penyidik, dan penasihat hukum, serta petugas lainnya dalam sidang anak tidak memakai toga atau pakaian dinas.

Dalam perspektif MA, peran MA dalam penyelenggaraan pengadilan anak terlihat dalam beberapa ketentuan, yaitu pertama Pasal 9 bahwa hakim untuk pengadilan anak ditetapkan berdasarkan keputusan Ketua Mahkamah Agung atas usul Ketua Pengadilan Negeri yang bersangkutan melalui Ketua Pengadilan Tinggi. Di samping itu, Pasal 19 mengenai pengawasan tertinggi atas sidang anak dilakukan oleh Mahkamah Agung. Pembaruan pengadilan anak yang paling relevan dengan peran Mahkamah Agung adalah berkaitan dengan pengadaan dan pengembangan sumber daya manusianya dalam hal ini hakim pengadilan anak. Pengembangan SDM hakim pengadilan anak haruslah menjadi bagian dari pembaruan badan peradilan agar mendapatkan hakim yang berkualitas.

Kedua, mengenai pengadilan tipikor. Berdasarkan Pasal 56 UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, hakim pengadilan tipikor terdiri dari hakim pengadilan negeri dan hakim *ad hoc*. Hakim pengadilan negeri ditetapkan dengan Keputusan Ketua Mahkamah Agung. Hakim *ad hoc* diangkat dan diberhentikan Presiden Republik Indonesia atas usul Ketua Mahkamah Agung. Dalam menetapkan dan mengusulkan calon hakim tindak pidana korupsi, Ketua Mahkamah Agung wajib melakukan pengumuman kepada masyarakat. Artinya faktor penting dan sekaligus tantangan bagi pembaruan pengadilan khusus tipikor adalah upaya MA untuk menyeleksi dan mengembangkan kemampuan serta integritas para hakim

tipikor. Beberapa kasus penangkapan hakim tipikor yang terlibat dalam kasus suap merupakan tantangan bagi MA dan KY dalam melakukan pembinaan terhadap hakim tipikor. Tuntutan untuk melakukan pengumuman kepada masyarakat juga merupakan bentuk praktek transparansi dan akuntabilitas MA terhadap pengorganisasian badan peradilan.

Ketiga, pengadilan perikanan berdasarkan UU Nomor 31 Tahun 2004. Yurisdiksinya yaitu memeriksa, mengadili, dan memutus tindak pidana di bidang perikanan. Pemeriksaan persidangan; diperiksa, diputus majelis hakim terdiri dari 5 hakim, 2 hakim karier dan 3 hakim ad hoc dan dibentuk pengawas perikanan. Tantangan pembaruan pengadilan perikanan hampir sama dengan pengadilan tipikor, terutama yang berkaitan dengan pembinaan dan pengawasan terhadap hakim yang memeriksa, dan memutus sengketa perikanan.

Keempat, pengadilan niaga berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2003, berwenang memeriksa dan memutus perkara permohonan pernyataan kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang. Sengketa diperiksa oleh hakim majelis, untuk jenis dan nilai perkara tertentu oleh hakim tunggal. Sebagai badan peradilan tertinggi, MA memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan, termasuk penataan teknis yudisial berkaitan dengan hukum acara pengadilan niaga. Demikian pula berkaitan dengan pengembangan SDM hakim pengadilan niaga.

Kelima, pengadilan hubungan industrial berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004. Pengadilan hubungan industrial bertugas dan berwenang memutus tingkat pertama mengenai perselisihan hak dan perselisihan pemutusan hubungan kerja dan ditingkat pertama dan terakhir mengenai perselisihan kepentingan dan perselisihan antar serikat pekerja/serikat buruh dalam satu perusahaan.

Keenam, pengadilan pajak berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002. Ketentuan Menimbang: bahwa badan

pengadilan sengketa pajak belum merupakan badan peradilan yang berpuncak di Mahkamah Agung. Selanjutnya Pasal 5 mengenai pembinaan, bahwa pembinaan teknis peradilan bagi pengadilan pajak dilakukan oleh Mahkamah Agung. Pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan dilakukan oleh Kementerian Keuangan.

Selanjutnya, Pasal 10 menyatakan bahwa majelis hakim mengangkat sumpah di depan Ketua Mahkamah Agung. Sedangkan pembinaan dan pengawasan umum terhadap hakim dilakukan oleh Mahkamah Agung sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 11. Keterkaitan dengan MA juga terlihat dalam Pasal 13 bahwa Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim diberhentikan dengan hormat dari jabatannya oleh Presiden atas usul Menteri setelah mendapat persetujuan Ketua Mahkamah Agung. Dalam hal pemberhentian tidak dengan hormat, juga melibatkan MA sebagaimana diatur dalam Pasal 14.

Untuk memeriksa hakim dibentuk Majelis Kehormatan yang pembentukan, susunan, dan tata cara pembelaan diri hakim ditetapkan dengan Keputusan Presiden atas usul Ketua Mahkamah Agung dan Menteri. Pasal 17 mengatur mengenai pemberhentian sementara sebelum pemberhentian tidak dengan hormat oleh Presiden atas usul Menteri dengan persetujuan MA.

Ketujuh, Mahkamah Syariah NAD kewenangannya mencakup perkara yang menjadi kewenangan pengadilan agama dan pengadilan umum. Walaupun berada di bawah pengadilan agama dan peradilan umum, namun dalam perspektif MA tidak memiliki dampak yang berbeda, sebab tetap di bawah satu atap yang berpuncak di Mahkamah Agung.

Berdasarkan gambaran pada masing-masing pengadilan khusus di atas, maka secara umum tantangan pembaruan pengadilan khusus dalam perspektif Mahkamah Agung dapat dilihat dalam beberapa perspektif.

Pertama, pembenahan organisasi pada MA termasuk dalam pengimplementasian sistem kamar. Dengan mendasarkan pada

pemikiran bahwa pengadilan khusus memiliki kekhususan dalam arti subyek dan obyek atau substansinya, maka sudah barang tentu dari segi obyeknya akan berdampak pada pentingnya memperhitungkan pengadilan khusus ini dalam penerapan sistem kamar di MA. Dengan sistem kamar yang memperhatikan pengadilan khusus, diharapkan hakim agung dapat ditempatkan dengan memperhatikan pengalaman karier dan latar belakang keilmuan bagi hakim agung non karier. Dengan demikian, pembaruan pengadilan khusus membawa tantangan dan peluang tersendiri bagi penerapan sistem kamar di MA.

Kedua, hampir semua proses rekrutmen hakim pengadilan khusus, baik yang berasal dari pengadilan negeri atau pengadilan tinggi, maupun hakim ad hoc selalu melibatkan MA. Oleh karena itu, tantangan yang paling pokok adalah bagaimana MA melaksanakan tugas tersebut, benar-benar didasarkan pada pertimbangan profesionalitas dan integritas dari para hakim pengadilan khusus tersebut, sehingga dapat memperoleh hakim yang profesional dan bermoral, berintegritas tinggi. Artinya, MA dituntut menciptakan suatu mekanisme rekrutmen yang transparan dan mendengar masukan dari banyak stakeholder untuk mendapatkan hakim yang baik.

Ketiga, dalam perspektif pembinaan dan pengawasan, baik teknis peradilan dan perilaku serta etika, maka MA dituntut untuk mampu memberikan petunjuk atau pembinaan yang bermutu, tanpa harus mengesampingkan independensi hakim itu sendiri. MA juga dituntut untuk menciptakan suatu sistem *reward* dan *punishment* bagi hakim pengadilan khusus untuk menimbulkan gairah bekerja mereka dalam memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara. Dengan cara itu akan lahir putusan-putusan yang berbobot.

Keempat, MA dituntut untuk melakukan pembenahan yang memberikan kenyamanan kepada para hakim dalam melaksanakan tugas seperti memperjuangkan fasilitas dan kesejahteraan para hakim, jaminan keamanan, serta fasilitas pengembangan diri hakim

melalui pendidikan dan pelatihan, seminar, diskusi, konferensi untuk mengembangkan pengetahuan dan wawasan para hakim pengadilan khusus.

Penutup

Dari perspektif Mahkamah Agung, maka tantangan pembaruan pengadilan khusus adalah adanya tuntutan pembenahaan MA untuk mengakomodasi pembaruan pengadilan khusus dalam pembaruan MA. Sebagai badan peradilan tertinggi, MA dituntut untuk mengembangkan organisasi yang transparan dan akuntabel serta melakukan pembenahan terhadap sumber daya manusia, terutama pada hakim-hakim serta aparatur lain yang menjadi bagian dari pengadilan khusus. Agenda ini haruslah menjadi bagian dari agenda reformasi kelembagaan badan peradilan yang dicanangkan dalam cetak biru pembaruan lembaga peradilan tahun 2010-2035.



BAB III



PROBLEMATIKA PELAKSANAAN PENGADILAN KHUSUS DI INDONESIA

“Pengadilan memang tidak bisa bekerja baik jika terlalu dibebani oleh perkara, tetapi mereka juga tidak dapat berfungsi secara baik tanpa kepercayaan dari para pihak yang ingin ke sana untuk mencari penyelesaian dari perkara.”

Proyek Ambisius Pembentukan Pengadilan Tipikor

Donal Fariz, S.H.



Judicial independence is a central goal of most legal systems, and systems of appointment are seen as a crucial mechanism to achieve this goal.

(Tom Ginsburg)

Pendahuluan

Pasca reformasi tahun 1998, pemberantasan korupsi menjadi salah satu agenda besar yang diusung oleh Indonesia. Masa kelam orde baru dan gurita korupsi rezim otoritarian telah memberikan pelajaran yang berharga bahwa korupsi merupakan musuh bersama yang harus dilawan. Tidak hanya merusak sendi-sendi bernegara, korupsi juga mengakibatkan terhambatnya upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan demokratis (*democratic and clean government*)

Dengan menyadari realitas korupsi sebagai sebuah tindak pidana yang luar biasa (*extra ordinary crime*) maka perlawanannya harus dilakukan dengan cara-cara yang luar biasa pula. Sejumlah instrumen khusus yang memberikan kewenangan yang luar biasa (*extra ordinary instrument*) dibentuk. Mulai dari peraturan perundang-undangan, semisal Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, hingga membangun instrumen khusus penegak hukum seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 yang diberikan kewenangan melebihi lembaga penegak hukum konvensional yakni kepolisian dan kejaksaan.

Tidak hanya KPK yang dibentuk. Pemerintah bersama DPR juga membentuk sebuah pengadilan khusus untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara-perkara korupsi yakni Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor). Keberadaan pengadilan ini pada awalnya “ditumpangkan” pada pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi yang berbunyi:

Dengan Undang-Undang ini dibentuk Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus tindak pidana korupsi yang penuntutannya diajukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.

Namun kemudian keberadaannya dianggap inkonstitusional karena bertentangan dengan UUD 1945. Mahkamah Konstitusi (MK) dalam pertimbangannya menyatakan kehadiran pasal tersebut nyata-nyata telah menimbulkan dualisme penanganan perkara tindak pidana korupsi, yang berimplikasi pada terlanggarnya hak-hak konstitusional warga negara, khususnya para tersangka kasus korupsi.¹

Putusan MK tersebut menuai banyak kritikan dan kekecewaan publik yang mengganggu hal tersebut merupakan kemunduran

1 Putusan MK Nomor: 012-016-019/PUU-IV/2006, tanggal 19 Desember 2006

terhadap upaya pemberantasan korupsi. Namun MK agaknya tidak ingin sembrono dan masih mempertimbangkan antara lain² :

1. Akibat hukum atas kekuatan mengikat Pasal 53 UU KPK tersebut harus cukup memertimbangkan agar proses peradilan tindak pidana korupsi (Tipikor) atas pemeriksaan perkara yang sedang ditangani tidak terganggu atau tidak macet, apa lagi menimbulkan kekacauan hukum;
2. Putusan yang diambil oleh Mahkamah jangan sampai menyebabkan timbulnya ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) yang dapat mengakibatkan kekacauan dalam penanganan atau pemberantasan tindak pidana korupsi;
3. Putusan Mahkamah tersebut jangan sampai pula menimbulkan implikasi melemahnya semangat (*disinsentive*) pemberantasan korupsi yang telah menjadi musuh bersama bangsa dan masyarakat Indonesia;
4. Untuk melakukan penyempurnaan UU KPK dan penataan kelembagaan pengadilan khusus yang diperlukan untuk itu, tidak dapat diselesaikan seketika sehingga dibutuhkan waktu yang cukup.

Sehingga MK memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk sesegera mungkin melakukan penyelarasan UU KPK dengan UUD 1945 dan membentuk undang-undang tentang pengadilan tipikor dalam kerangka pengadilan khusus. MK memberikan limitasi waktu selama maksimal 3 tahun sejak putusan dibacakan akan tetapi keberadaan pengadilan tipikor saat itu tetap memiliki kekuatan hukum mengikat sampai dibentuknya undang-undang yang baru.

Akhirnya DPR baru mengesahkan RUU Pengadilan Tipikor pada 29 Agustus 2009. Disahkannya Undang-Undang No. 46 Tahun

2 *ibid*

2009 tentang Pengadilan Tipikor mengakhiri ketidakpastian masa depan pengadilan khusus tersebut. Namun seiring berjalannya waktu, berbagai persoalan mulai menghinggapi pengadilan tipikor. Grafik performanya dinilai menunjukkan penurunan. Bahkan cukup banyak pihak menilai keberadaan pengadilan tipikor justru menjadi titik lemah pemberantasan korupsi saat ini.

Hal tersebut tentu menjadi anomali jika dibandingkan dengan harapan publik saat pengadilan tipikor didesentralisasikan ke daerah-daerah. Performa pengadilan tipikor daerah tidak seapik kinerja pengadilan tipikor saat masih tersentralisasi di Jakarta. Maraknya vonis bebas hingga ditangkapnya hakim pengadilan tipikor karena menerima suap menjadi bukti tidak terbantahkan banyaknya persoalan yang membelit pengadilan khusus yang baru seumur jagung tersebut.

Tulisan ini bermaksud melacak dan memetakan permasalahan-permasalahan yang membuat kinerja pengadilan tipikor memburuk.

Gurita masalah pengadilan tipikor

1. Problem legislasi

Mundurnya kinerja pengadilan tipikor sebenarnya sudah mulai tercium semenjak UU No. 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tipikor disahkan oleh DPR. Pada saat pembahasan RUU Pengadilan Tipikor, publik menilai baik DPR maupun pemerintah tidak memiliki konsep ideal bagaimana pembentukan pengadilan tipikor yang baik. Entah sengaja atau tidak, namun yang pasti saat kecerobohan pembentukan pengadilan khusus tersebut sudah menuai badai.

Tidak adanya grand desain pembentukan pengadilan tipikor dapat ditemukan dalam beberapa pasal, diantaranya:

- a. Kewenangan ketua pengadilan menentukan jumlah dan komposisi majelis hakim tipikor*

Kekeliruan pertama dalam UU Pengadilan Tipikor adalah memberikan kewenangan kepada ketua pengadilan untuk menentukan jumlah dan komposisi majelis hakim. Hal ini dapat ditemukan dalam Pasal 26 ayat (3) UU Pengadilan Tipikor. Pasal tersebut berbunyi:

“Penentuan mengenai jumlah dan komposisi majelis hakim sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh ketua pengadilan masing-masing atau Ketua Mahkamah Agung sesuai dengan tingkatan dan kepentingan pemeriksaan perkara kasus demi kasus”

Pasal ini ahistoris jika dikaitkan dengan asal muasal pembentukan pengadilan tipikor. Sudah menjadi rahasia umum bahwa publik teramat kecewa dengan kinerja pengadilan umum yang rawan suap dan banyak memberikan vonis bebas kepada para pelaku kejahatan korupsi. Hal itu disebabkan mudah diintervensinya para hakim maupun ketua pengadilan dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara korupsi.

Jika mengacu kepada Pasal 26 ayat (3) UU Pengadilan Tipikor, maka tidak berlebihan rasanya jika menyebut pengadilan tipikor hanya reinkarnasi wujud dari pengadilan umum. Pasalnya, kontrol dan kuasa atas pengadilan tersebut tetap berada pada ketua pengadilan. Penentuan jumlah dan komposisi hakim akan mempengaruhi konstelasi majelis terhadap penanganan sebuah perkara.

Dalam Kajian Indonesia Corruption Watch (2012), ditemukan adanya kenyataan pembentukan majelis favorit dan majelis tidak favorit dalam penanganan kasus korupsi. Majelis favorit mengacu kepada komposisi majelis yang lemah dari segi kompetensi dan bisa di-lobby putusannya. Sementara sebaliknya, majelis hakim tidak favorit mengacu kepada komposisi majelis yang tidak disukai karena memiliki rekam jejak baik dalam memutus perkara korupsi atau paling tidak majelis ini tidak pernah mengeluarkan putusan kontroversial.

Oleh karena itu, jika kewenangan pembentukan jumlah dan komposisi diberikan kepada ketua pengadilan maka secara sadar ruang korupsi sedang diarahkan kepada ketua pengadilan untuk “bermain mata” dengan pihak-pihak tertentu yang diproses secara hukum.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka dapat disimpulkan kelemahan pasal tersebut diantaranya:

- Pasal 26 ayat (3) UU Pengadilan Tipikor ahistoris dengan sejarah pembentukan pengadilan tipikor karena buruknya kinerja pengadilan umum;
- Diberikannya kewenangan kepada ketua pengadilan untuk menentukan jumlah dan komposisi majelis membuat seolah pengadilan khusus tersebut hanya berganti “casing”. Karena *software* pengadilan tersebut masih dipengang oleh ketua pengadilan.
- Kewenangan ketua pengadilan untuk menentukan jumlah dan komposisi majelis akan melahirkan ruang kolusi untuk menentukan majelis tertentu dengan kepentingan tertentu pula.

b. Pembentukan pengadilan tipikor di seluruh wilayah Indonesia

Pada awal berdirinya, pengadilan tipikor hanya dibentuk pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang wilayah hukumnya meliputi seluruh wilayah Indonesia. Pengadilan ini dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 59 Tahun 2004. Semua perkara korupsi yang masuk ke pengadilan tipikor dapat berasal dari wilayah manapun di seluruh Indonesia tanpa memandang dimana tempat terjadinya tindak pidana (*locus delicti*). Sehingga pada waktu itu, pengadilan tipikor melaksanakan konsep sentralisasi atau terpusat. Namun berdasarkan UU No 46 Tahun 2009, pengadilan tipikor yang awalnya sentralisasi berubah menjadi berbentuk desentralisasi

karena dibentuk di seluruh ibu kota kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat dari Pasal 3 UU No. 46 Tahun 2009 yang berbunyi :

“Pengadilan Tindak Pidana Korupsi berkedudukan di setiap ibukota kabupaten/kota yang daerah hukumnya meliputi daerah hukum pengadilan negeri yang bersangkutan”

Lebih lanjut dalam Pasal 35 UU No. 46 Tahun 2009 berbunyi:

- (1) *Dengan Undang-Undang ini untuk pertama kali Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dibentuk pada setiap pengadilan negeri di ibu kota provinsi.*
- (2) *Daerah hukum Pengadilan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi daerah hukum provinsi yang bersangkutan.*
- (3) *Khusus untuk Daerah Khusus Ibu kota Jakarta, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dibentuk pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang daerah hukumnya meliputi daerah hukum provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta.*
- (4) *Pengadilan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) dibentuk paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.*

Dari dua pasal tersebut sudah terlihat secara jelas konsep desentralisasi dengan menyebarkan pembentukan pengadilan tipikor di setiap ibukota kabupaten/kota yang ada di seluruh Indonesia. Namun skala prioritas diletakkan kepada pembangunan pengadilan tipikor di setiap ibukota provinsi sebanyak 33 provinsi selama dua tahun sejak Undang-Undang Pengadilan Tipikor diundangkan.³ Maka atas dasar itulah MA membentuk 32 pengadilan tipikor lain di masing-masing ibukota provinsi. Dasar pembentukannya antara lain :

3 Jumlah 33 Pengadilan Tipikor dibentuk sebelum adanya provinsi Kalimantan Utara melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara

No.	Dasar Hukum	Pengadilan Tipikor	Jumlah
1	SK Ketua MA Nomor:191/KMA/SK/XII/2010 Tanggal 10 Desember 2010	Pengadilan Tipikor pada Pengadilan Negeri Bandung, Semarang dan Surabaya	3 Pengadilan
2	SK Ketua MA Nomor:022/KMA/SK/II/2011 Tanggal 7 Februari 2011	Pengadilan Tipikor pada Pengadilan Negeri Medan, Padang, Pekanbaru, Palembang, Tanjung karang, Serang, Yogyakarta, Banjarmasin, Pontianak, Samarinda, Makassar, Mataram, Kupang, dan Jayapura	14 Pengadilan
3	SK Ketua MA Nomor:153/KMA/SK/X/2011 Tanggal 11 Oktober 2011	Pengadilan Tipikor pada PN Banda Aceh, Tanjung Pinang, Jambi, Pangkal Pinang, Bengkulu, Palangkaraya, Mamuju, Palu, Kendari, Manado, Gorontalo, Denpasar, Ambon, Ternate, dan Manokwari	15 Pengadilan

Problem terbesar dari pembentukan pengadilan tipikor di seluruh Indonesia terletak kepada kemampuan Mahkamah Agung untuk merealisasikan perintah undang-undang. Pemerintah dan DPR sepertinya mengabaikan potensi persoalan teknis yang akan muncul di kemudian hari akibat pemaksaan pembentukan pengadilan di seluruh Indonesia. Terlebih lagi undang-undang membatasi jangka pembentukannya hanya selama dua tahun saja.⁴

Pembangunan infrastruktur hingga beban besar untuk menyeleksi para hakim karier dan *ad hoc* menjadi beberapa persoalan

4 Pasal 35 ayat (4) Undang-Undang No. 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tipikor

besar yang akan dihadapi. Hal tersebut belum termasuk aspek pengawasan yang perlu menjadi prioritas mengingat penanganan kasus korupsi merupakan persoalan yang sangat sensitif dari kepentingan.

Oleh karena itu, Koalisi Pemantau Peradilan (KPP) yang terdiri dari beberapa NGO seperti Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Indonesia Corruption Watch (ICW), Lembaga Bantuan Hukum (LBH), Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) dan lain-lain menolak pembentukan pengadilan tipikor di setiap kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. ⁵KPP mengusulkan pembentukan pengadilan tipikor mengadopsi sistem regionalisasi saja, dibentuk di beberapa region yang meliputi wilayah hukum Sumatera, Jawa, Kalimantan, Sulawesi dan Papua. Pilihan ini dirasa rasional untuk memudahkan melakukan seleksi hakim dan memudahkan pengawasan.

Namun penguasa tetap berjalan dengan kehendaknya. Pembentukan pengadilan tipikor di seluruh ibukota kabupaten/kota yang didahului di ibukota provinsi tetap dilakukan. Inilah bentuk proyek ambisius dari pembentukan pengadilan khusus. Belakangan pengadilan tipikor menuai badai karena banyaknya persoalan yang membelit. Mulai dari maraknya vonis bebas yang kontroversial, tertangkapnya hakim tipikor dalam perkara suap, hingga tertundanya pembayaran gaji dan tunjangan para hakim di beberapa daerah.

2. Problem seleksi hakim pengadilan tipikor

Hakim pengadilan tipikor terdiri dari hakim karier dan non karier. Ketentuan ini dapat ditemukan dalam Pasal 10 ayat (1) UU Pengadilan Tipikor “ *Dalam memeriksa, mengadili, dan memutus Perkara Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi,*

5 <http://nasional.kompas.com/read/2009/09/14/17452799/Dukacita.untuk.RUU.Pengadilan.Tipikor>. diakses 28 Februari 2013. Pukul 11.30 WIB

Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung terdiri atas Hakim Karier dan Hakim Ad hoc"

Baik hakim karier maupun hakim non karier diseleksi dengan cara dan persyaratan yang berbeda satu dengan lainnya. Namun dibalik itu semua, hal yang harus diingat adalah seleksi hakim pengadilan tipikor merupakan fase yang paling krusial dari pembentukan pengadilan tipikor. Tidak bisa dibantah, para hakim akan menjadi urat nadi tidak hanya bagi pengadilan itu sendiri, namun secara luas bagi upaya pemberantasan korupsi di negeri ini.

Seperti sudah diuraikan pada bagian sebelumnya, pembentukan pengadilan tipikor di setiap ibukota kabupaten/kota akan membawa konsekuensi bagi proses seleksi hakim yang dilakukan. Dalam perumpamaan sederhana, kuantitas pengadilan akan berpengaruh pada kualitas para pengadil yang dipilih.

Jika merujuk pada Pasal 3 UU No. 46 Tahun 2009 yang mengatur pembentukan pengadilan tipikor di setiap ibukota kabupaten/kota di seluruh Indonesia, maka secara sederhana kita dapat menghitung kebutuhan jumlah hakim tipikor jika hal tersebut direalisasikan. Dengan menggunakan asumsi kebutuhan hakim tipikor per kabupaten/kota sebanyak 5 orang untuk satu majelis, maka dikalikan dengan jumlah kabupaten/kota di seluruh Indonesia dibutuhkan setidaknya 2510 hakim tipikor.⁶

Tentu amat sulit untuk mencari para calon hakim dengan kualitas dan integritas baik untuk menjadi hakim tipikor. Sehingga jika dipaksakan, maka MA "terpaksa" menurunkan standar kualitas para calon hakim. Kelemahan seleksi *hakim ad hoc* dan hakim karier pengadilan tipikor akan dijabarkan sebagai berikut:

6 Mengutip Wikipedia, jumlah kabupaten dan kota di Indonesia saat ini sebanyak 502 kabupaten/ kota. http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_kabupaten_dan_kota_di_Indonesia diakses 28 Februari 2013, pukul 11.45 WIB

a. *Seleksi Hakim Ad hoc*

Hakim ad hoc merupakan hakim yang bersifat sementara yang memiliki keahlian dan pengalaman di bidang tertentu untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara. *Hakim ad hoc* terdapat pada lingkup peradilan khusus yang berada di bawah salah satu cabang peradilan dibawah Mahkamah Agung. Dalam Pasal 1 ayat (3) UU Pengadilan Tipikor disebutkan bahwa "*Hakim Ad hoc adalah seseorang yang diangkat berdasarkan persyaratan yang ditentukan dalam Undang-Undang ini sebagai hakim tindak pidana korupsi*".

Persyaratan yang dimaksud diatur dalam Pasal 12 UU Pengadilan Tipikor sebagai berikut:

Untuk dapat diangkat sebagai hakim *ad hoc*, calon harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Warga negara Republik Indonesia;
- b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. Sehat jasmani dan rohani;
- d. Berpendidikan sarjana hukum atau sarjana lain dan berpengalaman di bidang hukum sekurang-kurangnya selama 15 (lima belas) tahun untuk *Hakim Ad hoc* pada Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dan pengadilan tinggi, dan 20 (dua puluh) tahun untuk *Hakim Ad hoc* pada Mahkamah Agung;
- e. Berumur sekurang-kurangnya 40 (empat puluh) tahun pada saat proses pemilihan untuk *Hakim Ad hoc* pada Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dan pengadilan tinggi, dan 50 (lima puluh) tahun untuk *Hakim Ad hoc* pada Mahkamah Agung;
- f. Tidak pernah dipidana karena melakukan kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- g. Jujur, adil, cakap, dan memiliki integritas moral yang

- tinggi serta reputasi yang baik;
- h. Tidak menjadi pengurus dan anggota partai politik;
 - i. Melaporkan harta kekayaannya;
 - j. Bersedia mengikuti pelatihan sebagai Hakim tindak pidana korupsi; dan
 - k. Bersedia melepaskan jabatan struktural dan/atau jabatan lain selama menjadi *Hakim Ad hoc* tindak pidana korupsi.

Khusus untuk seleksi hakim *ad hoc*, sesuai dengan ketentuan pasal 13 ayat (1) mengatur bahwa proses seleksi dilakukan oleh panitia seleksi yang melibatkan unsur Mahkamah Agung dan unsur masyarakat. Panitia tersebut dibentuk oleh Ketua Mahkamah Agung. Misalkan saja panitia seleksi yang pernah dibentuk pada tahun 2009 yang beranggotakan antara lain Djoko Sarwoko, Indrianto Seno Adji, Bambang Widjojanto, Soeharto dan Fahmi.⁷

Menurut Djoko Sarwoko,⁸ proses seleksi hakim tipikor dimulai dari penentuan tempat seleksi dilakukan. Apabila pelamar lebih dari lima orang, pendaftaran diselenggarakan di pengadilan tinggi (PT) yang ditunjuk dan jika pelamar itu lulus seleksi administrasi dan jumlahnya di bawah lima orang, proses seleksi akan diselenggarakan di PT domisili pelamar. Jadi dari proses yang sudah pernah dilaksanakan sebelumnya, dari 33 propinsi, 30 PT jadi tempat pendaftaran, 22 PT jadi tempat seleksi. Selebihnya, 8 PT tidak memenuhi syarat atau pelamarnya di bawah empat orang. Misalnya, pelamar di Maluku Utara dipindahkan ke Makassar, yang dari Ambon ke Makassar. Dari seleksi yang pertama didapat 26 orang yang diselenggarakan di tujuh PT di Palembang, Medan, Jakarta, Bandung, Semarang, Surabaya, dan Makassar.⁹

7 Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung No. 154 Tahun 2009.

8 Djoko Sarwoko merupakan mantan Ketua Muda Pidana Khusus di Mahkamah Agung RI dan Ketua Panitia Seleksi Hakim Ad hoc Tipikor

9 Feri Amsari dan Febri Diansyah, *Laporan Penelitian Tinjauan Hukum Seleksi Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Oktober 2012, hlm 51

Seluruh proses seleksi menghabiskan waktu selama lima bulan. Pada tahap pertama, MA menyusun persiapan kepanitiaan yang dilanjutkan dengan pengumuman pendaftaran peserta seleksi yang memakan waktu satu bulan. Proses seleksi dilanjutkan dengan memeriksa kelengkapan bahan administratif yang kemudian dilakukan pengumuman kelulusan untuk mengikuti ujian tertulis. MA menetapkan seseorang yang lulus harus memiliki kemampuan di atas rata-rata di bidang hukum dengan *passing grade* 60. Kesemuanya itu dilakukan MA dalam waktu satu bulan yang diikuti dengan profile assessment. Setelah dinyatakan lulus para peserta seleksi mengikuti tahapan wawancara yang memastikan lulus atau tidak dalam proses seleksi. Setelah peserta dinyatakan lulus seleksi maka mereka diwajibkan mengikuti pelatihan selama dua minggu. Pelatihan tersebut menggabungkan antara hakim karier dan hakim *ad hoc*.¹⁰

Kendala yang dihadapi antara lain:

1. Adanya keengganan para akademisi untuk mendaftar menjadi hakim tipikor.

Mayoritas seleksi hakim tipikor pada setiap proses seleksi dipenuhi para calon hakim dengan latar belakang advokat/pengacara. Angka ini sangat kontras dengan para akademisi yang turut mendaftar. Walaupun dalam berbagai kesempatan panitia seleksi sudah jemput bola ke universitas-universitas di Indonesia, namun pada kenyataan hal tersebut belum membuahkan hasil yang signifikan.

Keengganan ini terkait dengan ketentuan yang mensyaratkan mereka melepaskan jabatan struktural dan fungsional. Dalam pasal 16 UUPengadilan Tipikor yang berbunyi "*Selain larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15, Hakim Ad hoc yang memangku jabatan struktural dan/atau fungsional harus melepaskan jabatannya*" Akibatnya para akademisi lebih memilih bertahan di kampus ketimbang

10 *Ibid*

mencoba jalur pengabdian lain yakni menjadi hakim.

2. Proses seleksi diburu waktu

Dengan adanya limitasi waktu selama dua tahun untuk mengisi pos pengadilan tipikor di seluruh ibukota provinsi di Indonesia, MA terpaksa berkejaran dengan waktu untuk memenuhinya. Hal ini dilakukan demi memenuhi ketentuan undang-undang. Namun persoalan yang kemudian muncul, MA dihadapkan pada kondisi sulitnya mengajak dan menjaring orang-orang yang punya kualitas dan kemampuan khusus untuk dapat diangkat menjadi hakim *ad hoc*. Seperti yang disampaikan di atas, para akademisi atau bahkan hingga praktisi berkualitas enggan untuk mengikuti proses seleksi dan menjadi hakim tipikor dengan alasan yang beragam. Kondisi ini membuat MA pasrah dengan calon yang ada untuk mengejar target undang-undang.

3. Panitia seleksi kekurangan anggaran

Anggaran selalu menjadi problem klasik dalam setiap seleksi baik jabatan komisioner-komisioner lembaga negara hingga posisi hakim sekalipun. Buruknya sistem penganggaran menjadi salah satu penyebab. Bahkan tidak hanya soal seleksi, publik tentu masih ingat manakala sejumlah pengadilan tipikor di daerah para hakimnya belum menerima gaji selama beberapa bulan karena anggaran belum cair.

4. Proses rekam jejak tidak maksimal

Pada saat MA dihadapkan kondisi berkejar dengan waktu dan anggaran yang juga terbatas, maka risiko yang harus dihadapi adalah terpilihnya hakim yang bermasalah. Hal ini disebabkan proses rekam jejak atau *tracking* tidak dilakukan secara maksimal. Sehingga latar belakang seorang kandidat tidak diketahui secara benar.

Sehingga akhirnya panel terpaksa hanya mengandalkan data *curriculum vitae* para calon hakim. Walaupun MA saat proses seleksi hakim tipikor gelombang pertama telah bekerjasama dengan

Masyarakat Pemantau Peradilan Fakultas Hukum Universitas Indonesia (MAPPI FHUI), namun kerjasama itu hanya dilakukan satu kali saja. MA tidak melakukan hal yang sama pada proses-proses selanjutnya.

Selain itu, masukan masyarakat yang selama ini diterima Pansel pun tidak maksimal. Ada beberapa persoalan, selain karena lebih banyak faktor subjektif dalam memberikan penilaian, laporan masyarakat juga selama ini minim data penunjang. Sehingga proses verifikasi laporan sulit dilakukan secara benar dan tepat.

Muara dari persoalan ini adalah terpilihnya hakim tipikor dengan catatan buruk di masa lalu. Misalnya terpilihnya Ramlan Comel, Hakim Tipikor Bandung yang pernah menjadi tersangka kasus korupsi. Hal ini tentu sangat memalukan sekaligus memperburuk citra pengadilan tipikor.

5. Belum adanya kerjasama dengan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)

MA secara kelembagaan sebenarnya bisa memanfaatkan keberadaan PPATK untuk membantu menelusuri para calon hakim tipikor. Sesuai dengan konteksnya, kerjasama yang dimaksud tentu berkaitan dengan laporan transaksi para calon hakim tipikor. Hal ini diyakini akan menjadi tambahan untuk mengetahui kekayaan dan transaksi keuangan para calon hakim. Namun disayangkan hal itu masih belum dilakukan. MA tampaknya hanya mengandalkan Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN) kepada Komisi Pemberantasan Korupsi. Padahal praktek yang selama ini terjadi, pengisian LHKPN seringkali terjadi manipulasi dan tidak sesuai dengan fakta yang sesungguhnya.

b. Seleksi hakim karier

Selain hakim *ad hoc*, pengadilan tipikor juga diisi oleh hakim karier. Jika mengacu kepada Pasal 1 ayat (2) UU Pengadilan Tipikor, pengertian hakim karier adalah "*hakim pada Pengadilan Negeri,*

Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung yang ditetapkan sebagai hakim tindak pidana korupsi". Jika membaca secara cermat pengertian tersebut, maka secara yuridis keberadaan hakim karier menjadi hakim tipikor melalui sebuah penetapan. Berbeda dengan *hakim ad hoc* yang melalui sebuah pengangkatan.

Untuk dapat ditetapkan menjadi seorang hakim karier, sesuai dengan ketentuan Pasal 11 UU Pengadilan Tipikor antara lain:

- a. Berpengalaman menjadi hakim sekurang-kurangnya selama 10 (sepuluh) tahun;
- b. Berpengalaman menangani perkara pidana;
- c. Jujur, adil, cakap, dan memiliki integritas moral yang tinggi serta reputasi yang baik selama menjalankan tugas;
- d. Tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin dan/atau terlibat dalam perkara pidana;
- e. Memiliki sertifikasi khusus sebagai hakim tindak pidana korupsi yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung; dan
- f. Telah melaporkan harta kekayaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.

Untuk menjadi seorang hakim karier tipikor, para hakim melewati serangkaian proses seleksi yang disusun oleh MA. Namun mereka terlebih dulu harus mendapatkan sertifikasi kelayakan menjadi hakim pengadilan tipikor. Tim Seleksi memberikan sistem rangking kepada peserta yang berasal dari hakim karier. Apabila mereka merupakan hakim-hakim dengan ranking 1-20 (dalam hal tertentu hingga rangking 30) maka mereka umumnya diluluskan sebagai hakim pengadilan tipikor. Rangking tersebut diperoleh dari pelatihan yang dilaksanakan oleh MA.

Tidak semua hakim karier yang memiliki sertifikasi dan memiliki rangking yang bagus diloloskan sebagai hakim pengadilan tipikor. Terdapat penilaian lain, yaitu melalui penilaian kualitas putusannya. Beberapa hakim yang putusannya diduga bermasalah dan cenderung melepaskan terdakwa tanpa alasan yang jelas juga

tidak diluluskan sebagai hakim pengadilan tipikor.¹¹

Namun proses sertifikasi yang dilakukan oleh MA masih menjadi salah satu titik kritik publik. Oleh karena masih cenderung tertutup. MA hanya mengirimkan surat kepada ketua pengadilan negeri untuk mengirimkan calonnya untuk mengikuti seleksi tertulis, wawancara langsung, dan pembuatan makalah dan kemudian ditetapkan nama-nama terpilih. Nama-nama yang lulus akan diikutsertakan pelatihan hakim tipikor untuk memperoleh sertifikasi hakim karier pengadilan tipikor. Proses ini seolah “tidak terdeteksi” oleh publik. Sehingga publik sulit untuk memberikan masukan sekaligus kritik terhadap nama-nama yang akan memperoleh sertifikasi hakim tipikor.

Temuan rekam jejak hakim tipikor

Pada tahun 2012, ICW melakukan profiling hakim pengadilan tipikor di 14 pengadilan tipikor yang tersebar di Indonesia. Dari 14 pengadilan tersebut, ditelusuri sebanyak 84 hakim tipikor baik dari unsur karier maupun *ad hoc*. Secara garis besar terdapat tiga parameter yang ingin digali secara lebih mendalam dalam pelaksanaan kegiatan judge profiling atau tracking hakim tipikor yang meliputi aspek administratif, integritas dan kualitas. Idealnya hakim tipikor yang bertugas di pengadilan tipikor adalah hakim yang secara administratif, integritas dan kualitas tidak bermasalah.

Pertama, parameter administratif. Hal yang ditelusuri meliputi pendidikan, usia, kesehatan, pengalaman dan kekayaan. Pada bagian ini yang penting untuk diinvestigasi lebih lanjut adalah mengenai pendidikan dari calon khususnya untuk melihat keaslian ijazah yang diberikan dan atau akreditasi asal universitas. Selain itu perlu juga dicermati adalah mengenai pengalaman dari calon apakah sudah sesuai dengan persyaratan yang telah ditetapkan oleh UU Pengadilan Tipikor.

11 *Ibid.*

Pada dasarnya aspek administratif merupakan syarat awal yang harus dipenuhi oleh calon hakim tipikor saat pendaftaran calon kepada panitia seleksi yang dibentuk MA. Namun apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya penyimpangan atau ketidakjujuran dari calon dalam memberikan keterangan maka calon tersebut dapat saja digugurkan karena dinilai tidak memenuhi syarat administratif sebagaimana yang ditentukan oleh UU Pengadilan Tipikor.

Kedua, parameter integritas. Meliputi kekayaan, kedinasan dan perilaku. Khusus untuk kekayaan dari calon perlu digali secara lebih mendalam antara kekayaan yang dimiliki atau laporan kekayaan diserahkan kepada KPKPN atau KPK (apabila menjabat sebagai penyelenggara negara dan telah melaporkan) dengan penghasilan yang diperoleh, asal usul kekayaan dan sumber penghasilan. Selain dari kekayaan calon, tidak menutup kemungkinan untuk melakukan investigasi kekayaan keluarga dekat dari calon seperti istri dan anak. Parameter hal kedinasan yang ingin diketahui adalah apakah calon pernah melakukan *maladministrasi*, pelanggaran etika profesi, *malpraktek*, atau tindakan indisipliner. Sedangkan mengenai perilaku calon adalah untuk melihat kejujuran, ada tidaknya perbuatan tercela, tindak pidana yang dilakukan, gaya hidup baik dan relasi sosial kemasyarakatan.

Ketiga, parameter kualitas. Aspek terakhir yang ingin dinilai dari calon hakim agung adalah aspek kualitas yang meliputi intelektualitas, kecakapan, dan pengetahuan/keahlian spesifik. Tolak ukur untuk melihat kualitas dapat dilihat dari beberapa hal seperti pengetahuan hukum, kemampuan analisis, wawasan, penghargaan di bidang hukum, kemampuan komunikasi, kepemimpinan (*leadership*) dan konsistensi dari calon.

Dari proses rekam jejak yang dilakukan oleh ICW bersama para mitra daerah di 14 provinsi tersebut, menemukan beberapa hal antara lain ¹²:

12 Donal Fariz, Emerson Juntho dan Febri Diansyah, *Resume Hasil Judge Profiling*

a. Parameter administratif

- Mayoritas hakim *ad hoc* tipikor belum menyerahkan LHKPN kepada KPK dan hakim karier tipikor belum memperbaharui data LHKPN.
- Sejumlah hakim *ad hoc* patut diragukan independensinya karena diduga masih aktif di partai politik (misal, ditemukan hakim *ad hoc* yang pernah menjabat sebagai anggota DPRD).
- Ditemukan adanya ketidakjujuran hakim dalam melengkapi syarat administratif sebagai calon hakim tipikor (hakim *ad hoc* yang pernah menjadi terdakwa kasus korupsi).

b. Parameter integritas

- Terdapat hakim tipikor yang terindikasi melakukan pelanggaran Kode Etik Hakim dan pernah dilaporkan ke Komisi Yudisial ataupun Pengawasan MA (misalnya terdapat hakim *ad hoc* tipikor yang masih membuka praktek advokat meskipun sudah berdinis di pengadilan tipikor, hakim karier melakukan pertemuan dengan pengacara dari terdakwa dan sebagainya).
- Hakim-hakim tipikor dari karier juga masih menangani kasus-kasus non korupsi di pengadilan umum (negeri), kondisi ini seringkali menyebabkan proses persidangan menjadi terlambat dari yang dijadwalkan.
- Terdapat indikasi korupsi di peradilan (*judicial corruption*) yang dilakukan oleh hakim tipikor yang membebaskan terdakwa korupsi atau menghukum ringan terhadap pelaku.
- Terdapat hakim *ad hoc* yang pernah menjadi terdakwa kasus korupsi, meskipun akhirnya dinyatakan bebas oleh hakim.

Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi di 14 Provinsi. Indonesia Corruption Watch, 2012, Hlm 9.

c. Parameter kualitas

- Hasil eksaminasi publik yang dilakukan oleh ICW dalam beberapa kasus korupsi yang diperiksa dan diadili oleh pengadilan tipikor menemukan adanya persoalan kualitas hakim berupa kekurangcermatan dari hakim dalam memeriksa dan memutus perkara, mencari-cari pertimbangan hukum yang dinilai menguntungkan terdakwa dan tidak berupaya mencari kebenaran materiil secara sungguh-sungguh.
- Mayoritas hakim *ad hoc* bersikap pasif dan tidak berupaya menggali fakta-fakta yang muncul selama dalam proses persidangan.

3. Problem pengawasan hakim tipikor

Salah satu realitas yang dihadapi pasca desentralisasi pengadilan tipikor adalah sulitnya mengawasi para hakim tipikor itu sendiri. Selain karena jumlahnya meningkat secara kuantitas, pengawasan yang sulit juga disebabkan oleh MA yang terlihat tidak memiliki *redesign* terhadap model pengawasan pengadilan khusus tersebut.

Tentu akan sangat berbeda dalam mengawasi pengadilan umum dengan pengadilan tipikor. Pasalnya, mayoritas kasus yang diproses oleh pengadilan tipikor merupakan orang-orang yang memiliki pengaruh secara politik dan kekuasaan. Sehingga potensi mempengaruhi hakim dalam proses hukum tentu akan sangat kuat.

Hal ini yang harus disadari oleh MA sebagai puncak kekuasaan kehakiman. Karena pengadilan tipikor di daerah sangat rawan diintervensi oleh elit lokal. Para elit lokal yang bermasalah dalam kasus korupsi acap kali menggunakan massa untuk melakukan intimidasi terhadap para hakim yang memeriksa kasus tertentu. Ujung-ujungnya hakim tidak independen dalam memutus perkara.

Namun intervensi hanya satu permasalahan saja. Masalah

nyata lain yang dihadapi adalah terlibatnya hakim tipikor dalam praktek korupsi. Kasus Hakim Kartini Marpaung (Hakim Pengadilan Tipikor Semarang) yang ditangkap dalam kasus suap oleh Komisi Pemberantasan Korupsi menjadi bukti tidak terbantahkan. Hal ini sangat bahaya, karena praktik yang banyak terjadi di pengadilan umum turut berpindah kepada pengadilan khusus tersebut.

Kesimpulan

1. Desentralisasi pengadilan tipikor melalui Undang-Undang No. 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tipikor menjadi titik balik kinerja pengadilan khusus tersebut yang awalnya hanya terpusat di Jakarta;
2. Menurunnya kinerja pengadilan tipikor di daerah-daerah disebabkan beberapa faktor yang meliputi persoalan di tingkat UU (legislasi), persoalan dalam proses seleksi dan persoalan dalam pengawasan hakim tipikor itu sendiri.
3. Pemerintah dan DPR dalam menyusun UU Pengadilan Tipikor sangat ambisius karena tidak mempertimbangkan kemampuan MA dalam membentuk pengadilan khusus tersebut di setiap kabupaten/ kota di seluruh Indonesia.
4. Proses seleksi hakim tipikor merupakan titik krusial dari gurita persoalan pengadilan khusus tersebut. Tidak hanya terburu-buru, proses seleksi hakim karier dan *ad hoc* memiliki kelemahan masing-masing yang harus diperbaiki untuk menyelamatkan masa depan pengadilan tersebut.
5. Pengawasan terhadap hakim tipikor harus diperbaiki agar para hakim menjadi independen dalam memutus perkara karena tidak ditekan oleh elit lokal yang berkusa atau bahkan terjebak para praktek suap.



Daftar Pustaka

Donal Fariz, Emerson Juntho dan Febri Diansyah, *Resume Hasil Judge Profiling Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi di 14 Provinsi*. Indonesia Corruption Watch, 2012

Feri Amsari dan Febri Diansyah, *Laporan Penelitian Tinjauan Hukum Seleksi Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, 2012.

Putusan MK Nomor: 012-016-019/PUU-IV/2006

Surat keputusan Ketua Mahkamah Agung No. 154 Tahun 2009.

Undang-Undang No. 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tipikor

Website

<http://nasional.kompas.com/read/2009/09/14/17452799/Dukacita.untuk.RUU.Pengadilan.Tipikor>.

wikipedia.org

Pengadilan Hubungan Industrial di Indonesia, Quo Vadis?

Surya Tjandra, S.H., LL.M



Is it possible to legalize the class system in a class-divided society and to make it a component of the legal system? Can the state recognize the idea of class and yet remain 'neutral'? Must not the conflict eventually break up the legal system or the legal system suppressed the conflict?

(Kahn-Freund, 1981: 190-1; dalam Hepple, 1986: 30)

Pengantar

Penegakan hukum perburuhan tidak berhenti hanya dengan disahkannya undang-undang yang mengatur hal-hal tertentu. Aspek instrumental dari hukum membutuhkan penegakan juga pemeriksaan formal dan pengadilan dalam hal terjadinya perselisihan. Ketika pengawasan perburuhan dan penuntutan dikembangkan sebagai sarana untuk menegakkan legislasi protektif, keberhasilan dari legislasi dan penegakan

perjanjian kerja amat tergantung pada mekanisme penyelesaian perselisihan perburuhan yang efektif¹. Dalam kasus Indonesia, mekanisme penyelesaian perselisihan perburuhan telah digunakan untuk keterlibatan pemerintah yang cukup berlebihan dalam mengarahkan dan mengontrol hubungan perburuhan, khususnya selama rezim otoriter orde baru. Beberapa pendapat menyatakan pembentukan pengadilan khusus yang menangani isu hubungan perburuhan akan memberi beberapa keuntungan bagi buruh khususnya dan pembangunan dari sistem hukum perburuhan secara umum (lihat misalnya Boulton 2002, Mizuno 2009).

Pertama, ia akan menyediakan kesempatan untuk pembangunan kepastian hukum dengan penyelesaian perselisihan perburuhan tidak secara langsung dikontrol oleh cabang eksekutif dari pemerintah, dan karenanya mengurangi terlalu banyak pertimbangan politik yang mendominasi praktek hukum perburuhan selama berpuluh tahun. Kedua, sejarah yang jelas dan dapat diakses dari putusan pengadilan akan membangun preseden dan karenanya memberikan kesempatan untuk pembangunan sistem hukum perburuhan yang lebih berkelanjutan di negeri ini, di mana masalah-masalah khusus dari hubungan perburuhan ditangani relatif bebas dari norma-norma yang dihasilkan oleh sistem sosial lainnya (lihat juga Cooney and Mitchell 2002: 254). Akan tetapi, seperti akan ditunjukkan oleh tulisan ini, pandangan seperti di atas bisa jadi tidak terlalu mudah diimplementasikan dalam praktek, di mana kasus pengadilan hubungan industrial (PHI) di Indonesia akan membuktikannya.

1 Seperti dicatat oleh Ramm (1986: 270-274), terkait perkembangan mekanisme penyelesaian perselisihan perburuhan, satu yang terpenting dalam perkembangan hukum perburuhan adalah pembentukan pengadilan khusus, didesain untuk mengatasi masalah-masalah yang ditemukan di pengadilan umum. Pengadilan perburuhan pertama dibentuk di Prancis (1806 – *the conseils de prud'hommes*), diikuti kemudian oleh Belgia (1809), Italia (1893 – *magistratura non togata*, arti harafiahnya: 'pengadilan tanpa toga') dan Jerman (1890, 1904, 1926 – *Arbeitsgerichte*).

Dibentuk sebagai pengadilan khusus di bawah cakupan pengadilan umum, PHI telah diletakkan dalam posisi sulit sejak awal keberadaannya. Di samping beberapa upaya untuk melakukan sebaliknya, PHI telah terjebak oleh masalah-masalah internal maupun eksternal yang melingkupinya. Ini, antara lain, masalah laten terkait korupsi pengadilan, hubungan bermasalah antara hukum acara 'khusus' dan 'umum' yang mendominasi PHI, masalah terkait kualitas teknis dan integritas legal baik dari hakim karier maupun hakim *ad hoc* serta panitera pengadilan; juga masalah eksternal seperti kurangnya kompetensi dan akses dari buruh atau serikat buruh untuk mengambil peran dalam proses litigasi di pengadilan, berdampak pada makin berkurangnya kepercayaan yang secara langsung mengancam efektivitas pengadilan untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Semua ini dapat membawa dampak penting pada kinerja PHI, dan dalam situasi seperti itu buruh dan serikat buruh yang akan menderita lebih banyak daripada pengusaha. Meski demikian reformasi PHI dapat mempunyai dasarnya melalui keberadaan hakim *ad hoc* khususnya dari unsur serikat buruh. Tetapi ini mensyaratkan komitmen politik yang kuat baik dari lembaga peradilan maupun pemerintah. Sesuatu yang sepertinya cenderung tidak akan terjadi dalam waktu dekat ini.

Lahirnya Pengadilan Hubungan Industrial²

Pengadilan Hubungan Industrial (PHI) resminya didirikan pada tanggal 14 Januari 2006, sebagai pelaksanaan dari UU No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial³. UU No. 2 Tahun 2004 ini adalah 'gong penutup' dari

- 2 Lihat juga Tjandra dan Suryomenggolo, 2004, yang memberikan catatan kritis terhadap UU No. 2 tahun 2004 khususnya dari perspektif serikat buruh.
- 3 Setelah melalui pembahasan yang cukup panjang (lebih dari dua tahun), UU Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (PPHI) diterima secara aklamasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada tanggal 16 Desember 2003, untuk kemudian disahkan oleh Presiden Megawati menjadi UU pada tanggal 14 Januari 2004, dan dijadwalkan akan berlaku secara efektif tepat

program 'Reformasi Hukum Perburuhan' yang dilaksanakan pemerintah Indonesia sejak Desember 1998 dengan asistensi teknis *International Labour Organization* dan dukungan dana dari pemerintah Amerika Serikat melalui *ILO/USA Declaration Project* (Tjandra dan Suryomenggolo, 2004; Tjandra, 2006)⁴. Hasilnya adalah paket tiga UU perburuhan, yang meliputi: UU No. 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh (diundangkan 4 Agustus 2000), UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (diundangkan 25 Maret 2003), dan UU No. 2 Tahun 2004 sendiri.

Dengan berlakunya UU No. 2 tahun 2004 tersebut, maka UU No. 22 Tahun 1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan, dan UU No. 12 Tahun 1964 tentang Pemutusan Hubungan Kerja pada Perusahaan Swasta dinyatakan tidak berlaku lagi⁵. Sekaligus menghapus sistem penyelesaian perselisihan perburuhan melalui sistem P4P/D (Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat/Daerah). Sistem P4 ini dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan masyarakat dan mekanisme penyelesaian perselisihan yang 'cepat, tepat, adil dan murah'. Atau dalam rumusan Alan Boulton, Direktur ILO Jakarta, dalam penilaiannya mengenai struktur hubungan perburuhan di Indonesia masa depan: *'kebutuhan yang dirasakan oleh lingkungan ekonomi, sosial dan politik yang baru atas pembentukan kerangka hukum demi terbinanya hubungan industrial yang*

setahun kemudian.

- 4 Seperti dirumuskan oleh ILO sendiri (1999: hal. 19), program ini meliputi: *...the review, revision, formulation or reformulation of practically all labour legislation with a view to modernizing and making them more relevant to and in step with the changing times and requirements of a free market economy [... peninjauan kembali, revisi, formulasi dan reformulasi terhadap praktis semua legislasi perburuhan dengan tujuan untuk memodernisasi dan membuatnya lebih relevan dan sejalan dengan perubahan waktu dan kebutuhan-kebutuhan sebuah ekonomi pasar bebas]*. Sementara *ILO/USA Declaration Project* adalah pelaksana teknis sehari-hari program ini, yang dijadwalkan akan selesai pada September 2006.
- 5 Pasal 125 UU No. 2 tahun 2004 (untuk selanjutnya, kecuali disebutkan lain, maka pasal-pasal yang diacu dalam catatan kaki adalah pasal-pasal dalam UU No. 2 tahun 2004.

adil, efektif dan sanggup membantu penyelesaian perselisihan industrial.' (huruf miring sesuai aslinya, Boulton, 2002: 5).

Dari sisi para pendukung dihapuskannya mekanisme penyelesaian perselisihan perburuhan melalui P4 didasarkan oleh beberapa alasan (Hanartany, ...; juga Boulton, 2002). *Pertama*, sejak diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka Putusan P4 yang semula bersifat final dan mengikat, oleh pihak yang tidak menerima putusan tersebut dapat diajukan gugatan pada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), yang selanjutnya dapat dimohonkan Banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN), dan lalu Kasasi pada Mahkamah Agung. Proses ini memakan waktu relatif lama, yang tidak sesuai untuk diterapkan dalam kasus perburuhan (hubungan perburuhan) yang memerlukan penyelesaian yang cepat, karena berkaitan dengan proses produksi dan hubungan kerja; *Kedua*, adanya kewenangan Menteri Tenaga Kerja untuk menunda atau membatalkan putusan P4P atau biasa disebut hak veto.

Hak veto menteri ini dianggap merupakan bentuk campur tangan pemerintah yang berlebihan dalam masalah perburuhan, dan dianggap tidak sesuai lagi dengan paradigma yang berkembang dalam masyarakat, di mana peran pemerintah seharusnya sudah makin dikurangi; *Ketiga*, dalam UU No. 22 Tahun 1957 yang dapat menjadi pihak dalam penyelesaian perselisihan hubungan industrial hanyalah serikat buruh. Dengan berlakunya UU No. 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh, yang dikatakan dijiwai oleh Konvensi ILO No. 87 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Hak Berorganisasi, yang telah diratifikasi oleh Indonesia maka terbuka kesempatan setiap buruh untuk membentuk/mengikuti organisasi yang disukainya. Namun, di pihak lain hak pekerja/buruh untuk tidak berorganisasi juga harus dihargai. Oleh karenanya UU No. 22 Tahun 1957 yang mensyaratkan pihak yang berperkara harus serikat pekerja/serikat buruh, dinilai menjadi tidak sesuai lagi dengan 'paradigma baru' di

bidang hubungan perburuhan, yaitu demokratisasi di tempat kerja. Apabila UU No. 22 Tahun 1957 tetap dipertahankan maka buruh perseorangan hanya dapat berperkara di hadapan pengadilan umum dengan beracara secara perdata.

UU menetapkan bahwa PHI akan berjalan satu tahun sejak diundangkan⁶, namun karena ketidaksiapan dari segi infrastruktur pelaksanaannya ditunda⁷, dan barulah pada tanggal 14 Januari 2006 lalu PHI resmi berjalan. Bertepatan dengan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono disaksikan Ketua Mahkamah Agung Bagir Manan di Padang, Sumatera Barat secara simbolik melantik hakim *ad hoc* PHI, separuh dari unsur organisasi buruh separuh dari organisasi pengusaha di 33 pengadilan negeri di 33 provinsi di seluruh Indonesia (*Kompas*, 15 Januari 2006). Pada kenyataannya kemudian, barulah pada bulan April-Mei 2006 PHI baru secara efektif bekerja setelah ada Keputusan Presiden Nomor 31/M/2006 tentang pengangkatan 155 orang hakim *ad hoc* di 33 PHI yang ada di 33 ibu kota provinsi, dan 4 hakim *ad hoc* PHI di Mahkamah Agung.

Prosedur Penyelesaian Perselisihan di PHI

PHI merupakan 'pengadilan khusus' yang berada pada lingkup 'peradilan umum', atau biasa disebut pengadilan negeri⁸. Sebagaimana disampaikan oleh Ketua MA Bagir Manan, pengertian 'pengadilan khusus' di sini bukan hanya dari segi obyek perkara yang adalah sengketa perburuhan dalam hubungan perburuhan, tetapi juga dari segi susunan majelis hakim yang terdiri dari hakim biasa (karier) dan hakim *ad hoc* (ahli), dan cara-cara beracara

6 Pasal 126.

7 Berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 1 tahun 2005 jo UU No. 2 tahun 2005 tentang Penangguhan Mulai Berlakunya UU No. 2 tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Menjadi Undang-Undang.

8 Pasal 55.

yang khusus seperti tidak adanya upaya hukum banding dan penjadwalan waktu penyelesaian perkara yang terbatas⁹.

Sebagai pengadilan khusus, PHI berwenang memeriksa, mengadili dan memberi putusan terhadap perkara ‘perselisihan hubungan industrial’, yang oleh UU didefinisikan sebagai: *perbedaan pendapat yang mengakibatkan pertentangan antara pengusaha atau gabungan pengusaha dengan pekerja/buruh atau serikat pekerja/serikat buruh karena adanya perselisihan mengenai hak, perselisihan kepentingan, perselisihan pemutusan hubungan kerja dan perselisihan antar serikat pekerja/serikat buruh dalam satu perusahaan*.¹⁰

UU membatasi kewenangan PHI hanya pada empat jenis perselisihan hubungan perburuhan, yaitu: perselisihan hak, perselisihan kepentingan, perselisihan pemutusan hubungan kerja; dan perselisihan antar-serikat buruh hanya dalam satu perusahaan¹¹. Untuk perkaranya dapat diperiksa di PHI, para pihak wajib melakukan perundingan *Bipartit* (dua pihak buruh dan majikan) terlebih dahulu¹², yang harus diselesaikan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari¹³.

Dalam hal perundingan *Bipartit* gagal, salah satu atau kedua pihak wajib mencatatkan perselisihannya kepada Dinas Tenaga Kerja setempat dengan melampirkan bukti sudah dilakukannya upaya *Bipartit*¹⁴. Dinas Tenaga Kerja kemudian akan melimpahkan penyelesaian perselisihan kepada mediator (yang merupakan pegawai instansi pemerintah), konsiliator (swasta) dan arbiter (swasta, dengan kewenangan putusan yang bersifat final dan mengikat).

9 Lihat “Ketua MA Resmikan 33 Pengadilan Hubungan Industrial”, *Tempo Interaktif*, 14 Januari 2006.

10 Pasal 1 ayat (1).

11 Pasal 2.

12 Pasal 3 ayat (1).

13 Pasal 3 ayat (2).

14 Pasal 4 ayat (1).

Apabila upaya penyelesaian perselisihan secara *Bipartit* gagal, *perselisihan hak* harus diselesaikan melalui mediasi, sedangkan *perselisihan PHK* dapat diselesaikan baik melalui mediasi atau pun konsiliasi. Sementara *perselisihan kepentingan* maupun *perselisihan antar-serikat buruh dalam satu perusahaan* dapat diselesaikan baik melalui mediasi, konsiliasi atau pun arbitrase (lihat Skema Penyelesaian Perselisihan menurut UU No. 2 Tahun 2004 terlampir). Setiap perundingan yang dilakukan harus dibuat risalahnya yang ditandatangani oleh para pihak¹⁵. Risalah inilah yang kemudian menjadi dasar pertimbangan majelis hakim PHI untuk dapat atau tidak dapat menerima perkara¹⁶.

UU juga mengatur bahwa PHI bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus di tingkat pertama untuk perselisihan hak dan perselisihan pemutusan hubungan kerja; dan di tingkat pertama dan terakhir untuk perselisihan kepentingan dan perselisihan antar-serikat buruh dalam satu perusahaan¹⁷. Sementara hukum acara yang digunakan pada PHI adalah Hukum Acara Perdata sebagaimana yang juga digunakan dalam lingkungan Peradilan Umum¹⁸.

15 Pasal 6 ayat (1).

16 Pasal 83 ayat (1).

17 Pasal 56.

18 Pasal 57.

Deskripsi	Mediator	Konsiliator	Arbiter	PHI	Mahkamah Agung
Status	Pegawai pemerintah	swasta	swasta	- Hakim Karier - Hakim <i>Ad Hoc</i>	- Hakim Karier - Hakim <i>Ad hoc</i>
Jenis resolusi	Wajib jika tidak memilih	Sukarela	Sukarela	Wajib	Wajib
Jenis Pengajuan	Tertulis/lisan	Tertulis	Tertulis	Tertulis (gugatan hukum)	Tertulis (kasasi/banding)
Tipe sengketa	- Hak - Kepentingan - pemutusan hubungan kerja - antara serikat pekerja	- Kepentingan - pemutusan hubungan kerja - antara serikat pekerja	- Kepentingan - antara serikat pekerja	Tingkat pertama: - Hak - pemutusan hubungan kerja Tingkat Akhir: - Kepentingan - antara serikat pekerja	Tingkat Akhir: - Hak - pemutusan hubungan kerja - pembatalan keputusan arbiter
Hasil Akhir	- Kesepakatan bersama - Rekomendasi tertulis	- Kesepakatan bersama - Rekomendasi tertulis	- akta penyelesaian - keputusan Arbiter	putusan	putusan
Waktu	30 hari kerja	30 hari kerja	30 hari kerja	50 hari kerja	30 hari kerja
Jumlah hakim	Tidak diatur	Satu atau lebih	Satu atau lebih	Tiga (1Hakim Karier dan 2 hakim <i>Ad hoc</i>)	Tiga (1Hakim Karier dan 2 hakim <i>Ad hoc</i>)
Yurisdiksi	Daerah atau kota	Provinsi	Seluruh Indonesia	Provinsi	Seluruh Indonesia
Tipe pemeriksaan	Tidak diatur	Tidak diatur	Tertutup	Terbuka	Tertutup
Kehadiran pengacara	Tidak diatur	Tidak diatur	Dijijinkan	Dijijinkan	Dijijinkan

Selanjutnya UU juga menetapkan tidak adanya biaya perkara, termasuk untuk eksekusinya untuk gugatan yang nilainya tidak melebihi Rp 150.000.000,- (seratus lima puluh juta rupiah)¹⁹. UU juga mengatur bahwa untuk pertama kalinya PHI dibentuk pada setiap Pengadilan Negeri Kabupaten/Kota yang berada di

19 Pasal 58.

setiap Ibukota Provinsi yang daerah hukumnya meliputi provinsi yang bersangkutan²⁰. Selanjutnya, dengan ‘segera’, PHI juga akan dibentuk dengan Keputusan Presiden di Kabupaten/Kota terutama yang padat industrinya²¹.

Satu terobosan penting terkait proses penyelesaian perselisihan melalui PHI adalah ditegaskannya hak hukum dari serikat buruh maupun organisasi pengusaha untuk bertindak sebagai kuasa hukum guna beracara di PHI mewakili anggotanya²². Hal ini senada dengan yang sudah diatur terlebih dahulu dalam UU No. 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh, khususnya Pasal 25 ayat (1) huruf b.

Mengenai batas waktu pemeriksaan, UU mengatur bahwa majelis hakim wajib memberikan putusan penyelesaian perselisihan hubungan perburuhan dalam waktu selambat-lambatnya 50 (lima puluh) hari kerja terhitung sejak sidang pertama²³. Selanjutnya Panitera Pengganti PHI harus sudah menerbitkan salinan putusan selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah ditandatanganinya putusan²⁴, yang selanjutnya salinan putusan tersebut sudah harus dikirimkan pada para pihak selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sejak diterbitkan²⁵.

Upaya kasasi dapat dilaksanakan dengan menyampaikan permohonan secara tertulis melalui Sub-kepaniteraan PHI pada Pengadilan Negeri yang memutus perkara²⁶, yang sudah harus menyampaikan berkas perkara kepada Ketua Mahkamah Agung

20 Pasal 59 ayat (1).

21 Pasal 59 ayat (2). Penjelasan UU menyebutkan bahwa ‘yang dimaksud dengan “segera”... adalah dalam waktu 6 (enam) bulan sesudah UU ini berlaku, atau bulan Juli 2006.

22 Pasal 87.

23 Pasal 103.

24 Pasal 106.

25 Pasal 107.

26 Pasal 111.

selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari sejak tanggal penerimaan permohonan kasasi²⁷. UU juga mengatur bahwa pemeriksaan perkara perselisihan hak atau perselisihan pemutusan hubungan kerja pada Mahkamah Agung harus sudah diputus selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penerimaan permohonan kasasi²⁸.

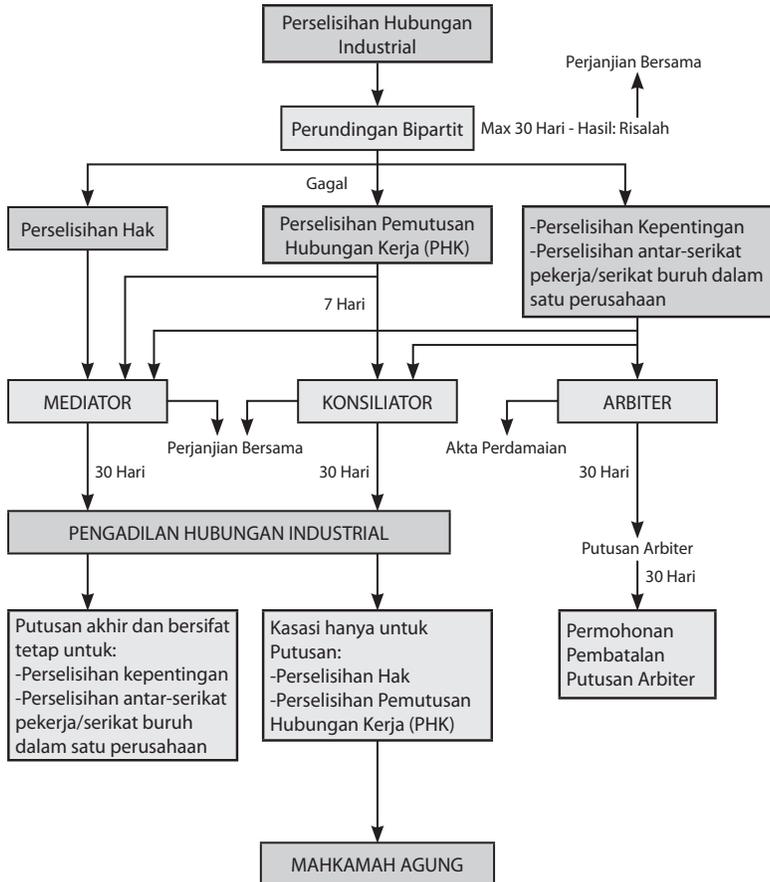
Komposisi majelis hakim pada peradilan hubungan industrial terdiri dari seorang hakim karier, dan dua orang hakim *ad hoc* yang masing-masing dicalonkan dari pihak pengusaha dan serikat buruh. Komposisi yang sama juga diterapkan untuk pemeriksaan kasasi di Mahkamah Agung. Para hakim *ad hoc* memiliki masa tugas selama lima tahun dan dapat diangkat kembali untuk satu kali masa jabatan.

Dengan sistem yang sedemikian rupa, oleh para pendukungnya UU No. 2 Tahun 2004 diklaim dapat menyediakan satu sarana penyelesaian perselisihan perburuhan yang 'cepat, tepat, adil, dan murah'. Pertanyaannya kemudian, apakah benar demikian adanya dalam praktek? Inilah yang akan menjadi fokus pembahasan pada bagian berikut.

27 Pasal 112.

28 Pasal 115.

Skema Prosedur Penyelesaian Perselisihan Perburuhan



Administrasi pengadilan

PHI mulai beroperasi tanggal 14 Januari 2006, dan hakim *ad hoc* mulai memeriksa perkara bulan Mei hingga Juni 2006. Tetapi Surat Keputusan Presiden terkait tunjangan dan hak-hak lain dari hakim *ad hoc* di PHI baru dikeluarkan pada 7 Desember 2006 dan penggantian dari anggaran negara untuk pembayaran tunjangan hakim *ad hoc* tidak dikeluarkan hingga setidaknya dua tahun

kemudian pada 2008. Akibatnya untuk setidaknya dua tahun sejak beroperasinya PHI banyak hakim *ad hoc* yang harus bekerja tanpa upah, atau 'tunjangan' dalam bahasa UU No. 2/2004²⁹.

Ketika ditanyakan hal ini, Suparno, Direktur Hukum dan Peradilan di Mahkamah Agung, hanya menyatakan: 'Masih di Sekretariat Negara.'³⁰ Masalahnya, bertolak belakang dengan anggaran untuk upah dari hakim *ad hoc* ini, sebagian anggaran untuk pembangunan infrastruktur PHI sudah dikeluarkan lebih dahulu, dan karenanya Hakim Ketua Pengadilan Negeri, *ex officio* Hakim Ketua PHI, sudah dapat menikmati 'mobil dinas' mereka yaitu Toyota Kijang Innova atau Toyota Vios³¹.

Bagi hakim *ad hoc* dari pengusaha barangkali ini bukan masalah besar karena banyak dari mereka tetap mempertahankan pekerjaan mereka sebelumnya sementara menjadi hakim secara paruh waktu. Tetapi untuk hakim *ad hoc* dari serikat buruh hal ini dapat mengakibatkan masalah besar (*Tempo*, 12 November 2006). Tidak seperti rekannya hakim *ad hoc* dari pengusaha, banyak hakim *ad hoc* dari serikat buruh telah berhenti kerja dari pekerjaan sebelumnya dan memilih untuk menjadi hakim *ad hoc* penuh waktu. Karena itu banyak dari mereka amat tergantung pada honor yang berhak mereka terima, sebesar Rp 3.750.000,-/bulan untuk hakim *ad hoc* di Pengadilan Negeri dan Rp 7.500.000,-/bulan untuk hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung (sesuai dengan Surat Keputusan Presiden No. 96/2006)³².

29 Beberapa hakim *ad hoc* dari Pengadilan Negeri yang lebih besar, seperti Jakarta dan Bandung, telah menerima upah mereka, dibayarkan melalui anggaran Pengadilan Negeri atas diskresi dari Ketua Pengadilan Negeri.

30 Disampaikan dalam Lokakarya Hakim *Ad hoc* dari Unsur Serikat Buruh di Jawa, diselenggarakan oleh Trade Union Rights Centre, Juni 2006.

31 Wawancara dengan hakim *ad hoc* PHI Banjarmasin, Kalimantan Selatan, Juni 2008. Hakim *ad hoc* lain dari berbagai PHI mengkonfirmasi ini, dengan membuat lelucon darinya bahwa 'Ketua Pengadilan kami mengendarai mobil dengan dua kemudi,' karena Ketua Pengadilan telah sebelumnya menikmati mobil dinas sebagai Hakim Ketua Pengadilan Negeri juga.

32 Jumlah ini lebih kecil daripada yang diterima oleh hakim *ad hoc* di Pengadilan

Jumlah ini relatif kecil untuk hakim *ad hoc* yang sebelumnya menerima upah lebih besar sebelum bergabung dengan PHI, khususnya yang dari unsur pengusaha. Dengan demikian menjadi hakim *ad hoc* adalah beban untuk sebagian mereka karena itu beberapa dari mereka kemudian mengundurkan diri dari posisinya setelah dua tahun bekerja di PHI, khususnya hakim *ad hoc* dari unsur pengusaha³³. Sebuah laporan ILO (Fajerman 2011: 17) mencatat bahwa di beberapa PHI bahkan tidak ada hakim *ad hoc* dari pengusaha sama sekali, berakibat Mahkamah Agung harus membawa hakim dari provinsi terdekat untuk memeriksa perkara. Hanya setelah 5 tahun kemudian Presiden pada tahun 2011 menaikkan upah menjadi Rp 5,5 juta/bulan untuk hakim *ad hoc* PHI dan Rp 10 juta/bulan untuk hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung (Surat Keputusan No. 20/2011). Upah baru ini langsung dinikmati oleh hakim *ad hoc* yang baru direkrut pada tahun 2011. Jumlah upah yang diterima hakim *ad hoc* ini masih harus dipotong pajak pendapatan 15 persen, yang ternyata cukup mengundang perdebatan karena ada sebuah peraturan pemerintah yang mengatur bahwa untuk ‘pejabat negara’ dikecualikan dari pajak pendapatan yang kemudian akan ditanggung oleh negara sebagai majikan. Tampaknya hakim *ad hoc* tidak dianggap sebagai ‘pejabat negara’ oleh otoritas, meski ada fakta bahwa mereka diangkat oleh Presiden RI dengan sebuah Surat Keputusan Presiden yang diterbitkan dalam Lembaran Negara. Bahkan untuk hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung bahkan mendapat fasilitas apartemen

Perikanan dengan Rp 4 juta/bulan (Putusan Presiden No. 23/2008), atau lebih lagi dibanding yang diterima hakim *ad hoc* Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dengan Rp 10 juta/bulan pada tingkat Pengadilan Negeri, dan selanjutnya Rp 12 juta/bulan pada tingkat Pengadilan Tinggi, dan Rp 14 juta/bulan pada Mahkamah Agung (Putusan Presiden No. 49/2005).

- 33 Komunikasi personal dengan hakim *ad hoc* PHI Samarinda, yang kemudian mengundurkan diri dan bekerja di perusahaan minyak di Kalimantan sebagai manajer sumber daya manusia. Sewaktu masih jadi hakim *ad hoc* ia menulis beberapa buku tentang perselisihan hubungan industrial, dan juga aktif mengajar di universitas, yang harus dihentikannya setelah mundur dari PHI.

resmi pejabat negara di wilayah Kemayoran Jakarta³⁴. Beberapa hakim *ad hoc* kebanyakan dari unsur serikat buruh telah berusaha mengangkat masalah ini ke kantor pajak di daerahnya masing-masing, bahkan hingga ke Kementerian Keuangan di Jakarta, mendesakkan bahwa mereka seharusnya dikecualikan dari pajak dan diperlakukan sebagai 'pejabat negara'. Tetapi, belakangan di akhir 2010, mereka mendapatkan bahwa upaya mereka telah gagal dalam upaya tersebut ketika akhirnya Menteri Keuangan mengeluarkan surat yang menegaskan bahwa hakim *ad hoc* bukan pejabat negara dan karenanya tidak dikecualikan dari pajak. Mereka diminta untuk membayar pajak yang belum dibayarkan, bahkan beberapa hakim *ad hoc* yang sebelumnya tidak membayar atas diskresi Ketua Pengadilan tetap harus mengembalikannya dengan secara langsung dikurangi dari upah mereka setiap bulannya. Seorang hakim *ad hoc* dari serikat buruh berkata, 'Bagaimana kami bisa bekerja secara layak dan tidak korupsi kalau hak dasar kami saja tidak dipenuhi.'³⁵ Ia menjelaskan tentang kesulitannya untuk menolak tawaran pengusaha untuk keluar 'makan siang', atau untuk tidak menerima 'hadiah' dari salah satu pihak dalam perkara yang ditanganinya. 'Saya hanya manusia, saya juga punya kebutuhan,' tambahnya³⁶. Beberapa hakim *ad hoc* bahkan mengancam akan melakukan aksi terbuka jika upah mereka tidak segera dibayarkan, termasuk melakukan 'mogok' dengan menolak menghadiri persidangan, seperti terjadi di PHI Tanjung Pinang, Kepulauan Riau, mengakibatkan beberapa penundaan pemeriksaan perkara di

-
- 34 Ketidakjelasan status dari hakim *ad hoc* juga dialami oleh hakim *ad hoc* dari pengadilan khusus lainnya. Mereka yang paling vokal mempersoalkannya adalah hakim *ad hoc* dari Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang telah beberapa kali mempublikasikan keluhan terkait hal itu (*Detiknews*, 16 Juni 2011)
- 35 Wawancara dengan hakim *ad hoc* PHI Serang, Juni 2006.
- 36 Di antara hakim *ad hoc* beredar luas candaan terkait 'tiga tahapan karir' hakim *ad hoc* dalam kaitan dengan pemberian tunjangan yang tertunda ini, yaitu mulai dari 'mantab' ('makan tabungan'), lalu 'matang' ('makan utangan'), dan akhirnya 'makar' ('makan perkara').

pengadilan (Batam Pos, 23 November 2006).

Sementara itu Mahkamah Agung tampak setengah hati untuk mendukung pembentukan PHI pada awalnya. Bahkan PHI dianggap sebagai ‘proyek dari Kementerian Ketenagakerjaan’, yang merancang UU No. 2 Tahun 2004 tanpa konsultasi dengan Mahkamah Agung selama prosesnya. Sebagaimana dikatakan Suparno, Direktur Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung, ‘Tidak akan sekacau ini kalau saja kami dilibatkan sejak awal,’ seraya memberikan alasan tambahan bagi hakim *ad hoc* mengapa upah mereka tidak diberikan tepat waktu meski mereka telah bekerja hampir setahun. Situasi seperti ini memberikan bukti dari ketidaksiapan pemerintah dan Mahkamah Agung untuk menyediakan semua infrastruktur yang dibutuhkan untuk PHI dapat beroperasi pada awalnya³⁷.

Meski upah cukup bermasalah bagi hakim *ad hoc*, pada beberapa kasus sebagian mereka tetap bisa mengatasinya karena punya pendapatan alternatif dari kerja sampingan atau kegiatan sampingan. Sebagian punya pekerjaan sampingan sebagai wiraswasta dan punya toko kecil di rumahnya, sebagian bekerja paruh waktu sebagai konsultan sumber daya manusia untuk perusahaan tempat mereka bekerja sebelumnya. Tetapi pekerjaan sampingan yang paling disukai hakim *ad hoc* adalah menjadi narasumber untuk pelatihan atau lokakarya yang diselenggarakan oleh perusahaan-perusahaan terkait prosedur PHI, yang menjamur pada awal beroperasinya PHI. hakim *ad hoc* menyebutnya ‘sosialisasi’ – mengacu pada kegiatan formal dari Mahkamah Agung pada tahap awal beroperasinya PHI³⁸. Sementara seorang manajer sumber daya manusia dari sebuah bank swasta di Jakarta yang sering mengorganisir lokakarya macam ini untuk stafnya

37 Komunikasi personal dengan seorang aktivis serikat buruh yang pernah menjadi anggota P4P sebelum PHI dibentuk, Juni 2007, mengklaim bahwa banyak buruh yang ia tahu membatalkan mengajukan gugatan pada saat transisi ini dan memilih mengambil tawaran perusahaan, kalau memang ada, meski di bawah ketentuan undang-undang daripada tidak sama sekali.

38 Wawancara hakim *ad hoc* PHI Jakarta.

menyebutnya ‘jaringan’, sebagai upaya untuk membuat kontak yang baik dengan hakim dari PHI maupun Mahkamah Agung³⁹. Untuk satu sesi dua jam presentasi, kebanyakan pada sisi normatif undang-undang, hakim *ad hoc* dapat memperoleh sekitar Rp 6 juta, hampir dua kali lipat dari upah mereka sebulan dari PHI, sementara hakim karier khususnya yang dari Mahkamah Agung dapat memperoleh bahkan lebih tinggi, sekitar Rp 8 hingga 10 juta⁴⁰. Tetapi kesempatan untuk mendapatkan pendapatan sampingan ini tidak secara merata dinikmati oleh hakim *ad hoc*.

Hakim *ad hoc* di kota besar seperti Jakarta relatif lebih mudah mendapat kesempatan seperti itu sementara mereka yang dari kota-kota kecil di luar Jawa tidak demikian. Terlebih lagi meski ada klaim bahwa ‘sosialisasi’ semacam itu murni hanya terkait isu-isu legal, dapat diragukan bahwa mereka bisa sungguh-sungguh imparisial terhadap perusahaan jika di masa depan mereka mempunyai kasus di PHI. Bukan tidak mungkin akan ada semacam ‘hutang budi’ yang cukup menjadi budaya di Indonesia⁴¹.

39 Komunikasi personal dengan seorang HRD Manager sebuah bank swasta di Jakarta.

40 Ini untuk beberapa hal telah berdampak pada hakim karir di Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung, yang tugas resminya adalah mensosialisasikan proses di pengadilan baru tersebut. Seorang hakim Mahkamah Agung pernah mengeluhkan ia hanya memperoleh Rp 750.000 untuk satu sesi padahal untuk satu sesi di pelatihan yang diselenggarakan oleh sebuah LSM perburuhan di Jakarta, sementara ia dapat memperoleh jauh lebih besar dari perusahaan. Mendengar ini dari seorang hakim Mahkamah Agung, direktur dari LSM tersebut kemudian mengirimkan ‘surat penjelasan’ mengapa organisasinya hanya dapat memberi sebesar itu dan secara sopan mengingatkannya tentang tugasnya untuk mensosialisasikan undang-undang baru tersebut secara tanpa diskriminasi. Surat tersebut ditembuskan ke semua pihak terkait, seperti Ketua Mahkamah Agung, Menteri Ketenagakerjaan, bahkan Direktur ILO Jakarta. Tidak ada tanggapan apa pun dari hakim tersebut kepadanya.

41 Sebuah pelatihan yang diselenggarakan oleh sebuah bank swasta di Jakarta, misalnya, dirancang untuk dua hari, dibagi menjadi empat sesi sehari dan delapan sesi dalam dua hari. Setiap sesi biasanya dipimpin oleh seorang hakim, tetapi beberapa hakim dapat mempunyai lebih dari satu sesi. Mereka

Kondisi seperti diuraikan di atas pada saat yang sama telah menjadi faktor penguat sekaligus pelemah bagi hakim *ad hoc*. Satu hakim *ad hoc* menyatakan ia merasa didiskriminasi oleh perlakuan berbeda tersebut. 'Mungkin karena kami dianggap "hakim kontrak", sehingga mereka tidak merasa harus memperlakukan kami dengan baik, atau setidaknya setara dengan pejabat negara lainnya.' Hakim *ad hoc* lain menyatakan, 'Saya merasa seperti buruh biasa yang dulu saya lakukan. Saya harus menuntut hak saya sendiri sekadar untuk mendapatkan apa yang seharusnya saya dapatkan.' Ia mengingat bebannya untuk membayar pajak penghasilan yang sebelumnya telah dikecualikan melalui diskresi Ketua Pengadilan, tetapi kemudian dibatalkan oleh Menteri Keuangan sehingga ia harus tetap harus membayar pajaknya. 'Saya tidak tahu bagaimana saya bisa membayar pajak itu, semua pendapatan saya sudah tidak ada karena digunakan.'⁴² Beberapa mengaku mempertimbangkan untuk berhenti jadi hakim *ad hoc* tetapi terus bekerja di PHI untuk 'panggilan yang lebih tinggi.' Seperti dikatakan seorang hakim *ad hoc*, 'Saya cuma merasa pekerjaan ini terhormat dan saya mau membuktikan pada diri saya sendiri bahwa setidaknya hingga berakhirnya masa tugas saya di tahun 2016.'⁴³ Tetapi untuk beberapa hakim *ad hoc* lain, selama mereka mampu mendapatkan pendapatan tambahan, menjadi hakim *ad hoc* tidak terlalu buruk juga. Bagi mereka menjadi hakim *ad hoc* adalah kesempatan untuk mendapat penghasilan finansial, bahkan lebih baik dari sebelum menjadi hakim *ad hoc*. Menjadi hakim *ad hoc* tampaknya lebih merupakan batu loncatan untuk membuka peluang kesempatan seperti pelatihan maupun yang lainnya.

adalah hakim *ad hoc* yang menjadi kontak dari bank tersebut, mereka juga yang mengumpulkan semua hakim lainnya untuk membantu. Peserta pelatihan adalah staf sumber daya manusia dan hukum dari perusahaan, dari pusat dan kebanyakan dari cabangnya.

42 Wawancara dengan hakim *ad hoc* PHI Palu, Juli 2010.

43 Wawancara dengan hakim *ad hoc* PHI Jakarta, Desember 2010.

Sebuah laporan ILO (Fajerman 2011: 16-18) juga mengindikasikan beberapa tantangan terkait rekrutmen hakim karier seperti juga hakim *ad hoc*. LBH Jakarta, misalnya, menyatakan bahwa banyak hakim *ad hoc* hanyalah sekadar pencari pekerjaan, sementara hakim karier lebih sering direkrut dari fakultas hukum kelas rendah di Indonesia, sementara lulusan terbaik mencari karier sebagai pengacara atau di bisnis swasta. Bahkan dalam rekrutmen hakim *ad hoc* terakhir Kementerian Tenaga Kerja dan Mahkamah Agung sampai harus menurunkan standar perekrutan untuk calon hakim *ad hoc* dari unsur pengusaha. Meski demikian dari 23 calon hanya 11 yang dipilih. Meski menurut ILO ada kekurangan hakim di PHI, dengan hanya delapan PHI yang punya jumlah cukup untuk hakim karier dan hakim *ad hoc* dari 33 PHI di seluruh Indonesia dan Mahkamah Agung saat ini hanya punya delapan hakim *ad hoc* untuk menangani lebih dari 400 kasus setahunnya. PHI Jakarta hanya memiliki empat hakim karier meski ada pertumbuhan perkara lebih dari 30 setiap bulan. Di sisi lain laporan tersebut menunjukkan, banyak hakim karier yang enggan untuk ditunjuk sebagai hakim PHI, 'karena begitu sensitifnya isu perburuhan, demonstrasi di pengadilan yang cukup sering', maupun karena relatif jauhnya jarak antara PHI dengan PN Jakarta Pusat di mana mereka utama bertugas.

Hal lain terkait dengan administrasi pengadilan adalah jam kerja dari hakim *ad hoc*. Meski PHI resminya beroperasi sama dengan Pengadilan Negeri, dari pukul 8 pagi hingga 4 sore, Senin hingga Jumat, persidangan di PHI pada prakteknya hanya dua atau tiga kali seminggu. Sebagai contoh, di PHI Jakarta sidang dilaksanakan pada hari Senin hingga Rabu, sementara di PHI Tanjung Karang, Kepulauan Riau, pada Kamis dan Jumat saja. Menurut hakim *ad hoc* hari-hari lain digunakan untuk melaksanakan pemeriksaan internal di antara majelis hakim dan membuat putusan. Mereka juga mengklaim bahwa pengetikan putusan juga sering dilakukan oleh mereka sendiri dan tidak diberikan kepada Panitera

Pengganti⁴⁴, sementara hakim karier lebih sibuk melaksanakan tugas utama mereka di Pengadilan Negeri, seperti menangani kasus-kasus perdata maupun pidana hingga kasus niaga. Alasan lain untuk membatasi hari sidang, yang juga berarti mengurangi hari kerja, menurut banyak hakim *ad hoc* adalah untuk mengurangi pengeluaran, karena pada awal PHI berjalan belum mendapatkan upah. Menurut berbagai pihak yang sering beracara di PHI hari-hari tanpa persidangan juga digunakan untuk sedikit menambah waktu pendaftaran perkara. Di PHI Jakarta, meski satu kasus didaftarkan pada hari Senin, ia akan diberi tanggal pada Kamis berikutnya, ketika hakim *ad hoc* bekerja. Menurut seorang penggugat, ia setuju dengan praktik itu karena itu dilakukan untuk memastikan bahwa waktu pemeriksaan, setidaknya secara formal, tidak menjadi terlalu panjang yang melampaui batas waktu 50 hari di PHI.

Pengadilan Hubungan Industrial dalam praktik⁴⁵

Sejak masih dalam rancangan undang-undang, UU No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial memang sudah mengundang banyak kritik. Kritik datang tidak hanya dari buruh dan serikat buruh atau lembaga swadaya masyarakat pendamping buruh, tetapi juga dari akademisi yang diminta oleh

-
- 44 Pada awal periode beroperasinya PHI, banyak hakim *ad hoc* khususnya yang dari unsur serikat buruh menyampaikan keraguannya untuk menyerahkan kerja pentikan kepada Panitera Pengganti, yang resminya harus melakukan tugas itu, berangkat dari kekhawatiran bahwa putusan mereka bisa 'dijual' oleh Panitera Pengganti untuk suap dan korupsi.
- 45 Bagian ini sebagian besar didasarkan pada observasi dan wawancara di lapangan, baik dengan petugas resmi pengadilan seperti Hakim dan Panitera maupun Juru Sita, maupun pihak-pihak lain (advokat maupun buruh) yang ditemui sedang berperkara di Pengadilan Hubungan Industrial. Pengamatan lapangan terutama dilakukan di Pengadilan Hubungan Industrial DKI Jakarta, dalam kurun waktu antara bulan September hingga November 2006. Juga dari rangkaian Lokakarya dan FGD dengan Hakim *Ad hoc* PHI se-Jawa dan Sumatera yang dilaksanakan oleh *Trade Union Rights Centre* pada bulan April, Juni, Agustus dan November 2006.

ILO untuk memberikan masukan. Berbagai serikat buruh, misalnya, mengatakan bahwa UU No. 2 Tahun 2004 telah disusun berdasar pada beberapa 'asumsi yang salah' (Tjandra and Suryomenggolo 2004). Pertama adalah asumsi bahwa kesempatan untuk bekerja bagi buruh dianggap sudah 'untung' mengingat tingginya angka pengangguran di negeri ini. Untuk mendorong ekonomi dan karenanya membuka lapangan kerja, beberapa pelenturan di pasar kerja harus dilakukan dengan menyediakan regulasi yang lebih lentur untuk mempekerjakan dan memberhentikan buruh, dengan mekanisme penyelesaian perselisihan yang murah dan efisien⁴⁶. Kedua adalah asumsi bahwa sistem peradilan publik pada umumnya sudah bersih dan dapat dipercaya, padahal faktanya tidak demikian, dan praktik korupsi telah membusukkan sistem yang ada. Dan ketiga adalah asumsi bahwa buruh dan serikat buruh telah memiliki keterampilan legal yang cukup untuk berpartisipasi dalam proses litigasi di pengadilan, sementara pada kenyataannya banyak buruh dan serikat buruh tidak memahami mekanisme peradilan perdata yang rumit di pengadilan. Semua ini pada akhirnya akan menghasilkan terpinggirkannya peran serikat buruh dalam proses penyelesaian perselisihan perburuhan, khususnya dengan dihapuskannya sistem P4P/D, dan kebanyakan pengurus serikat buruh akan menjadi sibuk dengan penanganan kasus di PHI daripada mengorganisir anggotanya, yang seharusnya menjadi prioritas penting serikat buruh yang baru berkembang sejak reformasi.

Sementara itu, beberapa sarjana hukum perburuhan, termasuk mereka yang disewa ILO untuk menilai rancangan undang-undang mengkhawatirkan karena kurangnya kejelasan konseptual dari rancangan tersebut (lihat Fenwick et al., 2002: 65-74). Misalnya dalam bagian yang mengatur negosiasi Bipartit tidak ada ketentuan

46 Asumsi ini dekat dengan yang disebut dengan kebijakan '*trade off between job security and job opportunity*', yang dikembangkan oleh Pemerintah Indonesia sejak krisis ekonomi 1998 (Bappenas 2003).

yang secara khusus menegaskan bagaimana hasil yang disepakati dari negosiasi tersebut dilaksanakan, dan tidak juga secara khusus mensyaratkan adanya 'niat baik' (good faith) atau insentif negatif dalam bentuk konsekuensi untuk kegagalan melaksanakannya⁴⁷. Sementara klasifikasi perselisihan PHK sebagai kategori tersendiri telah menimbulkan kemungkinan kerancuan kewenangan di mana sebuah perselisihan yang datang dari PHK merupakan 'perselisihan hak' atau 'perselisihan PHK'. Masalah ini menurut mereka, perlu untuk diperhatikan secara hati-hati karena PHI akan mempunyai kewenangan 'pertama dan terakhir' untuk perselisihan hak tetapi tidak untuk perselisihan PHK yang masih bisa kasasi ke Mahkamah Agung, Fenwick et al. (2002: 79-80). Selanjutnya berupa kekurangan lain dari rancangan undang-undang, seperti tidak jelasnya kekuasaan dari pengadilan untuk mengeluarkan perintah atau memerintahkan hukuman, yang tentunya penting untuk pengadilan berfungsi⁴⁸.

Masalah konseptual lain adalah apakah pengadilan punya kekuasaan untuk terlibat dalam kasus-kasus di mana para pihak melakukan aksi industrial seperti mogok atau penutupan perusahaan. Selanjutnya, rancangan undang-undang juga setengah hati membatasi jenis-jenis perselisihan yang masuk dalam kewenangannya, dengan setidaknya lima jenis perselisihan tidak dimasukkan ke dalam rancangan undang-undang, yaitu, perselisihan antara serikat buruh dengan anggotanya, perselisihan antara buruh

47 Konsep 'niat baik' ('good faith') meski demikian dimuat dalam penjelasan pasal 116 ayat (2) UU No. 13/2003 tentang Ketenagakerjaan, menyatakan bahwa perjanjian kerja bersama 'harus dibuat dengan niat baik. UU ini tetapi tidak mengatakan syarat apa pun untuk niat baik dalam kaitan dengan perjanjian kerja individual.

48 Seperti dicatat oleh Fenwick et al. (2002: 80), pertanyaan tentang ganti rugi khususnya penting dalam perselisihan PHK, di mana telah ada standar perburuhan internasional yang membuat ketentuan khusus untuk ganti rugi tertentu dalam perkara PHK yang tidak adil, yaitu dipekerjakan kembali. Tetapi tidak ada ketentuan jelas apakah pengadilan mempunyai kekuasaan untuk melakukan itu, atau bagaimana ia dapat dilaksanakan.

dengan pemerintah, perselisihan antara organisasi pengusaha, perselisihan antara organisasi pengusaha dengan anggotanya, dan perselisihan dalam hal pemagangan⁴⁹. Penilaian ini mengangkat beberapa tantangan potensial dari PHI dalam prakteknya yang kalau tidak diselesaikan, akan berdampak merugikan pada buruh daripada pada pengusaha. Kita akan kembali ke sini ketika membicarakan praktek PHI di bagian berikut.

a. Hukum acara yang mana?

Kecuali dinyatakan secara khusus dalam UU No. 2 Tahun 2004, hukum acara yang berlaku di PHI adalah hukum acara perdata yang berlaku di pengadilan umum (pasal 57). Ditambah dengan UU No. 2 Tahun 2004 sendiri dan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung (MA) sebagai peraturan pelaksanaan dan administrasi perkara di saat transisi dari sistem P4 ke sistem PHI, maka dasar hukum prosedur beracara di PHI setidaknya ada empat jenis, yaitu:

1. *Het Herziene Indonesisch Reglement* (HIR) atau Reglemen Indonesia yang Diperbaharui (S.1848 no. 16; S.1941 no. 44), berlaku untuk daerah Jawa dan Madura.
2. *Rechtsreglement Buitengewesten* (RBg) atau Reglemen Daerah Seberang (S.1927 no. 227), berlaku untuk daerah luar Jawa dan Madura.
3. UU No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, dan
4. Keputusan Ketua MA No. KMA/034/SK/IV/2006 tentang

49 Banyak dari isu perselisihan perburuhan di dalam UU No. 2/2004 ditetapkan melalui UU lainnya, khususnya UU No. 13/2003 tentang Ketenagakerjaan. Tetapi tidak ada satu isu pun yang diuraikan dalam UU No. 13/2003, yang membuat perselisihan yang mungkin ini tidak jelas dapat diselesaikan di mana. Belum ada laporan terkait perselisihan antara organisasi pengusaha dengan anggotanya atau antar-organisasi pengusaha. Tetapi sudah ada laporan terkait perselisihan antara serikat buruh di Tangerang yang dibawa ke PHI (Rokhani 2008).

Petunjuk Pelaksanaan Undang-Undang No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, dan Keputusan Ketua MA No. KMA/035/SK/IV/2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Administrasi Perkara pada Pengadilan Hubungan Industrial, keduanya diterbitkan tanggal 19 April 2006.

Dalam praktiknya, ada variasi interpretasi yang cukup besar dalam konsistensi penerapan hukum acara perdata ini, antara satu PHI dengan PHI lainnya, bahkan antara satu majelis hakim dengan majelis hakim lainnya dalam satu PHI. Variasi ini biasanya tergantung pada komposisi hakim yang ada, baik hakim karier maupun hakim *ad hoc*. hakim karier cenderung taat pada Hukum Acara Perdata sebagaimana terdapat dalam HIR/RBg, sementara hakim *ad hoc*, khususnya yang dari unsur serikat buruh, kalau itu hanya akan merugikan buruh cenderung tidak masalah untuk melakukan 'penyesuaian'.

Hal ini terlihat dari soal sederhana seperti apakah Kepala Personalia atau HRD (*Human Resources Development*) memang berhak mewakili pihak perusahaan untuk bersidang di PHI. Sebagian majelis hakim PHI (seperti di PHI Bandung) secara tegas menolak apabila mereka tidak bisa menunjukkan Kartu Advokat, sementara sebagian majelis hakim PHI lain (seperti PHI Jakarta) bisa menerimanya, dengan alasan 'untuk mempercepat dan mempermudah proses pemeriksaan di PHI', dan dinilai 'merupakan praktik yang sudah berlangsung dalam Hukum Perdata'. Juga untuk soal yang lebih kompleks seperti bisa tidaknya dikenakan '*dwangsom*' (uang paksa) dalam Putusan PHI. Seorang hakim karier dari Pangkal Pinang, Kepri, mengatakan bahwa terhadap putusan PHI tidak bisa dikenakan '*dwangsom*' karena ada aturan bahwa untuk perkara yang gugatannya meliputi sejumlah uang tidak bisa dikenakan '*dwangsom*'⁵⁰. Sementara hakim *ad hoc* dari unsur

50 Ia menyitir pasal 161a ayat 1 RV (*Rechts Verordering*), yang menyatakan bahwa untuk tuntutan sejumlah uang tidak perlu '*dwangsom*' karena dapat

serikat buruh cenderung berpendapat bahwa bisa saja dikenakan 'dwangsom' di PHI, karena tidak semua tuntutan dalam kasus perburuhan terkait dengan uang, seperti tuntutan dipekerjakan kembali misalnya dalam kasus PHK sewenang-wenang. Disadari oleh mereka sering perusahaan enggan melaksanakannya kalau tidak dipaksa, dan karenanya 'dwangsom' diperlukan. Di PHI Serang, Banten, bahkan sudah ada Putusan yang mengenakan 'dwangsom' sebesar Rp 400.000,-/hari pada perusahaan yang tidak mau melaksanakan putusan⁵¹. Ini terjadi misalnya untuk putusan yang mempekerjakan kembali si buruh yang di-PHK, khususnya yang mengalami PHK secara tidak adil (*unfair dismissal*) yang mendapat perlakuan khusus di dalam doktrin ILO. Banyak aktivis buruh mendukung diterapkannya 'dwangsom'

Selain itu ada beberapa isu lain lagi, namun yang kiranya menjadi penting di sini adalah pertanyaan apakah hukum acara perdata yang 'murni' memang bisa begitu saja sepenuhnya diterapkan dalam hubungan perburuhan? Sebagaimana sudah sejak awal dibahas oleh para pendirinya sendiri, hukum perburuhan memang adalah upaya melampaui dikotomi hukum privat dan hukum publik (Tjandra, 2006). Berbeda dengan hukum privat yang memperjualbelikan barang, dalam hubungan perburuhan yang diperjualbelikan adalah kerja (*labour*) yang tidak bisa dipisahkan dari manusianya (buruh) itu sendiri, dan karenanya harus dibedakan.

diselesaikan dengan Putusan biasa.

- 51 Putusan pertama seperti ini barangkali adalah putusan di PHI Serang, Banten. Di samping perintah untuk mempekerjakan kembali buruh ia juga mengenakan 'dwangsom' sejumlah Rp 400.000/hari untuk setiap hari perusahaan tidak melaksanakan putusan tersebut secara suka rela (lihat Putusan PHI Serang No. 18/G/2006/PHI.SRG, dalam Tjandra and Pangaribuan (Eds.) 2007: 987-1027). Putusan ini bisa muncul berkat upaya seorang hakim ad hoc dari unsur serikat buruh. Ia mengklaim bahwa ia telah 'betul-betul berjuang' untuk membuat putusan tersebut, karena rekan-rekannya di majelis hakim dari hakim karir maupun hakim ad hoc unsur pengusaha cenderung menolak bahkan sebelum sungguh-sungguh memeriksa perkaranya (wawancara hakim ad hoc PHI Serang, Juli 2007).

b. UU No. 2 Tahun 2004 versus HIR/RBg?

Dibandingkan dengan HIR/RBg, ada beberapa prosedur beracara diatur oleh UU No. 2 Tahun 2004 yang kadang menyebabkan masalah dalam praktik, khususnya ketika hakim menekankan HIR/RBg lebih daripada yang sudah diatur di dalam UU. Satu yang paling kontroversial bagi buruh dan pengusaha terkait dengan ketentuan 'putusan sela' yang diatur dalam pasal 96 UU No. 2 Tahun 2004. Pasal 96 ayat (1) berbunyi: *'Apabila dalam persidangan pertama, secara nyata-nyata pihak pengusaha terbukti tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 155 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Hakim Ketua Sidang harus segera menjatuhkan Putusan Sela berupa perintah kepada pengusaha untuk membayar upah beserta hak-hak lainnya yang biasa diterima pekerja/buruh yang bersangkutan.'* Pasal 155 UU No. 13/2003 adalah ketentuan perlindungan dari PHK semena-mena, menentukan bahwa semua PHK tanpa putusan dari penyelesaian perselisihan hubungan industrial adalah 'batal demi hukum' (ayat (1)), dan selama tidak ada putusan baik pengusaha maupun buruh harus terus melaksanakan tugasnya (ayat (2)), buruh untuk bekerja, pengusaha untuk membayar upahnya. Tetapi, pengusaha boleh melanggar ketentuan tersebut (ayat (3)) melalui skorsing buruh yang masih dalam proses menuju PHK, sementara pengusaha masih harus membayar upah buruh dan kewajiban lainnya yang biasa diterimanya.

Pasal 96 UU No. 2 Tahun 2004 mensyaratkan majelis hakim PHI untuk mengeluarkan putusan sela dalam melaksanakan ketentuan ini. Masalah dalam praktiknya adalah tidak banyak putusan sela dihasilkan, karena hakim biasanya mengacu pada ketentuan dalam pasal 185 ayat (1) HIR, yang berbunyi: *'Putusan hakim yang bukan putusan terakhir, sekalipun harus diucapkan di persidangan, tidaklah dibuat tersendiri, melainkan hanya dicatat dalam berita acara persidangan.'* Ketentuan semacam ini dapat diinterpretasikan bahwa pengadilan perdata tidak mengenal putusan sela, dan

karena PHI berada di bawah yurisdiksi pengadilan perdata maka Pasal 96 UU No. 2 Tahun 2004 secara praktis tidak dapat diterapkan di PHI. Acara khusus di dalam UU No. 2 Tahun 2004 ini sedikit berbeda dengan HIR, tetapi menurut banyak aktivis buruh hakim PHI cenderung menjadi lebih kaku kepada HIR daripada berupaya untuk melaksanakan acara di dalam UU No. 2 Tahun 2004 yang diyakini lebih memberi perlindungan bagi buruh. Banyak hakim *ad hoc* dari unsur buruh menyatakan bahwa mereka mendapat kesulitan untuk melaksanakan ketentuan putusan sela ini karena hakim lainnya, baik yang hakim karier maupun hakim *ad hoc* dari unsur pengusaha, cenderung menghindarinya. 'Jadi ini seperti satu lawan dua, dan saya selalu kalah,' ujar seorang hakim *ad hoc* dari unsur buruh.

c. 'Perkaranya gratis, tetapi mahal'

Sesuai Pasal 58 UU No. 2 Tahun 2004, dalam proses litigasi di PHI penggugat yang gugatannya bernilai tidak lebih dari Rp 150 juta dibebaskan dari biaya perkara, termasuk biaya eksekusi⁵². Berdasar penafsiran interpretasi *a contrario*, jika sebuah gugatan bernilai lebih dari Rp 150 juta, maka ia dikenakan biaya. Masalah yang muncul di dalam prakteknya adalah bahwa nilai untuk gugatan bernilai di atas Rp 150 juta tidak secara eksplisit disebutkan dalam UU, sehingga diskriminasi dan kebingungan sering terjadi. Menurut Petunjuk Teknis untuk Pelaksanaan UU No. 2 Tahun 2004 yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung, jumlah tersebut akan

52 Menurut Franky Tan (wawancara Juni 2008), satu dari perwakilan buruh yang terlibat dalam 'Tim Kecil' sewaktu penyusunan UU, pengecualian dari biaya perkara untuk perkara bernilai maksimum Rp 150 juta adalah hasil dari kompromi selagi proses pembahasan UU No. 2/2004 yang tidak ada di dalam draft asli UU. Pada awalnya buruh meminta jumlah Rp 300 juta, berpendapat bahwa di bawah sistem sebelumnya dengan P4P/D tidak ada biaya sama sekali untuk semua perkara yang masuk ke sana. Nilai Rp 150 juta datang dari Menteri Tenaga Kerja pada waktu itu, Jacob Nuwa Wea, sebagai 'jalan tengah' dari yang dituntut buruh dan praktek yang lazim berlaku di pengadilan biasa.

diatur oleh Ketua PHI (*ex officio* Ketua Pengadilan Negeri), yang sering mengakibatkan perbedaan penafsiran antara PHI di wilayah berbeda. Sementara untuk kasus yang bernilai kurang dari Rp 150 juta, yang seharusnya dibebaskan dari biaya perkara, di dalam observasi lapangan menunjukkan bahwa tetap saja ada biaya yang bervariasi antara Rp 1 juta hingga Rp 1,5 juta, tergantung pada siapa yang mengajukan gugatan tersebut. Bahkan seorang pengacara dari sebuah kantor hukum di Jakarta mengklaim bahwa ia telah membayar biaya perkara Rp 1,8 juta untuk satu perkara yang ditanganinya di PHI, meski perkara tersebut bernilai di bawah Rp 150 juta, semata karena ia mewakili pengusaha⁵³.

Meski tujuan untuk memfasilitasi buruh dengan tidak mengenakan biaya, dalam kenyataannya tujuan ini sering tidak mencapai tujuannya. Nilai sebesar Rp 150 juta itu relatif, untuk perkara individual yang tidak melibatkan banyak buruh, jumlah tersebut cukup besar. Tetapi satu perkara buruh sering melibatkan puluhan, ratusan bahkan ribuan buruh yang kalau ditotal perkaranya sering bisa melampaui batas nilai Rp 150 juta, meski untuk nilai masing-masing buruh yang terlibat bisa jadi jauh lebih kecil. Karena itu sebuah perkara seperti ini pun dikenakan biaya perkara. Satu strategi yang sering digunakan oleh pengurus serikat yang mendampingi buruh bermasalah adalah dengan memisahkannya menjadi beberapa perkara, dan masing-masing perkara nilainya dipastikan tidak melampaui batas nilai. Masalahnya adalah ketika kemudian perkara-perkara ini dibagi ke beberapa majelis hakim yang berbeda, dan kadang terjadi bahwa putusan mereka berbeda satu sama lain meski perkaranya sesungguhnya sama⁵⁴. Tidak ada data pasti seberapa sering ini terjadi, tetapi seorang hakim *ad hoc* dari PHI Jakarta menyatakan bahwa itu 'sering terjadi', dan seorang pengurus serikat buruh menyatakan bahwa ia selalu menggunakan strategi itu untuk semua perkara yang melibatkan banyak buruh

53 Wawancara dengan pengacara dari RSD Law Firm, September 2006.

54 Wawancara dengan pengacara pembela buruh, Juli 2007.

dan karenanya nilainya melampaui Rp 150 juta, dan sejak 2006 ia telah mendaftarkan perkara dengan cara itu untuk sedikitnya 20 perkara di berbagai PHI⁵⁵. Sebagian hakim *ad hoc*, khususnya yang datang dari PHI yang sibuk seperti Jakarta misalnya, cenderung merasa terganggu dengan strategi seperti ini yang dilakukan pengurus serikat, dan ada bahkan yang menyebutnya 'curang'. Meski demikian mereka tetap berusaha untuk menghadapi praktik seperti itu dan menjelaskan bahwa koordinasi antara majelis hakim dilakukan secara berkala untuk mencegah inkonsistensi dalam putusan dari perkara yang dipisah⁵⁶. Menariknya, pada beberapa PHI yang perkaranya relatif sedikit, seperti PHI Yogyakarta, strategi seperti itu sepertinya malah disukai oleh hakim *ad hoc* bahkan mereka sering dengan sengaja mendorong penggugat, biasanya dari buruh, untuk memisahkan perkara mereka.

Hingga sekarang regulasi terkait biaya perkara perdata di Indonesia ditetapkan hanya dalam Pasal 121 paragraf (4) HIR atau Pasal 145 paragraf (4) RBg, yang pada prinsipnya menyatakan bahwa pencatatan di dalam pendaftaran perkara hanya bisa dilaksanakan jika para pihak telah membayar sejumlah uang sebagai biaya pendaftaran, biaya pengumuman dan biaya pemberitahuan pada para pihak. Pasal ini tidak secara jelas mengatur tentang jumlah biaya perkara, tidak juga secara tegas mengaitkan sanksi yang diberikan pada para pihak yang melakukan manipulasi biaya perkara. Karena ketentuan ini khusus diberlakukan di PHI, seperti lebih lanjut dijelaskan (dulu) Ketua Muda Bidang Perdata Mahkamah Agung, Harifin Tumpa, negara hanya menyediakan anggaran Rp 7,5 juta untuk tiap perkara di PHI⁵⁷. Akan tetapi pada praktiknya berbagai biaya tambahan harus dibayarkan para pihak, seperti biaya legalisasi surat kuasa dan leges bukti, resminya Rp

55 Komunikasi personal dengan aktivis serikat buruh, Agustus 2008.

56 Wawancara dengan hakim *ad hoc* PHI Jakarta, Juli 2007.

57 'MA: Biaya Perkara Bukan Pungli'. Sumber: hukumonline.com 16 Agustus 2006.

11.000/bukti⁵⁸, dan beberapa biaya tak resmi namun berlaku seperti 'biaya bundel', 'biaya tik'⁵⁹, 'biaya listrik' (untuk mengerjakan pengetikan di rumah), 'biaya fotocopy' (untuk mengcopy putusan yang diminta para pihak), biaya untuk 'menyampaikan berkas ke Mahkamah Agung', dan berbagai biaya lain. Jumlah ini amat bervariasi dan sering tergantung pada siapakah para pihak yang berperkara dan siapa yang menangani perkara. Jika perkara didaftarkan oleh buruh dan diserahkan oleh buruh sendiri, atau didampingi oleh pengurus serikat, biaya tak resmi macam itu relatif lebih sedikit atau bahkan tidak ada. Ia harus tetap membayar biaya resmi (seperti leges surat kuasa dan bukti). Tetapi untuk perkara yang didaftarkan oleh perusahaan, khususnya yang ditangani oleh pengacara, biaya tak resmi tersebut cenderung berlaku. Seperti dikatakan seorang pengacara di PHI, Panitera Pengganti adalah pelaku utama dari praktik ini. Sementara menurut seorang Panitera Pengganti di PHI Jakarta⁶⁰, tidak ada biaya dikenakan untuk legalisasi, tetapi untuk perkara-perkara lain biaya dimungkinkan selama itu diberikan 'secara sukarela' oleh para pihak. Menurut penjelasannya 'untuk membantu memenuhi biaya operasional pengadilan.' Ia mengeluhkan kurangnya perhatian pada pengadilan baru ini dari Pengadilan Negeri, contoh ruangan hakim *ad hoc* yang masih belum ada AC meski sudah digunakan dua tahun lebih.

58 Pada bulan Juni 2005, PT Pos Indonesia mengeluarkan sebuah Surat Edaran menyatakan bahwa biaya untuk legalisasi bukti di pengadilan adalah Rp 5.000 per bukti, sebagai tambahan untuk Rp 6.000 bea meterai untuk tiap bukti.

59 Pada kenyataannya Panitera Pengganti hanya meminta soft-copy dari dokumen yang disampaikan oleh para pihak, yang kemudian digabungkan saja untuk dimasukkan ke dalam putusan. Sementara butir utama putusan biasanya diketik oleh hakim *ad hoc* sendiri, bukan oleh Panitera Pengganti.

60 Wawancara dengan Panitera Pengganti di PHI Jakarta, September 2006.

Rincian biaya resmi dan tidak resmi berperkara di PHI⁶¹

Jenis Pengeluaran	Biaya Resmi	Biaya Tidak Resmi
Leges surat kuasa di Pengadilan	Tidak ada	Hingga Rp 50.000,-
Leges alat bukti di kantor pos	Rp 11.000,-/ bukti	Sering dimintakan lagi di Pengadilan
'Uang map'	Tidak ada	Rp 50.000,-
'Uang ketik'	Tidak ada	Rp 50.000,-
Biaya salinan putusan dari Panitera ('untuk biaya listrik di rumah, karena menetik Putusan di rumah')	Tidak ada	Rp 100.000,- (bisa lebih, tergantung siapa yang mengambil; misal: pengacara membayar lebih)
Biaya 'pengiriman berkas Kasasi ke MA'	Tidak ada	Rp 50.000,-
Biaya 'lain-lain'	Tidak ada	Rp 159.000,-

Sebagai tambahan dari biaya administratif tidak resmi ini, bagi sebagian pihak khususnya buruh pembentukan PHI yang hanya di ibu kota provinsi malah membebani. Untuk buruh yang tinggal di Bekasi, Jawa Barat, misalnya, lokasinya lebih dekat ke Jakarta daripada ke Bandung. Meski demikian mereka tetap harus mengajukan gugatan ke Bandung yang jaraknya bisa enam kali daripada ke Jakarta, karena PHI di Jawa Barat berlokasi di Bandung. Ongkos perjalanan dari Bekasi ke PHI Bandung untuk menghadiri persidangan sering sembilan kali lebih besar daripada mereka ke Jakarta. Ini jelas membebani khususnya kalau dibandingkan dengan mekanisme penyelesaian perselisihan sebelumnya melalui P4P/D yang gratis dan praktis dekat dengan tempat tinggal para pihak. Dan selanjutnya yang membuat buruh tidak semangat membawa kasus ke PHI dan lebih memilih penyelesaian *Bipartit* langsung dengan

61 Data dikumpulkan secara acak sebagai ilustrasi, ditemukan selama observasi di PHI Jakarta, September-Oktober 2006.

pengusaha, meski jumlah kompensasinya sering lebih rendah daripada yang diberikan undang-undang⁶². Seperti dikatakan oleh seorang pengurus serikat buruh, 'meski biaya perkara dibebaskan, membawa perkara ke PHI tetap saja mahal dan membebani, khususnya bagi buruh.'⁶³

d. Waktu untuk pemeriksaan perkara

Sebagaimana ditentukan oleh pasal 103 dan 115 UU No. 2 Tahun 2004, Majelis Hakim PHI harus sudah mengeluarkan putusan paling lama 50 hari kerja sejak hari sidang pertama, sementara Majelis Hakim PHI di Mahkamah Agung harus melakukannya dalam waktu 30 hari kerja paling lama. Tetapi hampir semua pihak yang terlibat di PHI tampaknya kecewa dengan lamanya proses hingga mendapatkan putusan final di PHI, baik di PHI dan khusus di Mahkamah Agung. Meski pembatasan waktu sidang ditentukan UU No. 2 Tahun 2004, pada praktiknya dari awal perkara disidangkan hingga mencapai putusan sering melampaui batas waktu tersebut, baik di PHI maupun Mahkamah Agung. Ketua Apindo, Sofjan Wanandi, dalam evaluasinya terhadap kinerja PHI menyalahkan beratnya beban PHI yang hanya 'menciptakan konflik antara pengusaha dan buruh, dan dapat menciptakan kekacauan pada sistem' (*Kompas*, 6 Februari 2008). Sementara Wakil Ketua Mahkamah Agung bidang Perkara Perdata Khusus Kaddir Mappong, menyalahkan UU No. 2 Tahun 2004 itu

62 Wawancara dengan seorang pengurus serikat buruh di Karawang, Jawa Tengah, September 2007. Lihat juga 'Pernyataan Bersama' yang dihasilkan dari Konferensi Praktisi Hukum Perburuhan di Cipayung, 5 Maret 2007, diselenggarakan oleh TURC and ACILS, mengumpulkan sekitar 50 orang praktisi hukum perburuhan dari berbagai serikat buruh dan LSM pendamping buruh, hakim Ad hoc, dll. Mengklaim bahwa proses penyelesaian perselisihan berdasar UU No. 2/2004 sebagai 'tidak cepat, tidak tepat, tidak adil dan mahal' (dengan sengaja mengacu pada penjelasan UU No. 2/2004) yang mengakibatkan meluasnya pelanggaran normatif dan memaksa buruh untuk mencari penyelesaian di bawah tangan dengan pengusaha.

63 Wawancara dengan seorang aktivis serikat buruh, Agustus 2008

sendiri yang amat membebani Mahkamah Agung dengan malah menambah beban dari sudah begitu banyaknya beban perkara di Mahkamah Agung (*Hukumonline*, 29 September 2007). 'Batas 30 hari penanganan perkara di Mahkamah Agung itu tidak mungkin. Bahkan untuk perkara Pengadilan Niaga yang menentukan 60 hari, kami tidak bisa tepat waktu,' jelasnya. Untuk mengatasi masalah ini Mappong mengusulkan amandemen UU No. 2 Tahun 2004 dengan menambahkan batas waktu yang akan lebih realistis bagi pengadilan.

Hasil investigasi di PHI dan Mahkamah Agung menunjukkan bahwa penanganan perkara PHI di Pengadilan Negeri relatif sesuai jadwal 30 hari, sementara di Mahkamah Agung penanganan perkara yang melampaui batas waktu ditemukan. Terlampauinya batas waktu pengambilan putusan di Mahkamah Agung ini disebabkan oleh administrasi perkara internal Mahkamah Agung sendiri. Estimasi kasar menunjukkan bahwa proses lengkap sejak pendaftaran hingga putusan di Mahkamah Agung (lihat tabel di bawah) sudah cukup panjang. Lamanya waktu tersebut relatif 'normal' terjadi di Mahkamah Agung, dan meski beberapa upaya untuk mempercepat proses tidak ada yang dapat dilakukan oleh hakim di Mahkamah Agung untuk menghindarinya karena tahapan tersebut sudah terbangun di sana, tahapan sama seperti perkara-perkara lainnya di Mahkamah Agung⁶⁴. Beberapa aktivis serikat buruh mengklaim dalam banyak kasus waktu yang dibutuhkan Mahkamah Agung bahkan lebih lama dari delapan bulan, menyalahkan ketidaktegasan ketentuan batas waktu di UU yang mengakibatkan lamanya perkara di Mahkamah Agung (lihat Munaswar 2008).

64 Wawancara dengan hakim Ad hoc di Mahkamah Agung dari unsur serikat buruh, Mei 2009.

Tahapan dan waktu pemeriksaan perkara di Mahkamah Agung

No	Tahapan	Jangka waktu
1	Administrasi	Dua bulan
2	Direktur Perdata (pemeriksa dan kepaniteraan)	
3	Panitera Perdata Khusus	
4	Wakil Ketua Mahkamah Agung bidang Perdata Khusus (memilih anggota majelis hakim – terdiri dari tiga orang: satu Hakim Karir Mahkamah Agung, dan dua hakim <i>Ad hoc</i>)	
5	Hakim Ketua Majelis (Hakim Karir Mahkamah Agung)	Dua bulan
6	<i>Pembaca 1</i> – anggota majelis hakim (Hakim <i>Ad hoc</i> dari unsur pengusaha)	
7	<i>Pembaca 2</i> – anggota majelis hakim (Hakim <i>Ad hoc</i> dari unsur buruh)	
8	<i>Pembaca 3</i> – Ketua Majelis	Dua bulan
9	Rapat majelis hakim untuk perkara yang diperiksa dan pembacaan putusan	
10	Operator (mentik putusan)	
11	Panitera (koreksi putusan)	
12	Operator (revisi putusan)	
13	Pembaca 1 dan Pembaca 2 (revisi lanjutan dari putusan)	
14	Ketua Majelis Hakim (revisi lanjutan dari putusan)	
15	Penandatanganan (Pembaca 1, Pembaca 2 dan Pembaca 3)	

No	Tahapan	Jangka waktu
16	Minutasi putusan (oleh Panitera Perkara Perdata Khusus)	Dua bulan
17	Pengiriman putusan kepada para pihak melalui PHI/Pengadilan Negeri (Direktorat Perdata) ¹	
	TOTAL	Delapan bulan

Meski proses penanganan perkara di PHI relatif sesuai jadwal 50 hari kerja, masalahnya adalah setelah putusan dibuat dan salah satu pihak berperkara meminta kasasi. Sebagaimana ditulis oleh seorang hakim *ad hoc* di PHI Tanjung Pinang, Kepulauan Riau, setelah permohonan kasasi pemohon kasasi harus menunggu setidaknya empat bulan sebelum dokumennya dikirim oleh PHI Tanjung Pinang ke Mahkamah Agung (lihat Agung 2009: 89). Bahkan, ia mencatat, pernah terjadi satu kasus di PHI Tanjung Pinang yang dokumennya baru dikirim ke Mahkamah Agung setelah satu setengah tahun. Alasannya adalah karena kurangnya jumlah Panitera Pengganti di PHI Tanjung Pinang, ditambah oleh keengganan dari Panitera Pengganti yang sudah ada untuk menangani perkara PHI⁶⁵. Mereka menangani perkara PHI hanya menambah beban, dan biaya, dari beban untuk kerja rutin mereka di Pengadilan Negeri. ‘Pergi ke PHI, yang berlokasi jauh dari Pengadilan Negeri di mana mereka bekerja saban paginya, membutuhkan biaya tambahan untuk transportasi; sementara tidak ada subsidi dari Pengadilan Negeri untuk itu.’⁶⁶

65 Menurut pasal 77 ayat (1) UU No. 2/2004, untuk awalnya panitera di PHI ditunjuk dari ‘Pegawai Negeri dan Lembaga Negara yang yang bertanggung jawab untuk masalah ketenagakerjaan’, yaitu P4D di daerah, khususnya para bekas panitera di sana. Dalam prakteknya, tidak banyak bekas panitera P4D yang mau ditempatkan di PHI. Satu alasan utama yang dikemukakan mereka adalah terkait dengan pendapatan, karena di P4D pangkat mereka sebagai ‘panitera’ dan pegawai pemerintah daerah; sementara di PHI mereka menjadi ‘panitera pengganti’, yang berarti turun pangkat dan karenanya juga turun pendapatan.

66 Menurut Agung (2009: 88-90), seorang hakim *ad hoc* dari PHI Tanjung

Pasal 106 UU No. 2 Tahun 2004 menentukan bahwa Panitera Pengganti harus menyelesaikan salinan putusan selambatnya 14 hari sejak putusan ditandatangani. Dan Pasal 107 mensyaratkan kepaniteraan Pengadilan Negeri untuk menyerahkan salinan putusan kepada para pihak dalam waktu tidak lebih dari tujuh hari kerja sejak salinan putusan tersebut diselesaikan. Pada prakteknya, seperti dicatat oleh seorang aktivis serikat buruh (Munaswar, 2008), setelah dua bulan sejak putusan dibacakan seringkali belum juga ditandatangani oleh hakim, karena Ketua Majelis Hakim terlalu sibuk untuk melaksanakan tugasnya sebagai hakim karier⁶⁷. Seperti dicatatnya: 'Situasi ini merugikan bagi buruh karena ia mengganggu persiapan yang mereka butuhkan untuk membuat Kasasi atau Kontra-memori kasasi. Kalau anda mengalami masalah ini, kemudian satu-satunya jalan adalah dengan meminta "pelayanan baik" dari Panitera Pengganti, yang tentunya dengan sejumlah uang, untuk mendapat fotocopy dari putusan yang belum ditandatangani untuk dapat menyusun dokumen kasasi.'

Uraian di atas disampaikan oleh banyak hakim *ad hoc* dan aktivis serikat buruh dari berbagai daerah. Dibanding dengan praktik di pengadilan lain di Indonesia, situasi seperti itu bisa jadi tidak terlalu buruk, karena lamanya proses di peradilan Indonesia memang sudah amat terkenal buruknya (lihat Pompe 2005). Tetapi proses seperti ini, khususnya yang melibatkan buruh, juga

Pinang, situasi seperti ini ditambah biaya yang mahal untuk transportasi ferry antara kota Batam di pulau Batam – di mana kebanyakan industri berada – dengan kota Tanjung Pinang, pulau Bintan di mana PHI berlokasi, telah menyumbang pada menurunnya jumlah perkara yang dibawa ke PHI Tanjung Pinang. Ia juga menjelaskan bahwa serikat buruh di sana pernah mengajukan petisi untuk dibentuknya PHI di Batam daripada Tanjung Pinang, atau kemungkinan untuk persidangan di lokasi oleh hakim yang akan datang ke Batam. Menteri kemudian menjawab bahwa itu tidak dapat dilakukan karena UU menyatakan bahwa 'PHI berada di ibu kota provinsi'. Begitu juga dengan Mahkamah Agung.

67 Hakim *ad hoc* tidak bisa menandatangani karena harus Hakim Ketua Majelis yang harus menandatangani terlebih dahulu, dan karenanya putusan tersebut belum menjadi resmi.

terikat pada beberapa syarat lain maupun standar yang dibuat secara internasional khususnya oleh ILO (International Labour Organization), melalui konvensi dan rekomendasinya. Konvensi ILO No. 151 (1978) tentang Hubungan Perburuhan, misalnya, menekankan bahwa prosedur penyelesaian perselisihan harus 'dibangun sedemikian rupa untuk memastikan keyakinan dari para pihak yang terlibat'. Sementara Rekomendasi ILO No. 92 (1952) tentang Konsiliasi dan Arbitrasi Sukarela menyatakan bahwa: 'Prosedurnya harus bebas biaya dan ongkos lainnya', dan menambahkan bahwa 'pembatasan waktu pemeriksaan yang mungkin diatur oleh hukum atau peraturan nasional harus ditetapkan sebelumnya dan diupayakan untuk seminimum mungkin.' Praktek PHI terkait batas waktu pemeriksaan perkara menunjukkan berbagai masalah dibandingkan dengan standar internasional ini, yang pada akhirnya adalah buruh yang akan paling dirugikan.

Perkara yang dialihkan dari P4P/D

PHI dibentuk sebagai pengganti dari P4D/P (Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat/Daerah). Seperti diatur dalam Pasal 124 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2004, P4P/D seharusnya tetap melaksanakan tugasnya hingga PHI dibentuk. Selanjutnya, berdasarkan Pasal 124 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2004 dengan dibentuknya PHI, maka perselisihan hubungan industrial dan perselisihan PHK yang sudah disampaikan kepada P4P/D tetapi belum diperiksa maka akan diselesaikan oleh PHI pada Pengadilan Negeri setempat. Sementara putusan dari P4P/D yang ditolak dan salah satu pihaknya mengajukan banding akan diputuskan oleh Mahkamah Agung. Tetapi UU tidak memberikan pedoman jelas tentang bagaimana transisi ini sungguh dilaksanakan. Ia akan menjadi masalah mengingat begitu banyaknya perkara yang belum diputus ketika P4P/D secara resmi dibubarkan sementara PHI belum sepenuhnya beroperasi. Jumlah perkara yang dialihkan dari P4P/D

sejak dibentuknya PHI Jakarta, misalnya, selama periode transisi kira-kira berjumlah 138 perkara, sementara jumlah perkara baru yang masuk mencapai kira-kira 130 perkara, atau total 268 perkara. Jumlah perkara yang diputus mencapai 100 perkara. Masalahnya adalah seperti dijelaskan oleh Panitera Pengganti di PHI Jakarta perkara yang dialihkan dari P4P/D tidak diprioritaskan oleh PHI. Prioritas diberikan kepada perkara yang baru masuk karena PHI ingin memenuhi batas waktu 50 hari untuk pemeriksaan hingga tercapainya putusan. Dan tidak ada batas waktu pemeriksaan yang diatur untuk perkara limpahan, tidak juga di UU No. 2 Tahun 2004 atau Petunjuk Teknis untuk Pelaksanaan UU No. 2 Tahun 2004 yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung⁶⁸. Hal ini telah mengakibatkan amat lamanya penundaan untuk para pihak yang perkaranya dilimpahkan dari P4P/D ke PHI untuk mendapatkan putusan PHI.

Sementara menurut sebuah laporan yang diberikan oleh Pengadilan Negeri Bandung⁶⁹, PHI Bandung pada tahun 2006

68 Putusan Ketua Mahkamah Agung No. 034 dan 035 tahun 2006. Pada tahun 2009 Mahkamah Agung mulai menaruh perhatian pada hal ini dengan membatasi waktu untuk putusan di sana (lihat Laporan Tahunan Mahkamah Agung tahun 2009).

69 Dapat dilihat di <http://pn-bandung.go.id/uploads/profil%20phi%20bandung2.pdf> pada Desember 2010. Ini cukup istimewa karena pada umumnya pengadilan di Indonesia belum membangun kebijakan transparansi seperti itu. Akses internet ini adalah bagian dari kerja sama USAID dengan Mahkamah Agung di bawah tajuk 'Changes for Justice' (C4J), yang bernilai US\$ 20 juta antara tahun 2009 dan 2014, untuk 'memperkuat manajemen, transparansi dan akuntabilitas' dari peradilan Indonesia. Di mana hari harinya ditangani oleh the Chemonics International, sebuah perusahaan konsultan pembangunan internasional berbasis di Washington, D.C. yang sering dikontrak oleh USAID untuk kerja mereka di negara berkembang. Proyek ini terkait erat dengan proyek lain dari USAID senilai US\$10,9 juta antara 2011 dan 2015 disebut 'Educating and Equipping Tomorrow's Justice Reformers' (E2J), yang tujuannya adalah 'untuk mengembangkan sebuah generasi pengacara, pelayan negara dan sarjana yang paham dalam pengetahuan dan keterampilan dibutuhkan untuk melanjutkan reformasi sektor peradilan dengan memperkuat kapasitas dan kelembagaan kunci

menerima 125 perkara limpahan P4P/D Bandung, dan semuanya perkara baru yang masuk ke P4P/D dan belum diputus. Sementara perkara yang telah diputus P4P/D dan perkara yang telah dan yang belum diputus oleh P4P, 'hingga sekarang belum pernah dialihkan' (Laporan ini dipublikasikan tahun 2010). Karena PHI Bandung telah menerima banyak permohonan peninjauan untuk putusan P4/D pada tanggal 17 Juli 2006 PHI Bandung telah mengirim surat kepada Kepala Kantor Dinas Tenaga Kerja Bandung untuk segera menyerahkan perkara yang ada. Tetapi laporan tersebut tidak menyebutkan apakah permintaan tersebut belakangan dipenuhi oleh Kantor Dinas Tenaga Kerja. Meninggalkan perkara yang sebelumnya ditangani P4P/D tidak jelas bagaimana mereka akan berakhir, khususnya ketika lembaga sebelumnya yang harus bertanggung jawab (P4P/D) sudah dibubarkan dan lembaga baru yang bertanggung jawab bahkan belum menerimanya untuk diperiksa dan diputuskan.

Seperti terlihat di tabel berikut perselisihan PHK mendominasi perkara yang masuk ke PHI Tanjung Karang, Lampung, dengan sedikit sekali perselisihan kepentingan atau perselisihan hak, dan sama sekali tidak ada perselisihan antar-serikat buruh. Sebagian perkara dimasukkan oleh buruh, yang meliputi 90 persen dari total perkara PHI. Situasi sama dialami oleh PHI di berbagai wilayah lain. Situasi sama juga terjadi dengan P4P/D, di mana kebanyakan pemohon adalah buruh bukan pengusaha. Dengan transisi yang tidak jelas seperti itu di kedua lembaga tersebut menempatkan buruh pada situasi yang tidak nyaman, khususnya yang menghadapi perselisihan PHK.

Indonesia – khususnya fakultas hukum dan organisasi masyarakat sipil' (<http://indonesia.usaid.gov/en/USAID/Activity>).

Perkara di PHI Tanjung Karang, Lampung (2006 - 2010)

Year	Number of cases	Type of disputes				Workers as plaintiffs	Employers as plaintiffs
		Rights	Interests	Termination of employment	Among unions		
2006	9	-	1	8	-	8	1
2007	19	1	-	18	-	17	2
2008	10	1	-	9	-	9	1
2009	13	-	1	12	-	11	2
2010	11	-	-	11		10	1
TOTAL	62	2	2	58	-	55	7

Siapa kuasa perkara para pihak?

Pada pasal 87 UU No. 2 Tahun 2004 dinyatakan bahwa ‘Serikat pekerja/serikat buruh dan organisasi pengusaha dapat bertindak sebagai kuasa hukum untuk beracara di Pengadilan Hubungan Industrial untuk mewakili anggotanya’. Begitu juga dalam UU No. 21 Tahun 2000 mengenai Serikat Pekerja/ Serikat buruh dinyatakan bahwa serikat buruh berhak untuk membela anggotanya. Dalam praktiknya, untuk menjadi kuasa dari buruh anggota, masih diperlukan lagi persyaratan lain yang harus dipenuhi. Seperti adanya kartu keanggotaan pada serikat buruh, surat pencatatan organisasi buruh, dan surat kuasa dari buruh kepada organisasinya. Hal ini terkadang menghalangi dan sering menjadi permasalahan dalam buruh dapat berperkara di PHI. Dan adalah sesuatu yang tidak terjadi dalam sistem P4 dulu. Sebagian hakim *ad hoc* dari unsur buruh menjelaskan bahwa hal ini dilakukan untuk menghindari perwakilan dan kuasa yang tidak sah⁷⁰. Pada beberapa kasus sifat yang terlalu ketat pada aturan prosedural ini juga bisa menghambat

70 Wawancara hakim Ad hoc pada PHI Jakarta, September 2006.

akses buruh khususnya pada sistem penyelesaian perselisihan melalui PHI itu sendiri.

Hal senada juga dialami oleh pihak pengusaha. Pada kasus pengusaha yang berperkara diwakili oleh Divisi Legal dari perusahaannya, contoh PHI Bandung secara tegas menolaknya apabila kuasa pengusaha tersebut tidak bisa menunjukkan kartu Advokat yang merupakan syarat untuk berperkara bagi advokat umumnya⁷¹. Namun di PHI Jakarta hal tersebut sama sekali tidak terlalu dianggap masalah, dengan alasan mengacu pada praktek yang selama ini sudah berjalan di mana, khususnya dalam perkara perdata, pengusaha diwakili oleh kuasanya dari Divisi Legal perusahaan⁷². Sementara di PHI Lampung, pada awalnya Majelis Hakim menolak, tetapi setelah Kepala Personalia menunjukkan adanya Surat Edaran Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) yang menyatakan bahwa Kepala Personalia adalah 'Tim Advokasi' resmi dari anggota Apindo, dilengkapi bukti keanggotaan perusahaan pada Apindo, Majelis Hakim akhirnya bisa menerimanya.

Lepas dari bagaimana sikap yang dipilih Majelis Hakim PHI, dalam banyak perkara masih belum putus karena masih dimintakan Kasasinya oleh para pihak. Meski belum ada konfirmasinya yang jelas, menurut keterangan seorang hakim *ad hoc* di PHI Jakarta⁷³, MA terkait hal ini akan pertama-tama memeriksa kelengkapan formal dan prosedural dari perkara lebih dahulu. Apabila ini terjadi, dan benar MA akan cenderung bersikap legalistik-formal, maka akan banyak sekali perkara PHI yang menjadi mentah kembali dan harus diulangi pemeriksaannya. Jelas ini akan menjadi bom waktu dari ribuan kasus yang sempat menumpuk ketika P4 resmi dibubarkan, namun PHI belum sungguh operasional.

71 Wawancara dengan Hakim Ad hoc pada PHI Bandung, Agustus 2006.

72 Wawancara dengan Hakim Ad hoc pada PHI Jakarta, Agustus 2006.

73 Wawancara dengan Hakim Ad hoc pada PHI Jakarta, November 2006.

Masalah Pengadilan Hubungan Industrial

Berangkat dari uraian di atas maka dapat kita temukan berbagai persoalan PHI yang dapat ditemukan di dalam praktiknya. Berikut adalah tiga masalah utama yang paling langsung dapat ditemukan di PHI sebagai ilustrasi.

a. Ketidakjelasan konseptual dan masalah penegakan bisa menjadi dilema yang mengganggu

Seperti sudah diuraikan UU No. 2 Tahun 2004 memiliki beberapa masalah terkait ketidakjelasan konseptual yang inheren di dalam perumusan ketentuan-ketentuannya. Masalah yang paling terlihat adalah pemisahan antara perselisihan PHK dengan perselisihan hak, yang menimbulkan kemungkinan ketidakpastian kewenangan apakah sebuah perselisihan yang timbul dari PHK adalah 'perselisihan hak' atau 'perselisihan PHK'. Praktek yang ada saat ini mengindikasikan bahwa perkara yang awalnya merupakan perselisihan hak bisa tiba-tiba berubah menjadi perselisihan PHK. Situasi seperti ini memaksa buruh dan serikatnya untuk menemukan cara lain untuk mempersoalkan keluhannya. Perkara yang paling terkenal adalah yang melibatkan sebuah perusahaan Jepang PT King Jim Indonesia yang berlokasi di Pasuruan, Jawa Timur, yang mana empat pimpinan serikat buruh di-PHK oleh pengusaha untuk pemogokan yang mereka pimpin, dan berakhir dengan dipenjaranya pengusaha untuk pelanggaran hak serikat buruh⁷⁴.

Hal ini bisa jadi merupakan contoh gamblang tentang bagaimana buruh dan serikat 'muak' dengan masalah-masalah dalam mekanisme penyelesaian perselisihan yang biasa. Mereka menerapkan strategi alternatif yang diklaim 'lebih efektif' dan 'lebih praktis'. Menggunakan aksi massa sebagai sarana utama

74 Saya sudah mendiskusikan ini dalam tulisan lain (see Tjandra 2010).

untuk mendesak apa yang seharusnya memang mereka nikmati berdasarkan hukum yang ada, mereka mencoba untuk menghindari mekanisme 'perselisihan' dan lebih memilih penegakan hukum melalui mekanisme 'pelanggaran'. Alasan utama dari strategi ini terkait dengan masalah penegakan hukum yang ada, di mana pelanggaran hak buruh dapat dengan mudah diubah menjadi perselisihan PHK. Para buruh meyakini bahwa menggunakan mekanisme 'pelanggaran' lebih memberi kepastian daripada mekanisme 'perselisihan', karena ada sanksi hukuman yang lebih keras, sementara perselisihan dilihat cenderung tidak jelas dan malah disukai pengusaha karena lebih 'damai'. Menurut mereka, proses penyelesaian perselisihan telah menjadi 'barang dagangan' untuk korupsi para pejabat yang terlibat dalam proses yang panjang dan tidak pasti dari penyelesaian perselisihan. Tetapi di sini muncul juga dilema. Dalam kasus di PT King Jim Indonesia tadi buruh akhirnya berhasil memenjarakan General Manager perusahaan yang membuat surat PHK terhadap keempat pimpinan buruh, tentu setelah melalui proses panjang persidangan pidana pelanggaran UU No. 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh yang memuat pasal larangan tindakan anti-serikat. Meski demikian buruh yang di-PHK tadi tetap saja tidak bisa bekerja, karena kemenangan di Pengadilan Pidana tidak dengan sendiri berkaitan dengan situasi status kerja mereka yang menjadi kewenangan PHI. Inilah yang disalahkan menjadi masalah bagi buruh, sebagian karena ketidakjelasan konseptual dari UU No. 2 Tahun 2004 yang berkombinasi dengan masalah penegakan hak-hak serikat buruh.

Acara perdata 'murni' akan membuat masalah

Pasal 57 UU No. 2 Tahun 2004 menyatakan: 'Hukum acara yang berlaku pada Pengadilan Hubungan Industrial adalah Hukum Acara Perdata yang berlaku pada Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, kecuali yang diatur secara khusus dalam undang-undang ini.' Hal ini berarti bahwa penggunaan hukum

acara perdata sebagaimana diatur dalam HIR/RBg dan berlaku di Pengadilan Umum menentukan semua proses persidangan PHI. Satu prinsip terpenting dalam HIR/RBg adalah sikap hakim yang pasif, bahwa pengadilan (perdata) harus bersikap pasif terhadap bukti-bukti yang diajukan kepadanya, dan tidak diperbolehkan untuk proaktif memberi masukan dan nasehat kepada para pihak yang bersengketa. Bahkan ketika ada kemungkinan yang nyata sekali sehingga gugatan dapat dibatalkan karena pertimbangan formalitas yang sering terjadi di PHI dan karenanya menempatkan buruh pada risiko ditolak gugatannya karena ketidakpahaman dengan prosedur hukum acara perdata yang diterapkan di PHI (lihat Batserin 2009: 27-43)⁷⁵.

Observasi lapangan memperlihatkan bahwa tantangan utama yang dialami hakim ad hoc ketika pertama memeriksa berkas gugatan buruh adalah prosedur yang tidak lengkap dan syarat-syarat gugatan yang tak terpenuhi, seperti surat kuasa, rumusan gugatan, tidak sambungnya antara fakta hukum (posita) dengan tuntutan (petitum), teknis litigasi dan teknik mengajukan pertanyaan, saksi, dsb. Semua ini dapat berakhir pada ditolaknya gugatan oleh pengadilan. Seperti dicatat oleh seorang hakim ad hoc

75 Batserin (2009: 35) juga mencatat bahwa di PHI Manado, Sulawesi Utara, pernah sekali melakukan pemeriksaan pendahuluan ('dismissal process'), semacam pemeriksaan sebelum persidangan untuk mendampingi penggugat, hanya untuk isu formalitas. Itu dirasakan amat membantu untuk mencegah kekurangan di dalam gugatan dan kemungkinan tidak dapat diterimanya gugatan karena alasan formalitas: 'Khususnya bagi buruh secara langsung tanpa pendampingan hukum.' Ia mengacu pada pasal 83 ayat (2) yang menyatakan bahwa: 'Hakim berkewajiban memeriksa isi gugatan dan bila terdapat kekurangan, hakim meminta penggugat untuk menyempurnakan gugatannya', dan Penjelasan yang menyatakan: 'Dalam penyempurnaan gugatan, Panitera atau Panitera Pengganti dapat membantupenyusunan/ menyempurnakan gugatan.' Praktek seperti ini tidak berlangsung lama, degan kemudian makin banyak perkara ditangani oleh lembaga bantuan hukum serikat buruh, dan hakim majelis yang lain menolak gagasan untuk pemeriksaan sebelum sidang karena buruh sudah mempunyai pendamping hukumnya sendiri.

di Mahkamah Agung, dari 1000 perkara kasasi dan 150 permohonan Peninjauan Kembali yang disampaikan kepada Mahkamah Agung tahun 2008, khususnya yang diajukan oleh buruh atau serikat buruh ditolak berdasarkan pertimbangan formalitas (Fauzan 2009: 95). Meski menurut Hukum Acara Perdata dalam perkara yang ditolak penggugat dapat saja mengajukan gugatan lagi setelah direvisi, tetapi dari pandangan buruh ini hanya akan berarti penambahan waktu untuk mencari penyelesaian hukum melalui pengadilan. Banyak Kasasi nyatanya diajukan oleh pengusaha, yang artinya kebanyakan perkara di PHI justru dimenangkan oleh buruh, untuk sebagian pengusaha ini tampaknya menjadi taktik untuk memperlambat pelaksanaan dari putusan PHI⁷⁶. Pengamatan di lapangan juga mengindikasikan semacam bias dari hakim karier terkait dengan perselisihan buruh dibanding perselisihan perdata 'murni'. Satu hakim karier di PHI Tanjung Pinang, misalnya, percaya bahwa gugatan di PHI, tidak seperti gugatan perdata umumnya, adalah 'tidak nyata'⁷⁷ karena perselisihannya tentang hak dan kepentingan yang menurutnya 'tidak jelas' dibanding gugatan ganti rugi yang biasa. Hakim karier yang lain di PHI Jakarta pernah menyatakan bahwa menangani perkara PHI itu membebani untuknya, di mana pekerjaannya menjadi 'lebih intensif' tetapi 'kurang insentif'. Ia membandingkan PHI dengan tugas tambahannya yang lain di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dan Pengadilan Niaga, juga pengadilan khusus seperti PHI, di mana ia dapat memperoleh pendapatan tambahan sebagai insentif untuk pekerjaan lebih yang diperolehnya lebih dari Rp 10 juta di luar upah regulernya⁷⁸.

- 76 Laporan ILO (Fajerman 2011: 21) memperkirakan sekitar 90 persen dari perselisihan perburuhan di PHI dimohonkan kasasi ke Mahkamah Agung dan angkanya bertambah hampir di semua wilayah. Ini mencerminkan kurangnya kepercayaan kepada putusan PHI dan 'berfungsi sebagai taktik dari (hampir semua) pengusaha untuk memotong dan menunda pelaksanaan dari perintah pengadilan.'
- 77 Pernyataan dari seorang hakim karir di PHI Tanjung Pinang, dalam Lokakarya Hakim Buruh, diselenggarakan oleh TURC di Batam, 26 November 2006.
- 78 Wawancara dengan hakim karir PHI Jakarta, November 2008.

Situasi seperti ini tampaknya telah mengurangi semangat hakim karier terhadap kerja PHI, bahkan lebih buruk daripada ‘sifat yang amat sensitif dari perselisihan perburuhan’ seperti dilaporkan ILO (Fajerman 2011: 17). Sementara kebanyakan pekerjaan merancang putusan PHI cenderung ditangani oleh hakim ad hoc .

Keberadaan hakim ad hoc amat bermanfaat untuk mengatasi masalah ini tetapi seperti disampaikan oleh seorang hakim ad hoc itu hanya bisa dilaksanakan jika ‘hakim karier tidak merasa harus menunjukkan “otoritas” mereka sebagai hakim ketua majelis’⁷⁹. Bahkan, meski tidak bisa digeneralisasi pernyataan dari beberapa hakim ad hoc dari unsur serikat buruh yang mengindikasikan bahwa ada semacam ketidaksukaan hakim karier terkait keberadaan hakim ad hoc di dalam sistem peradilan umum, dilihat sebagai intervensi yang tidak diharapkan dalam sistem pengadilan umum yang sudah ada. Akibatnya panggilan yang cukup menghina untuk hakim ad hoc datang dari hakim karier, yaitu ‘hakim kontrak’, yang bekerja hanya sementara di pengadilan, dan dinilai berbeda kalau tidak lebih rendah dari ‘hakim sesungguhnya’ untuk hakim karier⁸⁰.

Masalah besar korupsi peradilan dapat menjadi ancaman untuk keberadaan PHI

Ada masalah struktural dihadapi oleh hakim ad hoc , tetapi yang paling berbahaya adalah masalah korupsi pengadilan, yang secara langsung mempengaruhi kinerja dan keberadaan dari lembaga baru ini. Menurut seorang pengurus serikat buruh dari Karawang, Jawa Barat, biasanya korupsi dapat ditemukan dalam kasus terkait perselisihan kepentingan atau PHK masal, yang sering

79 Wawancara dengan hakim ad hoc PHI Medan, November 2006.

80 Sebagaimana pernah dicatat oleh Bedner (2010: 212) situasi mirip terhadap hakim ad hoc juga terjadi pada saat pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara, di mana dipersepsikan sebagai ancaman terhadap sifat ‘tertutup-terbatas’ ('closed-shop') dari peradilan Indonesia. Belakangan hakim ad hoc dihapuskan dari sistem peradilan tata usaha negara.

melibatkan nilai uang yang besar. Ia mengklaim bahwa ia sendiri pernah didekati oleh seorang hakim ad hoc (dari unsur pengusaha) di PHI Bandung yang memintanya untuk menyediakan sejumlah uang untuk hakim, dengan janji akan membantu buruh untuk memenangkan gugatan. Pengurus serikat buruh ini menyatakan bahwa ia amat khawatir karena ia mengerti konsekuensi kalau sampai kalah dalam gugatan yang akan berdampak amat buruk bagi anggotanya. Perkara tersebut terkait dengan kenaikan upah berkala di perusahaannya. 'Kami mau memberi uang tersebut untuk kepentingan anggota dan risikonya terlalu besar kalau sampai kami dikalahkan. Masalahnya adalah serikat kami tidak punya uang untuk tujuan seperti itu.' Karena itu pengurus serikat buruh tadi memutuskan untuk tidak memberikan uang kepada hakim, 'Tetapi saya katakan kepada hakim tadi bahwa nanti kalau kami memenangkan gugatan ini kami tidak akan melupakan hakim tadi dan rekan-rekannya (majelis hakim).' Akhirnya memang ia dan serikatnya memenangkan gugatan dan pengadilan memutuskan untuk mendukung kenaikan upah sebesar 14,8 persen, atau 4,8 persen lebih tinggi dari yang awalnya diterima pengusaha. Serikat kemudian memberikan sejumlah "hadiah" kepada majelis hakim. 'Itu bukan sungguh-sungguh sogokan, karena kami hanya memberikannya sebagai bentuk ucapan terima kasih,' jelasnya.

Praktik seperti ini dilaporkan oleh berbagai aktivis serikat buruh dari berbagai daerah, tetapi hanya sedikit yang dilaporkan ke publik. Satu pengecualian adalah perkara yang melibatkan pabrik semen PT Semen Kupang Nusa Tenggara Timur yang mendapat perhatian media. Beberapa pengurus serikat buruh di perusahaan tersebut dilaporkan menuduh seorang hakim ad hoc di Mahkamah Agung, Arief Sudjito telah menerima suap sebesar Rp 2 milyar dari perusahaan, dengan memberikan bukti bahwa mereka kalah dalam gugatannya karena gagal memberikan 'biaya penanganan' sebesar Rp 300 juta seperti diminta sebelumnya namun hanya bisa memberikan Rp 150 juta, yang telah diserahkan kepada si hakim ad hoc. Mereka mengaku didekati oleh hakim ad hoc tersebut

untuk memberinya separuh lagi kalau serikat mau menang perkara dengan mengancam bahwa ia telah ditawarkan Rp 2 milyar oleh perusahaan. Kemudian setelah kalah gugatannya pengurus serikat menambahkan si hakim ad hoc Arief Sudjito malah mengembalikan uang tersebut kepada serikat. 'Kami curiga hakim tersebut telah menerima suap dari perusahaan Semen Kupang,' ujar pimpinan serikat seperti dikutip media (Koran Tempo, 5 Mei 2010). Perusahaan telah membantah tuduhan tersebut (Koran Tempo, 6 Mei 2010) dan hakim ad hoc Arief Sudjito kemudian dilaporkan telah diperiksa dan dimonitor oleh Komisi Yudisial (Koran Tempo, 7 Mei 2010). Sementara Mahkamah Agung mengatakan akan memeriksanya untuk kemungkinan pelanggaran etika dan telah meminta penjelasan dari pengurus serikat buruh (Kupang Metro, 7 Mei 2010). Tetapi hingga hari ini tidak ada tindak lanjut apa pun dari kedua lembaga ini, sementara Arief Sudjito masih terus bekerja tanpa masalah.

Nama hakim ad hoc Arief Sudjito kemudian muncul lagi ke permukaan dalam kaitan dengan penangkapan hakim Ad hoc dari unsur pengusaha di PHI Bandung, Imas Dianasari, pada 30 Juni 2011. Ia ditangkap saat sedang melakukan transaksi suap dengan seorang pengacara yang mewakili perusahaan PT Onamba Indonesia oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), yang menarik perhatian media (Kompas, 1 Juli 2011, Koran Tempo, 1 Juli 2011). Ia juga membuka kepada KPK bahwa ia memiliki kontak dari PHI ke Mahkamah Agung, mengklaim bahwa hakim ad hoc Arief Sudjito adalah kontakannya di sana untuk 'mengatur' perkara yang ditanganinya di PHI Bandung yang diajukan kasasi. Karena itu Arief Sudjito kemudian dipanggil oleh KPK untuk diinterogasi sebagai saksi (Inilah.com, 18 Juli 2011). Ia kembali menolak tuduhan tersebut (Metronews.com, 26 Juli 2011) dan mengklaim bahwa ia mengenal hakim ad hoc Imas Dianasari sebagai sama-sama hakim ad hoc PHI. 'Adalah normal kalau kami kenal satu sama lain melalui kerja,' jelasnya kepada media. Menurut beberapa pengurus serikat buruh yang sering berperkara di PHI Bandung, hakim ad hoc Imas

Dianasari memang sudah terkenal untuk praktek seperti itu. 'Kami bisa merasakannya, tetapi juga amat sulit untuk membuktikannya,' ujar seorang pengurus serikat sambil menyebutkan beberapa 'kasus besar' yang ditangani hakim Imas Dianasari yang kalah di PHI Bandung⁸¹. Hakim ad hoc Imas Dianasari kemudian diskors oleh Presiden (Jakarta Post, 7 September 2011), meski demikian tidak ada kabar sesuatu pun dialami oleh hakim ad hoc Arief Sudjito.

Kisah di atas menunjukkan betapa yang dikenal sebagai 'mafia pengadilan' sudah menulari PHI. Kecuali ia bisa mengatasi masalah ini, PHI bisa jadi hanya akan mengikuti jejak saudara kembarnya, Pengadilan Niaga, yang telah 'bunuh diri' karena praktek korupsi akut yang terjadi di dalamnya. Kasus seorang pengacara yang berani menjamin kemenangan kalau berkasus disana sudah bukan rahasia umum lagi⁸². Akibatnya jumlah orang yang ingin menggunakan pengadilan untuk mencari penyelesaian terus berkurang karena mereka tidak bisa menghadapi inefisiensi dan korupsi di dalamnya. Beberapa tahun lalu, Dr. Sebastiaan Pompe, orang Belanda bekas *Legal Advisor* dari IMF (*International Monetary Fund*) di Indonesia, secara terang-terangan mengatakan, 'pengadilan Indonesia menciptakan pengangguran' (The Jakarta Post, 26 Januari 2004). Itu adalah pernyataan keras dari seorang yang justru terlibat sebagai salah seorang konseptor utama Pengadilan Niaga di Indonesia. Hal ini menarik karena Pengadilan Niaga dikatakan sebagai sumber 'inspirasi' ketika anggota DPR menyusun PHI⁸³.

81 Komunikasi personal dengan seorang aktivis serikat buruh, Juli 2011.

82 Wawancara dengan Muhamad Hafidz, Agustus 2010. Ia adalah aktivis serikat buruh yang beberapa kali sudah mengajukan uji materi terhadap UU Kepailitan No. 37/2004 untuk pelanggaran konstitusi terhadap hak-hak buruh.

83 Wawancara dengan Indra Munaswar, Juli 2006. Ia adalah anggota 'Tim Kecil' dari serikat buruh yang dilibatkan dalam perumusan rancangan undang-undang perburuhan baru pada tahun 2002-2004.

Penutup

Seperti dicatat oleh Ramm (1986:270), pembentukan pengadilan khusus, dengan perwakilan buruh di dalamnya pada awal abad ke-19 di Eropa awalnya adalah untuk mengatasi sebagian masalah yang ditemukan di pengadilan umum. Seperti penolakan dari semangat legislasi hukum perburuhan, tidak aksesnya proses hukum bagi buruh, bias kelas dari hakim dan kurangnya pengalaman industrial dari pengadilan terhadap isu, juga biaya, penundaan dan formalitas yang biasanya ditemukan di pengadilan umum. Sepertinya ide di balik pembentukan PHI di Indonesia juga. Tetapi, dibentuk sebagai pengadilan khusus di bawah pengadilan umum, telah menempatkan PHI dalam posisi sulit sejak awal keberadaannya. Kekurangan konseptual dan ketidakjelasan dari sebagian ketentuan di dalam UU No. 2 Tahun 2004, hubungan problematis antara PHI dengan pengadilan biasa di atasnya, termasuk masalah praktik korupsi di level yang lebih rendah pada Panitera Pengganti di Pengadilan Negeri hingga hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung telah menjadi masalah bagi para pihak yang berselisih.

Harus diakui bahwa ada beberapa upaya, khususnya dari hakim *ad hoc* dari unsur serikat buruh untuk menjadi lebih sensitif pada kebutuhan buruh dan karenanya mencoba untuk mencapai fungsi mediasi yang maksimum di PHI seperti diharapkan. Beberapa putusan yang mereka buat juga memberikan penafsiran baru dalam praktek peradilan perburuhan, seperti putusan dengan *dwangsom*, inisiatif untuk memaksimalkan pemeriksaan pendahuluan untuk mencegah ditolaknya gugatan, upaya-upaya untuk memastikan tidak ada yang mengambil manfaat dari korupnya pengadilan dengan membawa berkas ke rumah daripada menyerahkan kepada panitera, dan seterusnya. Seperti disebut sebelumnya, banyak dari upaya ini cukup menantang karena sebagian besar dari inisiatif dan kreativitas ini tidak memuaskan apparatus pengadilan yang sudah ada, yang melihatnya lebih sebagai serangan pada 'harmoni internal' pengadilan, ditambah oleh bias dan pandangan merendahkan

terhadap hakim tidak tetap ini.

Semua inisiatif dan kreatifitas ini sayangnya telah diselimuti oleh masalah-masalah struktural yang dihadapi secara umum oleh peradilan Indonesia dan khususnya PHI. Ketidakkonsistenan dan kadang ketidakjelasan dalam prakteknya, ditambah masalah-masalah terkait kualitas teknis dan integritas hukum baik dari hakim karier maupun hakim *ad hoc* maupun panitera pengadilan, juga kurangnya kompetensi dan karenanya akses buruh dan serikat buruh untuk terlibat dalam proses litigasi di pengadilan, berdampak pada makin menurunnya kepercayaan pada pengadilan dan karenanya efektivitas pengadilan untuk melaksanakan tugasnya. Mahkamah Agung cenderung menjadi semata penjaga dari hukum acara dan menafikan kesempatannya untuk menjadi tempat bagi buruh dan pengusaha menemukan keadilan industrial melalui peradilan. Akibat lanjutannya adalah ketidakpercayaan dan kekecewaan yang terus berkembang di antara buruh terhadap PHI dan ketidakpedulian sebagian pengusaha yang tidak melihat konsekuensi positif maupun negatif untuk bertindak sebaliknya. Meski demikian keberadaan hakim *ad hoc* , khususnya yang dari unsur serikat buruh, dapat memberikan fondasi awal bagi reformasi ke depan PHI. Tetapi ini membutuhkan kemauan politik yang kuat baik dari pengadilan maupun pemerintah, yang sepertinya tidak akan terjadi dalam waktu dekat.

Pengadilan memang tidak bisa bekerja baik jika terlalu dibebani oleh perkara, tetapi mereka juga tidak dapat berfungsi secara baik tanpa kepercayaan dari para pihak yang ingin ke sana untuk mencari penyelesaian dari perselisihan. Karena itu persepsi memainkan peran penting di sini, apakah pengadilan dapat secara nyata melaksanakan tugasnya, misalnya menyelesaikan konflik, kontrol sosial, dan pembuatan hukum (Shapiro 1981). Kasus PHI di Indonesia menunjukkan bahwa dari berbagai segi itu PHI praktis telah mengalami defisit, dan inilah tantangan yang harus segera diatasi untuk ia bisa bertahan di waktu mendatang.

Problematika Pengadilan HAM

Ir. Yosep Adi Prasetyo



Pendahuluan

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang merupakan komisi negara tertua yang ada di Republik ini dibentuk melalui Keputusan Presiden No. 50 Tahun 1993 pada 7 Juni. Lahirnya Keppres tersebut tak terlepas dari hasil rekomendasi Lokakarya Hak Asasi Manusia 21-22 Januari 1991 yang diselenggarakan Departemen Luar Negeri RI dan disponsori Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB).¹

Gerakan reformasi yang berbuntut dengan jatuhnya pemerintahan orde baru memunculkan pemikiran untuk lebih memperkuat kewenangan Komnas HAM. Hal ini dikarenakan kewenangan yang diberikan oleh Keppres No. 50 Tahun 1993 dianggap kurang memadai di dalam melaksanakan fungsi penegakan dan perlindungan HAM.

Komnas HAM mempunyai posisi hukum yang lebih kuat dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999

1 Hasil-hasil lokakarya itu dikenal sebagai Prinsip-prinsip Paris (*Paris Principles*), yang menegaskan tentang tanggungjawab lembaga nasional HAM.

tentang Hak Asasi Manusia (UU 39/1999). Berdasarkan Pasal 1 angka 7 UU 39/1999, Komnas HAM adalah “lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia”.

Penetapan UU No. 39/1999 merupakan tindak lanjut dari dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia. Ketetapan ini antara lain memberikan kewajiban kepada lembaga-lembaga tinggi negara dan seluruh aparatur pemerintahan untuk menghormati, menegakkan, dan menyebarluaskan pemahaman mengenai hak asasi manusia (HAM) kepada seluruh masyarakat Indonesia.

Dalam Prinsip-Prinsip Paris 1991, Komnas HAM sebagaimana semua institusi nasional HAM pada dasarnya dimaksudkan sebagai lembaga konsultatif, dengan kemungkinan diberi juga kewenangan yang bersifat kuasi-yurisdiksional.² Oleh karena itu, setahun kemudian Komnas HAM juga diberi mandat lain yaitu berdasar Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (UU 26/2000). UU ini memberikan mandat kepada Komnas HAM sebagai satu-satunya institusi yang memiliki kewenangan untuk melakukan penyelidikan pelanggaran HAM yang berat. Menurut UU 26/2000 pelanggaran HAM yang berat meliputi kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Dilihat dari latar belakang kemunculan produk perundangan ini, sebenarnya terbitnya UU tentang Pengadilan HAM merupakan amanat UU No. 39 Tahun 1999 khususnya Pasal 104, yaitu untuk mengadili pelanggaran HAM berat.

Selain itu, pada 2008 Komnas HAM juga ditambahi mandatnya untuk menjalankan Undang-Undang No. 40 Tahun 2008 Tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis. Menurut Pasal 8

2 Lihat: Pasal 89 dan Pasal 96 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia beserta penjelasannya.

UU No. 40 Tahun 2008, Komnas HAM harus melakukan pengawasan terhadap segala bentuk upaya penghapusan diskriminasi ras dan etnis.

Dengandemikian Komnas HAM mungkin adalah satu-satunya Komisi Negara di Republik Indonesia yang menjalankan mandat tiga undang-undang.

Sejarah Undang-Undang No 26/2000

Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM (selanjutnya, UU No. 26/2000) lahir dalam sebuah situasi yang mendesak. Jika dilacak ke belakang, kelahiran UU ini tidak bisa dilepaskan dari tindak kekerasan yang terjadi di Timor Timur menjelang dan setelah penentuan pendapat (*referendum*) pada 30 Agustus 1999. UU ini sebetulnya lebih merupakan upaya menyelamatkan muka Indonesia dari kecaman masyarakat internasional. UU ini jelas berhasil menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia memiliki komitmen untuk menyelesaikan berbagai tindak pidana HAM yang terjadi di Timor Timur melalui mekanisme domestik di tengah desakan komunitas internasional yang menghendaki penyelesaian melalui mekanisme tribunal internasional.

Berdasarkan hasil penyelidikan Komnas HAM maupun Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB), tindak kekerasan itu telah merenggut korban jiwa maupun berbagai bentuk kekerasan, antara lain perkosaan, penyiksaan, penyerangan, dan penghancuran milik. Atas kondisi tersebut, Komisi HAM PBB menyelenggarakan Sidang Khusus (*Special Session*) mengenai situasi HAM di Timor Timur pada 23–27 September 1999 di Jenewa. Sidang Khusus, yang hanya pernah digelar tiga kali sejak dibentuknya komisi ini pada 1946, menunjukkan besarnya perhatian komunitas internasional atas masalah ini. Sidang Khusus mengeluarkan resolusi (1999/S-4/1) yang menetapkan, antara lain, menuntut Pemerintah Indonesia untuk memastikan agar orang-orang yang bertanggung jawab atas

tindak kekerasan dan pelanggaran sistematis terhadap HAM akan diadili. Sidang Khusus juga meminta Sekjen PBB untuk membentuk komisi penyelidik internasional yang komposisi keanggotaannya terdiri atas ahli-ahli dari Asia dan yang akan bekerja sama dengan Komnas HAM.

Namun diplomasi pemerintah Indonesia berhasil meyakinkan komunitas internasional bahwa Indonesia memiliki komitmen dan kemampuan untuk menyelesaikan pelanggaran HAM di Timor Timur melalui proses peradilan nasional, sehingga upaya internasionalisasi proses peradilan pelanggaran HAM di Timor Timur dapat digagalkan.

Bersamaan dengan dimulai Sidang Khusus PBB, pada 23 September 1999, pemerintah Indonesia mengesahkan UU No. 39/1999 tentang HAM, yang di dalamnya terdapat ketentuan yang memerintahkan pembentukan pengadilan HAM untuk mengadili pelanggaran HAM yang berat. Hanya dalam waktu dua minggu, pada 8 Oktober 1999, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (Perppu 1/1999) yang mengatur, antara lain mengenai mekanisme penyelesaian pelanggaran HAM yang berat.

Namun Perppu tersebut dianggap tidak memadai. Terutama dalam hal tidak lengkapnya jenis dan bentuk kejahatan dalam kategori pelanggaran HAM yang berat, tidak rincinya pengaturan proses pengadilan, serta tidak dapat diberlakukannya Perppu secara retroaktif. DPR juga menolak permintaan pemerintah untuk mengesahkan Perppu menjadi UU karena dianggap tidak adanya konteks kegentingan yang memaksa.

Akibat kondisi ini, pemerintah menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) mengenai Pengadilan HAM. DPR kemudian mengesahkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM pada 23 November 2000. UU ini dilahirkan dalam tenggat yang sangat singkat (hanya tujuh bulan)

dan terkesan terburu-buru. Proses tersebut melahirkan UU yang mengandung banyak kelemahan, baik kelemahan dari sisi materiil, yang berdampak pada ketidakpastian penerapannya, maupun kekurangan dari segi lain, terutama dalam hal pengaturan hukum acara.

UU No. 26/ 2000 tentang Pengadilan HAM memberikan mandat istimewa kepada Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) sebagai satu-satunya institusi yang mempunyai kewenangan untuk melakukan penyelidikan peristiwa pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Sejak dibentuk, baik yang terjadi sebelum maupun sesudah berlakunya UU No. 26/2000 tentang Pengadilan HAM, Komnas HAM telah melakukan penyelidikan berbagai peristiwa pelanggaran hak asasi manusia yang berat.

Hasil penyelidikan yang telah diselesaikan oleh Komnas HAM yang terjadi sebelum berlakunya UU No. 26/2000 adalah Peristiwa Timor Timur, Peristiwa Tanjung Priok, Peristiwa Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II, Peristiwa Kerusuhan 13-15 Mei 1998, Peristiwa Penghilangan Orang Secara Paksa, Peristiwa 1965-1966, Peristiwa Penembakan Misterius 1982-1985, dan Peristiwa Lapindo.³ Sedangkan peristiwa yang terjadi setelah berlakunya UU No. 26/2000 yang penyelidikannya telah selesai dilakukan Komnas HAM antara lain adalah Peristiwa Abepura, Peristiwa Wasior dan Peristiwa Wamena.

Terkatung-katungnya hasil penyelidikan Komnas HAM

Hasil penyelidikan Komnas HAM terhadap berbagai peristiwa itu sesuai dengan mekanisme telah diserahkan kepada Jaksa

- 3 Hasil penyelidikan Tim Penyelidikan Ad hoc Pelanggaran HAM yang Berat Peristiwa Lapindo dalam pembahasan final di Sidang Paripurna Juli 2012 ditolak dan dinyatakan bahwa dugaan elemen *capheau* dan elemen kejahatan tak memenuhi. Namun demikian sidang paripurna Komnas HAM tetap meminta agar rekomendasi Komnas HAM mengenai pelanggaran HAM sebagaimana dijamin dalam UU No. 39 Tahun 1999 tetap bisa segera dipenuhi oleh pemerintah.

Agung guna ditindaklanjuti dengan penyidikan dan penuntutan di Pengadilan HAM. Namun, hingga saat ini, Jaksa Agung hanya menindaklanjuti peristiwa Timor Timur, peristiwa Tanjung Priok dan Peristiwa Abepura yang kesemuanya sudah diproses di Pengadilan HAM.

Sedangkan terhadap peristiwa lain yang hasil penyidikannya telah diserahkan ke Jaksa Agung beberapa tahun yang lalu, sampai dengan sekarang belum juga ada perkembangannya. Bahkan berkas-berkas tersebut telah beberapa kali dikembalikan oleh Jaksa Agung ke Komnas HAM dengan berbagai macam alasan.⁴

Berbagai upaya telah dilakukan Komnas HAM guna mencari solusi terhadap penyelesaian hal tersebut, antara lain dengan melakukan pertemuan dengan Jaksa Agung, pembentukan gugus tugas antara Komnas HAM dan Kejaksaan Agung, pertemuan dengan DPR RI serta melakukan berbagai kegiatan diskusi terfokus maupun seminar. Termasuk pertemuan rutin dengan jajaran Kemenko Polhukam pasca pertemuan Komnas HAM dengan Presiden Susilo Bambang Yudoyono pada 13 Mei 2011. Berbagai upaya tersebut sampai dengan saat ini belum juga ada perkembangan signifikan dengan tidak adanya tindak lanjut dari Jaksa Agung.

Upaya pengusutan pelanggaran HAM berat mengalami kemacetan. Masyarakat bisa melihat upaya pengusutan Peristiwa Trisakti-Semanggi I-Semanggi II, Peristiwa Wamena-Wasior, Peristiwa Kerusuhan 13-15 Mei 1998, Peristiwa Penghilangan Orang Secara Paksa, dan terakhir adalah Peristiwa Talangsari 1989 yang berkali-kali dikembalikan oleh pihak Kejaksaan Agung kepada Komnas HAM. Belakangan berkas penyelidikan Komnas HAM

4 Membaca semua surat-surat Jaksa Agung yang diikuti dengan pengembalian semua berkas hasil penyelidikan bisa ditemukan adanya pengulangan alasan, baik yang berupa catatan maupun saran perbaikan. Antara lain hasil penyelidikan Komnas HAM dianggap tidak memenuhi proses pro-yustisia lebih dikarenakan alasan-alasan formil. Antara lain dikarenakan tidak ada sumpah jabatan, para penyelidik Komnas HAM tak disumpah, berita acara tak mencantumkan kata "pro yustisia", dan lain-lain.

tentang Peristiwa 1965-1966 dan Peristiwa Penembakan Misterius juga dikembalikan oleh Jaksa Agung pada Awal November 2012. Selain itu pihak Kejaksaan Agung juga menyatakan tak bisa melakukan penyidikan karena belum ada penetapan pengadilan HAM Ad hoc oleh parlemen. Ketidakmampuan penuntasan masalah HAM dengan adanya impunitas bagi para pelakunya telah menimbulkan pertanyaan menyangkut keseriusan pemerintah.

Pertanyaan yang sama juga muncul pada saat Komnas HAM sedang melakukan penyelidikan Peristiwa Talangsari 1989. Pada saat itu Menteri Pertahanan Dr. Yuwono Sudarsono secara nyata menyatakan pihaknya akan melindungi para mantan jenderal dari upaya pemeriksaan oleh Komnas HAM. Ia menyatakan bahwa konstitusi Indonesia menjamin kepada siapapun untuk tak bisa dikenai asas retroaktif.⁵Rupanya ia tak paham bahwa dalam kasus pelanggaran HAM berat para pelakunya bisa dikenai perkecualian, sebagaimana ketentuan yang diatur dalam Statuta Roma yang telah diadopsi dalam Pasal 46 UU No 26 Tahun 2000 mengenai Pengadilan HAM.

Hal lain yang membuat terkatung-katungnya hasil penyelidikan Komnas HAM adalah faktor ketiadaan ketentuan tentang tata cara pengusulan pembentukan pengadilan HAM Ad hoc. Keharusan pemeriksaan perkara tindak pidana HAM yang berat yang terjadi sebelum berlakunya UU No. 26/2000 oleh Pengadilan HAM *Ad hoc*, dan bukan Pengadilan HAM tetap yang dibentuk setelah berlakunya UU No. 26/2000, telah menimbulkan permasalahan yang tidak menunjang kepastian penyelesaian

5 Pernyataan Yuwono ini kemudian diikuti dengan berkumpulnya 500 pensiunan jendral di Balai Sudirman, Jakarta, yang sama-sama berikrar untuk menolak semua pemanggilan yang dilakukan Komnas HAM dalam rangka penyelidikan. Hal ini kemudian dibalas dengan munculnya ikrar tandingan dari 100 pengacara HAM yang mengecam pernyataan para jendral dan menyatakan mendukung ide Komnas HAM untuk menuntaskan pelanggaran HAM berat masa lalu. Saya sendiri terpaksa menjawab semua tuduhan ini melalui sebuah kolom di Harian *Jurnal Nasional*. Lihat, "Mekanisme Pembentukan Tim Penyelidikan Proyustisia", *Jurnal Nasional*, 1 Mei 2008

perkara pelanggaran HAM yang berat yang terjadi sebelum diundangkannya UU No. 26/2000.

Pasal 43 ayat (1) UU No. 26/2000 hanya menetapkan bahwa “pelanggaran HAM yang berat yang terjadi sebelum diundangkannya undang-undang ini, diperiksa dan diputus oleh Pengadilan HAM *Ad hoc*”. Pengadilan HAM *Ad hoc* dibentuk atas usul Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berdasarkan peristiwa tertentu dengan keputusan presiden. Namun UU No. 26/2000 tidak memuat prosedur yang harus ditempuh mengenai tindakan DPR untuk mengusulkan pembentukan pengadilan HAM *Ad hoc*.

Dalam penjelasan Pasal 43 ayat (2) hanya dijelaskan pengusulan pembentukan Pengadilan HAM *Ad hoc* itu harus dilakukan oleh DPR atas dasar “dugaan telah terjadinya pelanggaran HAM yang berat yang dibatasi pada *locus delicti* dan *tempus delicti* tertentu yang terjadi sebelum diundangkannya undang-undang ini”. Penjelasan ini tidak lain berarti bahwa usul pembentukan pengadilan HAM *Ad hoc* harus dilakukan secara kasus demi kasus. Hal yang merancukan dalam penjelasan ini adalah frasa yang berbunyi bahwa pengusulan pembentukan pengadilan *Ad hoc* harus didasarkan pada “dugaan telah terjadinya pelanggaran HAM yang berat”. Rumusan penjelasan demikian dapat disalahtafsirkan bahwa DPR sendirilah yang menetapkan terdapat atau tidak terdapatnya dugaan terjadinya ‘pelanggaran HAM yang berat’ dalam suatu peristiwa. Penafsiran yang keliru ini pernah benar-benar terjadi dengan implikasi yang jauh jangkauannya, yakni dalam Peristiwa Trisakti 1998, Semanggi 1998, dan Semanggi 1999.

Karena itulah, Eurico Guterres pada 2007 mengajukan permohonan uji materiil terhadap ketentuan penjelasan Pasal 43 ayat (2) UU No. 26/ 2000 tentang Pengadilan HAM. Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan Eurico. Adapun permohonan yang dikabulkan adalah mengenai Penjelasan Pasal 43 ayat (2) UU No. 26/ 2000 tentang Pengadilan HAM sepanjang mengenai kata “dugaan” karena dianggap beralasan.

Mahkamah Konstitusi menyatakan untuk menentukan perlu tidaknya pembentukan pengadilan HAM *Ad hoc* atas suatu peristiwa tertentu menurut *locus* dan *tempus delicti* memang memerlukan keterlibatan institusi politik. Institusi politik yang mencerminkan representasi rakyat yaitu DPR. Namun, DPR dalam merekomendasikan pembentukan pengadilan HAM *Ad hoc* harus memperhatikan hasil penyelidikan dan penyidikan dari institusi berwenang." Oleh karena itu, DPR tidak akan serta merta menduga sendiri tanpa memperoleh hasil penyelidikan dan penyidikan terlebih dahulu dari institusi yang berwenang, dalam hal ini Komnas HAM sebagai penyelidik dan Kejaksaan Agung sebagai penyidik,"

Pada 5 Juni 2001 Komnas HAM memutuskan pembentukan Komisi Penyelidikan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Peristiwa Trisaksi, Semanggi I, dan Semanggi II (KPP HAM TSS). Sementara itu, Panitia Khusus (Pansus) DPR telah menetapkan bahwa dalam Peristiwa Trisakti 12 Mei 1998, Semanggi "I" 13-14 November 1998, dan Semanggi "II" 23-24 September 1999 tidak terjadi pelanggaran HAM yang berat sebagaimana dimaksud dalam UU No. 26 Tahun 2000. Keputusan Pansus DPR tersebut dilaporkan kepada Badan Musyawarah (Bamus) dalam rapatnya 28 Juni 2001 dengan rekomendasi agar penanganan ketiga kasus tersebut dilakukan melalui pengadilan umum/militer yang sudah dan sedang berjalan.

Tindakan DPR tersebut jelas tidak sah, karena DPR sebagai lembaga politik dengan sendirinya tidak mempunyai kewenangan penyelidikan. Penyelidikan demikian adalah tindakan yang bersifat kuasi-yudisial dan karena untuk dapat menentukan ada atau tidaknya pelanggaran HAM yang berat dalam suatu peristiwa diperlukan penyelidikan yang sangat seksama, mengingat "berlapis-lapis"-nya ketentuan yang harus ditentukan (*established*) unsur-unsurnya.

Selain itu, UU No. 26/2000 menetapkan secara khusus, artinya menyimpang dari ketentuan KUHAP, bahwa penyelidikan

pelanggaran HAM yang berat hanya dilakukan oleh Komnas HAM, agar hasil penyelidikan terjaga objektivitasnya karena Komnas HAM adalah lembaga yang bersifat independen. Namun, meski tindakan dan keputusan DPR tidak berdasar dan karena harus dianggap batal *ab initio*, keputusan DPR tersebut dipergunakan oleh penyidik (Kejaksaan Agung) untuk tidak melakukan penyidikan terhadap Peristiwa Trisakti 1998, Semanggi 1998, dan Semanggi 1999. Hal ini dapat dilihat dari kenyataan bahwa penyidik tidak pernah memulai penyidikan, walaupun hasil penyelidikan sudah berada di tangan penyidik sejak 29 April 2002.

Hal ini menunjukkan adanya kekacauan hukum dengan implikasi yang bersifat dasar dan berjangkauan jauh, yakni terhentinya proses perkara yang bersangkutan, dan terkorbannya penegakan hukum dan keadilan. Kekacauan hukum itu diakibatkan, dari segi prosedural, oleh ketiadaan ketentuan dalam UU No. 26/2000 yang mengatur tata cara pengusulan pembentukan pengadilan HAM *Ad hoc*, artinya proses yang harus diikuti yang akan berujung pada tindakan DPR untuk mengusulkan pembentukan pengadilan HAM *Ad hoc* untuk peristiwa yang bersangkutan.

Ada atau tidak adanya 'pelanggaran HAM yang berat' yang terjadi dalam suatu peristiwa hanya dapat dilakukan setelah dilakukan penyelidikan secara seksama melalui berbagai bentuk tindak yang ditetapkan oleh UU No. 26/2000, maka pengusulan pembentukan pengadilan HAM *Ad hoc* harus dilakukan oleh DPR atas permintaan atau atas dasar hasil penyelidikan yang dilakukan oleh Komnas HAM sebagai satu-satunya lembaga penyidik pelanggaran HAM yang berat. Dengan demikian, semestinya pengadilan HAM *Ad hoc* sudah akan dapat terbentuk sebelum dimulainya penyidikan. Hal ini akan membuat penyidik tidak akan beralasan untuk tidak melakukan penyidikan karena ketiadaan atau belum adanya Pengadilan HAM *Ad hoc* yang akan menangani perkara yang bersangkutan, sehingga penyidik harus melakukan penyidikan perkara. Hal lain adalah pengadilan HAM *Ad hoc* yang

bersangkutan, dalam sidang praperadilan, dapat menyelesaikan kemungkinan perbedaan simpulan penyelidik dan penyidik.

Dalam hal ini perlu diingat pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 18/PUU-V/2007 yang menyatakan bahwa 'untuk menentukan perlu tidaknya pembentukan Pengadilan HAM *Ad hoc* atas suatu kasus tertentu menurut *locus* dan *tempus delicti* memang memerlukan keterlibatan institusi politik yang mencerminkan representasi rakyat yaitu DPR. Namun, dalam merekomendasikan pembentukan Pengadilan HAM *Ad hoc* DPR harus memperhatikan hasil penyelidikan dan penyidikan dari institusi yang memang berwenang untuk itu. Dengan demikian, DPR tidak akan serta merta menduga sendiri tanpa memperoleh hasil penyelidikan dan penyidikan terlebih dahulu dari institusi yang berwenang. Jelas dibutuhkan adanya ketentuan yang menegaskan perkara tindak pidana HAM yang berat yang harus diperiksa melalui Pengadilan HAM *Ad hoc*. Pengadilan HAM *Ad hoc* hanya memeriksa perkara yang terjadi sebelum diundangkannya UU No. 26/2000 yaitu tanggal 23 November 2000. Adapun perkara yang terjadi sesudah tanggal tersebut diperiksa melalui mekanisme dan prosedur acara yang telah ditetapkan yaitu oleh Pengadilan HAM permanen.

Tanpa adanya kejelasan batasan waktu dalam pembentukan pengadilan HAM *Ad hoc* mengakibatkan tidak adanya kepastian dalam pengungkapan peristiwa pelanggaran HAM yang berat. Hal ini sebagaimana yang terjadi dalam peristiwa penghilangan orang secara paksa, yang mana sejak September 2009 DPR RI telah mengeluarkan rekomendasi kepada Presiden untuk pembentukan Pengadilan HAM *Ad hoc*, tapi sampai dengan saat ini belum ada perkembangan tindak lanjutnya.

Kegagalan Pengadilan HAM

Pengadilan HAM yang pernah digelar, yaitu Pengadilan HAM atas Peristiwa Tanjung Priok , Peristiwa Timor Timur

1999, dan Peristiwa Abepura, menunjukkan bahwa pengadilan gagal memberikan efek jera kepada pelakunya dan pembelajaran agar peristiwa tersebut tak terulang di masa depan sebagaimana dimaksudkan dalam semangat pengadilan HAM di seluruh dunia.

Dari catatan yang ada pengadilan HAM terhadap tiga peristiwa tersebut gagal menjerat dan menghukum para pelakunya. Dalam Peristiwa Timor Timur 13 orang terdakwa yang umumnya dituntut rata-rata 10 tahun hampir semuanya bebas. Total 13 orang dinyatakan bebas di pengadilan HAM *Ad hoc* tingkat I dan hanya 6 terdakwa yang divonis 3-5 tahun yang kemudian dinyatakan bebas pada tingkat Banding, Kasasi ataupun PK.

Sedangkan dalam pengadilan terhadap Peristiwa Tanjung Priok 14 terdakwa yang dituntut antara 2, 5, dan 10 tahun sebanyak 12 terdakwa divonis bersalah dengan hukuman terbanyak 2 tahun. Namun semuanya kemudian bebas di tingkat Banding maupun Kasasi.⁶ Demikian pula pengadilan HAM terhadap Peristiwa Abepura, semua terdakwanya dinyatakan bebas.

Banyak orang bertanya-tanya, mengapa pengadilan HAM gagal menghukum pelaku kejahatan terhadap kemanusiaan sebagaimana yang didakwakan kepada para pelakunya itu. Tidak mudah menjawabnya. Yang jelas ada beberapa penyebab yang perlu diungkap. Misalnya kelemahan pada aras penuntutan oleh Jaksa Penuntut Umum (JPU) di mana terkesan bahwa dakwaan JPU terkesan sangat dipaksakan karena tidak didukung oleh alat bukti yang cukup yang tidak memungkinkan hakim menghukum pelaku, kecuali membebaskan terdakwa. Yang lain adalah dari kasus-kasus pelanggaran HAM yang berat masa lalu, tampaknya memang tak ada *political will* yang kuat dari pemerintah untuk segera mendorong proses penuntasannya. Namun yang paling fatal adalah kelemahan substansial dari UU No. 26/2000. Baik dari

6 Uraian lebih detil bisa dibaca dalam Dr. Suparman Marzuki, *Pengadilan HAM di Indonesia: Melanggengkan Impunity*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2012, hal. 195-210.

sisi perumusan, penerjemahan istilah dari Statuta Roma yang salah, hingga beberapa definisi yang jelas salah. Juga tak tersedianya hukum acara yang mengatur hubungan kerja dan tupoksi antara penyidik, penyidik, dan penuntut. Juga dari sisi substansial maupun formil, UU No 26/2000 jelas bermasalah.⁷

Kesalahan akurasi dan pengertian

Dari sisi judul, UU No. 26/2000 menggunakan judul “pengadilan HAM” yang jelas rancu bila dikaitkan dengan yurisdiksi pengadilan HAM yang memeriksa dan mengadili “pelanggaran HAM yang berat”. Hal ini menimbulkan inkonsistensi karena nama undang-undangnya menggunakan istilah “Pengadilan HAM” tetapi yang diatur di dalamnya “Pelanggaran HAM yang Berat” yang kemudian baru dijelaskan maksudnya. Seharusnya jika menggunakan judul “Pengadilan HAM”, maka batang tubuhnya menjelaskan tentang tindak pidana apa saja yang menjadi lingkup yurisdiksinya.

Secara umum materi UU yang mengadopsi Statuta Roma 1998 ini mengandung beberapa kelemahan dalam hal penerjemahan sehingga menimbulkan kerancuan rumusan, ketidaktepatan bahasa, serta ketidakakuratan istilah. Dalam praktiknya, hal ini menimbulkan akibat mendasar berupa ketidakpastian hukum.

Penggunaan istilah “Pengadilan HAM” dan “Pelanggaran HAM yang Berat” yang digunakan di dalam UU No. 26/2000 juga rancu. Di dalam UU ini disebutkan bahwa Pengadilan HAM hanya berwenang mengadili pelanggaran HAM yang berat. Namun istilah “Pengadilan HAM” ini terlalu luas sehingga dalam praktik

7 Kesalahan ini diungkap secara detil dan panjang-lebar dalam draft naskah akademik RUU tentang Pengadilan Tindak Pidana Hak Asasi Manusia Yang Berat yang diajukan Komnas HAM sebagai insiatif DPR untuk menggantikan UU No 26/2000. Lihat: Tim Komnas HAM, “Draft Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pengadilan Tindak Pidana Hak Asasi Manusia Yang Berat”, draft Agustus 2012

sering dipahami bisa memeriksa dan mengadili semua tindak pidana pelanggaran HAM, termasuk tindak pidana yang tidak terkategori sebagai pelanggaran HAM yang berat. Sementara itu penggunaan istilah “Pelanggaran HAM yang Berat” pun memiliki dimensi yang begitu luas dan tidak bisa didefinisikan secara hukum. Statuta Roma 1998 tidak menggunakan istilah “pelanggaran HAM yang berat” tetapi “*the most serious crimes*” (tindak pidana yang paling serius).

Tekanan komunitas internasional untuk menginternasionalisasi kasus Timor Timur tampaknya memang membuat proses saat perancangan dan pembuatan UU No. 26/ 2000 tergesa-gesa. Hal inilah yang mungkin menyebabkan banyaknya terdapat kelemahan, baik berkaitan dengan hal-hal umum dan prinsip hukum yang dianut maupun kelemahan di bidang hukum materil dan hukum formil.

Beberapa kelemahan di bidang hukum materiil meliputi akurasi istilah dan pengertian dan terbatasnya yurisdiksi pengadilan. UU No. 26/2006 banyak mengadopsi Statuta Roma 1998, namun proses adopsi ini tidak dilakukan secara teliti dan akurat sehingga terjadi banyak kekeliruan, terutama dalam menerjemahkan pengertian-pengertian yang ada di dalam Statuta Roma 1998. Di dalam praktik, kekeliruan ini menimbulkan akibat mendasar berupa ketidakpastian hukum. Di samping itu, secara materiil UU tersebut juga mengalami keterbatasan dalam hal yurisdiksi pengadilan HAM yang hanya berwenang mengadili Kejahatan Genosida dan Kejahatan terhadap Kemanusiaan. UU ini tidak memasukkan kejahatan perang dalam yurisdiksi pengadilan, padahal potensi terjadinya perang di dalam negeri tetap terbuka. Perang juga bisa menjadi sumber bagi terjadinya genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan.

Sementara itu kelemahan di bidang hukum formil meliputi kerancuan penjelasan tentang pengertian bukti permulaan yang cukup, ketiadaan kewenangan penyidik untuk melakukan upaya

paksa, hubungan penyelidik dan penyidik, ketiadaan ketentuan tentang tata cara pengusulan pembentukan pengadilan HAM *Ad hoc*, lemahnya sistem perlindungan korban dan saksi, lemahnya sistem pemberian kompensasi, restitusi dan rehabilitasi, sumpah bagi penyelidik, dan ketentuan pidana hukuman mati.

Dalam Pasal 9 UU No. 26/2000 disebutkan bahwa kejahatan terhadap kemanusiaan adalah salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistematis yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil. Dapat dinyatakan bahwa ketentuan ini mengambil dari ketentuan Statuta Roma Pasal 7 ayat (1). Istilah “meluas” bukanlah padanan bahasa Indonesia yang tepat untuk istilah Bahasa Inggris “*widespread*” yang terdapat dalam Statuta Roma 1998 (Pasal 7 ayat 1), karena “meluas”, yang berarti “bertambah luas”, adalah verba. Padahal “*widespread*” adalah sebuah ajektiva dan padanan Bahasa Indonesia yang tepat adalah “luas”.

Penggunaan verba “meluas”, yang berarti “bertambah luas”, merancukan maksud Pasal 9 UU No. 26/2000 yang akan berdampak pada penentuan apakah suatu perbuatan, sebagaimana disebut di dalam Pasal 9 huruf a-j, yang telah ditentukan memenuhi unsur-unsur kejahatan yang bersangkutan, juga memenuhi unsur kejahatan terhadap kemanusiaan. Dalam konteks Pasal 9 UU No. 26/2000, “meluas” berarti terjadi di banyak tempat atau di antara banyak orang atau individu. Oleh karena itu istilah yang tepat adalah ‘luas’.

Sedangkan istilah “sistematis” juga merupakan padanan yang keliru untuk istilah “*systematic*” yang terdapat dalam Statuta Roma 1998 (Pasal 7 ayat 1). Istilah “sistematis” adalah sebuah nomina, bukan ajektiva, yang berarti “susunan” atau “aturan”, jadi bukan padanan yang tepat untuk ajektiva “*systematic*” dalam bahasa Inggris. Istilah bahasa Inggris “*systematic*” adalah ajektiva, sehingga padanan dalam bahasa Indonesia yang benar adalah sebuah ajektiva pula, yaitu “sistematis”.

Kelemahan lain atas istilah “meluas” dan “sistematik” di dalam Pasal 9 UU ini adalah tiadanya penjelasan yang rinci pada bagian Penjelasan Pasal 9 UU No. 26/2000. Statuta Roma 1998 memang tidak memuat penjelasan istilah “*widespread*” dan “*systematic*”. Hal ini diikuti oleh UU No. 26/2000. Ketiadaan penjelasan ini memberikan kesulitan tersendiri untuk memastikan terdapatnya unsur “meluas” atau “sistematik” di dalam tindak pidana yang terjadi. Kondisi ini “memaksa” penyidik, penyidik, penuntut, dan hakim untuk mengartikan kedua istilah ini dengan meneliti proses pemeriksaan pengadilan, baik ICTY maupun ICTR. Oleh karena itu dipandang perlu bahwa undang-undang pengganti memuat penjelasan istilah ‘luas’ dan ‘sistematis’.

Kelemahan lain yang menonjol ada pada definisi tentang persekusi. Istilah “*persecution*” menurut Statuta Roma 1998 disalahartikan dengan “penganiayaan” dalam UU No. 26/2000. Sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 7 ayat 2 huruf (g) Statuta Roma 1998, istilah “*persecution*” berarti “*intentional and severe deprivation of fundamental rights contrary to international law by reason of the identity of the group or collectivity*” (perampasan secara sengaja dan keras hak fundamental yang bertentangan dengan hukum internasional karena alasan identitas kelompok atau kolektivitas). Dalam UU No. 26/2000 (Pasal 9 huruf h) dipergunakan istilah “penganiayaan”, yang tidak dijelaskan maksudnya dalam penjelasan.⁸Arti leksikal “penganiayaan” adalah “perlakuan yang sewenang-wenang (penyiksaan, penindasan, dsb). Dilihat dari segi hukum, “penganiayaan” adalah suatu tindak pidana dan diatur dalam KUHP (Pasal 351–Pasal 358). Menurut yurisprudensi, “penganiayaan” berarti “perbuatan dengan sengaja yang menimbulkan rasa tidak enak, rasa sakit, atau luka”. Menurut Pasal 351 ayat (4) KUHP, tindak merusak kesehatan orang dengan sengaja juga termasuk dalam pengertian “penganiayaan”.

8 *ibid.*

Sebelum disebut dan kemudian didefinisikan artinya dalam Statuta Roma 1998 untuk maksud instrumen internasional ini, (Pasal 7 ayat 1 huruf (h) dan ayat 2 huruf (g)), istilah "*persecution*" sudah dipergunakan sebelumnya oleh instrumen internasional mengenai HAM, pengungsi, atau suaka, namun tidak didefinisikan artinya.⁹

Oleh karena instrumen internasional yang bersangkutan tidak mendefinisikan pengertian istilah "*persecution*", dalam melaksanakan mandatnya menurut *Statute of the United Nations High Commissioner for Refugees* (Statuta UNHCR), UNHCR mengartikannya sebagai setiap perbuatan yang secara keras melanggar hak asasi karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu, atau pandangan politik.

Karena UU No. 26/2000 mengambil Statuta Roma 1998 sebagai sumber, maka lebih tepat apabila UU No. 26/2000 menggunakan dan mengartikan istilah "*persecution*" sebagaimana dimaksud dalam Statuta Roma 1998 (Pasal 7 ayat 1 huruf (h) dan ayat 2 huruf (g)). Berhubung dengan itu, agar tidak rancu maksudnya, maka istilah persekusi haruslah dinyatakan, "*persekusi terhadap kelompok atau kolektivitas tertentu karena alasan politis, rasial, kebangsaan, etnis, kultural, keagamaan, atau jender yang diakui secara universal sebagai dilarang menurut hukum internasional.*"¹⁰Dengan penjelasan bahwa,

9 Lihat: Constitution of the International Refugee Organization (Konstitusi Organisasi Pengungsi Internasional), 1946 (Lampiran I, Bagian I, Seksi A, paragraf 2); Universal Declaration of Human Rights (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia), 1948 (Pasal 14 ayat 1); Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (Statuta Komisariat Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Pengungsi), 1950 (Pasal 6 huruf B); Convention relating to the Status Refugees (Konvensi mengenai Status Pengungsi), 1951 (Pasal 1, huruf A, ayat (2)); dan Declaration on Territorial Asylum (Deklarasi tentang Suaka Teritorial), 1967 (Pasal 3 ayat 1). Praktik Negara-negara Pihak pada Konvensi mengenai Status Pengungsi, 1951 dan/atau Protocol relating to the Status of Refugees (Protokol mengenai Status Pengungsi) 1967, dalam menentukan status pengungsi orang-orang yang masuk atau berada di Negara Pihak yang bersangkutan juga menjadi pedoman bagi UNHCR dalam mengartikan istilah "*persecution*". *Ibid.*

10 *Ibid.*

“yang dimaksud dengan “persekusi” adalah perampasan hak asasi secara keras dan bertentangan dengan hukum internasional karena alasan identitas kelompok atau kolektivitas”.

Kelemahan dalam hukum formil

Isi UU No. 26/2000 memiliki banyak kelemahan secara hukum formil.¹¹ Antara lain kerancuan penjelasan tentang pengertian bukti permulaan yang cukup, sebuah hal yang sering menjadikan berkas hasil penyelidikan Komnas HAM bolak-balik antara Kejaksaan Agung dengan Komnas HAM. Istilah “penyelidikan” sebagaimana didefinisikan dalam Pasal 1 angka 5 dan sasaran penyelidikan dalam Pasal 19 ayat (1) huruf a dan Pasal 20 ayat (1), dirancukan oleh penjelasan Pasal 20 ayat (1), khususnya yang berkenaan dengan pengertian frasa “bukti permulaan yang cukup”.

Pasal 1 angka 5 menyebutkan “penyelidikan” sebagai “serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan ada tidaknya suatu peristiwa yang diduga merupakan pelanggaran hak asasi manusia yang berat guna ditindaklanjuti dengan penyidikan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini”. Definisi tersebut merupakan adaptasi dari Pasal 1 angka 5 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP). Sasaran tindakan yang dinamakan “penyelidikan” sama, yakni “peristiwa”. Sasaran “penyelidikan” adalah “peristiwa” dinyatakan lagi di dalam Pasal 19 ayat (1) huruf a, yang menyebutkan bahwa “dalam melaksanakan penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat yang berdasarkan sifat atau lingkungannya patut diduga terdapat pelanggaran hak asasi manusia yang berat”.

Penetapan bahwa peristiwa adalah sasaran penyelidikan ditegaskan lagi dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) yang menyatakan bahwa “Dalam hal Komisi Nasional Hak Asasi Manusia berpendapat

11 Lihat *Ibid.*

bahwa terdapat bukti permulaan yang cukup telah terjadi peristiwa pelanggaran hak asasi manusia yang berat, maka kesimpulan hasil penyelidikan disampaikan kepada penyidik”.

Rumusan Pasal 20 ayat (1) yang demikian jelas tersebut dengan sangat mudah dapat dimengerti maksudnya, yakni bahwa hal yang harus diperoleh penyidik adalah bukti permulaan yang cukup tentang terjadinya “peristiwa” (pelanggaran HAM yang berat). Namun konsistensi pengertian dan sasaran “penyelidikan”, sebagaimana terlihat dalam ketentuan Pasal 1 angka 5, Pasal 19 ayat (1) huruf a, dan Pasal 20 ayat (1), dirancukan oleh penjelasan Pasal 20 ayat (1), khususnya mengenai penjelasan “bukti permulaan yang cukup”.

Dijelaskan bahwa “bukti permulaan yang cukup” berarti “bukti permulaan untuk menduga adanya tindak pidana bahwa seseorang yang karena perbuatannya atau keadaannya, berdasarkan bukti permulaan patut diduga sebagai pelaku pelanggaran hak asasi manusia yang berat”. Dengan kata lain, tujuan penyelidikan adalah menemukan orang yang patut diduga sebagai pelaku tindak pidana HAM yang berat.

Kerancuan ini menjadi lebih parah dengan penjelasan selanjutnya Pasal 20 ayat (1) yang menyatakan bahwa “Dalam penyelidikan tetap dihormati asas praduga tak bersalah sehingga hasil penyelidikan bersifat tertutup (tidak disebarluaskan) sepanjang menyangkut nama-nama yang diduga melanggar hak asasi manusia yang berat sesuai dengan ketentuan Pasal 92 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM”.

Kerancuan ini telah menimbulkan permasalahan antara penyidik dan penyidik dalam hubungan dengan hasil penyelidikan sejumlah peristiwa yang oleh penyidik sudah terselesaikan. Penyidik, dengan berpegang pada pengertian “penyelidikan” sebagaimana ditetapkan dalam batang tubuh yang harus menjadi anutan dan pegangan, berpendirian bahwa tugas dan kewenangan penyidik terbatas pada menemukan ada atau tidaknya suatu

peristiwa yang diduga merupakan pelanggaran HAM yang berat. Jadi hasil penyelidikan tidak termasuk menemukan orang yang patut diduga sebagai pelaku, yang artinya tersangka, karena yang tersebut belakangan ini adalah tugas dan kewenangan penyidik.

Namun, penyidik justru lebih mengacu pada penjelasan Pasal 20 ayat (1) daripada aturan pokok yang tercantum dalam batang tubuhnya. Penyidik berpendapat bahwa menjadi tugas penyidik pula untuk menemukan tersangka dalam tindak pidana HAM yang berat.

Komnas HAM sebagai penyidik tak punya kewenangan upaya paksa

Pengalaman penyidik, terutama dalam proses penyelidikan Peristiwa Kerusuhan 13-15 Mei 1998, yang dilakukan pada Februari 2003-September 2003 menunjukkan ketidakberhasilan penyidik untuk mendatangkan sejumlah perwira militer atau polisi, atau yang sudah menjalani masa pensiun, guna dimintai keterangan atau kesaksian mereka. Situasi yang sama dihadapi penyidik dalam proses penyelidikan untuk penyelidikan Peristiwa Orang Hilang 1998, penyelidikan Peristiwa Talangsari 1998, dan penyelidikan Peristiwa Penembakan Misterius 1982-1985.

Dalam penyelidikan Peristiwa Kerusuhan 13-15 Mei 1998, setelah dua kali orang-orang yang dianggap mengetahui dan bertanggung jawab dipanggil tidak juga datang, penyidik meminta bantuan Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Pusat untuk memanggil para perwira militer secara paksa. Namun, Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menolak memenuhi permintaan Tim *Ad hoc* tersebut dengan alasan bahwa UU No. 26/2000 tidak memberi kewenangan kepada Komnas HAM sebagai penyidik untuk melakukan pemanggilan paksa. Kewenangan Komnas HAM untuk melakukan pemanggilan paksa diberikan oleh Pasal 95 UU No. 39/1999 dalam rangka pemantauan, dan bukan dalam rangka penyelidikan proyustisia menurut UU No. 26/2000.

Namun situasinya berubah pada waktu proses penyelidikan Peristiwa Wasior 2001-2002 dan Peristiwa Wamena 2003, yang dilakukan pada 17 Desember 2003—Juli 2004. Dalam proses penyelidikan ini semua pihak yang diminta datang oleh Tim *Ad hoc* untuk diminta keterangan atau kesaksiannya, termasuk militer dan polisi, memenuhi permintaan Tim *Ad hoc*. Perkembangan positif tersebut lebih didasarkan pada kemauan pihak militer dan polisi untuk tidak menyulitkan atau menghalangi proses penyelidikan yang dilakukan oleh Komnas HAM sebagai pelaksanaan mandat yang diberikan oleh undang-undang. Kesediaan itu bukan karena “ancaman” pemanggilan paksa oleh Komnas HAM, karena kewenangan demikian memang tidak ditentukan secara eksplisit dalam UU No. 26/2000.

Perkembangan itu dapat saja berubah di kemudian hari, karena memang UU No. 26/2000 secara eksplisit tidak memuat ketentuan yang memberikan kewenangan kepada Komnas HAM sebagai penyelidik untuk melakukan pemanggilan paksa. Tak adanya mandat pemanggilan paksa kepada Komnas HAM sebagai penyelidik oleh UU No. 26/2000 memang merupakan ironi karena dalam pelaksanaan fungsi pemantauan menurut UU No. 39/1999, yang bukan kegiatan penyelidikan proyustisia, Komnas HAM justru diberikan kewenangan pemanggilan paksa.

Berdasar UU No. 26/2000, penyelidik berwenang untuk memanggil pihak-pihak yang keterangan atau kesaksiannya diperlukan. Namun, dalam UU ini tidak dimuat ketentuan yang menetapkan pengenaan sanksi bagi pihak-pihak yang menolak panggilan penyelidik. Ketiadaan ketentuan mengenai kemungkinan pengenaan sanksi terhadap pihak-pihak yang menolak panggilan penyelidik menambah kelemahan UU No. 26/2000, sepanjang yang menyangkut proses pengumpulan keterangan dan kesaksian, karena selain tidak terdapatnya ketentuan yang memberi kewenangan kepada penyelidik untuk melakukan pemanggilan paksa, UU No. 26/2000 juga tidak memuat ketentuan tentang pengenaan sanksi

pada pihak-pihak yang menolak panggilan penyidik, dalam melaksanakan mandat penyidikannya (Pasal 18 huruf c, d, dan f UU No. 26/2000).

Sebagaimana dinyatakan dalam pasal 19 ayat (1),¹² UU No. 26/2000 tidak mengatur kewenangan Komnas HAM untuk melakukan pemanggilan paksa dalam proses penyidikan. Hal ini berbeda dengan ketentuan dalam UU No. 39/1999 dimana dalam Pasal 95 mengatur tentang kewenangan Komnas HAM untuk melakukan pemanggilan paksa dalam rangka pelaksanaan fungsi pemantauan.¹³ Upaya paksa diperlukan sebagai upaya terakhir setelah berbagai upaya yang telah dilakukan tidak berhasil. Tanpa kewenangan pemanggilan paksa maka hasil penyidikan kurang maksimal. Pemanggilan paksa ini dilakukan demi efektivitas dan kepastian hukum. Alasan yang memperkuat adanya kewenangan pemanggilan paksa adalah kenyataan bahwa besar kemungkinan yang dihadapi adalah penguasa dan jika tidak ada ketentuan yang memberi kewenangan memanggil paksa maka akan cenderung menolak.

Ketidakjelasan hubungan penyidik dan penyidik

UU No. 26/2000 jelas tidak mengatur kewenangan antara Komnas HAM sebagai penyidik dengan jaksa agung sebagai penyidik. Juga tak ada pengaturan terkait batas waktu bagi penyidik untuk mengembalikan hasil penyidikan kepada penyidik. Pasal 20 ayat (3) UU No. 26/2000 menetapkan bahwa, dalam hal

-
- 12 Pasal 19 ayat (1) huruf c dan d UU No. 26 tahun 2000: Dalam melaksanakan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, penyidik berwenang: c) **memanggil pihak pengadu, korban, atau pihak yang diadukan** untuk diminta dan didengar keterangannya. d) **memanggil saksi** untuk diminta dan didengar kesaksiannya.
- 13 Pasal 95 UU No. 26 tahun 2000: Apabila seseorang yang dipanggil tidak datang menghadap atau menolak memberikan keterangannya, Komnas HAM dapat meminta bantuan Ketua Pengadilan untuk pemenuhan panggilan secara paksa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

penyidik berpendapat hasil penyelidikan “kurang lengkap”, penyidik “segera” mengembalikan hasil penyelidikan kepada penyidik dengan petunjuk untuk dilengkapi dan “dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal diterimanya hasil penyelidikan, penyidik “wajib” melengkapi kekurangan tersebut.

UU No. 26/2000 hanya menetapkan batas waktu pelengkapan dan penyampaian kembali hasil penyelidikan kepada penyidik oleh penyidik, yaitu 30 (tiga puluh) hari. Tetapi UU No. 26/2000 hanya menetapkan waktu “segera” dan tidak menetapkan batas waktu yang jelas bagi penyidik untuk mengembalikan hasil penyelidikan kepada penyidik. Hal ini mengakibatkan ketidakpastian proses penyelesaian perkara pelanggaran HAM yang berat.

Sebagai contoh hasil penyelidikan Peristiwa Trisakti 1998, Semanggi 1998, dan Semanggi 1999, yang dikembalikan oleh penyidik kepada penyidik, untuk kedua kalinya, pada 13 Agustus 2002 dan yang kemudian disampaikan kembali oleh penyidik pada 28 November 2002. Namun, baru pada 8 Desember 2004, atau lebih dari 2 (dua) tahun setelah hasil penyelidikan disampaikan kembali kepada penyidik oleh penyidik, hasil penyelidikan dikembalikan lagi kepada penyidik. Hal demikian menunjukkan bahwa selama lebih dari dua tahun hasil penyelidikan berada di tangan penyidik tanpa kepastian.

Ketiadaan ketentuan tersebut mengakibatkan hasil penyelidikan yang dianggap “kurang lengkap” berada di tangan penyidik dalam waktu yang lama. Hasil penyelidikan Peristiwa Kerusuhan Mei 1998, misalnya, yang disampaikan penyidik kepada penyidik pada 13 September 2003, baru dikembalikan penyidik kepada penyidik dengan alasan “kurang lengkap” pada 3 Maret 2004 atau sekitar 5,5 (lima setengah bulan). Hasil penyelidikan Peristiwa Wasior 2001 – 2002 dan Peristiwa Wamena 2003, yang disampaikan penyidik kepada penyidik pada 3 September 2004, baru dikembalikan, karena alasan yang sama, kepada penyidik pada 30 November 2004, atau hampir 3 bulan

setelah hasil penyelidikan disampaikan kepada penyidik.

Hal yang memperparah kelemahan ini adalah bahwa pengembalian hasil penyelidikan semua peristiwa pelanggaran HAM yang berat yang pernah diselidiki selalu dilakukan dengan alasan bahwa hasil penyelidikan “kurang lengkap”. Namun, “kurang lengkap” yang dimaksud penyidik bukan sebagaimana dimaksud oleh penjelasan Pasal 20 ayat (3) UU No. 26/2000, yakni “belum cukup memenuhi unsur pelanggaran hak asasi manusia yang berat untuk dilanjutkan ke tahap penyidikan”.

Permintaan untuk “melengkapi” hasil penyelidikan yang selalu dilakukan oleh penyidik justru menyangkut hal-hal lain yang bersifat prosedural atau administratif, bukan masalah belum cukup dipenuhinya unsur pelanggaran HAM yang berat dalam hasil penyelidikan, sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 20 ayat (3) UU No. 26/2000. Kekeliruan demikian mengakibatkan tertunda-tundanya permulaan penyidikan. Oleh karena itu haruslah dinyatakan dalam hal ini bahwa pengembalian berkas hanya dimungkinkan bila penyidik menganggap bahwa hasil penyelidikan tidak memenuhi unsur tindak pidana hak asasi manusia yang berat.

Hal lain adalah tidak ada ketentuan mengenai batas waktu bagi penyidik untuk memulai penyidikan. Pasal 22 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU No. 26/2000 memang menetapkan batas waktu penyelesaian penyidikan, yakni 90 (sembilan puluh) hari. Perpanjangan penyidikan juga ditentukan 90 hari untuk perpanjangan pertama, dan 60 hari untuk perpanjangan kedua dan terakhir. Secara keseluruhan waktu penyidikan adalah 240 hari, atau 8 bulan. Namun UU No. 26/2000 tidak menetapkan batas waktu dimulainya penyidikan setelah hasil penyelidikan dianggap lengkap telah menimbulkan ketidakpastian proses penyelesaian tindak pidana HAM yang berat, khususnya pada tahap penyidikan.

Kelemahan lain adalah tidak ada ketentuan yang mengatur penyelesaian perbedaan pendapat antara penyidik dan penyidik.

UU No. 26/2000 memisahkan lembaga penyelidik dan penyidik dengan pertimbangan agar hasil penyelidikannya dapat dijamin objektivitasnya. Dengan demikian, UU No. 26/2000 tidak menganut konsep tradisional yang berlaku untuk penyelesaian tindak pidana biasa yang diatur oleh KUHP dan hukum acaranya diatur oleh KUHP, dan penyelidikannya adalah subsistem penyidikan.

Karena UU No. 26/2000 adalah *lex specialis*, berdasarkan pertimbangan dan dengan maksud khusus pula, penyelidikan dan penyidikan dilakukan oleh dua lembaga yang berbeda, maka penyelidikan menurut UU No. 26/2000 tidak dapat dipandang sebagai subsistem penyidikan. Akibatnya, dapat timbul situasi di mana simpulan penyelidik berbeda dengan simpulan penyidik mengenai ada atau tidaknya pelanggaran HAM yang berat dalam suatu peristiwa. UU No. 26/2000 tidak memuat ketentuan yang mengatur penyelesaian kemungkinan terjadinya perbedaan pendapat antara penyelidik dan penyidik sebagaimana digambarkan di atas. Situasi demikian akan menyebabkan terhentinya proses penyelesaian tindak pidana HAM yang berat.

Kelemahan prinsip *ne bis in idem*

Ne bis in idem merupakan asas hukum pidana yang bisa berlaku dalam berbagai kasus pidana termasuk kasus 'tindak pidana HAM yang berat'. Persoalannya adalah kasus-kasus yang diduga merupakan 'tindak pidana HAM yang berat' sering sudah ditangani oleh peradilan umum atau peradilan militer sebagai tindak pidana biasa. Proses hukum terhadap kasus-kasus tersebut sebagai penyelesaian tindak pidana HAM yang berat dianggap melanggar asas *ne bis in idem*. Hal ini telah menyebabkan terhambatnya atau tidak dapat dilakukannya proses penyelidikan kasus-kasus dugaan pelanggaran HAM yang berat oleh Komnas HAM.

Persoalan *ne bis in idem* muncul terutama berkaitan dengan adanya penolakan pemanggilan saksi-saksi dalam tahap penyelidikan dengan alasan *ne bis in idem*. Di sini terdapat pula

konflik yurisdiksi mengenai penyelesaian suatu kasus apakah masuk pengadilan militer, pengadilan umum maupun pengadilan HAM.

Dengan demikian konsep tentang *ne bis in idem* diperjelas, terutama mengenai bagaimana suatu kasus dapat dinyatakan berlaku *ne bis in idem* dan pada tahap mana prinsip *ne bis in idem* tidak dapat diberlakukan. Pengertian tentang *ne bis in idem* sendiri dapat dilihat dari ketentuan dalam Undang-Undang No. 39/1999.¹⁴ Pengertian *ne bis in idem* dipahami sebagai tidak adanya pengadilan lainnya atas perkara yang sama baik berdasarkan perkaranya/ peristiwa (*tempus* dan *locusdelictie*-nya) dan kesamaan pelaku, yang telah diadili sebelumnya dan mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Penekanan prinsip *ne bis in idem* ini adalah peristiwanya sama, pelakunya sama dan telah diadili dan ada putusan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*inkracht*).

Dalam 'tindak pidana HAM yang berat', penerapan asas *ne bis in idem* ini seharusnya terjadi bila peristiwa 'tindak pidana HAM yang berat' sudah diproses di pengadilan tindak pidana HAM yang berat, dan mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Hal ini berarti bahwa putusan telah diselesaikan dalam tahap kasasi atau tidak dilakukan upaya hukum lagi baik oleh jaksa maupun terdakwa. Dalam hal kasus masih diproses dan ada kemungkinan dakwaan penuntut umum batal menurut hukum atau tidak dapat diterima maka kemungkinan diajukan kembali kasusnya dapat dilakukan dan tidak bertentangan dengan asas *ne bis in idem*.

Persoalan yang muncul adalah berkaitan dengan kasus yang telah diperiksa oleh pengadilan lain. Hal ini menimbulkan pertanyaan tentang dapat tidaknya dilakukan penyelidikan atas suatu kasus yang dianggap "sama" baik *locus*nya maupun *tempus*nya, yang telah diperiksa oleh pengadilan lain. Pandangan

14 ¹⁵ Pasal 18 UU No. 39/1999 ayat (5): Setiap orang tidak dapat dituntut untuk kedua kalinya dalam perkara yang sama atas suatu perbuatan yang telah memperoleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

yang muncul menyatakan bahwa oleh karena 'tindak pidana HAM yang berat' bersifat *extra ordinarycrimes*, maka jika proses pemeriksaannya oleh peradilan lain dianggap tidak mampu (*unable*) atau tidak memiliki kemauan (*unwilling*) maka pemeriksaan kasus tersebut dapat dibuka kembali.

Statuta Roma juga memuat ketentuan serupa dengan menjelaskan adanya dua syarat untuk dapat diperiksanya sebuah kasus yang telah diperiksa oleh pengadilan lain, yaitu apabila pengadilan lain tersebut bertujuan melindungi orang yang bersangkutan dari tanggung jawab pidana atas kejahatan-kejahatan dalam yurisdiksi pengadilan itu atau tidak dilakukan secara independen atau memihak sesuai dengan norma-norma dari proses yang tepat yang dikenal oleh hukum internasional dan dilakukan dengan cara dimana dalam keadaan itu, tidak konsisten dengan maksud untuk membawa orang itu terhadap peradilan.

Kelemahan hukum acara

Dari sisi hukum acara seperti perlunya aturan prosedural yang bersifat khusus sebab standar hukum acara pidana biasa yang ada saat ini tidak mungkin dapat mencukupi tuntutan penanganan dan pemeriksaan tindak pidana yang luar biasa. Namun demikian, dalam hal tidak ditentukan lain, hukum acara atas perkara tindak pidana HAM yang berat dilakukan berdasarkan ketentuan hukum acara pidana yang berlaku, yaitu UU No. 8/1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Perlu ada prosedur khusus yang memperjelas kewenangan masing-masing lembaga penegak hukum yang diberikan mandat untuk menangani perkara tindak pidana HAM yang berat, mulai dari tahap penyelidikan hingga pemeriksaan di muka sidang. Tahap penyelidikan dan penyidikan menjadi wewenang Komnas HAM, penuntutan menjadi wewenang Jaksa Agung, dan pengadilan khusus yang memeriksa dan memutus perkara di bawah kewenangan dari Mahkamah Agung. Salah satu perubahan yang sangat penting

keberadaannya adalah adanya mekanisme penyelesaian perbedaan pendapat antara penyidik dan penuntut dalam hal melihat terpenuhinya persyaratan formil maupun kesimpulan ada tidaknya dugaan tindak pidana HAM yang berat.¹⁵

Sebagai penyidik, Komnas HAM untuk kepentingan penyidikan semestinya mempunyai kewenangan untuk melakukan penangkapan terhadap seseorang yang diduga kuat melakukan tindak pidana HAM yang berat berdasarkan bukti permulaan yang cukup. Tersangka yang dalam status masih aktif dalam kedinasan tidak dapat dikecualikan untuk dilakukan penahanan. Alasan bahwa status seorang tersangka yang mempunyai jabatan tertentu (baik sipil maupun militer) bukan menjadi alasan untuk tidak melakukan penahanan jika telah memenuhi persyaratan untuk dilakukan penuntutan. Tersangka yang masih menduduki jabatan tertentu dan melakukan tugas karena jabatannya demi kepentingan penyidikan wajib diberhentikan sementara dari jabatannya tersebut dan kemudian dilakukan penahanan.

Penyelidikan merupakan tahapan awal dari proses peradilan sebelum sampai ke tahap pemeriksaan pada sidang pengadilan. Dalam perkara tindak pidana HAM yang berat, tahap penyelidikan diberikan kepada lembaga khusus, dalam hal ini Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Hal ini berkaitan dengan

15 Pada 2005-2006 Mahkamah Agung dibantu Elsam dan disponsori The Asia Foundation dan Kedutaan Besar Kerajaan Denmark mencoba mengatasi ketidaksinkronan pengetahuan antara penyidik, penyidik, penuntut, dan hakim pengadilan HAM dan sekaligus mengatasi lemahnya hukum acara dalam UU No. 26/2000 dengan mempertemukan para pihak dan para ketua Pengadilan Negeri di sejumlah kota. Hasil diskusi tersebut menghasilkan 2 buku hijau yang diterbitkan pada 2006. Buku ini berjudul *Pedoman Unsur-Unsur Tindak Pidana Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat dan Pertanggungjawaban Komando*. Sedangkan untuk melengkapi kekosngan hukum acara pada pengadilan HAM, Elsam juga menyusun draft pedoman pelaksanaan beracara pada pengadilan HAM. Draft tersebut disiapkan untuk ditetapkan menjadi peraturan Mahkamah Agung. Tapi Mahkamah Agung saat itu enggan untuk menjadi pedoman pelaksanaan beracara ini menjadi pedoman baku bagi jajaran Mahkamah Agung.

kedudukan Komnas HAM, sebagaimana telah diatur dalam Pasal 75 Undang-undang Nomor 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa Komnas HAM sebagai lembaga independen yang setara dengan lembaga negara lainnya bertujuan mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan.

Kekhususan kewenangan yang diberikan kepada Komnas HAM untuk menyelidiki tindak pidana HAM yang berat adalah untuk menjamin adanya kemandirian dalam penyelidikan yang dilakukan sekaligus hasil penyelidikannya. Bahwa untuk mencapai hasil penyelidikan yang obyektif diperlukan satu lembaga yang bersifat independen, yang bebas dari intervensi politik dan birokrasi. Sebagaimana diketahui bahwa karakteristik pelaku yang diduga bertanggungjawab atas terjadinya tindak pidana HAM yang berat adalah pihak-pihak yang memiliki otoritas atas sumber daya politik, birokrasi, ekonomi, ataupun kekuatan bersenjata.

Pelaksanaan penyelidikan yang dilakukan oleh Komnas HAM adalah rangkaian dari tindakan dalam ruang lingkup projustisia. Hal ini berarti bahwa penyelidikan tersebut merupakan bagian dari proses peradilan sebelum dilakukan penyidikan oleh Jaksa Agung atau penyelidikan yang dilakukan sebagai bagian dari rangkaian penegakan hukum.

Penyelidikan yang dilakukan Komnas HAM berdasarkan pada adanya peristiwa yang timbul di dalam masyarakat yang berdasarkan sifat dan lingkungannya patut diduga terdapat tindak pidana HAM yang berat. Penyelidikan dapat dilakukan, baik atas laporan dan pengaduan dari masyarakat maupun atas inisiatif Komnas HAM. Hasil pemantauan yang dilakukan Komnas HAM

terhadap suatu peristiwa yang disimpulkan adanya indikasi kuat tindak pidana HAM yang berat menjadi dasar bagi Komnas HAM untuk melakukan penyelidikan proyustisia.

Kesimpulan

Melihat probematika pengadilan HAM di Indonesia saat ini, mau tidak mau kita harus menyorot carut-marutnya UU No. 26/2000. Untuk itu diperlukan peraturan penundang-undangan baru menggantikan Undang-Undang Nomor 26/2000 tentang Pengadilan HAM. Apalagi mengingat substansi perubahan yang perlu dilakukan mencapai lebih dari 50%.¹⁶ sehingga sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perlu dibuat undang-undang baru. Peraturan perundangan yang baru ini harus bisa menjamin terciptanya *integrated criminal justice system*.

Selain itu, pemerintah Indonesia juga perlu meratifikasi Statuta Roma. Hal ini diperlukan agar sistem pengadilan HAM yang ada di Indonesia memenuhi standar dan mekanisme hukum pidana internasional, dalam hal ini adalah Mahkamah Pidana Internasional. Di Indonesia, hingga saat ini, masih tersirat bahwa problematika pengadilan HAM masih sarat dengan problem politik. Banyak kalangan masih menilai bahwa campur tangan politik masih mewarnai proses menuju pengadilan HAM.¹⁷



16 Tim Komnas HAM, *op cit*.

17 Penilaian ini tentang kekecuan isi UU No. 26/2000 dan intensi campur tangan politik penguasa ini juga muncul dari mantan ketua MA, Dr. Harifin A. Tumpa. Baca Dr. Harifin A. Tumpa, S.H., M.H., *Peluang dan Tantangan Eksistensi Pengadilan HAM di Indonesia*, Prenada Media, Jakarta, 2010, hal. 128-177.

Daftar Referensi

Dokumen Yang Belum Diterbitkan:

Tim Komnas HAM, "Draft Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pengadilan Tindak Pidana Hak Asasi Manusia Yang Berat Komisi Nasional Hak Asasi Manusia", draft Agustus 2012.

Buku:

Tim Elsam, *Dokumentasi Proses Penyusunan Pedoman Pelaksanaan Beracara Pada Pengadilan Hak Asasi Manusia (Dalam Rangka Pembaruan Pengadilan Hak Asasi Manusia)*, Elsam, Jakarta, 2007.

Erasmus Cahyadi dan Edisius Riyadi (ed.), *Mahkamah Pidana Internasional: Statuta Roma, Hukum Acara, dan Unsur-Unsur Kejahatan*, Elsam, Jakarta, 2007.

Dr. Harifin A. Tumpa, S.H., M.H., *Peluang dan Tantangan Eksistensi Pengadilan HAM di Indonesia*, Prenada Media, Jakarta, 2010.

Koalisi Masyarakat Sipil untuk Mahkamah Pidana Internasional, *Jalan Panjang Menuju Ratifikasi ICC di Indonesia*, IKOHI, Jakarta, 2011.

HMA Kuffal, S.H., *Penerapan KUHAP Dalam Praktik Hukum* (Cetakan ke Sembilan), UMM Press, Malang, 2007.

Mahkamah Agung, *Pedoman Unsur-Unsur Tindak Pidana Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat dan Pertanggungjawaban Komando*, Mahkamah Agung, Jakarta, 2006.

Mahrus Ali dan Syarif Nurhidayat, *Penyelesaian Pelanggaran HAM Berat In Court System & Out Court System*, Gramata Publishing,

Jakarta, 2012.

Prof. A. Masyhur Effendi, S.H., M.S. dan Taufani Sukmana Evandri, S.H., M.H., *HAM Dalam Dimensi/Dinamika Yuridis, Sosial, Politik Dan Proses Penyusunan/Aplikasi HA-KHAM (Hukum Hak Asasi Manusia) Dalam Masyarakat*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2008.

Dr. Munir Fuady, S.H., M.H., LL.M., *Teori Hukum Pembuktian (Pidana dan Perdata)*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.

Randall Peerenboom, Carole J. Petersen and Alberth H.Y. Chen, *Human Rights in Asia: A Comparative Legal Study oh Twelfth Asian Jurisdiction, France and the USA*, Routledge, New York, 2006.

Steven R. Ratner & Jason S. Abrams, *Melampaui Warisan Nuremberg: Pertanggungjawaban Untuk Kejahatan Terhadap hak Asasi Manusia Dalam Hukum Internasional*, Elsam, Jakarta, 2008.

Dr. Suparman Marzuki, *Robohnya Keadilan: Politik Hukum HAM Era Reformasi*, Pusham UII, Yogyakarta, 2011.

Dr. Suparman Marzuki, *Pengadilan HAM di Indonesia: Melanggengkan Impunity*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2012.

Syawal Abdulajid, S.H., M.H. dan Ashar, S.H., M.H., *Pertanggungjawaban Pidana Komando Militer pada Pelanggaran Berat HAM (Suatu Kajian Dalam Teori Pembaharuan Pidana)*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2011.

Problematik Sengketa Pajak dalam Peradilan Pajak

Dr. H.M. Hary Djatmiko, S.H., M.S.



PENDAHULUAN

Sistem perpajakan di Indonesia yang menganut sistem *self assessment*, dimana pemerintah memberi kepercayaan dan tanggung jawab kepada Wajib Pajak melalui fungsinya untuk menghitung, memperhitungkan, dan membayar sendiri pajak yang terhutang, dan melaporkan kewajiban pajak tersebut melalui Surat Pemberitahuan (SPT) kepada Kepala Kantor Pelayanan Pajak atau Surat Pemberitahuan Pajak Daerah (SPTD) kepada Kepala Dinas Pendapatan Daerah¹ (Kepala Kantor Pelayanan Pajak Daerah) sesuai dengan jenis pajak dan batas waktu yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam mewujudkan dan menegakkan fungsi *budgetair* dan *regulerend* sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang

1 Dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 permasalahan Pajak Daerah ditangani oleh Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD).

Dasar 1945 dan Pasal 23 A (Amandemen Ketiga) Undang-Undang Dasar 1945 dipandang perlu melakukan tindakan penegakan dan perlindungan hukum bagi pencari keadilan khususnya Wajib Pajak. Sejalan dengan itu Undang-undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP) dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 dapat dilakukan melalui lembaga keberatan dan sengketa pajak. Dari uraian tersebut diatas, tercermin bahwa suatu sistem implementasi perpajakan terdapat kewenangan dan prosedur yang dilakukan oleh masing-masing pihak di antaranya :

A. Tax Authority (Kewenangan *fiscus*)

Tugas dan wewenang Pemerintah Pusat baik melalui Direktorat Jenderal Pajak maupun Direktorat Jenderal Bea dan Cukai bahkan untuk Pemerintah Daerah yaitu Gubernur/Bupati/Walikota, dalam rangka mengimplementasikan sistem *self assessment* di bidang perpajakan, di antaranya melakukan pengendalian administrasi pemungutan pajak yang menyangkut pembinaan, penelitian, pengawasan dan penerapan sanksi hukum baik bersifat administratif maupun pidana. Oleh karena itu, misi utamanya adalah meningkatkan kepatuhan secara sukarela (*voluntary compliance*) terhadap ketentuan pelaksanaan Undang-Undang Perpajakan agar dapat tercapai sebaik-baiknya. Untuk itu, Wajib Pajak harus percaya bahwa :(a) Undang-Undang Perpajakan dilaksanakan secara seragam (*uniform*), tidak pandang bulu, (b) siapa-siapa yang dengan sengaja melaporkan pajaknya dengan tidak sebenarnya akan diambil tindakan hukum. Kepercayaan masyarakat Wajib Pajak dalam mengimplementasikan sistem *self assessment* dapat dipelihara dan ditingkatkan dengan cara-cara : (a) menghukum siapapun yang melakukan tindak pidana perpajakan, (b) melaksanakan hukuman baik bersifat administratif maupun pidana kepada siapa saja yang melakukan pelanggaran, hal ini

merupakan *deterent effect*. Sedangkan implementasi pengayoman hukum, dalam lapangan hukum administrasi dilakukan tahapan melalui lembaga keberatan. Demikian juga upaya hukum keberatan di bidang perpajakan, dilakukan oleh Pengadilan Pajak yang disebut dengan sengketa pajak berupa banding atas ketetapan pajak atau gugatan atas pelaksanaan penagihan atau prosedur, kewenangan dan substansi yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan perpajakan.

B. Kewenangan Wajib Pajak

Yuridiksi atas kewenangan Wajib Pajak baik dalam lingkup hukum administrasi maupun perpajakan lebih menitikberatkan dan mengedepankan pada hal-hal yang berkaitan apa yang menjadi hak-haknya dan kewajiban-kewajiban². Dalam Implementasi di bidang hukum acara perpajakan sebagaimana telah digariskan pada Undang-Undang yang tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP), Penagihan Pajak dengan Surat Paksa (PPSP) dan Pengadilan Pajak. Terhadap Wajib Pajak yang melakukan pelanggaran hukum yang diancam dengan sanksi hukum baik bersifat administrasi maupun pidana.

Penegakan hukum (*law enforcement*) implementasinya dan keberadaannya, terletak pada fungsi *fiscus*. Apabila timbulnya *conflict of interest* dalam lapangan sengketa pajak dapat dilakukan juga dalam yurisdiksi peradilan pajak, sedangkan fungsi dan kompetensi peradilan umum yang bertalian dengan sanggahan atas kepemilikan berkaitan dengan penagihan eksekusi secara paksa dan bersifat privat serta pidana pajak berkaitan di antaranya dengan pemalsuan data, penggelapan.

2 Hak dan Kewajiban di bidang Perpajakan telah dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Hak dan Kewajiban berdasarkan Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2007 .

C. Kewenangan Lembaga Bank dalam Perpajakan

Kewenangan lembaga perbankan termasuk Kantor Pos Indonesia memiliki peran yang sangat penting, yaitu menghimpun dan melakukan penerimaan pembayaran atas setoran pajak berasal dari Wajib Pajak. Kekuasaan yang demikian diberikan oleh Undang-Undang Perpajakan, pada dasarnya merupakan kekuasaan hukum. Kewenangan menerima setoran pajak yang telah diberikan kepada lembaga perbankan tertentu, melalui berbagai pertimbangan bersifat teknis dengan tidak meninggalkan efisiensi dan faktor kemudahan serta kesederhanaan, bahwa Lembaga Bank yang telah ditunjuk tersebut oleh Menteri Keuangan pada dasarnya merupakan kuasa *comptabel* negara.

D. Kewenangan dan Prosedur Pengadilan Pajak

Pengadilan Pajak merupakan peradilan khusus dalam lingkungan peradilan tata usaha negara³, yang melaksanakan kekuasaan kehakiman bagi semua pihak yang mencari keadilan sesuai dengan Undang-Undang Perpajakan. Oleh karenanya, kewenangan hukum yang demikian, untuk menangani akan terjadinya *conflict of Interest* bagi pencari keadilan ditangani oleh Pengadilan Pajak guna memperoleh kepastian dan keadilan di bidang perpajakan. Mengingat bahwa Pengadilan Pajak adalah badan peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman bagi Wajib Pajak atau penanggung pajak yang mencari keadilan terhadap sengketa pajak sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak, sekaligus merupakan pengadilan yang memeriksa pada tingkat pertama dan terakhir. Prosedur penyelesaian sengketa pajak baik berupa banding maupun gugatan pajak dilakukan oleh Pengadilan Pajak dalam sidang terbuka untuk umum. Oleh karenanya, tugas dan wewenang untuk

3 Pasal 9A Undang-undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pokok Kekuasaan Kehakiman.

memeriksa dan mengadili sengketa pajak, berupa :

- a. Banding terhadap suatu keputusan pejabat yang berwenang yang dapat diajukan banding berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan;
- b. Gugatan terhadap pelaksanaan penagihan pajak atau terhadap keputusan pejabat yang berwenang yang dapat diajukan gugatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

E. Kewenangan dan Prosedur oleh Mahkamah Agung

Sistem peradilan pajak dalam kerangka konstitusi Negara Republik Indonesia, pada hakikatnya merupakan korelasi hukum, antara hubungan hukum yang terikat dalam Pasal 23 ayat (2) atau Pasal 23A dan Pasal 24 serta Pasal 25 UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen. Dalam ketentuan tersebut di atas, dinyatakan bahwa Pasal 23 ayat (2) yang menyebutkan bahwa *segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan Undang-Undang*, sedangkan Pasal 23A Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan “ *Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang*.”

Oleh karenanya Mahkamah Agung sebagai lembaga pengawasan peradilan, salah satu dari kekuasaan negara adalah kekuasaan yudikatif, berperan melakukan pengawasan terhadap jalannya peradilan dimana Pengadilan Pajak adalah lembaga kekuasaan kehakiman yang berpuncak pada Mahkamah Agung, telah terbukti diimplementasikan dalam ketentuan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak bahwa Mahkamah Agung melakukan pengawasan internal dalam pelaksanaan tugas yudisial. Dalam perkembangan ketatanegaraan melalui amandemen ketiga UUD 1945 ditegaskan bahwa jaminan kekuasaan kehakiman yang merdeka dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya. Di sisi yang lain,

kewenangan Mahkamah Agung pada khususnya terhadap implementasi hukum acara di bidang perpajakan di antaranya sebagai berikut:

- a. Secara umum, Mahkamah Agung bertugas melakukan pengawasan internal terhadap jalannya proses peradilan. Di samping itu, melakukan pemeriksaan tingkat kasasi dan peninjauan kembali, hak uji material terhadap produk hukum pemerintah berupa peraturan di bawah perundang-undangan.
- b. Secara khusus di bidang perpajakan, bertugas memeriksa dan memutus serta mengadili tentang Peninjauan Kembali berdasarkan ketentuan Pasal 77 ayat (3) dan Pasal 89 sampai dengan Pasal 93 UU Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak baik yang diajukan oleh Wajib Pajak maupun Pemerintah (Direktur Jenderal Pajak/ Direktur Jenderal Bea dan Cukai) untuk pajak pusat, dan (Gubernur/Bupati/Walikota) untuk pajak daerah.

Masing- masing yuridiksi atau lapangan kekuasaan tersebut tidak boleh ada campur tangan dari pihak manapun.

Apabila sejenak melihat latar belakang Pengadilan Pajak dengan merujuk pada ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 berikut Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, maka keberadaan Pengadilan Pajak di Indonesia bukan lembaga peradilan yang baru karena menurut historisnya diawali dari :

- a. *Ordonantie tot Regeling van het Beroep in Belastingzaken* Stbl. 1915 Nomor 707 dan kemudian disempurnakan dalam tahun 1927 yang mulai berlaku tanggal 1 Agustus 1927 (Stbl. 1927 Nomor 29) berkedudukan di Jakarta, yang kemudian pada Tahun 1950 lembaga ini berganti nama Majelis Pertimbangan Pajak (MPP) di bawah pengawasan Presiden, yang bertugas memberikan penilaian atas

pengajuan banding yang diajukan Wajib Pajak terhadap banding pajak yang oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku dimungkinkan untuk banding.

- b. Sejalan dengan ketentuan yang berlaku bahwa majelis ini, berwenang memeriksa dan memberi keputusan (*uitspraak*) tidak atas semua masalah pajak, baik pajak negara maupun pajak daerah, tetapi hanya atas surat banding mengenai pajak negara dan daerah sepanjang dalam peraturan perundang-undangan perpajakan tersebut memperkenankan banding ke Majelis Pertimbangan Pajak (MPP).

Selanjutnya, bila ditinjau dari susunan dan pengangkatan keanggotaan Majelis Pertimbangan Pajak, dapat disebutkan sebagai berikut :

- a. Majelis Pertimbangan Pajak terdiri dari seorang Ketua dan 4 (empat) orang anggota, dan MPP diperbantukan oleh Gubernur Jenderal (Presiden) seorang pegawai sebagai Sekretaris dan sebagai Sekretaris pengganti;⁴
- b. Ketua diangkat oleh Gubernur Jenderal (Presiden). Gubernur Jenderal (Presiden) menunjuk seorang anggota sebagai Ketua Pengganti⁵. Dahulu, untuk pertama kali

4 Pasal 2 ayat (1) dan ayat (8), *Raad van Beroep voor Belastingzaken*, Stbl.1927 No. 29 jo.Undang-undang No. 5 Tahun 1959-LN 1959 No. 13.

5 Pasal 2 ayat (2),*Raad van Beroep voor Belastingzaken*, Stbl.1927 No. 29 jo.Undang-undang No. 5 Tahun 1959-LN 1959 No. 13, dimana pada masa itu sebagai Ketua Pengganti ialah *Vice President van het Hoogerrechtshof van Nederlands Indie* (Wakil Ketua Mahkamah Agung), sehubungan perjalanan sejarah reorganisasi *Hoog Militair Gerechshof* (Makamah Militer Agung) dan penghapusan Kamar Ketiga Mahkamah Agung (*opheffing van de Derde Kamer van het Hooggerechtshof*), maka dengan *Ordoanttie Staatsblad* 1933 No. 6, yang menjadi Ketua MPP tidak harus Wakil Ketua Mahkamah Agung, tetapi seorang yang diangkat oleh Gubernur Jenderal (Presiden). dalam prakteknya yang menjadi Ketua MPP sampai tahun 1980 ialah Wakil Ketua Mahkamah Agung, kemudian baru dalam tahun 1980 yang menjadi Ketua bukan lagi Wakil Mahkamah Agung melainkan mantan Direktur Jenderal Pajak,(Bapak

yang diangkat menjadi Ketua MPP adalah *Directeur van Financien* (Menteri Keuangan) secara *ex-officio*⁶.

- c. Anggota MPP terdiri dari 4 (empat) orang dan terbagi 2 (dua) diusulkan dari Mahkamah Agung dan 2(dua) lainnya dari Kamar Dagang dan Industri (KADIN) serta setiap anggota usulan tersebut diangkat paling sedikit seorang anggota pengganti⁷. Sedangkan Pegawai dalam lingkungan Departemen Keuangan tidak dapat diangkat menjadi anggota atau anggota pengganti⁸.

Sekretaris dan Sekretaris Pengganti tidak termasuk dalam keanggotaan MPP. Berbeda dengan peradilan pada umumnya bahwa Sekretaris MPP di sini merangkap sebagai Panitera MPP⁹. Jadi Sekretaris MPP itu merangkap sebagai Panitera, mempunyai tugas mengadministrasikan surat banding yang masuk ke MPP, menghadiri sidang-sidang dan mencatatnya, membuat konsep Surat Keputusan Majelis, dan bahkan menjadi saksi ahli *ex officio* (membuat Nota Usulan Penyelesaian Perkara).

Soerjono).

- 6 Sehubungan pengangkatan tersebut, kalangan pimpinan perusahaan Belanda dan Inggris memprotesnya, karena keputusan terhadap peradilan doleansi berada ditangan *Directeur van Financien*, yang pada akhirnya dilimpahkan kepada *Hoofd Inspecteur van Fiancien* (Direktur Jenderal Pajak).
- 7 Pasal 2 ayat (4), *Raad van Beroep voor Belastingzaken, Stbl.1927 No. 29 jo. Undang-undang No. 5 Tahun 1959-LN 1959 No. 13.*
- 8 Pasal 3 ayat (4), *Raad van Beroep voor Belastingzaken, Stbl.1927 No. 29 jo. Undang-undang No. 5 Tahun 1959-LN 1959 Nomor 13*
- 9 Bandingkan dengan Mahkamah Agung bahwa Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung merangkap sebagai Panitera Mahkamah Agung. Sedangkan tugas Sekretaris MPP yang paling pokok adalah mengadministrasikan Surat Banding (*Boeroepschrift*) dari Wajib Pajak, Surat Uraian (*Verhoogschrift*) dari Direktur Jenderal Pajak dan Surat Bantahan (*Verweerschrift*) dari Wajib Pajak. Dari hasil pengolahan akan berupa Nota usulan penyelesaian Masalah banding yang diajukan oleh Wajib Pajak. Selanjutnya, Nota tersebut disampaikan kepada Ketua MPP dan para anggota untuk dipelajari, kemudian disidangkan pada hari yang telah ditentukan. Hasil dari sidang berupa keputusan, disiapkan oleh Sekretaris dalam bentuk Konsep Keputusan Majelis.

2. Kompetensi Majelis Pertimbangan Pajak (MPP)

Sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya bahwa MPP sebagai lembaga peradilan pajak di Indonesia yang mulai berdiri pada tahun 1915, pertama kali menangani masalah pajak negara. Kemudian sejak diundangkan *de ordonantie tot regeling voor het beroep in belastingzaken* ditetapkan kembali tanggal 27 Januari 1927, *Staatsblad* No. 29 dan kemudian tepatnya mulai tahun 1930 menangani juga masalah-masalah pajak daerah. Dalam perkembangannya lembaga peradilan pajak ini, kompetensi dalam penyelesaian banding pajak bila dikaitkan dengan implementasi peraturan perundangan perpajakan yang berlaku dapat dikelompokkan dalam tiga bagian yaitu : pertama, Sebelum Reformasi Perpajakan tahun 1983, kedua, setelah reformasi perpajakan tahun 1983-1994, ketiga, Pasca Reformasi tahun 1994 , keempat, Pasca Tax Revision 2000, 2007 yang akan diuraikan berikut ini.

A. Sebelum Tax Reform 1983.

a). Periode 1927 - 1950

Keputusan mengenai sengketa pajak semenjak berdirinya *de ordonanctie tot regeling voor het beroep in belastingzaken* tanggal 27 Januari 1927, *Staatsblad* No. 29 sampai dengan tahun 1950 mula-mula hanya memeriksa dan memutuskan masalah jenis pajak langsung saja.

Sedangkan untuk pajak tidak langsung lainnya karena peraturan perundang-undangan pajak tersebut tidak memberikan peluang untuk banding ke MPP. Namun diberikan peluang untuk langsung dapat mengajukan sanggahan ke Pengadilan Negeri¹⁰. Mengingat dalam ketentuan *Staatsblad* 1936 No. 692

10 Hal ini dilatar belakangi oleh beberapa kebiasaan di Negeri Belanda bahwa Undang-undang MPP Nederland (*Wet op de Raden van Beroep voor Directe Belastingen, Nederland, Stbl. 1914 No.564*) yang secara tegas menagani pajak langsung saja (*Directe Belastingen*), karena masalah pajak tidak langsung

masalah pajak tidak langsung (Bea Meterai dan Bea Balik Nama) dapat mengajukan alternatif pilihan gugatan ke pengadilan negeri melalui 2 (dua) macam prosedur berikut ini yang berupa, prosedur sanggahan (*verzet procedure*) dan penuntutan kembali (*teugvorderingsprocedure*), misalkan Wajib Pajak dengan Bea Balik Nama Rp. 100 juta, di mana pajak tersebut harus dibayar SKUM BBN (Surat Kuasa Untuk Menyetor Bea Balik Nama), sedangkan menurut perhitungan Wajib Pajak seharusnya Rp. 75 juta, masalah tersebut dapat diajukan keberatan ke Kantor Pajak, kemudian MPP, dan dapat juga ke Pengadilan Negeri. Kalau Wajib Pajak memilih prosedur penuntutan kembali maka ia harus membayar dahulu seluruh jumlah Rp. 100 juta, kemudian mengajukan tuntutan kembali Rp. 25 juta berdasarkan Pasal 1359 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, mengingat pembayaran yang tidak diwajibkan dapat dilakukan penuntutan kembali. Sedangkan kalau Wajib Pajak memilih prosedur sanggahan, maka ia tidak membayar sama sekali, dan akan diterbitkan dan ditagih dengan Surat Paksa sebesar Rp. 100 juta. Atas dasar Surat Paksa tersebut Wajib Pajak dapat mengajukan sanggahan ke pengadilan negeri bahwa jumlah pajak yang terdapat dalam Surat Paksa tidak benar¹¹.

Terhadap pajak-pajak negara (Pajak Pendapatan/ *Inkomsten Belastingen*, Pajak Perseroan/ *Vennootschaps Belasting*, Pajak Rumah Tangga/ *Personele Belasting* dan *Verponding*) yang dapat diajukan

di Indonesia seperti : Bea Masuk, Cukai, Bea Meterai dan Bea Balik Nama tidak dapat diajukan banding ke MPP, karena undang perpajakan yang bersangkutan tidak memperkenankan banding ke MPP

- 11 Bandingkan dengan pendapat dari W.P.Prins, *Het Belastingrecht voor Indonesië*, bahwa masalah pajak yang dapat diajukan ke Pengadilan Negeri tidaklah masalah pajak yang tegas-tegas dapat diajukan ke Pengadilan Negeri seperti masalah Bea Meterai dan Bea Balik Nama yang di atur dalam Pasal 119 huruf a,b,c Aturan Bea Meterai 1921 dan Pasal 20 huruf a, b dan c dari Bea Balik Nama 1924 No. 291, tetapi juga semua masalah baik Pajak Langsung yang tidak dapat diajukan keberatan dan/atau banding ke Majelis Pertimbangan Pajak, dapat diajukan ke Pengadilan Negeri, meskipun peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak mengaturnya.

banding ke Majelis Pertimbangan Pajak ada dua kelompok ialah kelompok mengenai ketetapan (*aanslag*) dan kelompok mengenai keputusan (*uitspraak, beschikking, beslissing*; istilahnya bermacam-macam tergantung ordonansi pajak yang bersangkutan). Dalam praktik, banding atas keputusan mengenai macam-macam masalah perpajakan yang paling banyak adalah banding atas keputusan mengenai keberatan terhadap Surat Ketetapan Pajak, dan mengenai pajak-pajak daerah yang dapat diajukan ke MPP hanya ada satu macam saja, ialah atas keputusan (*beslissing*) dari Dewan Propinsi (*Provinciale Raad*) mengenai pajak propinsi (misalnya pajak jalan propinsi) atau atas keputusan Kepala Daerah setempat (*Hoofd van gewestelijke bestuur*) atas keberatan terhadap besarnya pajak (misalnya pajak kendaraan bermotor). Tidak ada terhadap Surat Ketetapan Pajak atas Pajak Daerah yang dapat diajukan banding langsung ke MPP.

b). Periode 1951 - 1983

Awal tahun 1951 Pemerintah Indonesia telah memungut Pajak atas Peredaran (*Omzet Belastingen*) dan Pajak Penjualan (*Verkoop Belasting*). Mekanisme memungut pajak menurut ketentuan Pasal 17 Undang-undang Pajak Penjualan 1951, bahwa pabrikan/pengusaha yang keberatan terhadap besarnya pajak ditagih dengan SKP dapat mengajukan keberatan. Kemudian terhadap keputusan keberatan tersebut, pabrikan/pengusaha dapat mengajukan banding ke MPP, bahkan keberatan terhadap besarnya pajak yang ditagih dengan Surat Ketetapan Pajak Tagihan Tambahan (SKP TT), dapat banding langsung ke MPP.

Pada tahun 1970, Pemerintah telah mengundang Undang-Undang No. 10 Tahun 1970; LN 1970 No. 45 tentang Pajak atas Bunga, Deviden dan Royalty, dan terhadap badan/pengusaha yang memberikan bunga, deviden dan royalty diwajibkan memotong pajaknya. Apabila pemotongan dan penyetorannya tersebut tidak benar atau kurang, maka kekurangannya ditagih dengan SKP TK

(Surat Ketetapan Pajak Tagihan Kemudian), di sini lah pertama kali sebetulnya sistem *self assessment* telah diterapkan.

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Pajak Bunga Deviden dan Royalty (PBDR) 1970, terhadap pengusaha/badan yang diwajibkan memotong pajak atas PBDR, tetapi tidak/kurang memotong dan tidak/kurang menyetor ke Kas Negara, yang kemudian pajak yang tidak/kurang disetor itu ditagih dengan Surat Ketetapan Pajak Tagihan Kemudian (SKP TK), maka pengusaha/badan tersebut dapat mengajukan banding langsung ke Majelis Pertimbangan Pajak.

c). Periode 1984 (setelah Tax Reform) sampai dengan diberlakukan UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara berlaku efektif tahun 1991.

Seperangkat aturan hukum dalam ketentuan formal perpajakan yang diatur melalui Undang-undang No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP) telah ditegaskan bahwa dalam Pasal 49 menekankan adanya *lex generalis*, sedangkan Undang-Undang PPh 1984, UU PPN 1984 dan UU No. 12 Tahun 1985 tentang PBB merupakan *lex specialis*. Mekanisme banding dalam praktek *official assessment* diwujudkan dalam bentuk Surat Ketetapan Pajak, yang dalam hukum administrasi diwujudkan dalam *Beschikkingen* (keputusan/ketetapan).

Dalam sistem *self assessment*, wujud *Beschkkingen* (keputusan/ketetapan) diatur dalam Pasal 25 Undang-Undang No. 6 Tahun 1983, LN-1983 No. 49, pada dasarnya Wajib Pajak dapat mengajukan keberatan setelah memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan, dan menurut Pasal 27 ditegaskan bahwa apabila wajib pajak tidak puas dengan keputusan yang ditetapkan oleh Pemerintah (Direktorat Jenderal Pajak) dapat diajukan banding ke Majelis Pertimbangan Pajak (MPP) terhadap keputusan atau penetapan pajak sebagai berikut :

- a. Surat Pemberitaan (SPb) ;
- b. Surat Ketetapan Pajak (SKP);
- c. Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar/Tambahan (SKPKB/T);
- d. Surat Keputusan Kelebihan Pembayaran (SKKP);
- e. Pemotongan atau pemungutan oleh Pihak Ketiga;

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, terhadap wajib pajak yang tidak puas atas keputusan keberatan terhadap ketetapan pajaknya, sejak reformasi perpajakan sampai dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, maka permohonan banding tetap diajukan banding ke Majelis Pertimbangan Pajak (MPP) sebagai satu-satunya lembaga banding pajak, mengingat dalam UU No. 5 Tahun 1986 tidak mencabut tentang UU Majelis Pertimbangan Pajak.

Sejalan dengan perkembangan ekonomi dan pembangunan nasional, keberadaan lembaga ini telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1959 dan kemudian melalui Paket Dereglulasi Ekonomi 7 Juni 1997 keberadaan lembaga ini menjadi Badan Penyelesaian Sengketa Pajak (BPSP) yang dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1997 Lembaran Negara 1997 Nomor 40. Lembaga ini memiliki kompetensi menggantikan kedudukan Majelis Pertimbangan Pajak (MPP) dan Lembaga Peradilan Bea dan Cukai (dahulu :Komisi Doane) sebagaimana diatur *Rechten Ordonnantie* bahkan dalam Pasal 17 dan Pasal 93 serta Pasal 95 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 dapat diajukan banding dan Pasal 14 ayat (4), Pasal 43 B dan Pasal 43 C Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai yang telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2007 dapat diajukan gugatan, keduanya ke Pengadilan Pajak. Sedangkan khusus untuk Pajak Daerah sejak diberlakukan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 jo Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 yang telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, maka Wajib Pajak yang tidak puas dengan

Keputusan Kepala Daerah terhadap Keputusan Keberatan dapat diajukan banding baik pada era Badan Penyelesaian Sengketa Pajak (BPSP) maupun Pengadilan Pajak.

Dalam perjalanan historis hukum lembaga BPSP yang digantikan dengan Pengadilan Pajak hanya berumur 4 Tahun, 4 bulan dan 11 hari (dihitung sejak lahirnya UU BPSP sampai dengan UU Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak yang mulai berlaku sejak diundangkan tanggal 12 April 2002). Lembaga Pengadilan Pajak ini secara struktural para hakimnya di bawah pembinaan dan kekuasaan Mahkamah Agung sesuai dengan konstitusi Pasal 24 dan 25 UUD 1945 dan UU Nomor 14 Tahun 1970 jo UU Nomor 35 Tahun 1999 jo UU Nomor 48 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 jo Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, dimana dalam ketentuan pasal 5 ayat (1) dan Pasal 11 ayat (1) serta memiliki korelasi hukum dengan implementasi Pasal 77 ayat (3) UU Nomor 14 Tahun 2002 ditegaskan pembinaan dan pengawasan umum terhadap Hakim Pengadilan Pajak dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Sejalan dengan reformasi di bidang peradilan maka Pengadilan Pajak sebagai Peradilan Khusus telah tercermin dalam Pasal 1 angka 8 dari Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, disebutkan bahwa Pengadilan Khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada dan di bawah Mahkamah Agung yang diatur dengan Undang-Undang. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, telah menyebutkan secara eksplisit bahwa Pengadilan Pajak sebagai pengadilan khusus. Hal ini terbukti dalam ketentuan Pasal 1 angka 5 dan Pasal 9A ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang PTUN disebutkan bahwa yang dimaksudkan dengan Pengadilan Khusus

dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, telah dituangkan dalam Penjelasannya yang berbunyi “Pengadilan khusus merupakan diferensiasi atau spesialisasi di lingkungan peradilan tata usaha negara, misalnya pengadilan pajak”.

B. Keberatan Pajak

Secara yuridis, Wajib Pajak mengajukan keberatan karena diawali dari perbedaan pandangan dan penafsiran serta penerapan yuridis fiskal dalam menafsirkan atas implementasi peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan khususnya akibat dari hasil pemeriksaan pajak melalui penerbitan Surat Ketetapan Pajak.

Dalam kerangka berpikir berdasarkan prinsip perlindungan hukum, maka Wajib Pajak dapat mengajukan keberatan (*Bezwaar*) terhadap suatu “*beschikking*”, yang merasa haknya dirugikan di bidang perpajakan melalui mekanisme yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan sebagai berikut :

a. Keberatan Atas Pajak Penghasilan

Dalam ketentuan yang berlaku, maka secara normatif, munculnya Keberatan Pajak diawali dari efektivitas fungsi *self assessment* yaitu, melalui pengawasan terhadap penelitian formal SPT, pemeriksaan pajak dimana Surat Pemberitahuan (SPT) yang telah disampaikan oleh Wajib Pajak kepada fiskus (Kantor Pelayanan Pajak) apabila setelah dilakukan perhitungan kembali dari hasil pemeriksaan, maka berlandaskan pada Penghasilan Bruto dikurangi dengan pembebanan pembiayaan maka mendapatkan penghasilan netto dikalikan dengan tarif pajak sehingga terdapat jumlah pajak yang kurang/tidak dibayar atas (penetapan pajak terutang). Oleh karenanya, Kepala Kantor Pelayanan Pajak dalam menerbitkan Surat Ketetapan Pajak (SKP) ini dapat berupa SKP Nihil, SKP Lebih Bayar, SKP Kurang Bayar (SKPKB), SKP Kurang Bayar Tambahan (SKPKBT) dimulai dari uji kepatuhan atas pelaksanaan undang-

undang di bidang perpajakan yang merupakan penuangan dari Laporan Hasil Pemeriksaan Pajak dan Kertas Kerja Pemeriksaan.

Awal inilah seringkali terjadinya *conflict of interest* dalam penetapan besarnya pajak, yaitu mengenai terjadi perbedaan perhitungan besarnya pajak yang seharusnya terutang dan seharusnya dibayar oleh Wajib Pajak, melalui penerbitan surat ketetapan pajak yang dikeluarkan oleh fiskus. Apabila hasil pemeriksaan pajak melalui penerbitan Surat Ketetapan Pajak merupakan pemenuhan atas kepatuhan perwujudan dari keadilan bagi Wajib Pajak, maka ketidakpuasan Wajib Pajak dalam memenuhi kewajiban pajak tersebut memiliki hak untuk pengajuan keberatan, jika dipandang beban utang pajak tidak sesuai dengan daya pikulnya. Keberatan Pajak yang ditimbulkan pada dasarnya merupakan konflik hukum keperdataan dalam lapangan bidang hukum publik, sehingga perselisihan yang timbul merupakan yurisdiksi peradilan dalam bidang pajak, yang hanya dapat dilakukan di Pengadilan Pajak.

Secara umum, bagi Wajib Pajak yang dapat mengajukan keberatan baik untuk Pajak Penghasilan (PPh) maupun Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah (PPN & PPnBM) dan Pajak Tidak Langsung lainnya. Dalam ketentuan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP), di antaranya disebutkan bahwa Keberatan Pajak hanya dapat diajukan oleh Wajib Pajak atas suatu Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar, Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan, Surat Ketetapan Pajak Lebih Bayar, Surat Ketetapan Pajak Nihil, dan Pemptongan atau Pemungutan melalui pihak ketiga berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan.

Selanjutnya, tata cara pengajuan dan penyelesaian keberatan diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan, antara lain mengatur tentang pemberian hak kepada Wajib Pajak untuk hadir memberikan

keterangan atau memperoleh penjelasan mengenai keberatannya. Keputusan Direktur Jenderal Pajak atas keberatan Wajib Pajak, kemungkinan akan memberikan akibat hukum berupa :

- a. mengabulkan seluruhnya;
- b. mengabulkan sebagian;
- c. menolak, atau
- d. menambah besarnya jumlah Pajak yang terutang.

b. Keberatan Atas Nilai Kepabean Dan Cukai

Sebagaimana dimaklumi bahwa sejak 1 Januari 1989 sistem Tarif Bea Masuk Indonesia berasal dari Sistem Tarif Bea Masuk berdasarkan CCCN (*Customs Cooperation Council Nomenclature*) beralih ke HS (*The Harmonized Commodity Description and Coding System*), dimana pada tanggal 14 Juni 1993 di Brussel Belgia telah diterima *International Convention* dan mendapatkan pengesahannya di Indonesia melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 1993 tanggal 15 Mei 1993 tentang Pengesahan *International Convention The Harmonized Commodity Description and Coding System beserta Protokolnya*, yaitu suatu Nomenklatur yang disusun oleh *Customs Cooperation Council (CCC)* atas dasar perpaduan dari CCCN (*Customs Cooperation Council Nomenclature*) dengan *Standart International Trade and Classification (STIC) Revision 2*. Dalam rangka kepentingan kepabeanan yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai adalah untuk pengklasifikasian dan penomoran barang dalam perdagangan Internasional, yang sekaligus merupakan nomenklatur yang terdiri dari pos-pos dan sub posnya dan angka penunjuknya, catatan bagian, catatan bab dan catatan subpos dan ketentuan umum untuk keperluan penafsiran HS yang telah dimuat ketentuan Konvensi. Sedangkan untuk kepentingan tarif pabean dan statistik perdagangan HS (*The Harmonized Commodity Description and Coding System*) bertujuan di antaranya untuk :

- a. memberikan keseragaman secara internasional penggolongan barang dalam Tarif Pabean;
- b. memudahkan dalam mengumpulkan, menganalisis dan membuat perbandingan statistik perdagangan dunia;
- c. memberikan sistem internasional yang resmi untuk pemberian kode penjelasan dan penggolongan barang untuk tujuan perdagangan seperti misalnya tarif pengangkutan, keperluan pengangkutan, dokumentasi dan lain sebagainya.

Oleh karena itu, kewenangan Direktur Jenderal Bea dan Cukai dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 dalam memutuskan keberatan dikelompokkan pada hal-hal berikut ini :

- a. Pasal 17 ayat (1) UU Kepabeanan yang menyebutkan menetapkan kembali Tarif dan Nilai Pabeanan dalam jangka waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak tanggal Pemberitahuan Impor Barang (PIB), selanjutnya Pasal 17 ayat (2) UU Kepabeanan menyebutkan bahwa penetapan kembali oleh Direktur Jenderal Bea dan Cukai mengenai tarif dan nilai pabeanan (penetapan hasil audit atas tarif dan/atau nilai pabean) yang mendasarkan pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 125/PMK.04/2007 dan Nomor 51/PMK.04/2008;
- b. Pasal 93 ayat (1) dan ayat (2) UU Kepabeanan mengenai Keberatan terhadap Penetapan Tarif dan Nilai Pabean oleh Pejabat Bea Cukai/KPBC dalam jangka waktu 60 hari, kemudian memutuskan keberatan Pasal 93 ayat (1) dalam jangka waktu 60 hari sejak diterimanya keberatan.

Yang dimaksud Tarif di sini yaitu, (a) berdasarkan Klasifikasi 10 Digit Harmonized System dan (b) Tarif Persentase (%) terbagi dalam :

- b.1. tercetak di BTBMI 2007 terdiri dari Tarif Umum Bea Masuk, Tarif BM Asean, Tarif PPN dan Tarif PPN BM.

- b.2. tidak tercetak di BTBMI 2007 terdiri dari Tarif Anti Dumping, Imbalan, Tindakan Pengamanan, Pembalasan, Asean-China FTA, Indonesia Japan EPA, Asean – Korea FTA, Anggota Baru ASEAN.

Terhadap Klasifikasi 10 Digit Harmonized System langkahnya:

- a. Periksa Identifikasi Barang terdiri Bahan Baku, Proses Pembuatan, Kegunaan, Cara Kerja, Fungsi Barang, Spesifikasi Teknis, Artikel Number, Type, Model, VIN (Vehicle Identification Number) untuk kendaraan bermotor, Hasil Uji Laboratorium dan Brosur.
- b. Periksa Bab/Chapter terkait pada BTBMI 2007.
- c. Periksa Isi Bab/Chapter tersebut.
- d. Ketentuan untuk menginterpretasi catatan-catatan pada :

Bagian	Bab	Sub Pos	Sub Pos ASEAN	Pos Tarif
2 Digit	4 Digit	6 Digit	8 Digit	10 Digit Nasional
87	87.02	87.02.90	87.02.90.91	87.02.90.91.10

Dari uraian tersebut di atas, tentukan pos yang tepat untuk klasifikasi barangnya.

Sedangkan Nilai Pabean pada dasarnya yang dipergunakan untuk menghitung Bea Masuk adalah nilai transaksi barang yang penggunaannya melalui Metode I s.d. Metode VI.

- a. Metode I adalah metode transaksi dari barang yang bersangkutan yaitu nilai transaksi berupa harga yang dibayar atau yang seharusnya dibayar oleh pembeli kepada penjual atas barang yang dijual untuk di ekspor ke daerah Pabean ditambah dengan :

1. Biaya yang dibayar oleh pembeli yang tercantum dalam harga berupa komisi dan jasa (kecuali komisi pembelian), biaya pengemasan serta pengepakan;
 2. Nilai barang dan jasa berupa material yang terkandung dalam barang yang diimpor, peralatan, cetakan dan barang-barang yang digunakan untuk membuat barang impor, material yang digunakan untuk membuat barang impor, teknik, pengembangan, karya seni, desain, perencanaan.
 3. Royalti dan biaya lisensi;
 4. Nilai setiap bagian dari hasil pendapatan yang diperoleh pembeli untuk disampaikan langsung kepada penjual;
 5. Biaya transportasi barang impor yang dijual;
 6. Biaya pemuatan, pembongkaran dan penandatanganan yang berkaitan dengan pengangkutan barang impor ke pelabuhan atau tempat impor di daerah pabean.
 7. Biaya asuransi.
- b. Metode II adalah penetapan nilai pabean berdasarkan transaksi barang identik. Barang identik memiliki ciri bahwa kedua barang sama dalam segala hal, setidaknya tidaknya karakter fisik, kualitas, dan reputasi sama serta diproduksi oleh produsen sama di negara yang sama, atau diproduksi oleh produsen lain di negara yang sama, dengan syarat negara asal sama, jangka waktu 30 hari (tgl PIB ke tgl PIB), dalam tingkat perdagangan yang sama.
- c. Metode III adalah penetapan nilai pabean berdasarkan nilai transaksi barang serupa. Yang dimaksudkan barang serupa yaitu, kedua barang memiliki karakter fisik dan

komponen nilai material yang sama, sehingga dapat menjalankan fungsi yang sama, dan secara komersial dapat dipertukarkan, serta memiliki karakteristik (a) diproduksi oleh produsen yang sama di negara yang sama, atau (b) diproduksi oleh produsen lain di negara yang sama.

- d. Metode IV adalah metode deduksi berdasarkan harga jual barang yang bersangkutan, barang impor barang identik, barang impor barang serupa di pasar dalam daerah Pabean dikurangi biaya pengeluaran antara lain komisi/keuntungan, transportasi, asuransi, Bea Masuk dan Pajak.
- e. Metode V adalah metode komputasi berdasarkan penjumlahan harga meliputi bahan baku, biaya proses pembuatan, biaya/pengeluaran lainnya sampai barang tersebut tiba di pelabuhan atau tempat impor di Daerah Pabean.
- f. Metode VI adalah penerapan atas metode tersebut di atas, yaitu metode II, III, IV dan V secara fleksibel atas negara asal dan jangka waktunya tidak boleh lebih dari 90 hari. Penetapan tersebut tidak diizinkan berdasarkan :
 1. Harga jual barang produksi dalam negeri;
 2. Suatu sistem yang menentukan nilai yang lebih tinggi apabila ada dua alternatif nilai pembandingan;
 3. Harga barang dipasarkan dalam negeri pengekspor;
 4. Biaya produksi, selain nilai yang dihitung berdasarkan metode komputasi yang ditentukan untuk barang identik atau serupa;
 5. Harga barang yang diekspor ke suatu negara selain ke Daerah Pabean;

6. Harga patokan;
7. Nilai yang ditetapkan dengan sewenang-wenang atau fiktif.

Dalam rangka menetapkan nilai pabean, Pejabat Bea dan Cukai melakukan penelitian terhadap pemberitahuan nilai pabean yang tertera dalam Pemberitahuan Impor Barang (PIB) dan semua dokumen yang menjadi lampirannya. Penelitian terhadap nilai pabean dimaksud dilakukan melalui hal-hal berikut ini :

1. Penelitian kewajaran pemberitahuan nilai pabean yang tertera pada PIB.
 2. Penelitian profil Importir terhadap PIB yang nilai pabeannya tidak wajar atau tidak ditemukan data pembanding barang identik.
 3. Penelitian pemenuhan ketentuan nilai pabean terhadap PIB yang nilai pabeannya tidak wajar atau tidak ditemukan data pembanding barang identik dan hasil penelitian profil
- c. Pasal 93A ayat (4) UU Kepabeanan yaitu Keberatan terhadap Penetapan Pejabat Bea dan Cukai/KPBC selain Tarif dan Nilai Pabean dalam jangka waktu 60 hari dan memutuskan keberatan Pasal 93A ayat (1) dalam jangka waktu 60 hari sejak diterimanya keberatan.
 - d. Pasal 94 ayat (2) UU Kepabeanan yaitu keberatan terhadap Sanksi Administrasi berupa Denda, dalam jangka waktu 60 hari dan petunjuk teknis melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 146/PMK.04/2007.
 - e. Pasal 92A UU Kepabeanan yaitu (a) membetulkan Surat Penetapan Tagihan Bea Masuk karena salah tulis, salah hitung, kekeliruan dalam penetapan ketentuan Undang-Undang; (b) mengurangi dan menghapus denda karena kekhilafan atau bukan karena kesalahan, dimana jangka waktu permohonan 14 (empat belas) hari.

Dengan demikian, persengketaan di bidang Pabean di antaranya diawali perbedaan pandangan yuridis antara Wajib Bea (Importir/Eksportir) dengan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai terhadap Keputusan atas keberatan penetapan terhadap tarif/nilai Pabean untuk perhitungan Bea Masuk berdasarkan Pasal 17 ayat (1), Pasal 93 ayat (2), Pasal 93A ayat (4) serta Pasal 94 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan, Sanksi Administrasi yang diatur dalam Pasal 94 ayat (2), terkecuali pembetulan Surat Penetapan Tagihan Bea Masuk Pasal 92A UU Kepabeanan tidak dapat diajukan banding. Sedangkan untuk Cukai berdasarkan Pasal 14 ayat (4) huruf b, c, d, e, f, g, h, i dan Pasal 41, Pasal 43B serta Pasal 43C Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai antara lain Penetapan Pencabutan Ijin, Penagihan Kekurangan Cukai dan Sanksi Administrasi dapat diajukan banding dan gugatan.

Secara normatif, maka keberatan tersebut disebabkan karena perbedaan pandangan hukum dalam implementasi kepabeanan di bidang impor dan cukai di antaranya :

1. Dalam penerapan Tarif atau Nilai Pabean (Bea Masuk);
2. Penerapan tarif Cukai dan pencabutan Ijin;
3. Sanksi administrasi;
4. Penetapan SPKPBM (Surat Pemberitahuan Kekurangan Pembayaran Bea Masuk) termasuk juga perhitungan Pajak Penghasilan Pasal 22 Impor, Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPnBM).

Dalam ketentuan Pasal 16, Pasal 17, Pasal 93, 93A serta Pasal 94 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Pabean yang pada hakikatnya menyebutkan bahwa prosedur atas keberatan atas

penetapan tarif dan nilai serta selain tarif dan nilai pabean berikut sanksinya harus diajukan kepada Direktur Jenderal Bea dan Cukai. Selanjutnya, apabila keputusan atas keberatan dimaksud dianggap oleh orang/badan/wajib bea tidak/kurang adil, dapat mengajukan Banding ke Pengadilan Pajak berdasarkan ketentuan Pasal 95 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Pabean.

c. Keberatan atas Pajak Daerah

Keberatan Pajak Daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 13 sampai dengan Pasal 16 dan Pasal 28 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dan sejak tanggal 1 Januari 2010 berlaku ketentuan pasal 103 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyebutkan:

Wajib Pajak dapat mengajukan keberatan hanya kepada Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk atas suatu:

- a. Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT)
- b. Surat Ketetapan Pajak Daerah (SKPD)
- c. Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar (SKPDKB)
- d. Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar Tambahan (SKPDKBT)
- e. Surat Ketetapan Pajak Daerah Lebih Bayar (SKPDLB)
- f. Surat Ketetapan Pajak Daerah Nihil (SKPN)
- g. Pemotongan atau Pemungutan oleh pihak Ketiga berdasarkan peraturan perundang-undangan perpajakan daerah yang berlaku.

Ketentuan tersebut di atas, memberikan perlindungan hukum kepada Wajib Pajak apabila berpendapat bahwa jumlah pajak dalam Surat Ketetapan Pajak Daerah dan pemungutan tidak sebagaimana mestinya dibayar, maka Wajib Pajak dapat mengajukan keberatan

hanya kepada Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) yang menerbitkan Surat Ketetapan Pajak. Keberatan yang diajukan adalah terhadap materi atau isi dari ketetapan dengan membuat perhitungan jumlah yang seharusnya dibayar menurut perhitungan Wajib Pajak. Satu keberatan harus diajukan terhadap satu jenis pajak dan satu Tahun Pajak. Sedangkan yang dimaksud dengan pihak ketiga adalah orang pribadi/badan yang ditunjuk oleh Kepala Daerah sebagai pemotong / pemungut pajak.

Selanjutnya, dalam ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, kini pasal 104 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah disebutkan bahwa:

Dalam ketentuan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, kini Pasal 105 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah disebutkan bahwa:

1. Wajib Pajak dapat mengajukan Permohonan Banding hanya kepada Pengadilan Pajak terhadap keputusan mengenai keberatannya yang ditetapkan oleh Kepala Daerah.
2. Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis dalam Bahasa Indonesia, dengan alasan yang jelas dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan sejak keputusan diterima, dilampiri salinan dari surat keputusan tersebut.
3. Pengajuan Permohonan Banding tidak menunda kewajiban membayar pajak dan pelaksanaan penagihan pajak.

Di samping itu, dalam ketentuan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, kini dalam Pasal 106 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah disebutkan bahwa apabila pengajuan keberatan atau Permohonan Banding

dikabulkan sebagian atau seluruhnya, kelebihan pembayaran pajak dikembalikan dengan ditambah imbalan bunga sebesar 2% (dua persen) sebulan untuk jangka waktu paling lama 24 (dua puluh empat) bulan. Imbalan bunga tersebut dihitung sejak bulan pelunasan sampai dengan diterbitkannya Surat Keterangan Pajak Daerah Lebih Bayar.

Dalam ketentuan pasal 106 ayat (3) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyebutkan bahwa dalam hal keberatan Wajib Pajak ditolak atau dikabulkan sebagian, Wajib Pajak dikenakan sanksi administrasi berupa denda sebesar 50% (lima puluh persen) dari jumlah pajak berdasarkan keputusan keberatan dikurangi pajak yang telah dibayar sebelum mengajukan keberatan.

4. Banding dan Gugatan Pajak

Dalam kerangka implementasi hukum administrasi bahwa banding (*beroep*) yang dilakukan pembanding (*appelante*) dengan mengajukan surat banding (*beroepschrift*) kepada Pengadilan Pajak dengan tembusan kepada Termohon Banding atau diakoronimkan dengan Terbanding. Mekanisme pengajuan sengketa pajak dibandingkan dengan pelaksanaan lapangan hukum acara peradilan administrasi secara umum memiliki persamaan, namun melalui prosedur acara khusus perpajakan sedikit perbedaan baik dalam beberapa terminologinya yang digunakan maupun dari sifat acaranya, yang sudah barang tentu tergantung pada yuridiksi hukum mengenai ruang, waktu dan tempat. Pertama, proses dari keberatan (*bezwaar*) sampai dengan lahirnya "*beschikking*" seluruhnya melalui proses tertulis, yang dilakukan oleh Pejabat Direktorat Jenderal Pajak atau Bea dan Cukai yang disebut sebagai *fiscus*. Kedua, penanganannya pada *fiscus* terkesan bahwa seakan-akan tidak terjadi konflik walaupun suasana acara penyelesaian dilakukan sedemikian rupa sehingga *beschikking* yang dilahirkan akhirnya kadang-kadang dapat menimbulkan ketidakpuasan bagi

Wajib Pajak. Ketiga, bahwa upaya hukum yang dapat dilakukan oleh Wajib Pajak adalah banding pajak, yang mana sidangnya pada Pengadilan Pajak dilaksanakan secara terbuka untuk umum. Sedangkan upaya hukum tersebut di atas, yang boleh dilakukan oleh Wajib Pajak hanya melalui Badan Peradilan Pajak (baca : Pengadilan Pajak) sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 27A Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP) atau peraturan perundang-undangan lainnya, yang ditempuh melalui jalur hukum berupa banding (*beroep*) sampai melahirkan *uitspraak* yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap.

Dalam ketentuan Undang-Undang tersebut di atas, bahwa upaya pengajuan banding dan gugatan pajak baik diatur dalam hukum formal (Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, Pengadilan Pajak, Penagihan Pajak dengan Surat Paksa) maupun hukum material perpajakan hanya dapat diajukan ke Pengadilan Pajak. Oleh karenanya, permohonan banding menurut Pasal 37 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak maka permohonan dimaksud dapat diajukan sendiri oleh pembayar pajak, ahli waris, seorang pengurus, atau kuasa banding dapat diajukan oleh ahli warisnya atau kuasa hukum. Bila proses banding berlangsung, pemohon banding meninggal dunia, banding dapat diajukan oleh ahli warisnya atau kuasa hukum ahli waris, atau pemohon jatuh pailit oleh pengampunya termasuk juga apabila pemohon banding melakukan restrukturisasi perusahaan pemohon banding dapat diajukan oleh pihak yang menerima pertanggungjawaban.

Adapun syarat-syarat yang telah ditetapkan dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak adalah sebagai berikut:

1. Banding diajukan dengan Surat Banding dalam Bahasa Indonesia kepada Pengadilan Pajak.
2. Banding diajukan dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan sejak tanggal diterima keputusan yang dibanding, kecuali diatur

lain dalam Peraturan Perundangan-undangan Perpajakan. Jangka waktu 3 (tiga) bulan dihitung dari tanggal Keputusan diterima sampai dengan surat Banding dikirim oleh pemohon Banding.

Contoh: Keputusan yang akan dibanding diterima tanggal 10 Juni 2009, maka batas terakhir pengiriman surat Banding adalah 9 September 2009.

3. Jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak mengikat apabila jangka waktu dimaksud tidak dapat dipenuhi karena keadaan di luar kekuasaan pemohon banding. Pada prinsipnya jangka waktu pengajuan Banding sebagaimana diatur dalam ayat (2), dimaksudkan agar pemohon Banding mempunyai waktu yang cukup memadai untuk mempersiapkan Banding beserta alasan-alasannya. Apabila ternyata jangka waktu dimaksud tidak dipenuhi oleh pemohon Banding karena keadaan di luar kekuasaannya (*force majeure*), jangka waktu dimaksud dapat dipertimbangkan oleh Majelis atau Hakim Tunggal.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak adalah sebagai berikut:

1. Terhadap 1 (satu) keputusan diajukan 1 (satu) Surat Banding.
2. Banding diajukan dengan disertai alasan-alasan yang jelas, dan dicantumkan tanggal diterima surat keputusan yang dimaksud.
3. Pada surat Banding dilampirkan salinan keputusan yang dibanding. Dalam pengertian salinan termasuk fotokopi atau lembaran lainnya.
4. Selain dari persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) serta Pasal 35, dalam hal Banding diajukan terhadap besarnya jumlah pajak yang terutang, Banding hanya dapat diajukan apabila jumlah yang terutang dimaksud telah dibayar sebesar 50% (lima puluh persen).

Apabila syarat formal telah dipenuhi, sedangkan syarat material tidak dipenuhi maka pemrosesan pada Sekretariat Pengadilan Pajak, Sekretaris (Panitera) paling lambat dalam waktu 14 (empat belas) hari sejak Banding disampaikan, maka Sekretaris (Panitera) memberitahukan kepada Wajib Pajak (Pemohon Banding) untuk meminta kelengkapannya.

Selanjutnya dalam hal Pemohon Banding telah menerima salinan Surat Uraian Banding / Surat Tanggapan yang dibuat oleh Terbanding, maka ia dapat memasukkan Surat Bantahan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya salinan Surat Uraian Banding atau Pemohon Banding dapat hadir dalam sidang terbuka penyelesaian sengketa pajak guna memberikan keterangan dalam sidang Pengadilan Pajak. Kehadiran Pemohon Banding dapat didampingi kuasa hukum, jika pemohon Banding berhalangan hadir dapat diwakili oleh kuasanya dan diharuskan melampirkan Surat Kuasa Khusus bermaterai cukup.

Demikian juga pada masalah gugatan pajak diajukan sendiri oleh Penggugat dengan disertai alasan-alasan yang jelas, mencantumkan tanggal diterima putusan yang digugat dengan serta dilampiri dokumen yang pelaksanaannya digugat seperti Surat Paksa, Sita. Hal ini tidak ubahnya seperti dalam Permohonan Banding Pajak berlaku juga untuk gugatan pajak apabila selama proses gugatan, penggugat meninggal dunia, maka gugatan dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya atau kuasa ahli waris, dalam hal pailit oleh pengampunya.

Sedangkan syarat-syarat mengajukan gugatan pajak sebagaimana diatur dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak disebutkan bahwa:

1. Gugatan diajukan secara tertulis dalam Bahasa Indonesia kepada Pengadilan Pajak.
2. Jangka waktu untuk mengajukan gugatan terhadap pelaksanaan penagihan pajak adalah 14 (empat belas) hari sejak tanggal pelaksanaan penagihan.

3. Jangka waktu untuk mengajukan gugatan terhadap keputusan selain gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal diterima Keputusan yang digugat.
4. Jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) tidak mengikat apabila jangka waktu dimaksud tidak dapat dipenuhi karena keadaan di luar kekuasaan penggugat. Apabila batas waktu tidak dapat dipenuhi oleh penggugat karena keadaan di luar kekuasaannya (*force majeure*), maka jangka waktu dimaksud dapat dipertimbangkan untuk diperpanjang oleh Majelis atau Hakim Tunggal. Perpanjangan jangka waktu dimaksud adalah selama 14 (empat belas) hari terhitung sejak berakhirnya keadaan di luar kekuasaan penggugat.
5. Perpanjangan jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) adalah 14 (empat belas) hari terhitung sejak berakhirnya keadaan di luar kekuasaan penggugat.
6. Terhadap satu pelaksanaan penagihan atau satu keputusan diajukan satu Surat Gugatan.

5. Problematika yang timbul dalam Banding dan Gugatan Pajak

a. Mengenai Surat Permohonan Banding / Gugatan

Dalam era Badan Penyelesaian Sengketa Pajak (BPSP) atau pada masa Pengadilan Pajak dewasa ini, pada umumnya problematik yang timbul surat permohonan banding atau gugatan pajak yang diajukan oleh Wajib Pajak tidak/kurang memenuhi persyaratan untuk :

- a. Banding sebagaimana diatur dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 36 Undang-Undang No. 17 Tahun 1997 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Pajak atau Pasal 35 sampai dengan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang

Pengadilan Pajak, yaitu misalnya :

1. Surat Banding diajukan melebihi jangka waktu tiga bulan sejak tanggal diterima keputusan yang dibanding (dihitung dari tanggal cap pos pengiriman).
 2. Surat Banding diajukan terhadap beberapa keputusan keberatan.
 3. Surat Banding tidak disertai alasan-alasan yang jelas terhadap koreksi Terbanding.
 4. Surat Banding tidak mencantumkan tanggal terima surat keputusan yang dibanding.
 5. Surat Banding diajukan tanpa membayar terlebih dahulu pajak yang terutang sebesar 50% dari Pajak yang terutang dan tidak melampirkan Surat Setoran Pajak (SSP), Surat Setoran Bea dan Cukai (SSBC), Pindahbukuan (Pbk), atau pajak yang terutang dibayar tetapi telah melebihi jangka waktu tiga bulan pengajuan banding.
 6. Surat Banding tidak dilampiri keputusan keberatan.
 7. Tidak memanfaatkan jangka waktu tiga bulan pengajuan banding untuk melengkapi Surat Banding.
- b. Gugatan sebagaimana diatur dalam Pasal 37 sampai dengan Pasal 38 Undang-Undang No. 17 Tahun 1997 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Pajak atau Pasal 40 sampai dengan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak menyebutkan bahwa :
1. Gugatan diajukan melebihi jangka waktu 14 hari atau 30 hari sejak tanggal diterima keputusan yang digugat, dan dalam era Badan Penyelesaian Sengketa Pajak, tidak melunasi biaya pendaftaran sebesar Rp. 1.000.000,- (satu juta Rupiah) atau biaya pendaftaran dibayar tetapi melebihi jangka waktu 14 hari pengajuan gugatan. Sedangkan pada era Pengadilan Pajak Gugatan tidak

diperlukan lagi biaya pendaftaran dimaksud.

2. Substansi yang digugat di luar keputusan yang digugat atau menambah pokok sengketa yang digugat dan tanpa alasan yang cukup jelas bahkan mengkaburkan pokok persoalan yang diajukan.
3. Pengajuan banding atau gugatan pada umumnya ditandatangani oleh bukan oleh orang yang berhak (pengurus) untuk Wajib Pajak badan atau tanpa Surat Kuasa Khusus.
4. Surat Kuasa Khusus pada umumnya tidak bermaterai atau tanggalnya setelah tanggal Surat Banding atau Gugatan.

b. Mengenai Surat Uraian Banding/Surat Uraian Gugatan

1. Tidak diserahkan sesuai jadwal waktu yang ditentukan dan pada prakteknya diserahkan pada acara persidangan.
2. Tidak membantah hal-hal yang substansial sebagaimana yang tercantum dalam Surat Uraian Banding.
3. Tidak tegas menerima atas banding Pemohon Banding terhadap koreksi yang dilakukan.
4. Tidak dilampiri bukti atau data pendukung yang berkaitan dengan pokok sengketa.

c. Mengenai Surat Bantahan

1. Tidak diserahkan sesuai jadwal waktu yang ditentukan dan pada praktiknya diserahkan pada acara persidangan.
2. Tidak membantah hal-hal yang substansial sebagaimana yang tercantum dalam Surat Uraian Banding.
3. Tidak memberikan argumentasi tambahan atau bukti tambahan yang menjadi pokok sengketa.
4. Kadang-kadang menambah pokok sengketa.

5. Tidak tegas bahwa koreksi Terbanding adalah benar pada umumnya berdasarkan analisis belaka yang tidak didukung dengan bukti.

d. Mengenai Wakil Pemohon Banding / Penggugat Yang Hadir Dalam Persidangan

1. Pengurus hadir tetapi tidak dibuktikan dengan Akta Pendirian badan hukum berikut segala perubahannya dan disertai juga sisminbakum yang dikeluarkan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
2. Yang hadir bukan karyawan dan belum memiliki izin kuasa hukum dari Pengadilan Pajak.
3. Yang hadir karyawan tetapi tidak membawa Surat Kuasa Khusus dari pengurus dan / atau tidak dibuktikan dengan pemotongan PPh Pasal 21 dari pemberi kerja atau SPT PPh Pasal 1721 A1.
4. Kuasa hukum menguasai ke orang lain tetapi dalam surat kuasa tidak ada kuasa substitusi atau orang tersebut tidak memiliki izin kuasa hukum dari Pengadilan Pajak.
5. Surat Kuasa Khusus tidak ditandatangani oleh pengurus atau direksi dan kadang-kadang tidak bermaterai.
6. Surat Kuasa Khusus untuk beberapa keputusan Terbanding.

e. Mengenai Persiapan Wakil Pemohon Banding / Penggugat dalam Persidangan

1. Tidak hadir pada jadwal sidang yang telah ditetapkan apabila Majelis memerlukan keterangan dari Pemohon Banding atau tidak hadir tepat waktu.
2. Kuasa yang hadir tanpa Surat Kuasa Khusus atau tanpa izin Kuasa Hukum dan tidak dapat memberikan keterangan;

3. Tidak membawa Akta Pendirian perusahaan yang dibuat di hadapan Notaris dan telah mendapatkan pengesahan dari Menteri Hukum dan HAM, untuk membuktikan berhak atau tidak berhak penandatanganan Surat Banding atau pemberian kuasa.
4. Tidak memiliki persiapan sebelumnya untuk memberikan keterangan atau argumentasi di hadapan sidang Majelis mengenai pokok permasalahan yang disengketakan baik untuk sengketa bersifat formal maupun materil.
5. Tidak memiliki persiapan untuk membantu menjelaskan masalah-masalah yang disengketakan di hadapan sidang Majelis.
6. Tidak membawa pembukuan dan bukti pendukung lainnya atau bukti tidak lengkap sehubungan dengan koreksi yang telah dilakukan oleh Terbanding.
7. Tidak membawa pembukuan bukti asli sehubungan dengan pembayaran pajak yang terutang.
8. Tidak membawa bukti-bukti atau bukti tidak lengkap sehubungan dengan koreksi Terbanding.
9. Tidak membawa bukti untuk pemenuhan ketentuan formal seperti bukti penyampaian dokumen dalam proses pemeriksaan pajak, pada saat keberatan, tanggal diterima keputusan keberatan serupa amplop pengiriman keputusan keberatan, keterangan mengenai pengajuan surat banding terlambat karena *force majeure*.
10. Alat-alat bukti belum bermaterai atau tidak dimateraikan.
11. Bukti palsu termasuk pembukuan dan data pendukung yang dibuat kemudian/baru.
12. Pengakuan atau pernyataan yang tidak konsisten atau tidak benar.

13. Tidak memanfaatkan saksi atau saksi ahli.

f. Mengenai Persiapan Wakil Terbanding / Tergugat dalam Persidangan

1. Tidak hadir pada jadwal sidang yang telah ditetapkan atau tidak hadir tepat waktu.
2. Tidak membawa Surat Tugas atau Identitas Terbanding.
3. Tidak membawa ketentuan peraturan perundangan di bidang perpajakan yang menjadi alasan yuridis yang menjadi dasar koreksi.
4. Tidak menguasai permasalahan pokok sengketa atau yang hadir bukan pejabat yang menguasai permasalahan sekaligus kedudukannya bukan sebagai pemeriksa .

g. Putusan Pengadilan Pajak

1. Kantor Pelayanan Pajak atau Direktorat Jenderal Pajak terlambat melaksanakan Putusan Pengadilan Pajak yaitu dalam prakteknya dilakukan eksekusinya melebihi jangka waktu yaitu >30 hari.
2. Kadang-kadang dalam pelaksanaannya tidak memberikan imbalan bunga.
3. Tidak memberikan pengembalian pajak bahkan dilakukan dalam bentuk kompensasi atas utang pajak dalam tahun berjalan atau tahun berikutnya.
4. Kadang-kadang tidak melaksanakan Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Pajak atau Pengadilan Pajak dengan sungguh-sungguh bahkan dilaksanakan terlambat dari jangka waktu.
5. Putusan BPSP era *tax revision* dalam rangka pelaksanaan Pasal 48 UU Nomor 5 Tahun 1986 adakalanya diajukan gugatan ke PTUN Pemohon Banding/Penggugat.

6. Kantor Pelayanan Pajak terkait atau Pemohon Banding terlambat atau tidak menerima Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Pajak atau Pengadilan Pajak (dalam waktu 30 hari sejak pengucapan putusan) karena kembali pos/alamat tidak jelas.
7. Putusan Pengadilan Pajak minta dikirim ke alamat Kuasa Hukum, sedangkan alamat di Surat Banding adalah alamat Pemohon Banding.

h. Mengenai Implementasi Undang-Undang Pengadilan Pajak

1. Pasal 36 ayat (4) Undang-Undang Pengadilan Pajak yang memberikan persyaratan bahwa pengajuan banding harus terlebih dahulu membayar pajak sebesar 50% dari pajak yang terutang atau pembayaran harus dalam jangka waktu tiga bulan pengajuan banding sebelum banding didaftarkan, dipandang sangat memberatkan Wajib Pajak yang mencari keadilan. Adakalanya Wajib Pajak kurang paham terhadap penafsiran mengenai pembayaran 50% dari pajak yang terutang sehingga dipandang perlu ditafsirkan secara yuridis di antaranya sebagai berikut :
 - a. Pajak Penghasilan:
Definisi "jumlah pajak terutang" yaitu selisih dari jumlah pokok pajak dikurangi dengan kredit pajak yang telah dipotong/dipungut dan disetorkan.
 - b. Pajak Pertambahan Nilai :
Definisi "jumlah pajak terutang" yaitu jumlah Pajak Keluaran sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (1) UU PPN 1984
 - c. Apabila terdapat kelebihan pembayaran pajak

yang diwujudkan dalam SKPLB, maka kelebihan tersebut terlebih dahulu harus dipindahbukukan dalam PBK (Pemindahbukuan), yang sekaligus merupakan piranti pembayaran dalam rangka memperitungkan 50% dari pajak yang terutang.

2. Jangka waktu gugatan 14 hari yang terlampau sempit, maka dalam hal tertentu Undang-Undang Pengadilan Pajak memberikan kelonggaran sampai 30 hari.
3. Putusan Pengadilan Pajak yang merupakan putusan akhir dan berkekuatan hukum tetap, sehingga Wajib Pajak atau Terbanding jika tidak puas dapat melakukan upaya hukum lain yaitu Peninjauan Kembali (PK) ke Mahkamah Agung.
4. Gugatan yang hanya mengatur atas pelaksanaan penagihan pajak terhadap Surat Paksa, Surat Sita, dan Surat Lelang sedangkan dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 23 Undang-undang No. 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP) adalah lebih luas penjabarannya mengenai gugatan yang dapat diajukan ke Pengadilan Pajak.

i. Mengenai Lembaga Pengadilan Pajak

Berdasarkan problematik yang telah terjadi sejak keberadaan badan peradilan pajak terhadap implementasi peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan atau peraturan perundangan lainnya yang berlaku maka dapat diidentifikasi hal-hal berikut ini :

1. Sengketa Pajak yang seharusnya menjadi kewenangan secara absolut oleh Pengadilan Pajak. Namun sejak berlakunya dan efektifnya UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka terdapat kendala implementasi, dengan keberadaan ketentuan dalam Penjelasan Pasal 48 UU PTUN disebutkan

bahwa Putusan Majelis Pertimbangan Pajak (MPP) (baca : Badan Penyelesaian Sengketa Pajak/Pengadilan Pajak) merupakan putusan Tata Usaha Negara yang diajukan banding/gugatan ke lembaga peradilan lain (PTTUN), tetapi dalam praktiknya putusannya tidak dapat dieksekusi baik oleh Pengadilan Pajak maupun Direktorat Jenderal Pajak.

2. Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Pajak atau Pengadilan Pajak merupakan putusan akhir dan bersifat tetap dan bukan merupakan keputusan Tata Usaha Negara (pada saat BPSP), tetapi dalam praktik putusannya masih ada yang diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sampai ke Mahkamah Agung dan dalam mengadili Mahkamah Agung telah memutuskan untuk *Tidak Dapat Diterima (N.O= niet ontvankelij verklaard)*.
3. Pengadilan Pajak merupakan badan peradilan yang pembinaan secara teknis dilakukan oleh Mahkamah Agung dan berdasarkan Undang-Undang Pokok Kehakiman serta Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara merupakan lembaga peradilan yang bersifat khusus.
4. Upaya hukum lain atas putusan Pengadilan Pajak dengan putusan menolak atau mengabulkan sebagian dapat dilakukan ke Mahkamah Agung melalui bentuk Peninjauan Kembali, terkecuali dengan Putusan Tidak Dapat Diterima (*niet ontvankelij verklaard*) dapat diajukan semacam peninjauan kembali ke Direktur Jenderal Pajak atau ke badan peradilan yang berwenang dalam hal putusannya berdasarkan pertimbangan hukum bukan merupakan wewenang Pengadilan Pajak.
5. Dalam ketentuan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-

Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP) sudah diatur gugatan dari Wajib Pajak atau Penanggung Pajak dapat diajukan ke Pengadilan Pajak terhadap:

- a. Pelaksanaan Surat Paksa, Surat Perintah Melaksanakan Penyitaan, atau Pengumuman Lelang.
 - b. Keputusan pencegahan dalam rangka penagihan pajak;
 - c. Keputusan yang berkaitan dengan pelaksanaan keputusan perpajakan (selain yang ditetapkan dalam Pasal 25 ayat 1 dan Pasal 26 Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan).
 - d. Penerbitan surat ketetapan pajak atau Surat Keputusan Keberatan yang dalam penerbitannya tidak sesuai dengan prosedur atau tata cara yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan dapat diajukan ke badan peradilan pajak (baca : Pengadilan Pajak).
6. Peradilan Pajak merupakan badan kekuasaan kehakiman yang memiliki sifat-sifat khusus di antaranya :
- a. Keberadaan dan kedudukan Pengadilan Pajak adalah konstitusional yang telah dibuktikan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi atas perkara Nomor 004/PUU-11/2004 tanggal 13 Desember 2004, dalam pertimbangan Pokok Perkara dinyatakan bahwa Pengadilan Pajak termasuk dalam lingkup peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana diamanatkan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945. Di samping itu, secara konstitusional

saya berpendapat bahwa persoalan pajak pada hakikatnya adalah persoalan terhadap pemenuhankewajiban kenegaraan atau kewajiban warga negara (*Staatsburgerpflicht*) sebagaimana diatur dalam pasal 23A UUD 1945 Amandemen Ketiga, tetapi kewajiban itu bukan semata-mata kewajiban tanpa hak, melainkan kewajiban itu timbul justru karena ada *Staatsburgerrecht* nya (hak warga negara).

- b. Sebagaimana disebutkan di atas, secara yuridis susunan dan kedudukannya telah dipertegas dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak yang berbunyi :
 1. Pembinaan teknis peradilan bagi Pengadilan Pajak dilakukan oleh Mahkamah Agung.
 2. Pembinaan organisasi, administrasi dan keuangan bagi Pengadilan Pajak dilakukan oleh Departemen Keuangan.
 3. Pembinaan sebagaimana tersebut di atas, tidak boleh mengurangi kebebasan Hakim dalam memeriksa dan memutus sengketa pajak.
- c. Proses penyelesaian sengketa pajak melalui Pengadilan Pajak dalam acara pemeriksaannya hanya mewajibkan kehadiran Terbanding atau Tergugat, sedangkan Pemohon Banding atau Penggugat dapat menghadiri persidangan atas kehendaknya sendiri, kecuali apabila dipanggil oleh Hakim atas dasar alasan yang cukup jelas.
- d. Pengadilan Pajak berkedudukan dan berada di Ibu Kota Negara Republik Indonesia, dan dapat pula ber Sidang Di luar Tempat Kedudukan (SDTK) disesuaikan dengan kebutuhan.

- e. Peranan Pengadilan Pajak selain menjadi bagian integral dari badan kekuasaan kehakiman dan memiliki korelasi yang sangat penting, di mana peranan penerimaan pajak merupakan bagian penerimaan terbesar dalam negeri yang tercantum dalam Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara yang setiap tahun ditetapkan dengan Undang-Undang, sekaligus merupakan bagian integral dari proses penerimaan negara yang bermuara di APBN dalam rangka menjalankan roda pemerintahan.
- f. Putusan Pengadilan Pajak merupakan pengadilan tingkat pertama dan terakhir dalam memeriksa dan memutus Sengketa Pajak, di mana Putusan Pengadilan Pajak merupakan putusan akhir dan mempunyai kekuatan hukum tetap dan memiliki irah-irah "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa", sekaligus merupakan badan peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang mandiri, bebas dari pengaruh kekuasaan pemerintah.
- g. Ketentuan Pasal 9A Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dapat diadakan pengkhususan yang diatur undang-undang, merupakan hal yang menjadi dasar pengakuan hukum akan eksistensi Pengadilan Pajak dewasa ini.

j. Hukum Acara

Dalam pemeriksaan Sengketa Pajak maka sidang Pengadilan Pajak dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) bagian, yaitu:

1. Pemeriksaan dengan Acara Biasa, yaitu dilakukan oleh Majelis terdiri dari Hakim Ketua, Hakim Anggota dan Panitera, dan dihadiri oleh Terbanding/Tergugat dan jika dipandang perlu Pemohon Banding/ Penggugat atau Kuasa Hukumnya.

Pemeriksaan dengan Acara Biasa dilakukan oleh Majelis dan untuk keperluan pemeriksaan, maka Hakim Ketua membuka sidang dan menyatakan sidang dibuka dan terbuka untuk umum serta untuk kepentingan pemeriksaan, maka Majelis melakukan pengujian formal mengenai kelengkapan dan atau kejelasan Banding atau Gugatan. Yang dimaksud kelengkapan antara lain fotokopi Keputusan yang dibanding atau digugat, sedangkan kejelasan antara lain alasan-alasan Banding atau Gugatan. Oleh karena itu, Pemeriksaan dengan Acara Biasa tersebut dapat dilakukan apabila:

- a. Surat Permohonan Banding telah memenuhi ketentuan formal:
 - Surat Banding diajukan dalam bahasa Indonesia (Pasal 35 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 2002), oleh Wajib Pajak, Ahli Warisnya, seorang Pengurus, atau Kuasa Hukumnya.
 - Surat Banding diajukan masih dalam tenggang waktu 3 (tiga) bulan sejak keputusan yang dibandingkan diterima.
 - Terhadap 1 (satu) keputusan diajukan 1 (satu) Surat Banding (Pasal 36 ayat (1)).
 - Pajak Terhutang telah dibayar lunas sebesar 50%, dengan melampirkan bukti pelunasan (Pasal 36 ayat 4)).
 - Syarat lainnya pada Pasal 38 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 mengenai kelengkapan berkas sepanjang memenuhi persyaratan Pasal 35 ayat (2) UU Pengadilan Pajak.

- b. Gugatan telah memenuhi ketentuan formal:
 - Surat Gugatan diajukan dalam Bahasa Indonesia.
 - Surat Gugatan terhadap pelaksanaan penagihan diajukan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari sejak tanggal pelaksanaan penagihan.
 - Terhadap selain gugatan adalah 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal diterima keputusan yang digugat.
 - Terhadap 1 (satu) pelaksanaan penagihan atau 1 (satu) keputusan diajukan 1 (satu) Surat Gugatan (Pasal 40 ayat (6)).
 - Syarat lainnya pada Pasal 41 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak.
2. Pemeriksaan dengan Acara Cepat, yaitu dilakukan oleh Hakim Tunggal atau Majelis Hakim dan dihadiri Terbanding, dan jika dipandang perlu Pemohon Banding/Penggugat atau Kuasa Hukumnya. Pemeriksaan dengan Acara Cepat dapat dilakukan oleh Majelis atau dengan Hakim Tunggal terhadap:
 - a. Sengketa Pajak Tertentu:

Sengketa pajak tertentu adalah Sengketa Pajak yang Banding atau Gugatannya tidak memenuhi syarat yang telah ditetapkan dalam *legal standing* di antara berikut ini:

 - Pengajuannya Permohonan Banding dilakukan tidak dalam bahasa Indonesia atau tidak ditujukan kepada Pengadilan Pajak, atau berlaku salah satu di antara berlaku sebaliknya (vide Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak)
 - Telah melewati dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan Pasal 35 ayat (2) dihitung dari tanggal ditetapkannya Surat Keputusan Terbanding/ atau melebihi 30 hari

dari Surat Keputusan Tergugat.

- Dilakukan Tidak terhadap 1 (satu) keputusan diajukan 1 (satu) Surat Banding sebagaimana diatur Pasal 36 ayat (1).
 - Telah dibayar 50% dari (lima puluh persen) dari pajak yang terutang (Pasal 36 ayat (4), namun pelunasannya dilakukan setelah melewati waktu jadwal permohonan banding. Sedangkan khusus untuk gugatan tidak dipersyaratkan pembayarannya.
 - Diajukan oleh bukan sebagai Pemohon Banding yaitu bukan Wajib Pajak, ahli warisnya, seorang pengurusnya atau kuasa hukumnya sebagaimana diatur Pasal 37 ayat (1).
 - Dalam bahasa Indonesia/Gugatan Pasal 40 ayat (1).
 - Terhadap 1 (satu) pelaksanaan penagihan atau 1 (satu) keputusan diajukan 1 (satu) Surat Gugatan sebagaimana diatur Pasal 40 ayat (6).
- b. Gugatan yang tidak diputus jangka waktu 6 (enam) bulan, sejak gugatan diterima (Pasal 81 ayat (2)).
 - c. Tidak dipenuhi salah satu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak, atau putusan yang keliru (kesalahan tulis dan atau kesalahan hitung).
 - d. Pemeriksaan dengan Acara Cepat terhadap sengketa pajak tersebut dilakukan tanpa Surat Uraian Banding atau Surat Tanggapan dan Surat Bantahan.

k. Kuasa Hukum

1. Persyaratan Menjadi Kuasa Hukum sebagai Pengacara pada Pengadilan Pajak.
Pada saat akan mengikuti sidang sengketa pajak,

para pihak yang bersengketa masing-masing dapat didampingi atau diwakili oleh satu atau lebih kuasa hukum dengan Surat Kuasa Khusus. Dalam pengertian Kuasa Hukum dengan Surat Kuasa Khusus adalah Seseorang yang diberi kuasa secara penuh dan tertulis untuk bertindak secara hukum yang patut dan menurut baik baginya serta tidak bertentangan dengan kepentingan umum untuk mewakili para pihak yang bersengketa di bidang perpajakan dalam sidang Pengadilan Pajak. Secara umum untuk menjadi kuasa hukum harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. mempunyai pengetahuan yang luas dan keahlian tentang peraturan perundang-undangan perpajakan;
- c. persyaratan lain yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

Dalam hal kuasa hukum yang mendampingi atau mewakili pemohon banding atau penggugat adalah keluarga sedarah atau semenda sampai dengan derajat kedua, pegawai, atau pengampu, persyaratan tersebut di atas, tidak diperlukan. Sedangkan apabila kuasa hukum dimaksud sebagai Pengacara/Advokat sebagai pendamping atau wakil pemohon Banding atau Penggugat di Pengadilan Pajak sebagai berikut:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Pengacara memiliki izin praktek dari Departemen Hukum dan HAM;
- c. Memiliki keahlian di bidang perpajakan yang dibuktikan dengan Sertifikat Brevet Pajak;
- d. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau SPT PPh Pasal 21 Pemberi Kerja (Formulir 1721 A1);
- e. Mendapatkan Surat Keterangan Terdaftar sebagai Kuasa Hukum bagi Pengacara dari Ketua Pengadilan Pajak.

Tata cara memperoleh Surat Keterangan Terdaftar sebagai Kuasa Hukum bagi setiap Pengacara harus memenuhi ketentuan sebagai berikut:

- a. Wajib melakukan pendaftaran diri kepada Sekretaris Pengadilan Pajak;
- b. Melampirkan fotokopi/salinan:
 - Kartu Tanda Penduduk (KTP);
 - Surat Izin Praktek Pengacara yang telah dilegalisir;
 - Ahli Perpajakan yang dibuktikan dengan Ijazah Brevet Konsultan Pajak yang telah dikeluarkan oleh Lembaga Pendidikan dan Pelatihan yang memiliki izin sertifikasi yang dilegalisir.
 - Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau SPT PPh Pasal 21 Pemberi Kerja (Formulir 1721 A1);
 - Pas Photo Ukuran 2 x 3 cm, sebanyak 2 (dua) lembar.
2. Persyaratan Menjadi Kuasa Hukum sebagai Bukan Pengacara.
 Persyaratan yang diperlukan bagi Kuasa Hukum yang memiliki keahlian khusus perpajakan sebagai bukan Pengacara dalam rangka melakukan pendamping atau sebagai Wakil Pemohon Banding atau Penggugat dalam sidang sengketa pajak adalah sebagai berikut:
 - a. Warga Negara Indonesia;
 - b. mempunyai pengetahuan yang luas dan keahlian tentang peraturan perundang-undangan perpajakan (Ahli Pajak) yang dibuktikan dengan Brevet Keahlian Pajak;
 - c. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau SPT PPh Pasal 21 Pemberi Kerja (Formulir 1721 A1);
 - d. Mendapatkan Surat Keterangan Terdaftar sebagai Kuasa Hukum bagi Pengacara dari Ketua Pengadilan

Pajak yang persyaratannya tidak berbeda dengan Kuasa Hukum tersebut di atas.

3. Jangka Waktu Kuasa Hukum
 - a. Pada saat persidangan akan berlangsung Kuasa Hukum yang hadir mewakili pemohon Banding atau Penggugat diwajibkan untuk :
 - Menunjukkan Surat Kuasa Khusus bermaterai cukup dari pihak yang mewakili atau didampingi;
 - Memperlihatkan identitas Surat Keterangan Terdaftar atau Surat Izin sebagai Kuasa Hukum dari Pengadilan Pajak.
 - b. Surat permohonan diri secara lengkap untuk menjadi Kuasa Hukum ditujukan kepada Ketua Pengadilan Pajak dan diserahkan ke Sekretariat Pengadilan Pajak, diberikan dalam jangka waktu 7(tujuh) hari setelah berkas dinyatakan lengkap.
 - c. Surat Izin sebagai Kuasa Hukum dan Surat Keterangan Terdaftar sebagai Kuasa Hukum memiliki jangka waktu berlaku 12 (dua belas) bulan sejak tanggal ditetapkan.
 - d. Kuasa Hukum dengan persetujuan Pemohon Banding dapat memberikan substitusi kepada Kuasa Hukum lainnya untuk mewakili dalam persidangan sengketa pajak sepanjang terlebih dahulu diwajibkan memberitahukan kepada Pengadilan Pajak.
 - e. Pemberian Kuasa kepada Kuasa Hukum yang Surat Kuasa Khususnya dibuat dan ditandatangani oleh Wajib Pajak yang berkedudukan hukum di luar negeri, maka diperlukan persyaratan tambahan untuk wajib didaftarkan di Perwakilan Negara Republik Indonesia (Duta Besar Republik Indonesia) dimana Wajib Pajak tersebut berdomisili.

1. Majelis dan Hakim Tunggal

Dalam rangka kepentingan penyelenggaraan persidangan pemeriksaan sengketa pajak, maka Ketua Pengadilan Pajak menunjuk Majelis yang keanggotaannya terdiri dari 3 (tiga) orang Hakim atau Hakim Tunggal untuk memeriksa dan memutus sengketa pajak.

Dalam hal pemeriksaan dilakukan oleh Majelis, Ketua Pengadilan Pajak menunjuk salah seorang Hakim sebagai Hakim Ketua yang memimpin jalannya pemeriksaan Sengketa Pajak. Majelis atau Hakim Tunggal tersebut di atas, bersidang pada hari yang ditentukan dan memberitahukan hari sidang dimaksud kepada pihak yang bersengketa. Majelis/Hakim Tunggal yang telah ditunjuk oleh Ketua Pengadilan Pajak sudah mulai bersidang dalam jangka waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal diterimanya Surat Banding. Sedangkan dalam hal Gugatan, Majelis/Hakim Tunggal sudah memulai sidang dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan sejak tanggal diterima Surat Gugatan.

Kewenangan yang melekat pada Ketua Pengadilan Pajak untuk menunjuk Majelis/Hakim Tunggal dalam rangka memeriksa dan memutus sengketa pajak dengan acara cepat sebagaimana dimaksudkan dalam ketentuan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak. Di samping itu, menunjuk Hakim Ketua yang juga kedudukannya sebagai Hakim Anggota, karena pelimpahan kewenangan Ketua Pengadilan Pajak kepada seorang Hakim Ketua bertindak untuk pemimpin sidang dalam jalannya pemeriksaan sengketa pajak. Hakim Ketua atau Hakim Anggota wajib mengundurkan diri apabila :

- a. Dalam suatu persidangan ada keterikatan hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami istri meskipun telah bercerai dengan salah seorang pada Majelis yang sama;
- b. Dalam suatu persidangan ada keterikatan hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan

suami istri meskipun telah bercerai dengan seorang Hakim pada Majelis yang sama dengan Pemohon Banding/Penggugat atau Kuasa Hukumnya.

- c. Dalam persidangan memiliki kepentingan langsung atau tidak langsung atas suatu sengketa pajak yang diperiksanya.

Hakim Ketua/Hakim Tunggal memerintahkan kepada Panitera untuk melakukan penelitian Berkas Sengketa Pajak (Banding/Gugatan) yang siap untuk disidangkan, mengenai kejelasan dan kelengkapannya.

1. Penelitian Berkas Sengketa Pajak (Banding/Gugatan) wajib dituangkan oleh Panitera dalam Lembar Penelitian Kejelasan dan Kelengkapan Berkas Sengketa Pajak (Banding/Gugatan) seperti :
 - a. Tanggal Surat Banding/Gugatan diterima Pengadilan Pajak;
 - b. Tanggal Surat Keputusan Keberatan;
 - c. Tanggal Jatuh Tempo Putusan;
 - d. Surat Uraian Banding dan Surat Bantahan;
 - e. Dokumen yang terdapat dalam berkas banding/gugatan;
 - f. Permintaan kelengkapan dokumen pada para pihak yang bersengketa;
 - g. Kejelasan banding atau gugatan
2. Memberikan Tanda Penerimaan Berkas Sengketa Pajak (Banding/Gugatan) dan pengembalian pada verbal berkas sengketa tersebut.
3. Setelah mempelajari Berkas Sengketa Pajak (Banding/Gugatan) dan Lembar Penelitian kejelasan dan kelengkapan tersebut, Hakim Ketua setelah bermusyawarah dengan Hakim Anggota, atau Hakim Tunggal memerintahkan Panitera untuk menyusun Risalah Sidang Banding/Gugatan dengan

- memberikan petunjuk serta arahan mengenai hal-hal yang harus dimuat dalam Risalah Sidang yang bersangkutan.
4. Berdasarkan petunjuk serta arahan Majelis/Hakim Tunggal, Panitera menyusun Risalah Sidang Banding atau Risalah Sidang Gugatan.
 5. Risalah Sidang Banding atau Risalah Sidang Gugatan di tanda tangani oleh Hakim Ketua setelah dibubuhi paraf salah seorang Hakim Anggota secara bergantian atau oleh Hakim Tunggal.
 6. Majelis/Hakim Tunggal atas permintaan salah satu pihak yang bersengketa atau karena jabatannya dapat memerintahkan saksi untuk hadir dan didengar keterangannya dalam persidangan.
 7. Atas perintah Hakim Ketua /Hakim Tunggal pada setiap pelaksanaan persidangan, Panitera memanggil Terbanding/Tergugat untuk menghadiri sidang dan memberitahukan juga kepada Pemohon Banding/Penggugat untuk hadir pada hari dan tanggal persidangan dilaksanakan.
 8. Dalam pemeriksaan materi pokok sengketa pajak Hakim Ketua/Hakim Tunggal menjelaskan masalah yang disengketakan pada para pihak yang bersengketa, sesuai dengan Surat Banding, Surat Uraian Banding, dan Bantahan atau Surat Gugatan, Surat Tanggapan dan Bantahan, dan berdasarkan hasil pembahasannya menetapkan pokok sengketanya.
 9. Dalam persidangan pemeriksaan sengketa pajak Hakim Ketua/Hakim Tunggal memberikan peringatan kepada yang mengganggu kelancaran, ketertiban dan keamanan persidangan sekaligus memerintahkan agar pintu ruang sidang ditutup.
 10. Hakim Ketua/Hakim Tunggal setiap memulai persidangan menentukan bahwa sidang dibuka dan terbuka untuk umum dengan ditandai pengetokan palu.

11. Hakim Ketua/Hakim Tunggal menunjuk ahli untuk didengar keterangan tertulis maupun lisan tentang hal yang sebenarnya yang ia ketahui menurut pengalaman dan pengetahuannya dan harus diambil sumpah atau janji menurut agama dan kepercayaannya.
12. Hakim Ketua/Hakim Tunggal dapat menolak pertanyaan yang menurut pertimbangan tidak ada relevansinya dengan sengketa pajak.
13. Hakim Ketua/Hakim Tunggal memerintahkan kepada Panitera menuliskan pertanyaan atau teguran kepada Pemohon Banding, Penggugat, atau Saksi, dan memerintahkan penyampaian tulisan itu kepada Pemohon Banding, Penggugat atau Saksi agar ia menuliskan jawabannya, kemudian segala pertanyaan dan jawaban harus dibacakan.
14. Dalam hal Majelis/Hakim Tunggal meminta para pihak untuk menyampaikan tanggapan atau penjelasan tertulis serta bukti-bukti yang akan diperiksa dalam persidangan berikutnya dan panitera menindaklanjuti permintaan Hakim Ketua/Hakim Tunggal tersebut secara tertulis dalam panggilan atau pemberitahuan kepada Terbanding/Tergugat dan Pemohon Banding/Penggugat.
15. Hakim Ketua/Hakim Tunggal setelah menyetujui pencatatan jalannya persidangan pemeriksaan sengketa pajak yang dilakukan Panitera dan dimuat dalam Berita Acara Sidang setelah dibubuhi paraf oleh Hakim Anggota dan ditandatangani oleh Hakim Ketua/Hakim Tunggal untuk dipergunakan acuan dalam sidang berikutnya.

m. Persidangan Pengadilan Pajak

1. Kehadiran Terbanding dan Pemohon Banding

Dalam rangka pelaksanaan dan kelancaran persidangan, paling lambat seminggu sebelum persidangan:

- a. Ketua sidang memanggil Terbanding, dan dapat memanggil Pemohon Banding untuk memberikan keterangan secara lisan dalam persidangan.
- b. Dalam hal pemohon banding memberitahukan akan hadir dalam persidangan, Hakim Ketua memberitahukan tanggal dan hari sidang kepada pemohon banding, dan memanggil pemohon banding untuk menghadiri di persidangan.
- c. Hakim Ketua menjelaskan masalah yang disengketakan kepada para pihak di awal persidangan.
- d. Hakim Ketua menanyakan kepada Terbanding mengenai hal-hal yang dikemukakan Pemohon Banding dalam surat banding dan dalam surat bantahan.
- e. Apabila dipandang perlu Hakim Ketua dapat memanggil saksi, dengan atau tanpa permintaan pemohon banding, untuk hadir dalam persidangan guna memberikan keterangan yang diperlukan dalam rangka penyelesaian sengketa pajak.

2. Pemeriksaan Dalam Persidangan

Langkah awal dalam melakukan persidangan diperlukan pentahapan persiapan persidangan yang akan mencakup hal-hal berikut ini :

- a. Menyiapkan Berkas Perkara yaitu, surat permohonan Banding/Gugatan yang diajukan ke Pengadilan Pajak terlebih dahulu telah (a) didaftar oleh Sekretariat Pengadilan Pajak, (b) telah di disposisi oleh Ketua untuk ditentukan sebagai banding dan gugatan, (c) diberi nomor perkara banding/gugatan dan diberkas dalam berkas perkara yang telah ditentukan sesuai dengan prosedur dan Tata Kerja Kesekretariatan. Kemudian Ketua Pengadilan Pajak menetapkan Sengketa Pajak sebagai banding atau gugatan untuk disidangkan dengan pemeriksaan acara biasa atau dengan pemeriksaan acara cepat. Dalam

menunjang kepentingan tersebut di atas, Panitera/Wakil Panitera Pengadilan Pajak menyatakan bahwa kelengkapan berkas siap untuk disidangkan kepada Ketua Pengadilan Pajak, dimana berkas tersebut di bawah ini telah sempurna dan apabila belum, maka berkewajiban untuk :

- Meminta Surat Uraian Banding (SUB) atau Surat Tanggapan atas Surat Banding atau Surat Gugatan kepada Terbanding atau Tergugat.
 - Menerima surat atau dokumen susulan dari Permohonan Banding.
 - Menerima Surat Uraian Banding (SUB) atau Surat Tanggapan dari Terbanding atau Tergugat.
 - Mengirimkan salinan Surat Uraian Banding (SUB) atau Surat Tanggapan kepada Pemohon Banding atau Penggugat.
 - Menerima Surat Bantahan dari Pemohon Banding atau penggugat.
 - Mengirimkan salinan Surat Bantahan kepada Terbanding atau Tergugat.
 - Meminta fotokopi Laporan Hasil Pemeriksaan Pajak (LHP) atau Laporan Hasil Audit (LHA) dan Kertas Kerja Pemeriksa (KKP) atau Kertas Kerja Audit (KKA) dari Terbanding/Tergugat.
- b. Rencana Umum Sidang (RUS) yaitu, suatu rencana tindakan yang akan dilakukan dalam pelaksanaan sidang pertama atau berkelanjutan oleh Majelis Hakim/Tunggal dan/atau Panitera yang memuat :
- Waktu pelaksanaan sidang.
 - Tempat pelaksanaan sidang,
 - Hakim Ketua,
 - Hakim Anggota,

- Panitera, Pembantu Panitera,

Data berkas perkara banding/gugatan yang disidangkan antara lain mencakup:

- Nomor Berkas Perkara
 - Nama Pemohon Banding/Penggugat,
 - Jenis Pajak,
 - Tahun Pajak,
 - Tanggal jatuh tempo pemeriksaan banding/gugatan,
 - Jenis-jenis Pemeriksaan,
 - Sidang pertama atau tunda
- c. Penelitian Berkas Perkara Banding atau Gugatan dan Penyusunan Risalah yang dilakukan oleh Panitera atas perintah Majelis/Hakim Tunggal. Penelitian Kejelasan dan kelengkapan berkas setelah selesai maka Majelis/Hakim Tunggal menyusun Risalah Sengketa dalam menindaklanjuti sengketa dimaksud untuk menyimpulkan pokok sengketa, latar belakang terjadinya sengketa dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyelesaiannya.
- d. Pemanggilan Terbanding/Tergugat dan Pemohonan Banding/Penggugat.
- e. Pemanggilan Saksi/ Ahli/Ahli Alih Bahasa.
- f. Pelaksanaan Persidangan.

3. Prosedur Pemeriksaan

Di dalam ruang persidangan, setelah Majelis Hakim atau Hakim Tunggal, Panitera (Pengganti) dan staf siap melaksanakan sidang, selanjutnya salah seorang staf panitera memanggil pihak Terbanding dan Pemohon Banding untuk memasuki ruang sidang.

1. Hakim Ketua atau Hakim Tunggal membuka sidang dengan menyatakan bahwa sidang dibuka dan terbuka untuk umum.

2. Majelis atau Hakim Tunggal melakukan pemeriksaan mengenai kelengkapan dan/atau kejelasan Banding atau Gugatan dan melakukan penelitian identitas pemohon banding dan/atau kuasa hukum sesuai dengan pihak-pihak yang menandatangani surat banding tersebut.
3. Majelis atau Hakim Tunggal melakukan pemeriksaan berkas perkara.
 - a. Hakim Ketua menjelaskan masalah yang disengketakan kepada pihak-pihak yang bersengketa.
 - b. Majelis menanyakan kepada Terbanding atau Tergugat mengenai hal-hal yang dikemukakan oleh Pemohon Banding atau Penggugat dalam Surat Banding atau Surat Gugatan, Bantahan.
 - c. Hal yang sama pada huruf b ditanyakan kepada Pemohon Banding atau Penggugat untuk memberikan keterangan yang diperlukan bila hadir dalam persidangan.
 - d. Hakim Ketua dan Hakim Tunggal karena jabatan atau atas permintaan salah satu pihak yang bersengketa dapat memerintahkan saksi untuk hadir dan didengar keterangannya dalam persidangan.
4. Dalam setiap pemeriksaan sengketa pajak, Panitera harus membuat Berita Acara Sidang yang memuat segala sesuatu yang terjadi dalam persidangan.
5. Berita Acara Sidang ditandatangani oleh Hakim Ketua atau Hakim Tunggal dan Panitera. Apabila salah seorang dari mereka berhalangan, hal itu dinyatakan dalam Berita Acara Sidang.
6. Apabila Hakim Ketua atau Hakim Tunggal dan Panitera

berhalangan, Berita Acara Sidang ditandatangani oleh Ketua Pengadilan Pajak dengan menyatakan Hakim Ketua atau Hakim Tunggal berhalangan.

4. Prosedur Pembelaan Oleh Wajib Pajak Dan Atau Kuasa Hukum

Untuk kepentingan pembelaan Wajib Pajak di dalam sidang penyelesaian sengketa pajak dan kemudahan proses persidangan, pihak Wajib Pajak sendiri dan atau Kuasa Hukum harus:

- a. Mengetahui dengan pasti pokok permasalahan yang disengketakan baik untuk sengketa yang bersifat formal maupun material.
- b. Membawa dokumen-dokumen persyaratan banding atau gugatan.
- c. Menjelaskan materi sengketa secara jelas dan jika perlu dapat membuat alat bantu berupa daftar sinding masalah-masalah yang disengketakan (matrik sengketa mulai tahap pemasukan SPT, Pemeriksaan Pajak, Penerbitan Surat Ketetapan Pajak, Keberatan hingga Banding) disertai penjelasan sisi yuridis dan teknis akuntansinya.
- d. Membawa saksi atau saksi ahli bila diperlukan.
- e. Membawa pembukuan dan berbagai bukti pendukung yang terkait dengan pokok yang disengketakan.
- f. Bersikap konsisten dalam membela dalam persidangan dan menggunakan bukti-bukti pendukung dengan hal-hal yang menjadi dasar sengketa perpajakan sebagaimana telah ditetapkan dalam ketentuan peraturan perpajakan.

5. Pembuktian Dan Saksi

Bukti-Bukti yang dapat dipergunakan dalam persidangan terdiri dari surat atau tulisan, keterangan ahli, keterangan saksi, pengakuan para pihak dan pengetahuan hakim.

- a. Surat atau tulisan sebagai alat bukti terdiri dari:
 - Surat keputusan atau surat ketetapan yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang.
 - Surat-surat lain atau tulisan yang ada kaitannya dengan banding/gugatan.
 - Alat bukti berupa surat atau tulisan atau pengakuan para pihak dapat berupa foto kopi, rekaman, film, disket, kaset, faksimili, teleks, keluaran cetak (*print out*) atau tanda terima.
- b. Bukti berupa surat atau tulisan tidak terikat pada bentuknya.
- c. Pengakuan para pihak tidak dapat ditarik kembali, kecuali berdasarkan alasan yang kuat dan dapat diterima oleh Majelis Hakim.
- d. Keterangan saksi dianggap sebagai alat bukti hanya apabila keterangan itu berkenaan dengan hal yang dialami, dilihat atau didengar sendiri oleh saksi.
- e. Keterangan ahli adalah pendapat orang yang diberikan di bawah sumpah dalam persidangan tentang hal yang ia ketahui menurut pengalaman dan pengetahuannya.
- f. Pengetahuan hakim adalah hal yang diketahui dan diyakini kebenarannya.

6. Penyampaian Alat Bukti

Sebagaimana dimaklumi bahwa dalam ketentuan Pasal 69 UU Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak, dan disebutkan di atas bahwa alat bukti dapat berupa (a) surat atau tulisan, (b) keterangan ahli, (c) keterangan para saksi, (d) pengakuan para pihak; dan/atau (e) pengetahuan Hakim. Sedangkan penyampaian alat bukti dapat dilakukan sebagai berikut:

- a. Alat bukti berupa surat atau tulisan disampaikan atas permintaan para pihak yang bersengketa atau salah satu pihak yang bersengketa.

- b. Hakim Ketua/Hakim Tunggal dapat meminta alat bukti yang diperlukan dalam persidangan kepada para pihak yang bersengketa.
- c. Dalam hal seorang ahli atau saksi memberikan alat bukti keterangan tertulis maupun lisan, ia harus mengucapkan sumpah atau janji di hadapan Hakim Ketua/Hakim Tunggal.

Semua dokumen yang dipergunakan sebagai bukti dalam persidangan harus telah dibubuhi bea materai.

7. Kesaksian Dalam Persidangan

Dalam ketentuan Pasal 73 UU Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak, menyatakan bahwa keterangan saksi dianggap sebagai salah satu alat bukti, apabila keterangan itu berkenaan hal yang dialami, dilihat, atau didengar sendiri oleh saksi, atas permintaan salah satu pihak yang bersengketa, atau karena jabatannya, Hakim Ketua dapat memerintahkan saksi untuk didengar keterangannya dalam persidangan. Dalam hal ini, untuk bersaksi dalam persidangan:

- a. Saksi wajib datang sendiri di persidangan sesuai perintah Hakim Ketua.
- b. Dalam hal saksi tidak datang meskipun telah dipanggil dengan patut, Majelis mengambil putusan tanpa mendengar keterangan saksi.
- c. Bila saksi tidak datang tanpa alasan atau dengan sengaja tidak datang, serta Majelis tidak dapat mengambil keputusan tanpa keterangan saksi dimaksud, Hakim Ketua dapat meminta bantuan Polisi untuk membawa saksi ke persidangan.
- d. Sebelum memberi keterangan, saksi harus disumpah menurut agama dan kepercayaannya.
- e. Untuk kesaksian di dalam sidang, saksi dipanggil ke persidangan seorang demi seorang.

- f. Hakim Ketua menanyakan kepada saksi tentang identitas, pekerjaan, derajat hubungan keluarga dan hubungan kerja dengan pihak yang bersangkutan.
- g. Pertanyaan yang diajukan kepada saksi oleh salah satu pihak disampaikan melalui Hakim Ketua.
- h. Apabila pertanyaan dimaksud menurut pertimbangan Hakim Ketua tidak ada kaitannya dengan sengketa, pernyataan itu ditolak.
- i. Apabila pemohon banding atau saksi tidak paham Bahasa Indonesia, Hakim Ketua menunjuk ahli alih bahasa.
- j. Orang yang menjadi saksi dalam sengketa tidak boleh ditunjuk sebagai ahli alih bahasa dalam sengketa yang dimaksud.
- k. Dalam hal pemohon banding atau saksi ternyata bisu dan atau tuli serta tidak dapat menulis, Hakim Ketua menunjuk orang yang pandai bergaul dengannya sebagai ahli bahasa.
- l. Saksi dan ahli alih bahasa yang ditunjuk sebelum memberikan keterangan harus mengucapkan sumpah.

8. Pihak Yang Tidak Boleh Ditunjuk Sebagai Saksi Di Persidangan

Dalam ketentuan Undang-undang Pengadilan Pajak, yang tidak boleh ditunjuk sebagai saksi:

- a. Keluarga sedarah atau semenda menurut garis keturunan lurus ke atas atau ke bawah sampai derajat ketiga dari salah satu pihak yang bersengketa.
- b. Istri atau suami Pemohon Banding/Penggugat meskipun sudah bercerai;
- c. Orang yang belum berusia 17 tahun.
- d. Orang yang sakit ingatan.

9. Peniadaan Kewajiban Merahasiakan

Setiap orang yang karena pekerjaannya atau jabatannya wajib merahasiakan segala sesuatu sehubungan dengan pekerjaannya atau jabatannya, untuk keperluan persidangan, kewajiban merahasiakan dimaksud ditiadakan.

n. Putusan Pengadilan Pajak

1. Dasar Pengambilan Keputusan

Dalam ketentuan Pasal 78 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak, menyatakan bahwa Putusan Pengadilan Pajak diambil berdasarkan:

- a. Hasil penilaian pembuktian berupa (1) surat atau tulisan, (2) keterangan ahli, (3) keterangan para saksi, (4) pengakuan para pihak;
- b. Peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan yang bersangkutan.
- c. Pengetahuan dan keyakinan Majelis Hakim atau Hakim Tunggal.

Putusan tersebut diambil berdasarkan musyawarah yang dipimpin oleh Hakim Ketua, dan apabila dalam musyawarah tidak dapat dicapai kesepakatan, putusan diambil dengan suara terbanyak. Pertimbangan hukum dari yang tidak setuju harus dicantumkan dalam putusan (*Dissenting Opinion*).

2. Jenis Putusan

Putusan penyelesaian atas sengketa pajak yang diatur dalam Pasal 80 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak disebut sebagai Putusan Pengadilan Pajak dapat berupa:

- Menolak
- Mengabulkan sebagian atau seluruhnya.
- Menambah pajak yang harus dibayar.
- Tidak dapat diterima.

- Membetulkan kesalahan tulis dan /atau kesalahan hitung, dan/atau
- Membatalkan.

Putusan yang telah diputus oleh Pengadilan Pajak dengan amar putusan tersebut di atas, tidak dapat diajukan lagi Gugatan, Banding atau Kasasi. Mengingat bahwa Putusan Pengadilan Pajak merupakan putusan akhir dan mempunyai kekuatan hukum tetap, tidak dapat diajukan Gugatan ke Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara, atau Badan Peradilan lain, kecuali putusan berupa “tidak dapat diterima” yang menyangkut kewenangan/ kompetensi.

Terhadap putusan pemeriksaan dengan acara biasa atas banding diambil dalam jangka waktu 12 (dua belas) bulan sejak surat Banding diterima.

Contoh : Perhitungan jangka waktu 12 (dua belas) bulan dalam pengambilan putusan.

Banding diterima tanggal 5 April 2006, putusan harus diambil selambat-lambatnya tanggal 4 April 2007.

Sedangkan Putusan pemeriksaan dengan acara biasa atas Gugatan diambil dalam jangka waktu 6 (enam) bulan sejak surat gugatan diterima. Dalam hal-hal khusus jangka waktu tersebut di atas, dapat diperpanjang paling lama 3(tiga) bulan. Yang dimaksudkan “hal-hal khusus” antara lain pembuktian sengketa yang rumit, pemanggilan saksi memerlukan waktu yang cukup lama.

Dalam hal gugatan yang diajukan selain atas keputusan pelaksanaan penagihan Pajak, tidak diputus dalam jangka waktu 6(enam) bulan maka Pengadilan Pajak wajib mengambil putusan melalui pemeriksaan dengan acara cepat dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak jangka waktu 6 (enam) bulan dimaksud dilampai.

3. Format Putusan

Dalam ketentuan Pasal 84 UU Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak, menyatakan bahwa Putusan Pengadilan Pajak harus memuat:

- a. Kepala Putusan yang berbunyi “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”.
- b. Nama, tempat tinggal atau tempat kediaman dan/atau identitas lainnya dari pemohon banding atau penggugat.
- c. Hari, tanggal diterima banding atau gugatan.
- d. Ringkasan banding atau gugatan, dan ringkasan surat uraian banding atau surat tanggapan, atau surat bantahan yang jelas.
- e. Pertimbangan dan penilaian setiap alat bukti yang diajukan dan hal yang terjadi dalam persidangan selama sengketa itu diperiksa.
- f. Pokok sengketa.
- g. Alasan hukum yang menjadi dasar putusan.
- h. Amar putusan tentang sengketa.
- i. Hari, tanggal putusan, nama anggota sidang yang memutus, nama panitera, dan keterangan tentang hadir atau tidak hadirnya para pihak.

4. Jangka Waktu Pengambilan Putusan

Jangka waktu pengambilan putusan adalah sebagai berikut:

- a. Putusan pemeriksaan dengan acara biasa diambil dalam jangka waktu 12 (dua belas) bulan sejak Banding diterima.
- b. Hal yang sama dan serupa maka pemeriksaan dengan acara biasa diambil dalam jangka waktu 6 (enam) bulan sejak gugatan diterima.

- c. Dalam hal-hal khusus jangka waktu pada butir tersebut di atas, dapat diperpanjang paling lama 3 (tiga) bulan.
- d. Dalam hal gugatan selain atas keputusan pelaksanaan penagihan, bila tidak diputuskan dalam jangka waktu 6 (enam) bulan, wajib diputus melalui acara cepat dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak jangka waktu 6 (enam) bulan dilampaui.
- e. Putusan dari pemeriksaan dengan acara cepat terhadap sengketa pajak tertentu berupa tidak dapat diterima, diambil dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak batas waktu pengajuan banding dilampaui.
- f. 30 (tiga puluh) hari sejak banding diterima, dalam hal diajukan setelah batas waktu pengajuan banding dilampaui.
- g. Putusan pemeriksaan dengan acara cepat terhadap kekeliruan berupa membetulkan kesalahan tulis dan/atau kesalahan hitung, diambil dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak kekeliruan dimaksud diketahui atau sejak permohonan salah satu pihak diterima.
- h. Putusan Pemeriksaan dengan acara cepat terhadap banding yang dicabut berupa tidak dapat diterima, diambil dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak surat banding diterima.
- i. Putusan Pemeriksaan dengan acara cepat terhadap sengketa yang bukan wewenang Pengadilan Pajak, diambil dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak surat banding atau gugat diterima.

5. Pelaksanaan Putusan

Dalam hal putusan pengadilan telah diucapkan dan Surat Putusan Pengadilan telah ditandatangani oleh Majelis Hakim atau Hakim Tunggal:

- a. Putusan Pengadilan Pajak langsung dapat dilaksanakan atau dieksekusi, dan tidak lagi memerlukan keputusan pejabat yang berwenang, kecuali peraturan perundang-undangan

mengatur lain.

- b. Apabila putusan Pengadilan Pajak mengabulkan sebagian atau seluruh banding, kelebihan pembayaran pajak dikembalikan dengan ditambah bunga sebesar 2% (dua persen) sebulan untuk selama-lamanya (dua puluh empat) bulan.
- c. Selain putusan Pengadilan Pajak dikirim kepada para pihak dengan surat oleh Sekretaris Pengadilan Pajak dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal putusan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum.
- d. Putusan Pengadilan Pajak harus dilaksanakan oleh pejabat yang berwenang dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal diterima putusan.
- e. Pejabat yang tidak melaksanakan putusan Pengadilan Pajak dalam jangka waktu yang ditentukan, dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan Undang-undang kepegawaian.

n. Kompetensi Pengadilan Pajak Dan Upaya Hukum

1. Kompetensi Pengadilan Pajak

Kekuasaan Pengadilan Pajak secara jelas dan tegas ditentukan dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak menyatakan bahwa :

- a. Pengadilan Pajak mempunyai tugas dan wewenang memeriksa dan memutus sengketa pajak tingkat pertama dan terakhir.
- b. Pengadilan Pajak dalam hal Banding hanya memeriksa dan memutus sengketa atas keputusan keberatan, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Pengadilan Pajak dalam hal Gugatan memeriksa dan memutus sengketa atas pelaksanaan penagihan pajak atau keputusan pembetulan atau keputusan lainnya

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 dan peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku.

Dalam ketentuan Pasal 33 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak ditegaskan bahwa Pengadilan Pajak merupakan pengadilan tingkat pertama dan terakhir dalam memeriksa dan memutus sengketa pajak. Dengan demikian jelaslah bahwa hanya Pengadilan Pajak yang berwenang memeriksa sengketa pajak dan atas putusannya tidak bisa diperiksa oleh badan peradilan lain. Atas putusan Pengadilan Pajak hanya dapat diajukan upaya hukum luar biasa berupa Peninjauan Kembali ke Mahkamah Agung.

2. Peninjauan Kembali

- a. Keluhan selama ini yang dirasakan, oleh para Pemohon Banding pencari keadilan maupun Terbanding, karena setelah putusan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum, maka adakalanya yang tidak puas dengan putusan Pengadilan Pajak dapat menempuh upaya hukum luar biasa. Berdasarkan Pasal 77 ayat (3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak dinyatakan bahwa atas putusan Pengadilan Pajak pihak-pihak yang bersengketa dapat mengajukan upaya hukum luar biasa dengan mengajukan Peninjauan Kembali kepada Mahkamah Agung.
- b. Alasan-alasan pengajuan Peninjauan Kembali:
 - Apabila putusan Pengadilan Pajak didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu.
 - Apabila terdapat bukti tertulis baru yang penting dan bersifat menentukan, yang apabila diketahui pada tahap

persidangan di Pengadilan Pajak akan menghasilkan putusan yang berbeda.

- Apabila telah dikabulkan satu hal yang tidak dituntut atau lebih dari yang dituntut, kecuali yang diputus berdasarkan Pasal 80 ayat (1) huruf (b) dan (c) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak.
 - Apabila mengenai satu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya; atau
 - Apabila terdapat suatu putusan yang nyata-nyata tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Mengenai jangka waktu Peninjauan Kembali:
- Permohonan Peninjauan Kembali berdasarkan alasan Pasal 91 huruf a Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak menyatakan bahwa dilakukan jangka waktu paling lambat 3 (tiga) bulan sejak putusan Hakim Pengadilan Pidana memperoleh kekuatan hukum tetap sejak ditemukan surat-surat bukti yang hari atau tanggal ditemukannya harus dinyatakan di bawah sumpah dan disahkan oleh pejabat yang berwenang.
 - Permohonan Peninjauan Kembali berdasarkan alasan Pasal 91 huruf c, huruf d dan huruf e Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) bulan sejak putusan dikirim.
- d. Pemeriksaan Peninjauan Kembali
- Permohonan Peninjauan Kembali hanya dapat diajukan oleh masing-masing pihak 1 (satu) kali kepada Mahkamah Agung melalui Pengadilan Pajak, permohonan Peninjauan Kembali tidak menanggukhan atau menghentikan pelaksanaan putusan Pengadilan Pajak.
 - Hukum Acara yang berlaku pada pemeriksaan

Peninjauan Kembali adalah hukum acara pemeriksaan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2009, dengan tidak mengurangi harapan-harapan yang diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak.

- e. Pengambilan keputusan atas Peninjauan Kembali oleh Mahkamah Agung harus dilakukan dalam jangka waktu:
- 6(enam) bulan sejak permohonan Peninjauan Kembali diterima oleh MA, dalam hal pemeriksaan yang dilakukan dengan Acara Biasa, terkecuali hukum acara Mahkamah Agung mengatur lain. Mengingat bahwa kewenangan memeriksa dan mengadili berada ditangan Mahkamah Agung.
 - Satu bulan sejak permohonan peninjauan kembali diterima oleh Mahkamah Agung, dalam hal pemeriksaan yang dilakukan dengan Acara cepat.
 - Putusan atas permohonan Peninjauan Kembali harus diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum.

o. Pelanggaran Kode Etik Dan Perilaku Hakim

Dalam mewujudkan kinerja Hakim sebagai penegak hukum yang bersendikan keadilan, maka pemegang kebijakan hukum yang telah dilakukan adalah menetapkan Kode Etik dan Perilaku Hakim, yang telah dituangkan dalam bentuk Keputusan Bersama antara Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia dengan Ketua Komisi Yudisial Republik Indonesia Nomor 047/KMA/SK/IV/2009 || 02/SKB/P/KY/IV/2009.

Keputusan Bersama oleh kedua lembaga negara tersebut di atas, dimaksudkan agar fungsi pengawasan melalui upaya preventif dan represif untuk menjamin agar para Hakim berperilaku sesuai

aturan hukum atau tidak melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.

Pengawasan secara internal para Hakim Pengadilan Pajak atas tingkah laku Hakim dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Ketua Pengadilan Pajak, sedangkan pengawasan eksternal atas perilaku Hakim Pengadilan Pajak dilakukan oleh Komisi Yudisial.

Tugas dan wewenang Komisi Yudisial dalam mengimplementasi Keputusan Bersama tersebut di atas, penulis berpendapat bahwa agar tidak tumpang tindih diharapkan membagi kewenangan berikut ini:

1. Komisi Yudisial mempunyai tugas melakukan pengawasan dalam rangka menjalankan wewenang untuk menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim;
2. Komisi Yudisial bertugas mengajukan usul penjatuhan sanksi terhadap hakim kepada Ketua Mahkamah Agung setelah mendapatkan rekomendasi Menteri Keuangan Republik Indonesia;
3. Dalam melaksanakan pengawasan tersebut mencakup kewenangan di antaranya :
 - a. Menerima dan menindaklanjuti pengaduan masyarakat khususnya bagi pencari keadilan baik Pemohon Banding maupun Terbanding tentang dugaan pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim berdasarkan bukti-bukti yang mendukung;
 - b. Menerima dan menindaklanjuti pengaduan Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan di bawah Mahkamah Agung atas dugaan pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.
 - c. Melakukan pemanggilan dan meminta keterangan dari hakim yang telah diduga melakukan pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.

- d. Dalam mewujudkan karier sistem, Ketua Komisi Yudisial dapat memberikan rekomendasi dengan salah satu cara melakukan penilaian kinerja hakim berdasarkan indikator-indikator tertentu.
4. Ketua Mahkamah Agung bertugas dan berwenang melakukan pengawasan umum terhadap hakim dan pelaksanaan atas seluruh proses dan mekanisme sengketa peradilan pada Pengadilan Pajak.
5. Ketua Mahkamah Agung melakukan penilaian kinerja hakim atas produk putusan Pengadilan Pajak yang mempunyai kekuatan hukum tetap, dan pengawasan internal Hakim Pengadilan Pajak.
6. Ketua Mahkamah Agung dalam menjalankan pengawasan atas pelaksanaan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim dengan berpedoman pada Surat Keputusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor KMA/104A/SK/XII/2006 tanggal 22 Desember 2006, tentang Pedoman Perilaku Hakim dan Surat Keputusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 215/KMA/SK/XII/2007 tanggal 19 Desember 2007 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pedoman Perilaku Hakim.
7. Menteri Keuangan sebagai pejabat berwenang mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian hakim kepada Presiden Republik Indonesia melalui Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia setelah mendapatkan pertimbangan Komisi Yudisial.
8. Ketua dan Wakil Ketua mengucapkan sumpah atau janji di hadapan Ketua Mahkamah Agung. Sedangkan Hakim Pengadilan Pajak mengucapkan sumpah atau janji dihadapan Ketua Pengadilan Pajak.

Penutup

Dengan makin meningkatnya pemahaman akan menggunakan hak dan pemenuhan kewajiban perpajakan dari Wajib Pajak, tidak dapat dihindari adanya perbedaan persepsi dan interpretasi Undang-Undang Perpajakan beserta peraturan pelaksanaan serta validitas bukti dalam pelaksanaan Undang-Undang Perpajakan yang mengakibatkan terjadinya sengketa di antara Wajib Pajak dan fiskus.

Pengadilan Pajak merupakan satu-satunya badan peradilan pajak yang mempunyai kompetensi memeriksa dan memutus sengketa pajak sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, dan sekaligus merupakan Badan Peradilan di bawah kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009.

Oleh karena itu, keberatan pajak pada dasarnya merupakan sistem penyelesaian konflik dalam lapangan hukum pemerintahan (*bestuurrechts*) atau peradilan semu dalam hukum administrasi pemerintahan yang menurut ketentuan Pasal 27 UU KUP apabila Wajib Pajak tidak/kurang puas ada upaya hukum Banding ke Pengadilan Pajak.

Bahwa dalam rangka mengedepankan nilai-nilai keadilan maka pembelaan di pengadilan pajak, pemohon Banding harus betul-betul memahami secara pasti masalah yang disengketakan, baik dari sisi formal maupun materiil, termasuk memahami pembukuan/akuntansi sesuai dengan prinsip-prinsip kelaziman yang diakui dan memiliki/membawa dokumen (bukti pendukung) pelengkap alat bukti yang benar dan akurat. Apabila dianggap perlu, pemohon banding dapat menunjuk kuasa hukum yang menguasai

hukum secara komprehensif berkaitan dengan masalah-perpajakan dan bilamana diperlukan menghadirkan saksi-saksi yang dapat memperkuat pembuktian sebagai alasan-alasan pembenar dalam hal banding.

Di samping itu, nilai-nilai keadilan dituntut akan keberadaan para Hakim yang sekaligus meletakkan asas profesionalitasnya akan mencakup segi-segi (1) partisipasi, (2) asas hukum (*rule of law*), (3) transparansi, (4) daya tanggap (*responsiveness*) (5) keadilan (*equity*) (6) visi stratejik (*strategic vision*), (7) efektivitas dan efisiensi, (8) profesionalisme, (9) akuntabilitas, dan (10) supervisi dalam mewujudkan lembaga peradilan yang bersih dan berwibawa.

Dalam mewujudkan partisipasi para penegak hukum;

Pertama segi partisipasi dapat diwujudkan penyalurannya melalui sarana (1) media masa terhadap hasil keputusan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht*), (2) penggunaan struktur mediasi terakreditasi (lembaga perwakilan sosial) dan (3) partisipasi secara langsung yang dapat mengakses setiap informasi dan kepentingan berkaitan regulasi perpajakan yang telah dikeluarkan baik oleh pemerintah maupun lembaga peradilan;

Kedua, adanya landasan dan kepastian hukum (*rule of law*) yakni adanya suatu proses pemajakan untuk memperoleh dana sumber penyediaan barang dan jasa publik serta pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat harus selalu mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan yang jelas, pasti dan adil dengan mengedepankan prinsip keseimbangan/ kesetaraan antara hak dan kewajiban dalam hukum.

Dalam prinsip ini mengedepankan hak dan kewajiban serta sanksi juga masalah penegakan hukum yang kiranya harus didukung secara konstruktif oleh segenap aparat penegak hukum. Dengan keberadaan Direktorat Intelijen dan Penyidikan pada Direktorat Jenderal Pajak merupakan salah satu jawaban sementara dari kepedulian atas pentingnya masalah penegakan hukum perpajakan, di samping fungsi Pengadilan Pajak sebagai lembaga

pengayom dan perlindungan hukum;

Ketiga, semangat transparansi baik dari administrasi perpajakan, baik dari masyarakat pembayar pajak maupun para pihak yang terkait dalam sistem perpajakan. Transparansi dalam hasil putusan Pengadilan Pajak diperlukan akan hal-hal berikut : (a) ketersediaan dan dapat diaksesnya hasil putusan Pengadilan Pajak/informasi putusan yang akurat, (b) kejelasan dan tanggung jawab di antara dan dalam lembaga terkait, (c) sistem dan kapasitas serta jaminan informasi yang terstruktur dan tersistematik, yang kesemuanya mencakup kebijakan peradilan pajak yang dapat diketahui oleh masyarakat.

Hal ini dilakukan dalam rangka membangun transparansi perpajakan dalam masyarakat untuk mendorong *voluntary compliance* yang harus dilakukan secara sistematis dengan; (1) formulasi yurisprudensi terhadap keputusan Pengadilan Pajak yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, (2) Pemberian informasi oleh lembaga peradilan pajak kepada publik guna membangun integritas Hakim yang merupakan kunci kepercayaan public (*public trust*). (3) kerahasiaan data perpajakan.

Keempat, semangat responsif para Hakim, mengandung makna bahwa perpajakan selalu peka dan fleksibel serta tanggap terhadap perubahan sosial, politik, hukum, ekonomi dalam menunjang kebutuhan publik. Oleh karena itu, agar selalu aktual, maka hukum pajak diharapkan dan harus mampu serta dapat menyesuaikan dengan sistem hukum dalam metode bisnis dan dengan mengantisipasi semangat globalisasi perdagangan bebas sebagaimana yang pernah dan telah disepakati dalam kesepakatan 124 Menteri Negara di dunia yang membidangi dunia perdagangan yang ditetapkan di Marrakas pada tanggal 14 April 1994.

Kelima, keadilan (*equity*) dalam sudut ekonomi dan hukum maka sistem perpajakan merupakan transfer sumber daya dari sektor privat ke sektor publik yang dapat mengurangi belanja dan kesejahteraan masyarakat, sehingga beban pajak harus dibayar

dan dapat dibebankan serta didistribusikan secara adil dan merata baik secara horizontal maupun vertikal karena keadilan salah satu penggerak *voluntary compliance*. Di mana untuk menegakkan keadilan (*equity* atau *fairness*) menghendaki adanya keseimbangan apa yang menjadi hak dan kewajiban yang merupakan hubungan timbal balik sekaligus merupakan *follow up* dari penegakan hukum (*law enforcement*). Oleh karenanya perlindungan hukum terhadap Wajib Pajak perlu mendapatkan respons positif dari lembaga pengayom hukum yakni Pengadilan Pajak.

Keenam, para Hakim harus dapat mengkaji tentang adanya visi strategik dari perpajakan diharapkan akan memiliki pandangan ke depan yang dapat mempertimbangkan dimensi waktu kini dan akan datang, hal ini sejalan dengan semboyan “Direktorat Jenderal Pajak Bersama Anda Membangun Bangsa”.

Ketujuh, efektivitas dan efisiensi para Hakim adalah menentukan sasaran-sasaran yang ingin dicapai mulai dari proses kajian pemeriksaan dari pendataan, pengolahan serta pemungutan secara efektif dan efisien. Sedangkan di sisi tugas pokok dan fungsi pengadilan pajak melalui peradilan yang murah, cepat dan sederhana.

Kedelapan, adanya profesionalisme para Hakim dalam menegakkan keadilan, dalam arti untuk menjaga citra (*image*) untuk melakukan pemeriksaan terhadap banding atau gugatan pajak bahwa administrasi perpajakan yang valid merupakan kebutuhan fundamental untuk memberlakukan asas ini. Sedangkan tuntutan dari Pengadilan Pajak akan keberadaan para Hakim yang memiliki kemampuan dan keahlian di bidang hukum dan perpajakan.

Kesembilan, adanya semangat (budaya) akuntabilitas bahwa setiap kegiatan peradilan dalam memeriksa dan memutus dituntut adanya keharusan untuk dipertanggungjawabkan sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Perwujudan di bidang peradilan pajak menghendaki bahwa putusan akhir dari sengketa pajak merupakan perwujudan yang dapat dipertanggungjawabkan baik

kepada lembaga, masyarakat dan Pemerintah maupun terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

Kesepuluh, supervisi dimaksudkan sebagai langkah akhir dari pengukuran kinerja baik instansi pemerintah maupun lembaga peradilan yang dewasa ini banyak menjadi sorotan masyarakat sejak timbulnya iklim demokratis dalam pemerintahan dan *law enforcement*.

Rekomendasi

Pengalaman sejarah telah mengajarkan bahwa kekuasaan yang tidak diatur dan dibatasi akan membawa otoritarianisme, bahkan totaliterisme. Kekuasaan negara yang demikian, niscaya akan mendatangkan kemudaratatan dan kerusakan peradaban dan hilangnya nilai-nilai kemanusiaan. Hal ini dipertegas dalam salah satu pemikiran yang berkembang berkaitan dengan negara dan kekuasaan adalah pernyataan **Lord Action** yaitu, *power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely* (manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakannya, akan tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan absolut sudah pasti akan menyalahgunakan).

Oleh karena itu, berbicara masalah peradilan pajak sebagai lembaga kekuasaan kehakiman bagi pencari keadilan di bidang pajak, maka para Hakim yang diberi tugas untuk memeriksa dan memutus sengketa pajak, pertama, seorang Hakim harus profesional dalam arti memiliki keutamaan kemampuan di bidang hukum secara komprehensif, perpajakan dan akuntansi serta wawasan ekonomi khususnya mikro. Kedua, integritas dan moralitas sebagai penegak hukum dan keadilan harus dipegang teguh bahwa kita tahu pertanggungjawaban sebagai Hakim tidak saja di dunia tetapi lebih utama di hari akhir nanti, mengingat bahwa kepala keputusan selalu mengatasnamakan "Demi Keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa".

BAB IV



PENGADILAN DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF BERBAGAI AGAMA

“Nilai-nilai yang diberikan oleh agama masing-masing mestilah kembali kepada komitmen, bahwa menegakkan keadilan di dalam sebuah masyarakat ikut menyumbang bagi kelanjutan hidup masyarakat”

Kekuasaan Kehakiman dalam Perspektif Islam dan Pelaksanaannya dalam Negara Madinah

**Prof. Dr. H. M. Din Syamsuddin, MA.*



Negara dan Islam

Berbicara mengenai kekuasaan negara berarti berbicara mengenai alat kelengkapan yang ada dalam sebuah negara. Alat kelengkapan negara berdasarkan teori klasik hukum negara meliputi, kekuasaan eksekutif, dalam hal ini bisa Presiden atau Perdana Menteri atau Raja, kekuasaan legislatif, dalam hal ini bisa disebut parlemen atau dengan nama lain seperti Dewan Perwakilan Rakyat, dan kekuasaan yudikatif seperti Mahkamah Agung atau *supreme court* dan Mahkamah Konstitusi. Setiap alat kelengkapan negara tersebut bisa memiliki organ-organ lain untuk membantu melaksanakan fungsinya. Dalam negara hukum yang demokratis, hubungan antara infra struktur politik (*Socio Political Sphere*) selaku

pemilik kedaulatan (Political Sovereignty) dengan supra struktur politik (*Governmental Political Sphere*) sebagai pemegang atau pelaku kedaulatan rakyat menurut hukum (*Legal Sovereignty*), terdapat hubungan yang saling menentukan dan saling mempengaruhi. Oleh karena itu, hubungan antar dua komponen struktur ketatanegaraan tersebut ditentukan dalam UUD, terutama supra struktur politik telah ditentukan satu sistem, bagaimana kedaulatan rakyat sebagai dasar kekuasaan tertinggi negara itu dibagi-bagi dan dilaksanakan oleh lembaga- lembaga negara.

Pemikiran tokoh-tokoh dalam politik Islam dapat dikategorikan menjadi dua periode yakni periode pra modern dan modern. Kedua masa itu pada hakikatnya para pemikir politik Islam bergulat pada upaya untuk mencari basis intelektual dari hubungan politik dan Islam. Pada masa pra modern pemikiran politik Islam dipengaruhi oleh pemikiran Yunani, melalui kajian filsafat. Sedangkan pada masa modern pengaruh politik barat terhadap politik Islam sudah masuk melalui imperialisme. Upaya-upaya dalam pencarian basis intelektual tersebut bertujuan untuk mendapatkan aspek-aspek yang baru dari relasi antara Islam dan politik diantaranya. *Pertama*, upaya untuk mencari sistem (*the nature of authority*). *Kedua*, upaya untuk mencari format pemerintahan. *Ketiga*, mencari rekonsiliasi atau titik temu antara realitas Islam dan realitas politik. Islam dan politik, demikian dua kata ini tidak habis-habisnya menjadi perbincangan (*discourse*) dalam khazanah intelektual Muslim sebagai ide Islam. Dan kenyataan sepanjang sejarah.¹ Banyak dari para pemikir Islam klasik (*islamist konvensional*), modern dan neo modern, yang mencoba memberikan sebuah penjelasan hubungan antara Islam dan politik, dengan beragam cara pendekatan dan metode yang berbeda-beda.

Di kalangan umat Islam sampai sekarang terdapat tiga aliran tentang hubungan antara Islam dan politik (baca: negara). Aliran

1 Muhammad Salam Madkur, *Peradilan Dalam Islam*, (Surabaya : PT. Bina Ilmu, 1993), hlm. 38.

pertama berpendapat bahwa Islam bukan semata-mata agama dalam pengertian Barat, yakni hanya menyangkut hubungan antara manusia dengan Tuhan, sebaliknya Islam adalah agama yang sempurna (*kafah*) dan lengkap (*kamilah*) yang mengatur segala aspek kehidupan manusia, termasuk kehidupan bernegara. Tokoh utama dari aliran ini antara lain Syekh Hasan al-Banna, Sayyid Quthb, Muhammad Rasyid Ridla dan Abul Ala al-Maududi.²

Aliran *kedua* berpendapat bahwa Islam adalah agama dalam pengertian Barat, yang tidak ada hubungannya dengan urusan kenegaraan. Menurut aliran ini, Muhammad hanyalah seorang Rasul biasa seperti halnya Rasul-Rasul yang lain, dengan tugas utama mengajak (*dakwah*) manusia kepada jalan Tuhannya dengan menjunjung tinggi nilai moral, dan Nabi tidak dimaksudkan untuk mendirikan dan mengepalai suatu negara. Pendapat ini dalam khazanah pemikiran Islam kontemporer diwakili oleh seorang ulama Mesir, Ali Abd ar-Raziq, dalam risalahnya yang sangat ramai diperdebatkan, *al-Islam wa Ushul al-Hukm* (Islam dan Dasar-Dasar Kekuasaan), pernah mengemukakan bahwa Muhammad hanyalah seorang rasul dan juru dakwah, bukan seorang pemimpin negara.

Pemisahan agama dan negara, menurut Swidler misalnya hanya representasi dari pemikiran Kristen. Sementara dalam Islam berlaku penyatuan agama dan negara.³ Adapun di kalangan Yahudi lebih cenderung ambigu, meskipun pandangan Swidler ini dapat diperdebatkan, sebab seperti dikatakan Davis, Yahudi lebih menerapkan panyatuan agama dan negara atau politik, sebagaimana mereka menggunakan agama untuk menjustifikasi klaim atas tanah Tepi Barat jalur Gaza sebagai hadiah Tuhan. " hak (atas tanah) ini diberikan kepada kami oleh Tuhan, ayah Abraham, Isaac dan Jacob", kata Mencachem Begin, sehingga Smith membagi pemikiran agama dan politik tersebut secara dikotomis ke dalam

2 Abul A'la Maududi, *Human Rights in Islam*, (London: Islamic Foundation, 1976), hlm 31

3 *Ibid*, hlm 35

tipologi *religio-political power organic* di satu pihak dan sekuler di lain pihak. Kelompok perspektif organik, mengklaim perlunya penyatuan agama dan kekuasaan karena jangkauan agama meliputi seluruh aspek kehidupan. Sementara itu kelompok perspektif sekuler, cenderung mengklaim perlunya pemisahan antara agama dan kekuasaan, antara lain untuk tujuan menjaga ke “paripurnaan” agama.⁴

Aliran *ketiga* menolak pendapat bahwa Islam adalah suatu agama yang serba lengkap (*al-Islam huwa al-Din wa al-Daulah*). Tetapi aliran ini pula menolak anggapan bahwa Islam adalah agama dalam pengertian sekuler yang hanya mengatur hubungan antara manusia dengan Tuhannya. Aliran ini berpendapat bahwa dalam Islam tidak terdapat sistem ketatanegaraan, tetapi terdapat tata nilai etika bagi kehidupan bernegara. Konsekuensi dari aliran ketiga itu, melahirkan pemahaman bahwa istilah *Islamic State* atau Negara Islam tidak ada dalam al-Quran maupun dalam Sunnah. Oleh karena itu, tidak ada perintah dalam Islam untuk menegakkan negara Islam. Yang ada adalah khilafah, yaitu suatu misi kaum Muslimin yang harus ditegakkan di muka bumi ini untuk memakmurkan sesuai dengan petunjuk dan peraturan Allah SWT, maupun Rasul-Nya.⁵

Adapun cara pelaksanaannya, Al-Quran tidak menunjukkan secara terperinci, tetapi dalam bentuk global saja. Politik Islam tidak bisa dilepaskan dari sejarah Islam yang multiinterpretatif. Pada sisi lain, hampir setiap Muslim percaya akan pentingnya prinsip-prinsip Islam dalam kehidupan politik. Pada saat yang sama, karena sifat Islam yang multiinterpretatif itu, tidak pernah ada pandangan tunggal mengenai bagaimana seharusnya Islam dan politik dikaitkan secara pas. Bahkan, sejauh yang dapat ditangkap dari perjalanan diskursus intelektual dan historis pemikiran dan praktik politik

4 Jaenal Aripin, *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*, h. 149.

5 T.M. Hasbi Asshiddiqie, *Peradilan dan Hukum Acara Islam*, (Semarang : Pustaka Rizki Putra, 1997), h.. 24.

Islam, ada banyak pendapat yang berbeda – beberapa bahkan saling bertentangan – mengenai hubungan yang sesuai antara Islam dan politik. Pemikiran politik Islam secara historis terpetakan dalam tiga periode dari awal terbentuknya pemikiran itu sampai sekarang, yaitu periode klasik, pertengahan, dan kontemporer. Pemikiran politik Islam periode klasik dan pertengahan, melahirkan tokoh-tokoh intelektual semacam Ibn Arabi, al-Farabi, al-Mawardi, Ghazali, Ibnu Taimiyah, dan Ibnu khaldun. Pemikiran politik Islam kontemporer melibatkan para tokoh intelektual Muslim diantaranya: al-Afghani, Muhammad Abduh, Rasyid Ridla, Sayyid Quthb, Ali Abd Raziq, al-Maududi, Muhammad Husein Haikal, dan di Indonesia dikenal antara lain Muhammad Natsir, Nurcholish Madjid, Amien Rais dan Abdurrahman Wahid. Sebagaimana pemikiran politik Islam klasik, pemikiran ini dapat digambarkan secara global sebagai sebuah pemikiran politik yang mengalami pergeseran, dan berkembanglah pluralisme pemikiran tentang Islam dan tatanegara.

Kekuasaan kehakiman dalam pemikiran Islam

Dalam sejarah sistem ketatanegaraan Islam, dikenal beberapa badan kekuasaan negara, yaitusulthah tanfiziyah (kekuasaan eksekutif), sulthah tasyri'iyah (kekuasaan legislatif) dansulthah qadhaiyyah. Namun demikian, ketiganya belum dipisahkan satu samalainnya seperti halnya lembaga yang mandiri, dan bahkan dalam praktiknya cenderung dipegang oleh satu tangan, yakni penguasa atau pemerintah. Disamping ketiga badan tersebut, Abdul Qadir Audah menambahkan beberapa badan kekuasaan yang lain seperti sulthah al-maliyah (bank sentral), dan sulthah mu'raqabah (lembaga konsultatif). Sulthah qadhaiyah sering disejajarkan dengan istilah kekuasaan kehakiman dalam tradisi Islam. Istilah ini diartikan sebagai kekuasaan untuk mengawasi dan menjamin jalannya proses perundang-undangan sejak penyusunannya sampai pelaksanaannya serta mengadili perkara perselisihan, baik yang

menyangkut perkara perdata maupun pidana.⁶ Sementara Tahir Azhari menyebutnya dengan istilah nomokrasi Islam, yakni suatu sistem pemerintahan yang didasarkan pada asas-asas dan kaidah-kaidah hukum Islam dan merupakan rule of Islamic law.⁷ Istilah sulthah qadhaiyyah merupakan istilah yang sering dipadankan dengan kekuasaan kehakiman dalam tradisi Islam.⁸ Kata sulthah/sulthatun merupakan sebuah kata yang berasal dari bahasa Arab yang berarti pemerintahan. Dalam kamus al-Munawir diartikan sama dengan al-qudrah yang berarti kekuasaan, kerajaan, dan pemerintahan.⁹ Sementara dalam kamus al-munjid kata sulthah berarti al-malik al-qudrah, yakni kekuasaan pemerintah.¹⁰

Sedangkan al-qadhaiyyah adalah putusan, penyelesaian perselisihan atau peradilan. Jadi sulthah al-qadhaiyyah secara etimologis yaitu kekuasaan yang berkaitan dengan peradilan atau kehakiman. Sedangkan secara terminologi dapat diartikan sulthah bima'na al-qudrah (kekuasaan atau sesuatu yang kokoh dari bentuk perbuatan yang dilaksanakan), maksudnya kekuasaan untuk mengawasi atau menjamin jalannya proses perundang-undangan sejak penyusunannya sampai pelaksanaannya serta mengadili perkara perselisihan baik yang menyangkut perkara perdata maupun pidana.¹¹ Dalam bahasa Indonesia dikenal dengan istilah kekuasaan yudikatif.¹² Dalil atau dasar hukum yang mewajibkan adanya sebuah lembaga peradilan banyak di dalam Al-qur'an antara lain

6 Jaenal Aripin, Op. Cit, hlm 50

7 M. Tahir Azhary, Negara Hukum, (Jakarta: Prenada Kencana, 2001) hlm 40

8 Alaidin Koto, *Sejarah Peradilan Islam*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2011), h. 79.

9 Faisar Ananda Arfa, *Sejarah Pembentukan Hukum Islam; Studi Kritis tentang Hukum Islam di Barat*, (Jakarta : Pustaka Firdaus, 1996), h. 12-13.

10 *Ibid*

11 *Ibid*

12 *Op. Cit*

اللَّهُ أَنْزَلَ مَا بَعْضَ عَنِ يَفْتِنُوكَ أَنْ وَاحِدَ رَهُمْ أَهْوَاءَهُمْ تَتَّبِعَ وَلَا اللَّهُ أَنْزَلَ بِمَا بَيْنَهُمْ أَحْكَمَ وَأَنْ
لَفَسَقُونَ النَّاسِ مِنْ كَثِيرٍ وَإِنْ ذُنُوبِهِمْ بِبَعْضِ يُصِيبُهُمْ أَنْ اللَّهُ يَرِيدُ أَنْ يُفَاعِلَ عِلْمَ تَوَلَّوْا فَاِنْ إِلَيْكَ

“dan hendaklah kamu memutuskan perkara di antara mereka menurut apa yang diturunkan Allah, dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu mereka. dan berhati-hatilah kamu terhadap mereka, supaya mereka tidak memalingkan kamu dari sebahagian apa yang telah diturunkan Allah kepadamu. jika mereka berpaling (dari hukum yang telah diturunkan Allah), Maka ketahuilah bahwa Sesungguhnya Allah menghendaki akan menimpakan mushibah kepada mereka disebabkan sebahagian dosa-dosa mereka. dan Sesungguhnya kebanyakan manusia adalah orang-orang yang fasik.”¹³”

Adalah jelas bahwa ayat-ayat di atas bersama sejumlah ayat lain mewajibkan penerapan hukum Allah dalam kehidupan umat muslim, tanpa memberikan peluang untuk penyimpangan darinya. Para ahli hukum Islam berbeda pendapat tentang kapan dimulainya peradilan dalam Islam, apakah sejak Nabi Muhammad menerima wahyu di Mekkah ataukah sejak beliau diangkat menjadi Rasul Madinah. Abdul Manan menyebutkan bahwa dimulainya peradilan dalam Islam adalah sejak Nabi Muhammad diangkat menjadi rasul, tepatnya ketika terbentuknya pemerintahan di kota Madinah. Hal tersebut didasarkan pada banyaknya kegiatan yang dilakukan Rasulullah menyangkut penegakan hukum kepada seluruh warga masyarakat. Lebih lanjut dijelaskan bahwa pelaksanaan peradilan oleh Rasulullah

فَرُّوا لِلَّذِينَ وَيَقُولُونَ وَالطَّغُوتِ بِالْجَبْتِ يُؤْمِنُونَ الْكِتَابِ مِنْ نَصِيْبًا أَوْ تَوَالِدِ الَّذِينَ إِلَى تَرَأَلَمْ
سَيِّئًا ؕ أَمْ نُوَالِدِ الَّذِينَ مِنْ أَهْدَىٰ هُنَّ لَآءِ كَ

Apakah kamu tidak memperhatikan orang-orang yang diberi bahagian

dari Al kitab? mereka percaya kepada jibt dan thaghut¹⁴, dan mengatakan kepada orang-orang kafir (musyrik Mekah), bahwa mereka itu lebih benar jalannya dari orang-orang yang beriman.¹⁵

يَتَمَّ حَرَجًا أَنفُسِهِمْ فِي سِحْدِ وَالْأَثْمِ بَيْنَهُمْ شَجَرٍ فِيمَا يُحْكُمُونَكَ حَتَّى يُؤْمِنُوا لَا وَرَبَّكَ فَلَا تَسْلِمْنَا وَدُسَلِمُوا أَقْضَ

Maka demi Tuhanmu, mereka (pada hakekatnya) tidak beriman hingga mereka menjadikan kamu hakim terhadap perkara yang mereka perselisihkan, kemudian mereka tidak merasa dalam hati mereka sesuatu keberatan terhadap putusan yang kamu berikan, dan mereka menerima dengan sepenuhnya.¹⁶

Sejak turun perintah melalui ayat tersebut, mulai saat itulah Rasulullah melaksanakan tugasnya sebagai hakim, disamping tugas-tugas lain dalam bidang yudikatif dan dakwah Islamiyah.

Kehadiran lembaga yudikatif dalam sistem ketatanegaraan Islam merupakan sebuah keniscayaan dan menjadi syarat mutlak yang harus dipenuhi. Hal tersebut mengingat bahwa pemerintahan Islam yang dibangun Nabi Muhammad merupakan bentuk negara hukum, maka tegaknya keadilan merupakan suatu kewajiban yang harus diwujudkan dalam kehidupan bernegara. Melihat urgensi lembaga tersebut Muhammad Salam Madkur berpandangan bahwa keberadaan lembaga yudikatif dipandang sebagai lembaga yang suci, mengingat bahwa upaya menegakkan peradilan juga dapat diartikan sebagai upaya memerintahkan kebaikan dan mencegah bahaya kedzaliman, menyampaikan hak kepada yang punya, mengusahakan islah diantara manusia, dan menyelamatkan manusia dari kesewenang-wenangan. Melihat

14 Jibt dan Thaghut ialah syaitan dan apa saja yang disembah selain Allah s.w.t.

15 QS An-Nissa: 51

16 QS An-Nissa: 65

begitu urgennya *sulthah qadhaiyyah* (lembaga yudikatif), maka tidak heran jika sejak awal kehadiran negara dalam khazanah sejarah Islam, lembaga ini telah ada dan berfungsi, meskipun dalam tataran praktisnya masih tergolong sangat sederhana, dimana kapasitas Nabi pada saat itu disamping menjalankan tugas-tugas kenabian, ia juga sekaligus memegang tiga poros badan kekuasaan sebagaimana disebutkan. Meskipun pelaksanaan kekuasaan kehakiman di masa Rasulullah SAW (Negara Madinah), sesungguhnya masih berada di tangan Rasulullah SAW. Begitu pula kekuasaan membuat undang-undang, melalui sunnah dan kekuasaan eksekutif. Meski demikian, sejarah telah mencatat bahwa hukum dan keadilan terlaksana dan tegak dengan sempurna. Menurut Muhammad Alim, hal itu bisa terjadi karena tuntunan Al-Qur'an yang menjadi panduan hidup, yang menjadi ahlak Nabi Muhammad SAW.¹⁷

Dalam melaksanakan yang berhubungan dengan kekuasaan kehakiman, Rasulullah SAW melaksanakan tugas sebagai hakim (*qadli*), bukan karena keinginan berkuasa secara mutlak, melainkan sebagaimana yang disebut oleh M. Hasbi Ash Shiddieqy karena itu adalah perintah Allah SWT, "beliau diperintahkan memimpin umat, mengendalikan pengadilan, dan memutus perkara".¹⁸ Sebagaimana dijelaskan fungsi Rasul tersebut dalam firman Allah SWT, yakni:

خَصِيمًا لِلْخَائِبِينَ تَكُنْ وَلَا اللَّهُ أَرْكَامَ النَّاسِ بَيْنَ لَتَحْكُمَ بِالْحَقِّ الْكِتَابَ إِلَيْكَ أَنْزَلْنَا

"Sesungguhnya Kami telah menurunkan kitab kepadamu dengan membawa kebenaran, supaya kamu mengadili antara manusia dengan apa yang telah Allah wahyukan kepadamu, dan janganlah kamu menjadi penantang (orang yang tidak bersalah), karena (membela) orang-orang yang khianat."¹⁹

-
- 17 Muhammad Alim, *Asas-Asas Negara Hukum Modern Dalam Islam: Kajian Komprehensif Islam dan Ketatanegaraan*, (Jakarta: LKIS, 2010) hlm 305
- 18 Hasbi Ash Shiddieqy, *Sejarah Peradilan Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1970) hlm 12
- 19 Ayat ini dan beberapa ayat berikutnya diturunkan berhubungan dengan

Meskipun Rasulullah mendapat tugas demikian, untuk daerah-daerah diluar Madinah, disana bertugas para gubernur yang diangkat oleh Rasulullah SAW. Mereka juga merangkap sebagai hakim dan putusan mereka berlaku dengan tidak perlu menunggu pengesahan dari Nabi Muhammad SAW.²⁰ Sehingga menurut Muhammad Alim tidak diperlukan lagi semacam *executoir verklaring, fiat executie, approbation*.²¹

Menurut M. Hasby Ash Shiddieqy, pada masa setelah kepemimpinan Rasulullah SAW yakni pada masa kepemimpinan Abu Bakar masih menggunakan sistem sebagaimana zaman Rasulullah, yaitu hanya untuk di provinsi-provinsi, Gubernur (Wali Negeri) juga bertindak sebagai hakim. Jadi, Kepala Negara atau

pencurian yang dilakukan Thu'mah dan ia Menyembunyikan barang curian itu di rumah seorang Yahudi. Thu'mah tidak mengakui perbuatannya itu malah menuduh bahwa yang mencuri barang itu orang Yahudi. hal ini diajukan oleh kerabat-kerabat Thu'mah kepada Nabi s.a.w. dan mereka meminta agar Nabi membela Thu'mah dan menghukum orang-orang Yahudi, Kendatipun mereka tahu bahwa yang mencuri barang itu ialah Thu'mah, Nabi sendiri Hampir-hampir membenarkan tuduhan Thu'mah dan kerabatnya itu terhadap orang Yahudi. [Q.S An Nissa,./4: 105]

20 Muhammad Alim, *Op. Cit.*

21 Menurut penjelasan Muhammad Alim, *executoir verklaring, fiat executie*, atau *approbation*, artinya dapat dilaksanakan, adalah ketentuan yang ditetapkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda dalam *Staatsblad* 1882 Nomor 152 tentang Peradilan Agama di Jawa dan Madura yang telah ditambah beberapa kali terutama dengan *Staatsblad* 1940 Nomor 3, Selanjutnya pada penjelasan Muhammad Alim, pada pasal 2A ayat (4) menetapkan bahwa putusan Pengadilan Agama tidak dapat dilaksanakan tanpa *executoir verklaring, fiat executie*, atau *approbation*, dari Ketua/Hakim Peradilan Umum. Celakanya, dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah No 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, putusan Pengadilan Agama seakan-akan dianggap sebagai pengadilan "kelas dua". Namun pada akhirnya ketentuan tersebut telah ditiadakan dengan berlakunya Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. [*Ibid*, hlm 306, catatan kaki no. 10]

Khalifah pada zaman Abu Bakar adalah sebagai yang menetapkan hukum (*musyarri'*); sebagaimana bertindak jugamemutuskan perkara (*qadli/hakim*); dan yang melaksanakan putusan (*munafidz*).²²

Kekuasaan kehakiman sarana mencapai keadilan

Walaupun Rasulullah SAW memusatkan dirinya terhadap tiga fungsi kekuasaan, yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif bukan berarti bermaksud untuk menyalahgunakan kekuasaan, melainkan untuk menjalankan perintah Allah SWT. Dikarenakan beliau dapat menjadi sauri tauladan yang baik. Hal ini diungkapkan oleh ayat berikut:

كثيراً الله وذَكَرَ الْآخِرَ وَالْيَوْمَ اللَّهُ يَرْجُوا كَان لَمَنْ حَسَنَةً أَسْوَةَ اللَّهِ رَسُولٍ فِي لَكُمْ كَانَ لَقَدْ

*“Sesungguhnya telah ada pada (diri) Rasulullah itu suri teladan yang baik bagimu (yaitu) bagi orang yang mengharap (rahmat) Allah dan (kedatangan) hari kiamat dan dia banyak menyebut Allah”.*²³

Begitu pentingnya hak keadilan dan persamaan di depan hukum dalam ajaran Islam, para khalifah dalam Islam betul-betul menjaga dan melakukan pengawasan terhadap penegakan hukum yang adil. Dalam konteks kekuasaan hukum biar tidak terjadi persekutuan dalam tubuh kekuasaan dan putusan hukum dilakukan pembenahan sistem pemerintahan. Pada masa awal kehalifahan tidak ada pemisahan antara badan eksekutif dengan yudikatif, tetapi ketika kekhalifahan Umar, badan pengadilan dipisahkan dari keseluruhan institusi-institusi negara lainnya dan membentuk dewan pengadilannya di setiap wilayah. Pengadilan yang bebas biaya tersedia bagi setiap orang karena dalam Islam keadilan tidak untuk dijual.²⁴

22 M. Hasbi Ash Shiddieqy, *Op. Cit*, hlm 14-15

23 QS Al Ahzab,/33: 21

24 Syekh Syaukat Hussain, *Hak Asasi Manusia Dalam Islam*, (Gema Insani Press,

Pada masa kekhalifahan keadilan dan persamaan hukum betul-betul ditegakkan. Berbagai kisah keadilan pada masa itu memberikan pelajaran betapa hukum tidak untuk diperjualbelikan karena pertanggungjawabannya sangatlah berat. Jual beli keadilan taruhannya adalah keberimanan dan keberislaman seseorang. Dalam pemerintahan Islam tidak ada doktrin Inggris “*king can do no wrong*” (raja tidak dapat berbuat salah) karena seorang khalifah dalam Islam juga merupakan salah seorang hamba Allah. Khalifah Umar pernah berkirim surat kepada Abu Musa Asy’ari seorang Gubernur Kufah, Umar menulis :

“Keadilan adalah suatu kebajikan yang besar setelah beribadah kepada Allah. berlakulah secara adil dengan memberikan tempat duduk bagi orang-orang di dalam majelis dan dewan pengadilanmu sehingga orang yang lemah tidak akan kehilangan harapan untuk mendapatkan keadilan dan orang yang kuat tidak akan mengharapkan keuntungan dari ketidakadilanmu”²⁵

Masih banyak kisah-kisah lainnya bagaimana pemerintahan Islam di masa khalifah rasyidin telah menegakkan keadilan tanpa pandang bulu. Hak-hak keadilan dan persamaan di depan hukum ditegakkan. Kekuasaan kehakiman diperbaiki dan dipisahkan dari eksekutif ketika masa khalifah Umar sehingga seorang hakim (Qodi) pada masa itu betul-betul merdeka walaupun selalu dikontrol oleh para pemimpin saat itu untuk selalu menegakkan keadilan dan persamaan di depan hukum. Sehingga ajaran Islam dalam konteks ini tidak memandang sama sekali bahwa peradilan hanya sumber pendapatan materi dan ajang permainan hukum.



Jakarta, 1996), hlm 91

25 Athar Husain, *The Glorious Caliphate*, hlm 222

Daftar Referensi

- Abul A'la Maududi, *Human Rights in Islam*, (London: Islamic Foundation, 1976)
- Alaiddin Koto, *Sejarah Peradilan Islam*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2011)
- Athar Husain, *The Glorious Caliphate*
- Faisar Ananda Arfa, *Sejarah Pembentukan Hukum Islam; Studi Kritis tentang Hukum Islam di Barat*, (Jakarta : Pustaka Firdaus, 1996)
- Hasbi Ash Shiddieqy, *Sejarah Peradilan Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1970)
- Jaenal Aripin, *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*
- M. Tahir Azhary, *Negara Hukum*, (Jakarta: Prenada Kencana, 2001)
- Muhammad Alim, *Asas-Asas Negara Hukum Modern Dalam Islam: Kajian Komprehensif Islam dan Ketatanegaraan*, (Jakarta: LKIS, 2010)
- Muhammad Salam Madkur, *Peradilan Dalam Islam*, (Surabaya : PT. Bina Ilmu, 1993)
- Syekh Syaukat Hussain, *Hak Asasi Manusia Dalam Islam*, (Gema Insani Press, Jakarta, 1996)
- T.M. Hasbi Asshiddiqie, *Peradilan dan Hukum Acara Islam*, (Semarang : Pustaka Rizki Putra, 1997)

Mengawal Keadilan dalam Pengalaman Gereja Katolik

Dr. Al. Andang L. Binawan, S.J.



Judex est lex loquens

Awal perbincangan: tentang kita

Berbincang tentang pengadilan di Indonesia bisa dimaknai sebagai perbincangan tanpa ujung. Artinya, topik ini sudah puluhan, bahkan ratusan kali dibicarakan dan didiskusikan, tetapi nyaris tanpa hasil yang memadai. Bahkan, kondisi pengadilan malah cenderung memburuk. Banyak artikel dan survei atau riset tentang hal ini sudah dibuat banyak pihak.¹ Hampir semua mempunyai kesimpulan yang sama: kondisi penegakan hukum dan pengadilan di Indonesia buruk!

1 Simon Butt, seorang akademisi Australia, pada tahun 1998 pernah juga menulis artikel tentang pengaruh eksternal yang mempengaruhi putusan hakim dalam praktik peradilan di Indonesia. Lihat Simon Butt, "The Eksekusi of the Negara Hukum: Implementing Judicial Decisions in Indonesia." Dalam Timothy Lindsey (ed.), *Indonesia: Law and Society*, Sydney: The Federation Press, 1999, hal. 247-257.

Lihat saja, misalnya, survei terakhir dari *Indonesian Legal Roundtable* yang diluncurkan 31 Mei 2013 lalu mengindikasikan hal itu. Menurut hasil survei itu, dari skala 1-10 indeks persepsi negara hukum Indonesia, setelah menyurvei pendapat 1220 orang, hanya mencapai poin 4,53 (*Kompas*, 1 Juni 2013). Indeks itu disimpulkan dari poin-poin yang didapat dari lima faktor penentu penegakan hukum, yaitu (a) pemerintahan berdasar hukum, dengan skor 4,77 (b) independensi kehakiman, dengan skor 4,72 (c) pengakuan, perlindungan dan pemenuhan HAM, dengan skor 5,74 (d) akses terhadap keadilan, dengan skor 4,28 dan (e) peraturan yang jelas dan terbuka, dengan skor 3,13.

Meski bukan yang paling rendah, skor untuk independensi kehakiman bisa dikatakan rendah. Dalam ringkasan eksekutif survei itu,² sehubungan dengan independensi kehakiman itu dikatakan bahwa “Kekuasaan kehakiman atau peradilan dinilai publik masih belum bersih dari praktik suap (60%). Tak heran jika lembaga ini pun dipandang tidak cukup imparial dalam memutus perkara (47%). Adapun pihak-pihak yang banyak mempengaruhi ketidakimparialitas hakim dalam memutus perkara adalah: pengusaha (32%), partai politik (30%) dan pemerintah (24%).

Pada sisi lain, publik juga menilai bahwa pemilihan/seleksi hakim masih belum dapat sepenuhnya terbebas dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (48%). Padahal, menurut publik, gaji hakim sudah memadai dengan tugas yang diembannya (54%). Demikian pula terhadap sarana prasarana pengadilan yang lebih layak (53%).

Banyak yang bisa digarisbawahi dari survei *Indonesian Legal Roundtable* di atas. Singkatnya, poin 4, 53 di atas, meski itu ‘hanya’ persepsi publik atau pandangan umum, menunjukkan bahwa, andaikata saja nilai ‘kenaikan’ sebagai negara hukum itu 5, Indonesia masih tinggal kelas. Lebih jauh, situasi buruk lembaga

2 <http://www.ilr.or.id/wp-content/uploads/2013/04/Eksekutif-Summary-IPNHI-2012.pdf> (diunduh pada tanggal 8 Juni 2013 jam 20.00).

kehakiman menjadi salah satu penentu yang penting.

Hal yang tidak terlalu jauh berbeda dikatakan oleh *World Justice Project* dalam laporan tahunannya tentang indeks penegakan hukum (*rule of law index*). Lembaga yang bertujuan untuk memajukan penegakan hukum di negara-negara di dunia, sudah empat tahun berturut-turut mengeluarkan laporannya (2009, 2010, 2011 dan 2012). Dari website-nya³, dikatakan bahwa

The World Justice Project's notion of the rule of law states that it is a system in which the following four universal principles are upheld:

1. *The government and its officials and agents are accountable under the law.*
2. *The laws are clear, publicized, stable and fair, and protect fundamental rights, including the security of persons and property.*
3. *The process by which the laws are enacted, administered, and enforced is accessible, efficient, and fair.*
4. *Justice is delivered by competent, ethical, and independent representatives and neutrals who are of sufficient number, have adequate resources, and reflect the makeup of the communities they serve.*

Berdasarkan pemahaman itu, lembaga ini menjabarkannya menjadi delapan parameter (yang dijabarkan lagi dalam beberapa parameter yang lebih khusus) seperti disebut dalam tabel berikut,⁴ beserta indeks skor yang 'diraih' Indonesia:

3 <http://worldjusticeproject.org/what-rule-law>(diunduh pada tanggal 8 Juni 2013 jam 17.00).

4 <http://worldjusticeproject.org/country/indonesia>(diunduh pada tanggal 8 Juni 2013 jam 17.30).

Factors	Scores	Global Rankings	Regional Rankings	Income Group Rankings
Limited Government Powers	0.64	29/97	7/14	1/23
Absence of Corruption	0.30	86/97	14/14	16/23
Order and Security	0.72	52/97	11/14	9/23
Fundamental Rights	0.56	61/97	10/14	10/23
Open Government	0.53	35/97	7/14	1/23
Regulatory Enforcement	0.50	54/97	10/14	6/23
Civil Justice	0.49	66/97	9/14	10/23
Criminal Justice	0.45	62/97	12/14	7/23

Ada beberapa parameter yang terkait dengan pengadilan, misalnya dalam sub 1.3 ditulis *“government powers are effectively limited by the judiciary”*, yang mendapat skor 0,54. Kemudian, di sub 2.2 ada item *“government officials in the judicial branch do not use public office for private gain”* yang hanya mendapat skor 0,34. Sementara itu, di sub 4.3 ada item *“due process of law and rights of the accused are effectively guaranteed”* yang juga mendapat skor rendah, yaitu 0,39. Demikian pun sub 6.2 menyebut item *“government regulations are applied and enforced without improper influence”* yang mendapat skor tidak banyak berbeda: 0,41. Skor ini sejajar dengan item 7.3 tentang *“civil justice is free of corruption”* dengan skor 0,33 dan item 8.4 (*“criminal systems is impartial”*) dan 8.5 (*“criminal systems is free of corruption”*) dengan skor masing-masing tak jauh beda, 0,42 dan 0,40.

Dari skor item-item di atas, tampak sangat jelas bahwa korupsi, baik lembaga maupun pribadi, sangat terasa mempengaruhi penegakan hukum pada umumnya, dan pengadilan serta sistem peradilan pada khususnya. Hal ini memang terasa dari indikator atau

parameter tiadanya korupsi⁵ yang hanya mendapatkan skor 0,30. Skor tentang korupsi ini tidak berbeda jauh dengan yang disurvei oleh *Transparency International* (sebuah lembaga internasional yang mau memerangi korupsi, sesuai dengan *tag line*-nya “*the global coalition against corruption*”)⁶ yang, dalam penelitian tahun 2012, memberi Indonesia skor 32 (dengan skor tertinggi 100), dan menempatkan Indonesia di peringkat 118 dari 174 negara yang diteliti.⁷

Meski hasil penelitian ini tidak terlalu mengejutkan karena bukan hal yang baru, dengan itu, makin jelas bahwa ada hubungan korelatif antara rusaknya sistem peradilan di Indonesia dengan korupsi. Tentu saja yang dimaksud korupsi disini bukan hanya korupsi finansial. Korupsi adalah pembusukan terhadap hal yang dipandang sebagai keharusan. Dalam logika sederhana, korupsi membuat pribadi hakim dan penegak hukum lain tidak bisa menjamin obyektivitas suatu putusan yang idealnya mendekati keadilan. Karena korupsi (baca: pembusukan), putusan menjadi bias dan berpihak. Hal ini bisa dipahami dengan banyak sudut pandang.

Dari sudut pandang hakim sebagai manusia, jelas bahwa setiap cara berpikir dan bertindak dipengaruhi kepentingan subyektifnya. Ini wajar, tetapi sebagai pejabat publik, idealnya kepentingan subyektif makin diminimalkan, dan untuk itu kapasitas

5 Menurut *World Justice Project*, tiadanya korupsi dikatakan sebagai “*The absence of corruption –conventionally defined as the use of public power for private gain- is one of the hallmarks of a society governed by the rule of law, as corruption is a manifestation of the extent to which government officials abuse their power or fulfill their obligations under the law. Forms of corruption vary, but include bribery, extortion, improper influence by public or private interests, and misappropriation of public funds or other resources.*” Lihat <http://worldjusticeproject.org/factors/absence-of-corruption> (diunduh pada tanggal 8 Juni 2013 jam 20.15).

6 http://www.transparency.org/whoweare/organisation/mission_vision_and_values (diunduh pada tanggal 8 Juni 2013 jam 22.00).

7 Lihat <http://www.transparency.org/cpi2012/results> (diunduh pada tanggal 8 Juni 2013 jam 22.10).

dan integritas pribadi sangat diandalkan, dan untuk ini struktur dan sistem menjadi pendukungnya. Korupsi lalu bisa dipahami sebagai hal yang membuat seorang hakim tidak bisa menempatkan diri dalam peran publiknya dan struktur serta sistemnya tidak mampu mendukungnya.

Dari kacamata lain, keputusan pengadilan biasanya berpola silogisme deduktif: ada premis mayor (hukum-hukum), ada premis minor (fakta dan bukti-bukti) yang kemudian disusul kesimpulan (keputusan). Sangat diandaikan bahwa hukum yang mendasarinya itu mempunyai nilai keadilan. Kalau kemudian ternyata antara premis mayor, premis minor dan kesimpulan tidak sinkron, ditengarai ada 'premis minor' tambahan yang tidak terlihat yang mempengaruhi jalannya logika tadi. Bisa juga terjadi, premis minor tidak lengkap, karena sebenarnya sudah ada kesimpulan lebih dahulu, lalu bukti-bukti dipilih dan disusun supaya tampak mendukung kesimpulan. Disinilah korupsi bisa dimaknai sebagai 'premis minor' atau bahkan premis mayor (*sic!*)sampingan, yang akhirnya justru menjauhkan keputusan dari rasa keadilan.

Menilik kondisi seperti itu, jika sebenarnya diandaikan bahwa hukum adalah perwujudan keadilan dalam situasi yang nyata, sistem hukum dan terutama sistem peradilan di Indonesia belum mampu mewujudkan keadilan itu, bahkan masih jauh. Dalam ungkapan yang berbeda tetapi mirip, wajar bahwa banyak pihak mengatakan bahwa sistem peradilan Indonesia itu tajam ke bawah tetapi tumpul ke atas untuk membidik keberpihakan hukum pada kelompok atau golongan tertentu. Dari kalangan akademisi, ada Prof. Dr. Sukanto Satoto, SH, dosen fakultas hukum Universitas Jambi yang menyebutkan hal itu dalam salah satu seminar.⁸ Dari kalangan penegak hukum juga ada pernyataan misalnya dari Humphrey Djemat, Ketua Umum Dewan Pimpinan Pusat Asosiasi

8 <http://www.mpr.go.id/berita/read/2013/04/18/11937/ke-mana-hukum-indonesia>(diunduh pada tanggal 8 Juni 2013 jam 20.15).

Advokat Indonesia (AAI).⁹Sebelum itu, para uskup Gereja Katolik Indonesia juga menyatakan hal yang serupa.¹⁰

Pandangan para uskup Gereja Katolik Indonesia yang dikutip di atas bukan hanya mewakili keprihatinan umat Katolik di Indonesia akan penegakan hukum di Indonesia, tetapi sekaligus mewakili pandangan ideal universal Gereja Katolik. Artinya, nilai ideal yang mendasari keprihatinan itu adalah nilai-nilai keadilan, dan sekaligus secara implisit juga dinyatakan ideal penegakannya, atau cara mengupayakannya, melalui sebuah sistem atau struktur . Memang ada pengadil (hakim), tetapi diandaikan bahwa tidak ada satu pun penegak hukum yang bisa sungguh obyektif.¹¹Kekurangan inilah yang ingin ditutup oleh struktur dan sistem itu.Terkait dengan penegakannya itulah Gereja Katolik mencermati ketidakobyektivan yang banyak terjadi dalam putusan pengadilan. Untuk itu pula, tulisan ini mau sedikit memaparkan bagaimana Gereja Katolik, dakan tradisi hukumnya, berusaha meminimalkan subyektivitas hakim dengan hukum proses (hukum acara) dan juga kriteria hakimnya.

9 <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50d1ebb99860d/aai--hukum-di-indonesia-masih-tumpul> (diunduh pada tanggal 8 Juni 2013 jam 22.10).

10 Surat Konferensi Waligereja Indonesia (KWI) kepada Umat Katolik di Indonesia, 12 November 2010, yang berjudul "Marilah Terlibat dalam Menata Hidup Bangsa." Lihat <http://www.mirifica.net/artDetail.php?aid=6566>

11 Dalam pengandaian anthropologisnya (tentang manusia), secara ringkas bisa dikatakan bahwa Gereja Katolik memandang manusia dengan martabatnya sendiri, bukan malaikat yang sudah diandaikan sempurna, tetapi bukan pula setan yang serba berdosa. Karena manusia mempunyai kelemahan, sulitlah sendirian menjadi hakim yang adil. Memang,dalam Alkitab memang ada beberapa kisah tentang seorang pengadil yang bisa memutus perkara dengan bijak dan amat adil, misalnya Raja Salomo yang mengadili dua perempuan yang berebut anak (1 Raja 3: 16-28), nabi Daniel yang mengadili perempuan yang dituduh berjinah (Tamb. Daniel 13:1-64), juga Yesus yang juga mengadili perempuan yang berjinah (Yoh. 8:2-11). Hanya saja, pribadi-pribadi seperti ini lebih bersifat pengecualian. Hal ini pun tercermin dalam pepatah Latin kuno "*Quidquid recipitur, recipitur ad modum recipientis*" yang artinya "apa yang diterima, diterima sesudah dengan cara si penerima". Yang mau digarisbawahi adalah sebuah pengandaian epistemologis tentang subyektivitas manusia.

Paparan ini tidak langsung mau membuat perbandingan, hanya semacam *sharing* untuk bercermin, karena membandingkan keadaan hukum suatu negara dengan nilai ideal yang diusahakan suatu agama dengan mudah akan menemukan suatu jarak. Yang pertama terkait dengan situasi yang nyata, sementara yang kedua dari nilai ideal. Dalam bahasa filsafat, sangat mudah dipahami adanya jarak antara *das Sein* dengan *das Sollen*. Jarak itu akan makin mudah dilihat kalau cakrawala pandangnya adalah nilai ideal dalam tradisi Katolik, mengingat Indonesia bukan sebuah negara agama, apalagi negara Katolik.

Meski begitu, upaya pemaparan tradisi Gereja Katolik mengawal keadilan tetap akan mempunyai makna, setidaknya dua. Pertama, nilai-nilai ideal itu (jaminan obyektivitas) bisa dijadikan rujukan arah, supaya upaya perbaikan kondisi real bisa lebih terarah. Kedua, dengan melihat jarak, upaya perbaikan bisa dilakukan bukan hanya terarah, tetapi juga lebih terprogram. Dengan adanya makna ganda ini, tulisan ini dibuat, apalagi karena sebenarnya ada kesamaan akar tradisi antara sistem hukum dan pengadilan Indonesia, yang *nota bene* mewarisi sistem hukum Belanda yang berdasar pada *Napoleonic Code*, dengan tradisi Katolik yang dalam sejarah, dalam perkawinannya dengan tradisi hukum Romawi, menjadi warna dari tradisi hukum Eropa daratan.

Beberapa Prinsip Dasar

Adagium Latin kuno yang dikutip di atas, yang secara harafiah berarti 'hakim adalah hukum yang sedang berbicara' menggarisbawahi peran kunci seorang hakim dalam 'menghidupkan' suatu hukum melalui putusannya. Jika diandaikan bahwa hukum adalah sebuah upaya untuk merumuskan keadilan, putusan hakim bisa dikatakan sebagai keadilan yang dinyatakan.¹² Digarisbawahi

12 Sekedar catatan: secara etimologis kata '*judge*' dan '*adjudication*' (Ingg.) yang diterjemahkan dalam bahasa Indonesia menjadi 'hakim' dan 'pengadilan' berasal dari kata latin '*iudex*' dan '*iudicare*' yang berakar pada kata '*ius*'

dalam adagium itu betapa mulianya peran hakim itu, apalagi kalau disambung dengan adagium lain, yaitu *“Judicia sunt tanquam juris dicta, et pro veritate accipiuntur”* yang berarti *“Putusan pengadilan adalah hukum yang dinyatakan dan diterima sebagai kebenaran.”* Mengingat putusan pengadilan dilakukan oleh hakim, dan putusan itu harus diterima sebagai kebenaran, jelas betapa mulia peran hakim bagi masyarakat.¹³

Bahwa sebuah putusan hakim tidak mungkin seratus-persen adil,¹⁴ sudah dimaklumi banyak orang. Putusan hakim adalah sebuah keadilan minimal dalam sebuah situasi konkret yang disengketakan.¹⁵ Meski begitu, mengingat seorang hakim adalah seorang manusia yang tidak sempurna, dibutuhkan dukungan struktur dan sistem, untuk meminimalkan subyektivitas dan ketidakpastian. Pengandaian dasar itulah yang kemudian dijelmakan dalam sistem peradilan dan pengadilan, serta struktur yang mencakup susunan personilnya. Kedua hal ini, setidaknya sebagian besar, akan tampak dalam hukum acara yang ada dalam setiap tradisi hukum.

Terkait dengan pengandaian itu, baik diingat bahwa ada adagium latin lain yang biasa diingat dalam tradisi hukum, yaitu

yang berarti adil. *‘Iudicare’* berasal dari gabungan kata *ius* (adil) dan *dicere* (menyatakan).

- 13 Kebenaran yang dimaksud tentu saja kebenaran terkait dengan perkara yang mau diselesaikan, bukan kebenaran pada umumnya. Adagium *“Judez non reddit plus quam quod petens ipse requirit”* yang berarti ‘seorang hakim tidak bisa membuat putusan lebih dari yang dimohon oleh pihak yang berperkara’ menunjuk pada batas itu.
- 14 Selain bahwa konsep keadilan itu bersifat plural, sehingga bisa berbeda-beda, setidaknya ada tiga ‘reduksi’ keadilan dalam putusan seorang hakim, yang membuat putusan seorang hakim tidak bisa dikatakan seratus-persen adil. Reduksi pertama adalah dari konsep menjadi kalimat-kalimat hukum. Yang kedua adalah dari kalimat hukum menjadi pemahaman hakim, karena melalui tafsir subyektif, dan yang terakhir adalah reduksi dari tafsiran hakim menjadi putusan yang didasari pengandaian aplikasi pemahaman keadilan seorang hakim dalam sebuah perkara.

"Judicis est judicare secundum allegata et probate" yang berarti 'para hakim mengadili suatu perkara berdasar pada dakwaan dan pembuktian.' Adagium yang menjadi pedoman dasar para hakim memutus suatu perkara ini didasarkan pada pengandaian bahwa dalam menerapkan keadilan dasar hukum dan situasi nyatanya perlu dipertimbangkan secara cermat. Dengan kata lain, keadaan yang obyektif menjadi pertimbangan penting. Untuk menjamin obyektivitas ini, ada pedoman lain yang biasa diingat, yaitu adagium yang berbunyi *"Judex non potest esse testis in propria causa"* (seorang hakim tidak bisa menjadi saksi dalam perkaranya sendiri) atau *"Nemo debet esse judex in propia causa"* (tak seorang hakim pun boleh menjadi hakim dalam perkaranya sendiri). Kedua adagium ini jelas mengingatkan bahwa subyektivitas hakim adalah bahaya besar bagi upaya mendapatkan obyektivitas (dalam hal ini adalah keadilan).

Beberapa prinsip dasar yang tertuang dalam adagia di atas itu pula yang diikuti oleh Gereja Katolik, bukan hanya karena tradisi Romawi mendasari tradisi hukum Gereja Katolik, melainkan juga kebenaran prinsip yang terkandung di dalamnya. Gereja Katolik pun memahami bahwa struktur dan sistem peradilan pada dasarnya dibuat manusia untuk lebih menjamin obyektivitas (dan ketidakberpihakan) sebuah putusan pengadilan, termasuk dalam hal ini prosesnya. Dalam konteks sistem peradilan, diandaikan bahwa tidak ada satu pun penegak hukum yang bisa sungguh obyektif,¹⁶ dan kekurangan inilah yang didukung oleh struktur dan

16 Dalam pengandaian anthropologisnya (tentang manusia), secara ringkas bisa dikatakan bahwa Gereja Katolik memandang manusia dengan martabatnya sendiri, bukan malaikan yang sudah diandaikan sempurna, tetapi bukan pula setan yang serba berdosa. Karena manusia mempunyai kelemahan, sulit menjadi hakim yang adil sendirian. Memang, dalam Alkitab memang ada beberapa kisah tentang seorang pengadil yang bisa memutus perkara dengan bijak dan amat adil, misalnya Raja Salomo, yang memang dikenal bijaksana (berhikmat), yang mampu memutus sengketa dua perempuan yang berebut anak dengan sangat adil (1 Raja 3:16-28), nabi Daniel yang mengadili Susana, perempuan yang dituduh berjinah (Tamb. Daniel 13: 1-64

sistem itu. Struktur dan sistem itu sebagian besar tertuang dalam hukum acara.¹⁷ Karena itu, tradisi Gereja Katolik yang ditulis disini lebih banyak berkaitan dengan hukum acara itu. Bagian hukum yang lain lebih memaparkan konsep keadilannya.

Tradisi Gereja Katolik

Dalam hal struktur, secara prinsip tradisi Gereja Kaktolik tidak banyak berubah, yaitu bahwa Paus, sebagai pucuk pimpinan tertinggi, adalah sekaligus sebagai legislator, yudikator atau pengadil, dan eksekutor. Hanya saja, dalam praktiknya, juga terkait dengan perkembangan sosio-historis, Paus mendelegasikan 'kekuasaan' ini, terutama kepada para uskup, yang juga tidak melaksanakan sendirian. Setidaknya ada tim penasihat dan beliau berperan sebagai pengambil keputusan akhir. Ada tiga bentuk perkembangan sistem peradilan dan pengadilan dalam Gereja Katolik yang terkait dengan perkembangan sosio-historis itu.

Sebelum memaparkan ketiga bentuk perkembangan itu, lebih dahulu dicatat bahwa selain struktur yang relatif jelas diatur, dalam hal personel pengadil atau hakim, Gereja Katolik menuntut kualifikasi tinggi. Dalam Kitab Hukum Kanonik 1983 (yang sekarang berlaku), tentang hakim, diatur dalam kanon (pasal) 1421 yang mengatakan

1. Dalam keuskupan hendaknya oleh Uskup diangkat hakim-hakim keuskupan, yang hendaknya klerikus.

), juga Yesus yang juga mengadili perempuan yang berjinah (Yoh. 8:2-11). Hanya saja, pribadi-pribadi seperti ini lebih bersifat pengecualian. Hal ini pun tercermin dalam pepatah Latin kuno "*Quidquid recipitur, recipitur ad modum recipientis*" yang artinya "apa yang diterima, diterima sesudah dengan cara si penerima". Yang mau digarisbawahi adalah sebuah pengandaian epistemologis tentang subyektivitas manusia.

- 17 Dalam hal ini, yang dimaksud dengan hukum proses atau hukum acara adalah serangkaian tindakan yang diatur oleh hukum untuk dilaksanakan oleh otoritas publik (dalam hal ini penegak hukum) dalam hal memutuskan suatu perkara. Cita-cita obyektivitas dan kepastian jelas mendasarinya.

2. Konferensi para Uskup dapat mengizinkan agar juga orang beriman awam diangkat menjadi hakim; dari antara mereka, jika diperlukan, satu orang dapat diambil untuk membentuk suatu kolegium.
3. Para hakim hendaknya orang yang memiliki nama baik dan doktor dalam hukum kanonik atau sekurang-kurangnya lisensiat.

Yang dimaksud klerikus di atas adalah kaum tertahbis, yang telah menempuh pendidikan formal dan spiritual tertentu. Hal itu mau menekankan pentingnya kapasitas intelektual dan integritas pribadi. Tentu, selain itu, seorang hakim juga ditempatkan dalam sebuah struktur dan wajib mengikuti hukum acara. Hal ini lah yang berkembang dalam Gereja Katolik dalam tiga perkembangan.

Yang pertama terjadi pada abad-abad pertama, terutama sebelum tahun 313.¹⁸ Pada masa ini Gereja Katolik biasa disebut sebagai 'Gereja Perdana' yang sedang menggumpalkan gerakan imannya menjadi lebih bersifat institusional. Termasuk di dalamnya adalah sistem peradilanannya, mengingat dalam setiap masa ada saja orang yang dianggap 'menyimpang' atau berdosa, atau juga ada konflik antar pengikut. Dalam hal ini, menurut Lawrence G. Wrenn, catatan Tertulianus, atau lengkapnya Quintus Septimius Florens Tertullianus, seorang penulis Kristen pada masa Gereja Perdana ini (kira-kira hidup pada tahun 160-225), dalam tulisannya yang berjudul *Apology*¹⁹, menggarisbawahi bahwa dalam komunitas

-
- 18 Tahun ini adalah tahun penting dalam sejarah Gereja Katolik, karena pada tahun inilah Kaisar Konstantinus menyatakan diri sebagai pemeluk agama Kristen dan membuat Edik Milan yang menyatakan agama Kristen sebagai agama resmi kekaisaran. Sejak saat itu kesatuan agama dan negara dalam kekaisaran Romawi berkembang dan memuncak pada abad pertengahan sampai menjelang abad modern.
 - 19 Lihat The Ante Nicene Fathers III, hal. 46-47 seperti dikutip oleh Lawrence G. Wrenn, dalam tulisannya "Book VII: Processes" dalam James A. Coriden, Thomas J. Green and Donald E. Heintschel, *The Code of Canon Law: A Text and Commentary*, New York/Mahwah, 1985, hal. 945.

orang Kristen ini penatua-penatua yang menjadi hakim, dan mereka ini mempunyai integritas pribadi yang baik dan tidak bisa dibeli. Selanjutnya pun Wrenn mencatat bahwa ada catatan lain yang lebih rinci terkait dengan ideal peradilan, yaitu dalam kitab *Didascalía*. Disitu ditulis tentang, misalnya, keharusan untuk mendengarkan dua belah pihak, untuk tidak menerima suap, dan juga tentang bagaimana suatu perkara harus segera ditangani supaya tidak melawati hari Sabat.²⁰ Bisa dikatakan, bahwa hal ini adalah benih dari sebuah hukum acara, dan patut dicatat bahwa kedua dokumen kuno ini memberi perhatian penting pada perkara suap atau membeli hukum. Dapat disimpulkan bahwa perkara ini memang amat rentan terjadi dan akan sangat mencederai cita-cita obyektivitas menerapkan hukum.

Model kedua terjadi setelah masa Kaisar Konstantinus Agung mengeluarkan Edik Milan tahun 313. Dengan adanya kesatuan antara agama dan kerajaan, Konstantinus sebagai kaisar juga memberi kewenangan kepada para uskup untuk mengadili perkara-perkara publik, tidak hanya yang menyangkut perkara gerejawi. Karena itu, sistemnya lalu berubah dan saling mempengaruhi. Sistem kekaisaran mempengaruhi sistem peradilan Gereja Katolik, dan juga sebaliknya. Seperti dicatat Wrenn, salah satu tokoh yang besar pengaruhnya adalah Paus Gregorius Agung yang menjadi Paus pada tahun 590. Sebelum menjadi Paus, beliau adalah seorang hakim dalam pengadilan umum, Walikota Roma dan juga Presiden Senat Romawi. Dalam instruksinya kepada utusannya yang dikirim mengadili suatu perkara di Spanyol, Paus Gregorius Agung banyak mengutip *Codex Justinianus* dan *Novels* (dua buku induk yang menjadi acuan sistem hukum Romawi).²¹

20 Wrenn, dalam tulisan di atas, dalam hal ini merujuk pada buku "Constitutions of the Holy Apostles, Book II, Sections III-VI, the Ante Nicene Fathers VII," hal. 398-421.

21 Sistem hukum Romawi, termasuk sistem peradilanannya, pun terumus bagus setelah melalui proses panjang, yang menurut Olga Tellegen-Couperus berproses melalui empat masa: masa monarki sampai awal republik

Pun, pada masa sesudahnya, judul-judul bab dalam hukum gereja (hukum kanonik, *codex iuris canonici*), sama persis dengan judul bab-bab dalam *Corpus Iuris Civilis*. Bahkan, selanjutnya, pada masa Paus Gregorius IX tahun 1234 (dalam *Decretals*-nya) dalam Gereja Katolik dikembangkan suatu sistem peradilan yang sangat rinci, yang tampak dalam adanya tiga puluh judul sub-bab tentang hal ini.²²

Darifaktasejarahitu, dapatlah dikatakan bahwa perkembangan yang makin rinci tentang struktur dan sistem peradilan di satu sisi terkait dengan makin kompleksnya suatu perkara. Di lain pihak, aturan yang makin rinci juga menunjuk bahwa individu pengadil makin memerlukan struktur eksternal yang lebih menjamin obyektivitas. Dengan kata lain, semakin kompleks suatu perkara, semakin rentan pula seorang pengadil menjaga obyektivitasnya. Selain itu, yang kiranya juga mau dikatakan dengan hal-hal itu adalah bahwa Gereja Katolik tidak segan-segan untuk mengadopsi suatu sistem yang dipandang bisa lebih menjamin keadilan. Tidak ada sistem yang khas Katolik dalam hal ini.

Sebelum masuk pada model ketiga, perlu dicatat juga bahwa saling mempengaruhi ini berlangsung lama di Eropa, terutama di wilayah-wilayah yang sangat dipengaruhi oleh Gereja Katolik. Memang, menurut Harold J. Berman,²³ hukum gereja yang berkembang tradisi dalam Gereja Katolik-lah yang mempengaruhi sistem hukum di Eropa. Cukup banyak hal baru yang tidak ada, atau masih eksplisit dalam hukum Romawi pada waktu itu, lebih

(sekitar abad 10 SM sampai 367 SM), masa republik akhir (367 SM-27 SM), masa *principate* (27 SM-284) dan masa *dominate* (284-565). *Corpus Iuris Civilis* menjadi makin matang pada masa *dominate ini*. Lihat Olga Tellegen-Couperus, *A Short History of Roman Law*, London/New York: Routledge, 1990.

22 Wrenn, *ibid*, hal 946-947.

23 Lihat bukunya *Law and Revolution: the Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge, MA/London: Harvard University Press, 1983, khususnya bab 5 "Canon Law: the First Modern Western Legal System" hal. 199-224.

dieksplisitkan dan ditulis, termasuk dalam hal proses atau acara dan prosedur.²⁴ Thesis ini perlu dilihat dalam konteks kesatuan gereja dan kekaisaran setelah zaman kaisar Konstantinus. Artinya, perkawinan kedua tradisi hukum, yaitu tradisi Gereja dan hukum Romawi, berkembang menjadi tradisi hukum di kebanyakan negara Eropa kontinental. Terlebih, sebelum ada mesin cetak, para rohaniwan dan biarawan Katolik masih berperan besar dalam perkembangan ilmu, termasuk hukum, pada masa itu, karena kebanyakan perpustakaan yang menyimpan buku sumber ilmu ada di biara-biara.

Model ketiga berkembang ketika pengaruh Gereja Katolik mulai berkurang di negara-negara Eropa daratan, terutama ketika masa modern tiba. Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa masa modern ini dipicu oleh penemuan mesin cetak²⁵ yang mendorong merebaknya ilmu pengetahuan, termasuk munculnya protestantisme. Selanjutnya, dengan penemuan mesin uap²⁶ muncullah era industri. Dalam bidang politik, muncullah negara-bangsa pada abad XVIII. Perkembangan jaman ini membuat Gereja Katolik merumuskan kembali sistem hukumnya, termasuk sistem peradilannya.

Pembaharuan pertama terjadi pada awal abad XX, dengan disahkannya *Codex Iuris Canonici* (Kitab Hukum Kanonik) tahun 1917 oleh Paus Benedictus XV. Kitab Hukum Kanonik (selanjutnya disingkat KHK) 1917 ini adalah kodifikasi pertama dalam sejarah hukum Gereja Katolik. Sebelumnya, hukum Gereja Katolik adalah sebuah kompilasi. Model KHK 1917 ini mengacu pada model hukum Romawi. Salah satu landasan eklesiologis-nya (pandangan tentang diri gereja) adalah bahwa Gereja Katolik sebagai *societas perfecta*, atau sebuah sistem masyarakat yang utuh, ibarat sebuah

24 *Ibid*, hal250-251.

25 Oleh Johan Gutenberg di Jerman, sekitar tahun 1450.

26 Biasanya dikaitkan dengan temuan oleh James Watt di Skotlandia pada tahun 1781.

negara yang mempunyai sistem yang lengkap. Kalau dilihat bagian-bagiannya, hal ini menjadi jelas: *normae generalis* (aturan umum), *de personis* (tentang orang), *de rebus* (tentang barang), *de processibus* (tentang proses/acara) dan *de delictis et poenis* (tentang delik dan hukuman).

Sistem peradilan ada di buku IV (*de processibus*), dan kalau dilihat judul bagian-bagiannya, acuan pada sistem hukum Romawi, seperti yang dikembangkan dalam *Decretals* dan kemudian digarispawahi oleh Paus Gregorius IX pada tahun 1234 seperti disebut di atas. Perbedaannya, Gereja Katolik makin menyadari bahwa lembaga peradilannya tidak lagi mempunyai kewenangan mengadili perkara-perkara di luar Gereja. Karena itu, kewenangannya makin dibatasi, meski sistem untuk menjamin cita-cita keadilannya relatif sama.

Perkembangandrastisterjadi denganmunculnyaKitabHukum Kanonik 1983 sebagai bentuk terjemahan yuridis ajaran Konsili Vatikan II (tahun 1962-1965). Salah satu ajaran penting dari Konsili Vatikan II adalah paham diri Gereja (ajaran eklesiologis) sebagai tubuh mistik Kristus, sebagai umat Allah dan sebagai kesatuan dari berbagai gereja lokal (Gereja sebagai *communio*). Pandangan ini jelas menekankan aspek rohani Gereja, dan salah satu implikasinya adalah pemisahan antara Gereja dan negara. Dengan kata lain, ini sebuah lompatan besar karena Gereja, kongkretnya, tidak lagi mencita-citakan adanya sebuah negara Katolik. Hal itu juga tampak dalam pembagian 'buku' (bagian) dalam KHK 1983 yang tidak lagi mengacu pada sistem hukum Romawi. Pembagiannya menjadi (1) Norma-norma Umum, (2) Umat Allah, (3) Tugas Gereja Mengajar, (4) Tugas Gereja Menguduskan, (5) Harta Benda Gereja, (6) Sanksi dalam Gereja dan (7) Hukum Acara.

Meski konsep dasar yang mendasarinya berubah, tampak bahwa beberapa bagian judulnya tidak banyak berubah, termasuk tentang hukum acara. Bahkan, isi hukum acara ini pun masih mirip dengan sistem peradilan Gereja Katolik menurut KHK

1917. Yang berbeda hanyalah penataannya. Selain itu, KHK 1983 menambahkan dua jenis prosedur, yaitu proses perdata lisan (seksi II bagian II buku VII) dan rekursus melawan dekrit administratif (seksi I bagian V buku VII). Dapat diandaikan bahwa prosedur baru ini pun dibuat untuk mengakomodasi kompleksitas suatu perkara, supaya obyektivitas keadilan dalam perkara itu juga bisa dijamin.

Akhirnya: Yang Bisa Dipelajari

Kata ‘obyektivitas’ memang menjadi kata kunci dalam perbincangan tentang struktur dan sistem peradilan, termasuk sistem pengadilannya. Gereja Katolik, dengan tradisi panjangnya, tentu dengan jatuh bangunnya, telah berusaha menjamin obyektivitas suatu putusan agar makin mendekati keadilan. Yang telah dipaparkan di atas adalah gambaran singkat tentang upaya itu dalam meminimalkan subyektivitas, baik dengan kriteria atau kualifikasi tinggi bagi personelnya (hakim) maupun struktur serta prosesnya. Memang, praktik nyata-nya tidak bisa diuraikan dalam makalah yang terbatas ini, tetapi setidaknya beberapa hal bisa dipelajari.

Pertama, Gereja Katolik menyadari bahwa seorang hakim, sebagus apa pun kualitasnya, tetaplah manusia yang mempunyai kecenderungan subyektif, termasuk tergoda dengan hal-hal yang akan menjauhkan dari obyektivitas, seperti suap dan korupsi. Untuk itu, hakim perlu dibantu panduan dan pagar yang jelas. *Kedua*, panduan dan pagar yang dimaksud itu adalah hukum acara, dan sejalan dengan prinsip ‘*lex semper reformanda*’ atau hukum harus selalu diperbarui, Gereja Katolik juga selalu memperbarui hukum acaranya. Pembaruan hukum ini ada di dua arah.

Di satu sisi menjadi lebih rinci karena juga melihat kelemahan manusia yang makin banyak. Di sisi lain, pembaruan hukum acara mau mengakomodasi perkembangan kompleksitas suatu perkara. Perkembangan ini penting untuk lebih membantu hakim supaya lebih fokus dan teliti. *Ketiga*, karena jaminan untuk obyektivitas ini

lebih terkait pada cara, bukan substansi hukum, Gereja Katolik tidak segan mengadopsi cara hukum Romawi yang *nota bene* sekular. Perlu diingat bahwa hukum acara ibarat anak-anak tangga untuk membantu orang naik ke tempat ketinggian. Karena hakim dalam Gereja Katolik adalah juga manusia, sarana bantunya untuk mendapatkan obyektivitas tidak akan banyak berbeda.

Dapatlah dikatakan bahwa hukum acara yang berkembang itu adalah bentuk dari upaya 'menutup lubang' agar seorang hakim setia dengan tugasnya. Perlu diingat, bahwa dalam secara etimologis hakim mempunyai kedekatan dengan kata hukum dan hikmat. Diandaikan, seorang hakim adalah orang berhikmat (arif, bijaksana) yang mampu menghidupkan hukum, seperti ditulis di atas. Bahwa dalam konteks Indonesia kita bisa melihat banyaknya penyelewengan hukum karena korupsi, secara sederhana bisa dipahami sebagai masih banyaknya lubang yang harus ditutup. Dalam bahasa silogisme, korupsi adalah pembusukan (termasuk pembelokan) alur logika berpikir obyektif.

Dengan cara pandang itu, yang ke depan perlu menjadi pekerjaan rumah adalah agenda mencari lubang mana saja yang perlu ditutup dan kemudian menentukan prioritasnya. Yang jelas, kembali kepada perbincangan awal, kunci penegakan keadilan ada pada sistem peradilan dan pengadilan, yang mengerucut pada hakim dan akhirnya masuk ke perkara subyektivitas dan obyektivitas. Hanya, ada pengandaian sederhana: hakim adalah manusia, dan manusia biasa mempunyai kecenderungan subyektif (dan koruptif), apalagi dengan kekuasaan. "*Power tends to corrupt. Absolute power, corrupt absolutely.*" Demikian Lord Acton sering mengingatkan kita. Tidak bisa tidak: perbaikan sistem menjadi menjadi titik pijak penegakan keadilan!***



Daftar Pustaka

Berman, Harold J., *Law and Revolution: the Formation of the Western Legal Tradition*,

Cambridge, MA/London: Harvard University Press, 1983

Butt, Simon , "The Eksekusi of the Negara Hukum: Implementing Judicial Decisions in

Indonesia." Dalam Timothy Lindsey (ed.), *Indonesia: Law and Society*, Sydney: The

Federation Press, 1999, hal. 247-257.

Kitab Hukum Kanonik (*Codex Iuris Canonici*) 1983, Jakarta: Konferensi Waligereja Indonesia, 2005

Konferensi Waligereja Indonesia (KWI), "Marilah Terlibat dalam Menata Hidup Bangsa." (Surat

kepada Umat Katolik di Indonesia, 12 November 2010)

Tellegen-Couperus, Olga, *A Short History of Roman Law*, London/ New York: Routledge, 1990.

Wrenn, Lawrence G., "Book VII: Processes" dalam James A. Coriden, Thomas J. Green and

Donald E. Heintschel, *The Code of Canon Law: A Text and Commentary*, New

York/Mahwah, 1985, hal. 945-1046.

Sumber dari internet

<http://www.ilr.or.id/wp-content/uploads/2013/04/Eksekutif-Summary->

IPNHI-2012.pdf

<http://www.transparency.org>

<http://worldjusticeproject.org>

Pengadilan di Indonesia Menurut Perspektif Kristen

Pdt. Dr. Andreas A. Yewangoe



1. Apakah pengadilan?

Menurut sebuah kamus, pengadilan adalah sebuah forum publik, resmi, di dalamnya kekuasaan publik ditetapkan oleh otoritas hukum untuk menyelesaikan perselisihan dan pencarian keadilan dalam hal sipil, buruh administratif, dan kriminal di bawah hukum. Dalam negara dengan sistem *common law*, pengadilan merupakan cara utama untuk penyelesaian perselisihan, dan umumnya dimengerti bahwa semua orang memiliki hak untuk membawa klaimnya ke pengadilan. Demikian juga, pihak tertuduh kejahatan memiliki hak untuk meminta perlindungan di pengadilan.¹

1 Wikipedia, diakses tanggal 25 Februari 2013

2. Indonesia negara hukum

Indonesia adalah Negara Hukum. Demikian ditegaskan dalam UUD 1945, amandemen ketiga.² Prinsip ini dijabarkan lebih lanjut dalam Bab IX yang berbicara tentang Kekuasaan Kehakiman. Itulah kekuasaan yang merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.³ Dari kutipan yang singkat ini jelas bahwa prinsip penegakan hukum di dalam negara hukum Indonesia adalah demi mewujudkan keadilan. Dengan kata-kata lain, hukum yang ditegakkan itu mestilah mencerminkan keadilan. Hukum, dengan demikian tidak boleh dimanipulasi dengan alasan apapun. Hukum pun, sebagaimana dikatakan dalam berbagai wacana tidak boleh menjadi alat politik. Saya kira kita semua setuju dengan prinsip-prinsip berpikir itu.

3. Bagaimana di dalam penerapannya?

Kendati rumusan-rumusan prinsip itu cukup terang, di dalam penerapannya tidak selalu sesuai. Yang normatif tidak selalu bertindih-tepat dengan praksisnya. Bahkan secara sinis orang sekarang berkata bahwa hukum itu hanya tajam ke bawah, tetapi tumpul ke atas. Maksudnya, hukum hanya berlaku efektif bagi yang lemah: yaitu yang miskin, yang tidak berpengaruh dan tidak berkuasa. Mereka yang kuat, bisa saja menghindari jeratan-jeratan hukum dengan mengandalkan pengaruh dan kekuasaannya itu. Atau walaupun yang bersangkutan dihukum, biasanya hukumannya sangat ringan. Pers dan media kita, dalam tahun-tahun terakhir ini membuktikan kebenaran sinyalemen itu. Beberapa waktu lalu, beberapa anak yang mencuri sandal milik seorang polisi digugat ke pengadilan. Dengan segera rasa keadilan masyarakat terganggu

2 Makhmah Konstitusi RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, 2011, p.2

3 *Ibid.*; p. 23

dengan cara penanganan perkara itu. Masyarakat merasa tidak adil untuk membawa perkara kecil itu ke pengadilan. Sebagai ungkapan ketidakpuasan itu, masyarakat beramai-ramai mengumpulkan ratusan bahkan ribuan sandal untuk dikirimkan kepada Kapolri. Contoh lain: Seorang ibu yang mencuri beberapa buah kakao dihukum oleh pengadilan. Masyarakat merasa terganggu. Rasa keadilan masyarakat terusik karena kecenderungan inkonsistensi lembaga pengadilan. Mengapa para koruptor yang mencuri milyardan rupiah dihukum ringan, sedangkan orang kecil yang digugat di pengadilan yang sama cenderung hukumannya berat? Beberapa waktu lalu, seorang anak pejabat yang menabrak mati beberapa orang tidak merasa perlu ditahan oleh polisi. Sedangkan seorang sopir angkot yang dicurigai menculik seorang mahasiswa, yang kemudian melompat dari kendaraan tersebut langsung ditahan. Perasaan keadilan masyarakat tergugah dengan berbagai peristiwa ini. Orang kecil selalu menjadi korban.

Tentu saja sesuai dengan mekanisme pengadilan di Indonesia, orang yang divonis bersalah dan telah dijatuhi hukuman bisa naik banding dan kasasi ke pengadilan yang lebih tinggi. Tetapi guna menunggu keputusan badan-badan pengadilan yang lebih tinggi ini bukan hal sederhana. Pemberian grasi oleh Presiden juga tidak selalu mencerminkan keadilan. Ketika Presiden memberi grasi kepada Corby, narapidana narkoba berkebangsaan Australia, orang lalu melihatnya sebagai keputusan yang tidak mencerminkan keadilan, dan seterusnya. Saya tentu tidak bermaksud mengecilkan makna pengadilan kita sebagai penegak hukum. Saya juga tahu ada sekian banyak keputusan pengadilan yang mencerminkan keadilan.

4. Apakah keadilan?

Beberapa kali kita mengatakan tentang rasa keadilan masyarakat. Tetapi pertanyaan mendasar adalah, apakah keadilan? Tidak mudah menjawab pertanyaan ini. Sesuatu yang adil bagi seseorang atau satu pihak, bisa tidak adil bagi yang lainnya. Diskusi

mengenai hal ini hampir sama tuanya dengan peradaban manusia sendiri. Kita tidak akan masuk lebih mendalam ke dalam persoalan yang sulit ini. Yang pasti adalah, bahwa keadilan yang diterapkan di dalam kehidupan sebuah masyarakat dianggap sangat penting bagi kelanjutan kehidupan masyarakat tersebut. Tanpa keadilan, sebuah masyarakat akan hidup dalam kebutaan, yang bisa membawa kepada kepunahan. Itulah sebabnya adagium diciptakan: "*Fiat iustitia et pereat mundus!*" (Biarlah keadilan berlaku, kendati langit akan runtuh!).

Prinsip inilah, menurut pengamatan saya yang ada pada setiap masyarakat, bagaimanapun belum berkembangnya masyarakat tersebut. Di dunia kuno, dikenal prinsip "mata ganti mata, gigi ganti gigi". Ini disebut *lex talionis*. Intinya adalah, sebagaimana anda berbuat kepada orang lainnya, maka hal yang sama dan setimpal juga harus dikenakan kepada anda. Jadi kalau yang bersangkutan membunuh, maka dia juga harus dibunuh. Konon, dalam beberapa suku di Nusantara prinsip ini masih dipegang secara erat. Di dalam masyarakat modern pun, ada yang masih mempertahankan prinsip ini. Itulah hakikat hukuman mati misalnya yang diterapkan di banyak masyarakat modern. Tetapi pada pihak lain, ada juga yang sudah "memperhalus" cara-cara hukuman ini dengan tidak lagi menerapkan hukuman mati. Dengan menyinggung hal ini, kita sesungguhnya menyentuh hakikat hukuman yang tidak akan kita bahas disini. Cukuplah kalau dikatakan, bahwa setiap masyarakat mendambakan suatu tindakan yang mencerminkan keadilan sehingga masyarakat bukan saja dilindungi, melainkan juga dipulihkan.

5. Perspektif Kristiani

Sesungguhnya umat Kristen Indonesia adalah bagian integral dari bangsa Indonesia. Sebagai demikian, mereka juga tunduk kepada hukum yang berlaku di negeri ini. Orang Kristen tidak mengenal semacam syariah, yang kemudian secara spesifik

diterapkan kepada mereka (kecuali dulu ada hukum yang khusus berlaku bagi umat Kristen untuk urusan pernikahan sebagai peninggalan zaman kolonial Belanda. Sekarang sudah diakomodasi di dalam UU Perkawinan (UU No.1/1974). Ini sejalan dengan prinsip berpikir bahwa tidak ada “Negara Kristen”. Sejarah membuktikan bahwa sebuah negara yang didirikan atas dasar agama (Kristen) telah gagal. Ada kecenderungan besar dalam negara semacam itu untuk mengutamakan yang seagama, sedangkan yang tidak seagama dianggap warga negara kelas dua. Dengan berkembangnya peradaban, juga di dalam berdemokrasi, maka masyarakat yang diciptakan adalah sebuah *civil society* yang melihat kedudukan setiap warga negara sama di depan hukum. Maka dalam masyarakat seperti itu, kebebasan beragama dijunjung tinggi.

Tetapi adakah prinsip keadilan di dalam kekristenan? Sudah pasti ada, sebagaimana komunitas lainnya juga memilikinya. Di dalam Alkitab, keadilan (Ibr.: *tzadiq*; Yun.: *dikaioisune*) berkali-kali disebutkan. Keadilan yang diterapkan di dalam kehidupan masyarakat manusia itu bersumber dari Keadilan Allah sendiri. “Dialah yang menghakimi dunia dengan keadilan...” (Mz. 9:9; 96:13; 98:9). Begitu adilnya Allah ini sehingga langit memberitakannya (Mz. 50:6; 97:6). Allah ini tidak pernah berbuat ketidakadilan. “Yang Mahakuasa tidak membengkokkan keadilan...” (Ayub 34:17). Adapun ukuran keadilan di kalangan masyarakat manusia adalah, ketika urusan perempuan janda dan yatim-piatu diperhatikan. Artinya, ketika kepentingan janda dan yatim-piatu diinjak-injak, maka itulah perbuatan ketidakadilan yang sangat dibenci Allah. Kedua jenis segmen di dalam masyarakat inilah yang sangat lemah sehingga juga rentan untuk diperas dan ditindas. Maka, “Ia akan menegakkan keadilan bagi orang-orang tertindas...” (Mz. 140:13; 146:7).

Mengapa Allah menegakkan keadilan bagi mereka? Jawabannya adalah, karena mereka begitu lemah sehingga

tidak ada yang membela mereka. Itulah sebabnya Allah sendiri tampil membela mereka. Di dalam perspektif keadilan menurut pemahaman kristiani, inilah sebuah *iustitia creativa*, bukan sekadar *iustitia distributiva*. Keadilan yang distributif sebagaimana diwariskan oleh prinsip-prinsip berpikir Yunani kuno dan kemudian diakomodasikan di dalam berbagai pemahaman keadilan modern memang bukan sesuatu yang buruk. Namun demikian, kalau keadilan itu hanya sekadar bersifat membagi-bagikan kepada yang berhak, tidak jarang yang lemah akan makin ketinggalan. Yang kuat akan semakin kuat. Maka di dalam perspektif Alkitab sebagaimana telah disinggung di atas, keadilan kreatif artinya, Allah menciptakan ruang dan kesempatan, sehingga yang lemah diberdayakan agar dengan demikian mereka makin memahami dan menuntut hak-haknya. Yang lemah juga akan tampil ke depan, sehingga prinsip persamaan di depan hukum dapat terpenuhi.

Di dalam tradisi Alkitab Perjanjian Lama, pengadilan dilaksanakan di pintu gerbang kota (Amos 5:5). Barangkali inilah semacam gedung pengadilan sebagaimana dikenal dewasa ini di dalam masyarakat modern. Maknanya adalah, di sinilah hal keadilan itu dibicarakan dan diputuskan. Inilah benteng terakhir keadilan. Maka mereka yang mengabaikan "pintu gerbang" itu sama dengan mengabaikan keadilan itu sendiri. Allah sangat murka apabila keadilan tidak diwujudkannyatakan. Di dalam kitab Amos (bahagian dari Alkitab Perjanjian Lama), kita mendengarkan seruan yang sangat keras: "Tetapi biarlah keadilan bergulung-gulung seperti air dan kebenaran seperti sungai yang selalu mengalir." Jelas, bahwa perjuangan keadilan tidak boleh mandek. Perwujudan keadilan tidak boleh tersumbat. Ia laksana air yang terus-menerus mengalir tanpa hambatan apapun.

Tetapi keadilan saja tidak cukup. Keadilan itu mestilah mewujudkan di dalam masyarakat yang damai-sejahtera. Hal itu secara jelas diungkapkan misalnya di dalam Mazmur 85:11: "Kasih dan kesetiaan akan bertemu, keadilan dan damai-sejahtera akan

bercium-ciuman.” Artinya hasil akhir dari penegakan keadilan adalah terwujudnya sebuah masyarakat yang di dalamnya setiap warganegara hidup damai dan sejahtera. Anggota-anggota masyarakat itu tidak akan saling curiga-mencurigai sebab selalu ada kepastian hukum. Masyarakat tidak kuatir sebab lembaga yang menegakkan keadilan akan sungguh-sungguh bertindak adil.

Ketika masyarakat Kristen berkembang di Eropa, terjadilah “perkawinan” prinsip-prinsip keadilan menurut Alkitab dengan dasar-dasar hukum Yunani-Romawi yang sudah dikenal masyarakat waktu itu. Proses ini berlangsung ribuan tahun, sehingga kita yang hidup sekarang tidak bisa lagi secara langsung melihat yang manakah unsur Yunani-Romawi dan manakah yang asli Alkitab. Ini tidak terhindarkan. Tetapi yang pasti adalah, bahwa di dalam proses itu terjadilah juga berbagai “pemurnian”, yang intinya adalah keadilan demi mewujudkan kesejahteraan dan perdamaian bagi semua orang.

Ajaran Yesus Kristus, yang biasa dikenal sebagai “Hukum Kasih”, juga dijabarkan ke dalam prinsip-prinsip dan perwujudan keadilan itu. “Kasihilah Tuhan, Allahmu, dengan segenap hatimu dan dengan segenap jiwamu dan dengan segenap akal budimu.... Kasihilah sesamamu manusia seperti dirimu sendiri!” (Mt. 22: 36,37).

6. Harapan kepada lembaga pengadilan dan masyarakat Indonesia

Bagaimana memperbaiki wajah lembaga pengadilan kita di Indonesia yang tercoreng-moreng ini merupakan pergumulan bersama kita. Perbaikan itu mestilah mulai dari dalam sendiri. Para fungsionaris dan penegak keadilan, yang sekaligus juga yakin akan nilai-nilai yang diberikan oleh agama mereka masing-masing mestilah benar-benar kembali kepada komitmen, bahwa menegakkan keadilan di dalam sebuah masyarakat ikut menyumbang bagi kelanjutan hidup masyarakat itu secara sehat. Hanya dengan

demikianlah pengadilan kita memperoleh kewibawaan di mata masyarakat. Adanya kecenderungan masyarakat melecehkan lembaga pengadilan dewasa ini, rasanya disebabkan oleh tidak berwibawanya pengadilan. Kalau kita menginginkan masyarakat menghargai lembaga pengadilan, maka segala karut-marut yang merupakan wajah lembaga pengadilan kita dewasa ini harus dibenahi.

Pada pihak lain, masyarakat kita pun harus dididik untuk menghargai lembaga pengadilan. Apapun keputusan lembaga pengadilan yang dirasakan tidak adil oleh masyarakat mestilah direspons dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan penegakan hukum itu sendiri. Merespons keputusan dengan cara-cara kekerasan, apalagi dengan menghancurkan simbol-simbol hukum dan keadilan adalah pelecehan terhadap martabat manusia yang justru hendak dibela dan ditegakkan melalui perjuangan keadilan.



Pengadilan di Indonesia Menurut Perspektif Hindu

Prof. Dr. IBG Yudha Triguna, M.S.



1. Pendahuluan

Dewasa ini, keadilan di Indonesia telah dirusak oleh ketidakadilan dan kebenaran telah dirusak oleh kebohongan, namun para penegak hukum belum mampu menegakkan keadilan. Pengadilan kita telah mempertontonkan ketidakberdayaan dirinya, lembaga peradilan telah mempertontonkan kegagalannya dalam menjaga benteng penegakan hukum di negeri ini. Cukup banyak kita lihat oknum penegak hukum yang nakal, menyalahgunakan kewenangannya guna kepentingan pribadi yang sesaat. Sungguh sangat tragis, sangat memalukan, dan sangat mengecewakan. Apakah ini tujuan dari negara hukum yang kita pilih? Peradilan yang menjauhkan rakyat dari rasa kepastian hukum dan keadilan ?

Kiranya benar apa yang disampaikan oleh Satjipto Rahardjo (2006) bahwa hakim harus mau berpikir progresif, hakim yang berpikir progresif akan memainkan peran yang amat sentral dalam

masa reformasi ini. Para hakim perlu menggunakan mata hati nurani untuk menjalankan undang-undang secara cerdas dan bermakna. Tidak terkungkung oleh cara berpikir yang positivis dogmatis, hanya mengutak-atik undang-undang. Gagasan penegakan hukum progresif itulah yang kiranya dapat mewakili pengadilan yang “bersemangat tinggi”.

Hal ini bisa ditandai dengan isyarat-isyarat yang dikeluarkan melalui karya-karya putusannya. Dengan isyarat-isyarat itu, akhirnya publik bisa menangkap semangat besar yang berkembang dalam pengadilan, guna memenuhi harapan publik. Pengadilan bukanlah institusi yuridis saja, tetapi juga sosial manakala kita tidak ingin melihat pengadilan bekerja menurut mekanisme yuridis saja, tetapi juga pengadilan yang diterima, dipercaya, dan dihormati publiknya.

Sangat sulit bagaimana kita dapat mengurai apa penyebabnya dari seluruh persoalan yang menimpa lembaga pengadilan kita, karena begitu akumulatif dan bervariasi, membentuk jaringan masalah yang tak kunjung dapat dicari penyelesaiannya. Tetapi kondisi yang terjadi ini tidak dapat dibiarkan begitu saja, harus dicari jalan keluarnya. Sehingga pengadilan mampu menjadi institusi dalam mewujudkan keadilan yang bernurani serta kesejahteraan dan kebahagiaan seluruh anak bangsa.

Yang menjadi persoalan kini adalah: Bagaimana pengadilan di Indonesia seharusnya dibangun, sehingga lembaga pengadilan benar-benar dapat berfungsi sebagai sarana dalam mengatur, mengamankan, dan memberikan jaminan kepastian hukum dan keadilan bagi seluruh lapisan masyarakat? Bagaimana pengadilan di Indonesia seharusnya dibangun dalam perspektif Hindu? Persoalan inilah yang hendak dikaji dalam tulisan ini. Untuk itu, perlu dicermati benar suasana kekumuhan dan keterpurukan peradilan yang terjadi saat ini, sebagai titik awal keberangkatan dalam menata, dan membangun kembali puing-puing bangunan peradilan. Dari titik inilah akan dicoba dirancang politik hukum

peradilan di Indonesia dalam perspektif Hindu.

2. Sketsa wajah peradilan di Indonesia

Dari segi etika dan moral, kita dapat menilai kondisi peradilan di Indonesia sekarang ini sangat menyedihkan, dengan melihat maraknya praktik korupsi yang tidak mampu ditangani oleh para penegak hukum. Meskipun Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) telah mengamanatkan agar penyelenggara negara lebih gencar memberantas korupsi, namun praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme tidaklah menjadi surut malahan semakin meraja lela dan menggurita.

Lembaga peradilan yang seharusnya menjadi garda terdepan dalam menegakkan hukum dan menciptakan keadilan tanpa pandang bulu, ternyata hanya melayani segelintir orang yang dianggap dekat dengan kekuasaan. Oleh karena itu wajar apabila publik berpendapat bahwa peradilan kita telah tidak berdaya. Mahkamah Agung (MA) telah mempertontonkan kegagalannya dalam menjaga benteng terakhir dari penegakan hukum. Rakyat sudah benar-benar tidak bisa percaya kepada pengadilan karena perilaku hakim dan para penegak hukum lainnya, dimana parameter paling jelas dapat dilihat dari masih tingginya tingkat ketidakpuasan masyarakat terhadap putusan pengadilan yang seringkali dianggap bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat.

Amir Syamsuddin (2008) mengatakan bahwa ada empat fakta yang menandai kondisi gagalnya proses penegakan hukum di Indonesia. Pertama, adanya ketidakmandirian hukum, kedua, intergritas penegak hukum yang buruk, ketiga kondisi masyarakat yang rapuh, dan keempat, pertumbuhan hukum yang mandek. Lebih lanjut dikatakan, secara konkrit kegagalan proses penegakan hukum adalah bersumber dari substansi peraturan perundang-undangan yang tidak berkeadilan, aparat penegak hukum yang korup, budaya masyarakat yang buruk, dan lemahnya lembaga hukum kita.

Dalam kondisi demikianlah pengadilan khusus diharapkan menjadi jalan pintas yang akan mampu menjawab berbagai kelemahan yang disinyalir ada pada pengadilan konvensional. Namun demikian dalam praktiknya, ternyata pembentukan beberapa pengadilan khusus seperti Pengadilan Niaga dan Pengadilan Hak Asasi Manusia menuai berbagai kritik.

Di pengadilan niaga dikenal ada pengacara yang jarang kalah. Bahkan ada satu pengacara terkenal yang hanya sekali kalah di pengadilan niaga. Kehebatan sang pengacara tidak terlepas dari kemampuannya dalam urusan lobi-melobi dan kedekatannya dengan para hakim pengadilan niaga. Kalau lobi sukses, yang salah bisa dibenarkan dan yang benar pun bisa dipinggirkan. Karena itu, seperti diungkapkan oleh seorang pengacara senior, apabila seorang pengacara menerima perkara, yang dipikirkan pertama-tama bukan landasan hukumnya, tetapi siapa hakim yang bisa dihubungi, bagaimana lobi dengan hakim dilakukan. Dengan demikian, yang dibutuhkan agar menjadi pengacara besar dan kaya bukan pengetahuan tentang hukum yang dalam, tetapi justru kemampuan lobi dan trik untuk memanfaatkan celah-celah peraturan (Jurnal Keadilan, Vol 2 No.6 tahun 2002).

Dalam media kita membaca dan menonton, ada orang yang telah terang benderang mengatur, mencoba menyogok, dan mengancam penegak hukum, tetapi malah diberi jalan melenggang bebas lepas dengan dalih belum ditemukan cukup bukti untuk menahannya. Sementara di sisi yang lain peradilan begitu gampang memasukkan seseorang ke dalam bui dengan alasan bukti untuk itu sudah cukup kuat, walaupun orang itu hanya mencuri sebutir buah semangka, dua butir buah kakau. Artinya para penegak hukum hanya menjalankan perintah undang-undang tidak peduli dengan kenyataan yang ada dalam masyarakat, tanpa mempedulikan hati nurani rakyat yang terluka. Kalau demikian bukankah berarti penegak hukum tidak lebih dari robot yang menjalankan perintah undang-undang? Apa penegakan hukum semacam ini yang kita

kehendaki? Berangkat dari kenyataan tersebut, sudah sepantasnya para penegak hukum jangan hanya berangkat dari cara berpikir yang legalistik formal, mestinya penegak hukum juga tanggap terhadap kenyataan sosiologis yang berkembang.

Personel atau sumber daya manusia pengadilan, terutama hakim, memegang peranan yang sentral dalam proses peradilan. Hakim yang independen, berkualitas dan berintegritas diharapkan dapat memberikan putusan yang mencerminkan rasa keadilan masyarakat sesuai dengan hukum. Hakim demikian hanya dapat dilahirkan melalui suatu proses rekrutmen yang mengedepankan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi dan obyektivitas serta diikuti dengan adanya jaminan terhadap independensinya, pelatihan berkelanjutan dan pengawasan yang baik. Tanpa adanya tahapan rekrutmen yang mencerminkan prinsip-prinsip rekrutmen yang baik maka mustahil dapat dihasilkan hakim-hakim pengadilan khusus yang diharapkan lebih baik kualitas dan integritasnya dibandingkan hakim pengadilan konvensional.

3. Sistem peradilan dalam hukum Hindu

Lembaga peradilan dalam sistem hukum Hindu memiliki peran yang amat penting, karena setiap perkara akan dibawa ke depan sidang pengadilan. Setiap perkara yang dibawa ke depan sidang pengadilan tidak boleh diputuskan secara sembarangan, walaupun itu oleh seorang penguasa. Seorang hakim harus mampu memberikan perlindungan secara adil kepada seluruh pencari keadilan berdasarkan undang-undang atau hukum yang berlaku. Dalam memutuskan suatu perkara hakim tidak boleh ada perasaan memihak atau berat sebelah, keputusan harus diambil dengan seadil-adilnya yang disertai dengan bukti-bukti dan saksi-saksi yang dapat dipertanggung jawabkan. Kitab Manawa Dharmasastra (Veda Smrti) menyatakan dengan tegas bahwa:

Wyawahā rāndidrksustu brāhmanaih saha parthiwah mantrajnairmantribhi caiwa winitah prawietsabhām (MD. VIII.1)

Artinya:

Pimpinan sidang, berniat hendak menyelidiki perkara harus memasuki ruang sidang pengadilan, dengan memelihara kewibawaannya, diikuti bersama oleh Brahmana dan pembantu-pembantu ahlinya

Sloka di atas mengharuskan bahwa dalam setiap proses sidang peradilan hendaknya ditangani atau diadili oleh suatu majelis hakim yang terdiri dari pimpinan sidang, Brahmana (pendeta) yang memiliki keahlian dalam bidang hukum, dan para ahli hukum.

Pada zaman lampau para ahli hukum adalah berasal dari kalangan Brahmana, karena merekalah yang paham tentang Weda. Hal ini jelas terlihat dalam Sloka 9 Bab. VIII Kitab Manawa Dharmasastra.

Yadswayam na kuryattu nrpatih karya daranam tad niryujyā dwidwsam brhmanam kryadarane (MD: VIII. 9)

Artinya:

Raja tidak menyelidiki sendiri perkara itu, hendaknya ia menunjuk Bhrahmana ahli untuk mengadilinya.

Lebih lanjut Kitab Manawa Dharamasastra menyatakan bahwa: Setelah para hakim dan para pihak yang bersengketa atau terpidana telah memasuki ruang pengadilan, maka dilanjutkan dengan pemeriksaan dan mempelajari dengan saksama perkara-perkara atau gugatan-gugatan yang akan disidangkan dengan cara seadil-adilnya berdasarkan hukum yang berlaku.

So'sya kāryāni sampayet sabhyairewa tribhirwrtah sabhāmewa prawiyāgyām āsinah sthita ewa wā (MD: VIII.10)

Artinya:

Orang itu akan masuk ke pengadilan istimewa, didampingi

oleh tiga orang penasihat hukum yang mempertimbangkan semua sebab-sebab yang diajukan kepada Raja baik secara berdiri maupun duduk.

Tatrāsinah sthito wāpi pānimudyamya daksinam, wanitawsābharanah pasyet kāryāni karyinam (MD: VIII. 2)

Artinya:

Disitu baik dengan cara duduk atau berdiri, dengan mengangkat tangannya, dengan tidak memperhatikan pakaian serta perhiasan, ia memeriksa perkara dari orang-orang berperkara.

Esu sthānesu bhuyistham wiwādam caratām nrnām dharma awatamāritya kuryāt kāryawinirnayam (MD: VIII.8)

Artinya:

Dengan bersandar pada hukum, ia menetapkan keputusan-keputusan hukum dari orang-orang yang berperkara umumnya puas berdasarkan titel-titel di atas.

Dalam persidangan seorang hakim harus benar-benar menyelidiki dengan saksama tentang tuduhan dan bantahan-bantahan yang diajukan para pihak yang bersengketa. Oleh karenanya seorang hakim harus memulai sidang dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada para pihak dan para saksi, memeriksa seluruh berkas-berkas gugatan, kemudian menganalisis dengan secermat-cermatnya agar keputusan yang akan diambil benar-benar dapat memenuhi rasa keadilan, mana yang patut dihukum dan mana yang tidak patut dihukum, ketentuan ini terlihat dalam Sloka 18, 19, 24, 25, dan 45 Bab VIII Kitab Manawa Dharmasastra.

Pādo dharmasya kartāram pādah sāksinamrcchati, pādah sabhā sadah sarwanpādo rājānamrcchati (MD:VIII.18)

Artinya:

Keputusan yang salah karena ketidakadilan oleh hakim seperempat bagian dari kesalahan menimpa yang melakukan

kejahatan, seperempat bagian kepada yang memberikan kesaksian palsu, seperempat bagian kepada semua hakim, seperempat bagian kepada raja (kepala negara).

Rājā bhawatyānenāstu mucyante ca sabhāsḍha, eno gacchhati kartāram nindārho yatra nindyate (MD: VIII. 19)

Artinya:

Tetapi bila yang layak dipersalahkan disalahkan, raja bebas dari pada kesalahan dan hakim-hakim selamat dari dosa-dosanya dan kesalahan akan jatuh pada pelakunya sendiri atas perbuatan itu.

Arthānarthāwubhau buddwādharmādharma ca kewalau, warnakramena sarawāni payet kāryāni kāryinām (MD.VIII.24)

Artinya:

Dengan mengetahui apa yang layak dan apa yang tidak layak, kebenaran apa yang dinamakan adail hendaknya ia memeriksa sebab-sebab tuntutan menurut hukum dari pada golongan yang berlaku.

Bahyarwibhāwayellingair bhāwamantargatam nrrnam, swara warnenggitākār caksusā cestitena ca (MD: VIII. 25).

Artinya:

Dengan melihat sikap-sikap lahir hendaknya supaya diketahui kebenaran batiniah dari orang-orang itu, misalnya dengan melalui suara mereka, gerak gerik mereka, segi pandangan mereka, mata mereka, dan tingkah laku mereka.

Satyamartham ca sampacyed ātmānamatha sāksinah, decam rupam ca kolam ca wyawahāra widhau sthitah (MD: VIII. 45)

Artinya:

Bila mengadili, ia harus menaruh penuh perhatian atas kebenaran akan hal yang disengketakan dan terhadap dirinya sendiri kemudian terhadap saksinya, tempatnya, waktunya, dan segala-galanya.

Jika keputusan hakim salah dan tidak memenuhi rasa keadilan, maka para hakim akan menerima akibat dari kesalahan dan ketidakadilannya tersebut, maka mereka akan dihancurkan oleh ketidakadilan itu. Akan tetapi, jika hakim mampu memutuskan suatu perkara yang benar-benar memenuhi rasa keadilan, yang bersalah dihukum dan yang tidak bersalah dibebaskan, maka para hakim ini akan terbebas dari segala dosa-dosa.

Terkait dengan pentingnya mendengarkan keterangan para saksi Sloka 74 VIII Kitab Manwa Dharmasastra menyatakan:

Samaksa darcanāt sākṣyam cṛawanāccaiwa sidhayati, tatra satyam' bruwan sākṣi dharmārthābhyām na hiyate (MD: VIII. 74)

Artinya:

Bukti yang sesuai dengan apa yang sebenarnya telah dilihat atau didengar, diterima, seorang saksi yang berkat kebenaran dalam hal seperti itu, tidak ada kehilangan kebajikannya, rohaninya pun harta kekayaannya.

Sloka di atas jelas menunjukkan bahwa dalam memutuskan suatu perkara, seorang hakim hendaknya memperhatikan keterangan para saksi-saksi dan bukti-bukti. Setiap kesalahan harus dapat dibuktikan di depan sidang pengadilan, jika para saksi menyatakan ia menyaksikan suatu perbuatan, namun ia tidak bisa membuktikannya (saksi palsu), maka hakim harus berani mengatakan bahwa gugatan atau perkara tersebut tidak terbukti.

Dalam peradilan Hindu, seseorang yang tidak boleh dijadikan saksi dalam suatu perkara adalah; orang yang memiliki kepentingan dalam perkara tersebut, teman akarab, sekutu, lawan dalam sengketa, orang yang menderita sakit keras, orang yang sudah berusia lanjut, orang yang tidak sempurna panca inderanya, orang mabuk, dan orang gila.

Aski kesu twarthesu mitho wiwadam ānayoh, awindamstattwatah satyam capathenāpi lambhayet (MD: VIII. 109).

Artinya:

Bila kedua belah pihak berselisih tentang suatu hal untuk mana tidak ada saksi sedangkan hakim sendiri tidak dapat menunjukkan kebenaran yang sesungguhnya ia harus dapat mencarinya kendati hanya dengan sumpah.

Apabila para pihak, baik pihak penggugat maupun pihak tergugat tidak mempunyai saksi, maka hakim dapat mengambil sumpah para pihak yang bersengketa. Sumpah ini dilakukan agar hakim dapat menunjukkan kebenaran yang sesungguhnya dengan tidak ada keraguan.

4. Penegakan hukum dalam peradilan di Indonesia: perspektif Hindu

Dalam kondisi peradilan seperti saat ini, seruan dan tuntutan rakyat terhadap pembangunan peradilan yang bernurani sudah merupakan suatu keharusan. Karena produk hukum maupun penegakannya sudah semakin menjauh dari nilai-nilai moral spiritual kemanusiaan kita. Menjalankan hukum dalam rangka menuju hukum yang *desiderata* (dicita-citakan) haruslah ada titik beranjak yang dapat dijadikan acuan. Karena dalam membangun dirinya manusia akan menetapkan landasan sebagai titik awal pijakan dari apa yang mereka anggap baik dan benar dalam realitas kehidupan, titik berangkat dari realita (*das sein*) menuju ke *desiderata* (*das sollen*).

Mencermati carut marutnya wajah peradilan di Indonesia seperti telah diuraikan di depan, di saat para penegak hukum dan juga masyarakat pengguna hukum mengalami degradasi moral, maka pendekatan nilai-nilai kemanusiaan dalam menjalankan hukum sangat diperlukan oleh para penegak hukum di Indonesia. Penegakan hukum hendaknya dijalankan atas dasar seperangkat nilai-nilai kemanusiaan (Hindu) seperti nilai; kebenaran (*sathya*), kebajikan (*dharma*), kasih sayang (*prema*), kedamaian (*shantih*), dan

tanpa kekerasan (*ahimsa*), guna mengimbangi dan menggantikan “pendekatan kepentingan dan kekuasaan dalam menjalankan hukum” yang selama ini kita temukan dalam kehidupan berhukum di tanah air yang kita cintai ini.

Nilai kebenaran dan kejujuran (*Sathya*) adalah prinsip dasar hidup dan kehidupan umat hindu. Satya mengajarkan: selalu berkata tentang kebenaran, jujur, tidak menyembunyikan sesuatu dalam ucapannya, berkata apa adanya sesuai dengan keadaan yang sebenarnya, dan tidak menfitnah orang lain. Masyarakat Hindu senantiasa menginginkan suatu hubungan yang harmoni antara pikiran, perkataan dan perbuatan atau perilaku. Alam pikiran ini dilandasi oleh nilai ajaran *Tri Kaya Parisudha* yaitu tiga perilaku yang harus disucikan, berpikir yang benar, berkata yang benar, dan berperilaku yang benar. Dari ajaran *Tri Kaya Parisudha* timbulah sikap pengendalian diri, sikap ini akan dapat mengedepankan nilai nilai kebenaran dan kejujuran, seperti sikap : 1) tidak menginginkan sesuatu yang tidak halal, 2) tidak berkata bohong kepada orang lain, 3) berani mengungkapkan kebenaran, dan 4) konsisten pada prinsip kejujuran dan tidak takut akan tekanan orang lain,

Nilai kebajikan (*Dharma*), adalah konsep yang membebaskan dalam melakukan sesuatu yang benar pada waktu yang tepat. *Dharma* ditandai dengan kesucian, kedamaian, kebenaran, ketabahan, dan keuletan. Dengan menjalankan *dharma* akan berkembang nilai-nilai kejujuran, tanggung jawab, dan rasa saling mengormati sesama manusia.

Dalam penyelesaian sengketa di pengadilan, terlebih dahulu sebaiknya para penegak hukum patut mengedepankan menyelesaikan sengketa secara damai dan kekeluargaan, dengan mengedepankan musyawah untuk mencapai mufakat. Menurut pandangan Hindu, penyelesaian sengketa secara damai dipandang sebagai cara terbaik untuk mempertahankan harmoni sosial dalam kehidupan masyarakat. Jika jalan ini menemui jalan buntu baru dilanjutkan perkaranya.

Nilai kedamaian (*Shantih*), adalah aspek nilai hidup yang sangat penting dari kepribadian manusia, kedamaian adalah usaha untuk menciptakan ketenangan dan ketertiban. Dengan kedamaian akan berkembang nilai-nilai pengendalian diri, kemurnian dan pengekanan diri dari segala macam godaan yang menyesatkan. Hindu memandang bahwa, penyelesaian sengketa yang terbaik adalah manakala sengketa yang terjadi diselesaikan diantara mereka yang berselisih saja secara damai dan kekeluargaan yang difasilitasi oleh para penegak hukum.

Nilai tanpa kekerasan (*Ahimsa*) berarti menjauhkan segala tindakan kekerasan terhadap siapapun, baik dengan pemikiran, kata-kata atau perbuatan. Dengan *ahimsa* maka akan terjauhkan dari sifat-sifat memfitnah, membunuh karakter, menonjolkan kekeliruan orang lain. Umat Hindu pada umumnya sebagaimana halnya dengan umat agama lain di Indonesia, menyukai sikap hidup harmonis, rukun, dan damai. Setiap individu harus berupaya semaksimal mungkin untuk menjaga harmoni dan menghindari konflik. Penyelesaian konflik dengan menggunakan mekanisme peradilan formal, bukan merupakan mekanisme penyelesaian sengketa yang terbaik. Penyelesaian sengketa yang terbaik adalah manakala sengketa yang terjadi diselesaikan diantara mereka yang berselisih saja secara damai dan kekeluargaan, namun sering pula diikuti dengan timbulnya suatu sengketa antar mereka. Jika sengketa tidak dapat diselesaikan melalui perundingan di antara mereka, maka ditempuh pola mediasi yaitu penyelesaian sengketa dimediasi oleh para penegak hukum.

Pada dasarnya konsepsi ini mengajarkan bahwa hidup bermasyarakat bagi setiap manusia mutlak diperlukan. *Tat Twam Asi* adalah cerminan cinta kasih yang universal antara sesama. *Tat Twam Asi* ini masih dipegang teguh oleh masyarakat Hindu sebagai pedoman di dalam hubungan antara manusia dengan manusia. Masyarakat Hindu percaya bahwa jika kita menyayangi diri sendiri mengasihi diri sendiri begitulah seharusnya kita

berpikir, berkata, dan berbuat kepada orang lain. Ajaran ini akan dapat menuntun setiap orang termasuk para penegak hukum agar senantiasa mengedepankan sikap empati, sikap kemanusiaan dalam menegakkan hukum. Karena pada hakekatnya hukum adalah untuk keadilan, kesejahteraan dan membuat manusia bahagia. Hal ini sejalan dengan konsep Hukum Progresif yang digagas Satjipto Raharjo (2006) bahwa hukum adalah untuk manusia bukan manusia untuk hukum, bila hukum tidak dapat memberi rasa keadilan, kesejahteraan, dan membuat manusia bahagia, maka jangan manusianya digadang-gadang mengikuti hukum yang demikian tetapi hukumnyalah yang perlu dibenahi.

Jika peradilan dijalankan dengan pendekatan nilai-nilai kemanusiaan seperti *Satya*, *Dharma*, *Shantih*, dan *Ahimsa* maka kebenaran makna hukum yang lebih dalam, penegakan hukum yang lebih berkeadilan dan bernurani, akan dapat kita wujudkan. Sehingga silang sekarutnya wajah peradilan di Indonesia, secara perlahan-lahan dapat dibersihkan.

5. Penutup

Lembaga peradilan memiliki tanggung jawab mendasar terhadap kepentingan rakyat dalam mencari keadilan. Oleh karenanya dalam pembangunan peradilan di Indonesia agar sesuai dengan karakteristik masyarakat Indonesia yang religius, hendaknya pembangunan peradilan ke depan lebih berorientasi pada nilai-nilai agama yang dianut oleh masyarakat Indonesia. Langkah-langkah kebijakan dalam pembangunan peradilan di Indonesia dalam perspektif agama (Hindu) hendaknya dirancang dengan cara:

Pertama, interpretasi fungsi dan makna nilai-nilai kemanusiaan Hindu dalam menjalankan hukum di pengadilan. Nilai-nilai kemanusiaan Hindu (*Satya*, *Dharma*, *Shantih*, dan *Ahimsa*) perlu ditafsirkan fungsi dan maknanya dalam menegakkan keadilan di Indonesia. Senyatanya dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang berlandaskan Ketuhanan Yang maha Esa (termasuk para

penegak hukumnya) masih banyak yang memiliki kearifan dalam menjalankan hukum secara adil dan bernurani melalui penafsiran fungsi dan makna nilai-nilai kemanusiaan Hindu (*Satya, Dharma, Shantih, dan Ahimsa*) akan dapat ditemukan nilai-nilai kearifan yang patut diangkat dalam membangun peradilan di Indonesia di masa depan.

Kedua, reintegrasi dan adaptasi nilai-nilai kemanusiaan Hindu (*Satya, Dharma, Shantih, dan Ahimsa*) dalam penyelesaian sengketa di Pengadilan. Integrasi dan adaptasi nilai *Satya, Dharma, Shantih, dan Ahimsa* sangat penting dilakukan, karena senyatanya penyelesaian sengketa atau konflik dalam masyarakat tradisional di Indonesia dilakukan secara damai dan kekeluargaan namun tetap menjaga rasa keadilan dan kepatutan. Sehingga sengketa dapat diselesaikan dengan baik, harmoni, damai, tanpa meninggalkan luka batin atau dendam para pihak yang bersengketa. Peradilan yang demikianlah yang diharapkan dan didambakan oleh bangsa Indonesia.



Daftar Pustaka

Ali Achmad, *Dari Formal-Legalistik ke Delegalisasi*, dalam *Wajah Hukum di Era Reformasi*, Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Prof. Dr. Satjipto Raharjo, SH., Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000

Fakrullah Zuddan Arief, *Membangun Hukum Yang Berstruktur Sosial Indonesia Dalam kancah Trends Galobalisasai*, Dalam *Wajah*

Hukum di Era Reformasi, Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Prof. Dr. Satjipto Raharjo, SH., Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000

Gelgel I Putu, *Bhisama Parisadha: Kajian Yuridis dan Sosiologis*. Unhi Denpasar. 2000

_____. *Pengantar Hukum Hindu*, Widya Dharma, Denpasar, 2006.

Henderson Fenno, *Modernisasi Hukum dan Politik Jepang*, Dalam bukunya A.A.G.Petters, Koesriani Siswosoebroto, *Hukum dan perkembangan Sosial*, Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku II, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1988.

Koento Wibisono, *Supremasi hukum dalam Negara Demokrasi Menuju Indonesia baru (Kajian Filosofis)*, Dalam *Wajah Hukum di Era Reformasi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.

Puja I Gede, 1977, *Hukum Kewarisan Hindu di Bali dan Lombok*, Jakarta: Janasco

_____, 1977, *Pancasila dan UUD 1945 sebagai Dasar Hukum Berlakunya Hukum Hindu di Indonesia*, Departemen Agama Penrangan Bimbingan dan Da'wah/Khutbah Agama Hindu dan Buddha, Jakarta

_____, 1978, *Manawa Dharmasatra*, Departemen Agama RI, Jakarta.

Rahardjo Satjipto, *Sisi-sisi Lain Dari Hukum Di Indonesia*, Buku Kompas, Jakarta, 2003.

_____, *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan: Catatan Kuliah Ilmu Hukum dan teori Hukum*, PDIH, Undip, Semarang, 2003.

- _____, *Hukum Hendaknya Membuat Bahagia*, Artikel dalam *Harian KOMPAS*, 13 Nopember 2002.
- _____, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, UKI Press, Jakarta, 2006
- _____, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.
- Syamsudin Amir, *Integritas Penegakan Hukum Tahun*, Kompas, Jakarta, 2008.
- Sura I Gede, 1987, *Azaz dan Realisasi Ajaran Agama Hindu dalam Kehidupan Masyarakat Bali*, Institut Hindu Dharma, Denpasar.
- Surpa Wayan, 2005, *Pengantar Hukum Hindu*, Paramita, Surabaya.
- Somvir, 1991 *Mutiara Veda Untuk Kehidupan Sehari-hari*, Paramita, Surabaya.

Pengadilan di Indonesia Menurut Perspektif Khonghucu

Ung Sendana L. Linggaraja



Pada suatu ketika *Zi Lu*, salah seorang murid Nabi bertanya kepada Nabi Kongzi, “Kalau Pangeran *Wee* mengangkat Guru dalam pemerintahannya, apakah yang akan Guru lakukan lebih dahulu?”

Nabi bersabda, “Akan kubenarkan lebih dahulu nama-nama.”

Zi Lu berkata, “Mengapakah demikian? Jawaban Guru jauh dari persoalan. Mengapakah perlu lebih dahulu membenarkan nama-nama?”

“Oh, *Yu*, sungguh kasar engkau! Seorang *Junzi* bila belum memahami sesuatu tidak lekas-lekas mengeluarkan pendapat.

“Bilamana nama-nama tidak benar, pembicaraan tidak sesuai dengan hal yang sesungguhnya, maka segala urusan tak dapat dilakukan baik-baik.”

“Bila pekerjaan tak dapat dilakukan baik-baik, *Li* dan Musik

tak dapat berkembang. Bila *Li* dan Musik tak dapat berkembang, hukum pun tidak dapat dilakukan dengan tepat. Bila hukum tidak dapat dilakukan dengan tepat, maka rakyat akan merasa tiada tempat untuk menaruhkan kaki dan tangannya.¹

Bagi seorang *Junzi*, nama itu harus sesuai dengan yang diucapkan dan kata-kata itu harus sesuai dengan perbuatannya. Itulah sebabnya seorang *Junzi* tidak gampang-gampang mengucapkan kata-kata."²

Pada suatu ketika, Pangeran King dari negeri *Cee* bertanya tentang pemerintahan kepada Nabi Kongzi. Nabi Kongzi bersabda, "Pemimpin hendaklah dapat menempatkan diri sebagai pemimpin, pembantu sebagai pembantu, orang tua sebagai orang tua dan anak sebagai anak."

Pangeran itu berkata, "*Shanzai!* Sungguh tepat; kalau pemimpin tidak dapat menempatkan diri sebagai pemimpin, pembantu tidak dapat menempatkan diri sebagai pembantu, orang tua tidak sebagai orang tua dan anak tidak sebagai anak, meskipun berkecukupan makanan, dapatkah menikmatinya?"³

Percakapan antara Nabi Kongzi dengan dua orang yang memiliki kedudukan berbeda tentang 'membenarkan nama-nama' sengaja ditempatkan di awal makalah untuk mengajak pembaca merenungkan kembali apakah telah menempatkan diri sesuai kedudukan masing-masing? Telah menempatkan diri sesuai 'nama' yang disandang? Membenarkan nama-nama menyangkut dua aspek: kedudukan dan orang yang menduduki kedudukan tersebut.

Dalam pembagian kekuasaan di Indonesia, dikenal adanya *trias politica* yaitu pembagian kekuasaan legislatif, yudikatif dan

1 *Li* sering diterjemahkan sebagai kesucilaan, tata susila, upacara, ibadah, ritual, standar dan nilai-nilai moral

2 *Lun Yu* (Sabda Suci) XIII: 3

3 Sabda Suci XII: 11

eksekutif yang menjalankan fungsi masing-masing sesuai dengan kekuasaan masing-masing. Dengan membenarkan nama-nama, sudahkah *trias politica* berjalan sesuai namanya?

Di lain pihak, kekuasaan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga tidak terlepas dari individu para pelaku yang menjalani namanya. Dalam sistem peradilan, apakah para hakim telah menempatkan diri sesuai namanya? Para jaksa telah menempatkan diri sesuai namanya? Para pengacara telah menempatkan diri sesuai namanya?

Begitupun dengan media massa apakah telah menempatkan diri sesuai 'nama' dengan bersikap objektif-proporsional dalam pemberitaan atau justru lebih mengutamakan rating atau banyaknya pemirsa, atau pembaca untuk meningkatkan 'penjualannya' tanpa memikirkan dampak pemberitaan bagi kepentingan yang lebih besar, yaitu kepentingan masyarakat banyak serta kepentingan bangsa dan negara?

Akhir-akhir ini banyak pemberitaan mengenai para penegak hukum. yang membuat miris kita semua; dari keputusan-keputusan hakim yang terkesan tidak mencerminkan keadilan, kasus suap hakim, hakim selingkuh, kasus hakim yang terjerat narkoba dan banyak lagi. Belum lagi perilaku beberapa oknum pengacara, jaksa dan aparat kepolisian yang juga tidak mencerminkan kehormatan seorang penegak hukum. Sehingga ini memperlihatkan 'nama' yang belum benar.

Berbicara mengenai pengadilan di Indonesia, kita berbicara mengenai sistem, fungsi dan orang-orangnya. Membenarkan nama-nama merupakan prasyarat utama, hal utama dan pertamanya yang mesti diperhatikan dan diwujudkan di Indonesia sebagai negara hukum.

Dalam bahasa gamblang tanpa adanya kemauan untuk menjalankan sistem dan fungsi dengan benar sesuai dengan predikat dan kedudukan yang disandang, rakyat tidak tahu dimana tempat

untuk mendapat pengayoman dan merasa tidak ada tempat untuk mencari keadilan dan ini akan menjadi awal keruntuhan negara.

Kebajikan dan hukum

Di negara kita persoalan yang ada bukan semata-mata pada hukum dan peraturan yang ada di negara kita. Sebetulnya undang-undang yang dibuat tidak buruk, bahkan beberapa undang-undang sudah sangat baik, tetapi mengapa keadilan dirasakan oleh masyarakat semakin jauh dan belum dapat ditegakkan?

Para koruptor, bandar narkoba, mafia peradilan, para penjahat semakin banyak yang dibawa ke pengadilan, baik pengadilan umum maupun pengadilan khusus dan dijatuhi hukuman. Kita menyaksikan para musuh masyarakat ini hanya dalam tempo singkat menghirup kebebasan kembali. Di lain pihak, para 'pencuri' kecil yang mencuri untuk memenuhi kebutuhan hidup atau untuk menuntut haknya, menjalani hukuman dengan jangka waktu yang hampir sama.

Undang-Undang Lalu Lintas belum begitu lama mengalami perubahan dan diberlakukan dengan sanksi yang lebih besar, tetapi pelanggaran lalu lintas kerap terjadi, jalur-jalur khusus diterabas, mengapa? Persoalan utama di negara kita adalah penegakan hukum yang mencerminkan rasa keadilan dalam masyarakat.

Sebaik apapun undang-undang yang dibuat, alat-alat pendukung disediakan, gaji pejabat dan hakim dinaikkan, segala sesuatu diatur dengan hukum, tetap diperlukan peran nyata dari masyarakat, penegak hukum dan penguasa untuk mengimplementasikan nilai-nilai kebajikan, tanpa itu hukum yang berlaku menjadi hukum yang tidak memiliki 'roh' keadilan dan kebenaran.

Agama Ru-Khonghucu menempatkan moral di atas hukum. Artinya hukum haruslah berdasarkan moralitas. Hukum harus dibentuk dan dilaksanakan dengan berlandaskan kebajikan. Nabi

Kongzi bersabda, “Dibimbing dengan undang-undang, dilengkapi dengan hukuman, menjadikan rakyat hanya berusaha menghindari itu dan kehilangan perasaan harga diri. Dibimbing dengan kebajikan dan dilengkapi dengan *Li*, menjadikan rakyat tumbuh perasaan harga diri dan berusaha hidup benar.”⁴

Bukan berarti undang-undang dan hukum tidak penting, tetapi Nabi *Kongzi* menekankan pentingnya bimbingan kebajikan dan *Li* agar orang mentaati hukum atas dasar tumbuhnya harga diri dan keinginan untuk hidup benar. Hukum akan menjadi efektif bila dalam diri penguasa, penegak hukum dan seluruh masyarakat tumbuh kebajikan dan *Li*. Bila semata-mata menerapkan undang-undang dan hukum tanpa upaya membimbing dengan kebajikan dan dilengkapi dengan pendidikan *Li*, maka penguasa dan rakyat semata-mata mentaati hukum untuk menghindari hukuman, bukan atas dasar kesadaran, menghargai dan hormat akan hukum.

Seseorang perlu dididik dengan ajaran agama untuk menjadi seorang manusia yang taat akan hukum karena kesadarannya dan bukan semata-mata karena rasa takut akan hukuman. Ajaran agama membimbing manusia untuk hidup dalam jalan suci, mengikuti firman Tuhan dalam watak sejatinya, yang mewujudkan dalam benih-benih kebajikan di setiap kedalaman hati manusia tanpa terkecuali. Agama membimbing manusia untuk menjadi seorang *Junzi*, ‘seorang *Junzi* menghargai dan hormat akan hukum’ dan bukan sekadar rasa takut akan hukuman. Artinya seorang *Junzi* mentaati hukum bukan sekadar karena takut akan hukuman, terlebih karena menghargai dan hormat akan hukum. Sebaliknya seorang rendah budi mengharapkan belas kasihan orang karena seorang rendah budi cenderung tidak taat pada hukum, dan melanggar hukum.

Semua kalangan perlu dibimbing dengan kebajikan dan dilengkapi dengan *Li*, agar nilai-nilai kebajikan dapat menjadi nilai-nilai kehidupan yang mendasari perilaku seluruh masyarakat,

4 Sabda Suci II: 3

negara bahkan dunia. Dengan dibimbing kebijakan dan *Li*, maka ketaatan terhadap hukum akan tumbuh subur.

Dengan mengutamakan upaya membimbing masyarakat di negara kita dengan kebijakan dan melengkapi dengan *Li*, bukan sekedar membimbing dengan hukum dan melengkapi dengan undang-undang, maka dapat diharapkan rasa hormat dan taat hukum akan tumbuh subur dalam masyarakat Indonesia, tanpa kecuali; dengan demikian hukum dan undang-undang akan berlaku efektif dan mencerminkan keadilan dan kebenaran; juga bukan saja akan banyak dilahirkan hakim-hakim dan penegak hukum yang berani, jujur, membela kebenaran dan keadilan, tetapi hukum yang dibuat juga merupakan hukum yang mengutamakan keadilan dan kebenaran yang berpihak pada kepentingan rakyat. Maka *trias politica* akan berjalan dengan baik, karena para anggota legislatif, yudikatif dan eksekutif diisi dengan orang-orang yang berkebijakan, yang taat akan hukum karena harga dirinya sebagai manusia pengemban firman *Tian*.

Segala sesuatu perlu dikembalikan kepada pangkal yang benar agar diperoleh hasil yang diharapkan bersama. Inilah sebetulnya solusi yang perlu dipertimbangkan dengan sungguh-sungguh demi tegaknya negara hukum bagi keharmonisan, persatuan, kesatuan, kemajuan dan kesejahteraan bangsa kita.

“*Yao* dan *Shun* dengan cinta kasih memerintah dunia, maka rakyat pun mengikutinya. *Jie* dan *Zhou* dengan kebiasaan memerintah dunia, maka rakyat pun mengikutinya. Perintah yang tidak sesuai dengan kehendak rakyat, rakyat takkan menuruti; maka seorang *Junzi* lebih dahulu menuntut diri sendiri, baru kemudian mengharap dari orang lain. Bila diri sendiri belum dapat bersikap *Shu*, (tepaselira/tahu menimbang/tenggang rasa), tetapi berharap dapat memperbaiki orang lain, itulah suatu hal yang belum pernah terjadi.”⁵

Pokok dan hati

Diceritakan dalam salah satu bagian kitab *Si Shu, Ji Kang Zi* merasa susah karena banyak pencuri di daerahnya, lalu bertanya kepada Nabi *Kongzi*. Nabi *Kongzi* bersabda, “Bila kamu tidak tamak akan harta benda, sekalipun diberi upah tidak akan ada orang yang mau mencuri!”⁶

Ayat tersebut mengingatkan pada kita untuk terlebih dahulu bercermin ke dalam diri, apakah diri bersih dari noda ataukah penuh noda? Apakah sebagai penegak hukum penuh dengan kehormatan dan kebanggaan walau mungkin tidak kaya harta?

Nabi bersabda, “Bila diri telah lurus, dengan tanpa memerintah semuanya akan berjalan beres. Bila diri tidak lurus, sekalipun memerintah tidak akan diturut.”⁷

Bagi Nabi *Kongzi*, untuk mengubah suatu masyarakat dengan efektif, harus dimulai dari para pemimpin dan penegak hukum, “Kemana angin berhembus, ke situlah rumput merunduk’.

Mengzi dengan tegas menyatakan pentingnya seorang pemimpin mengutamakan kebajikan, terlihat dari percakapan *Mengzi* dengan *Raja Hwi* dari Negeri Liang,⁸

Raja bertanya, “Bapak tidak menghiraukan jarak yang beribu-ribu *li* datang kemari; adakah ajaran Bapak yang boleh membawa keuntungan bagi negeriku?”

“*Mengzi* menjawab, “Mengapakah baginda menanyakan keuntungan? Yang kubawakan hanyalah Cinta Kasih dan Kebenaran.” Bila baginda bertanya, ‘Apakah yang dapat menguntungkan negeriku?; para pembesar akan bertanya, ‘Apakah yang dapat menguntungkan keluargaku?; dan rakyat jelatapun akan bertanya. ‘Apakah yang dapat menguntungkan diriku?’

6 Sabda Suci XII: 18

7 Sabda Suci XIII: 6

8 Pada jaman itu seorang raja memegang kekuasaan kehakiman

Bila yang berkedudukan tinggi maupun rendah hanya berebut keuntungan, niscaya negara akan di dalam bahaya...”⁹

“Seorang *Junzi* mengutamakan Jalan Suci, tidak mengutamakan soal makan. Orang bercocok tanam, mungkin juga masih dapat kelaparan, orang belajar mungkin juga mendapatkan kedudukan. Seorang *Junzi* susah kalau tidak dapat hidup dalam Jalan Suci, tidak susah karena miskin.”¹⁰

“Pemimpin negara yang hanya mengutamakan harta saja, menunjukkan dia seorang rendah budi. Jika perbuatan rendah budi dianggap baik, maka akan datanglah malapetaka bagi negara itu. “Seorang yang hanya mengejar keuntungan saja, niscaya banyak yang menyesalkan.”¹¹

“Seorang *Junzi* hanya mengerti akan kebenaran, sebaliknya seorang rendah budi hanya mengerti akan keuntungan.”¹²

Rasul Mengzi menekankan pentingnya memegang teguh kebenaran bahkan dengan berkorban nyawa sekalipun.

Mengzi berkata, “Ikan aku menyukai. Tapak beruang aku menyukai juga. Tetapi kalau tidak dapat kuperoleh kedua-duanya, akan kulepaskan ikan dan kuambil tapak beruang. Hidup, aku menyukai. Kebenaran, aku menyukai juga. Tetapi kalau tidak dapat kuperoleh kedua-duanya, akan kulepaskan hidup dan kupegang teguh kebenaran.”

“Dimana sesuatu hal menyukai yang lebih daripada hidup dan hal tidak menyukai sesuatu yang lebih daripada mati, bukan hanya terdapat pada hati-hati orang-orang bijaksana; melainkan semua orang mempunyainya. Tetapi orang bijaksana itulah yang dapat tetap tidak mematikannya.”

“Kini kalau ada sebakul nasi dan semangkok sayur; lalu

9 *Meng Zi* 1A: 1

10 Sabda Suci XV: 32

11 Sabda Suci IV: 12

12 Sabda Suci IV: 16

ada seseorang yang bila mendapatkan itu ia hidup, bila tidak mendapatkan itu ia mati; kalau diberikan dengan maki-makian, seorang gelandangan pun tidak mau menerimanya. Kalau diberikan dengan lebih dahulu diinjak-injak, maka seorang pengemis pun tidak mau mengambilnya.”

“Sebaliknya ternyata ada pula orang yang mau menerima padi 10.000 *zhong* (cangkir tanpa pegangan) dengan tanpa mepedulikan kesucilaan dan kebenaran. Barang yang 10.000 *zhong* itu sebenarnya akan menambah apa bagi dirinya? Mungkin itu dapat untuk memperindah gedung, memelihara isteri dan pelayan atau untuk mendapat terima kasihnya orang miskin yang ditolong.”

“Disini ternyata, yang mula-mula biar mati tidak mau menerima; kini karena dapat untuk memperindah gedung, lalu diterima. Yang mula-mula biar mati tidak mau menerima, kini karena dapat untuk memperoleh pelayanan isteri dan pelayan, lalu diterima. Yang mula-mula biar mati tidak mau menerima; kini karena dapat untuk memperoleh terima kasih orang-orang miskin, lalu diterima. Mengapa ia tidak dapat berbuat yang sama? Ini karena sudah kehilangan pokok hatinya.”

Mengzi berkata, “Cinta kasih itulah hati manusia. Kebenaran itulah jalan manusia.”

“Kalau orang mempunyai ayam atau anjing yang lepas, ia tahu bagaimana mencarinya; tetapi kalau hatinya yang lepas, ia tidak tahu bagaimana mencarinya. Sesungguhnya Jalan Suci dalam belajar itu tidak lain ialah bagaimana dapat mencari kembali Hati yang lepas itu.”

“Mengzi berkata, “Kini kalau ada orang yang jari manisnya tidak wajar, tahu bagaimana untuk tidak menyukainya; tetapi kalau hatinya tidak wajar sebagai manusia, mengapa tidak tahu bagaimana untuk tidak menyukainya? Inilah yang dinamai tidak dapat membedakan.”¹³

Tegas dan jelas, penegakan hukum mesti diawali dengan upaya pembenahan manusianya. Penegakan hukum yang berkeadilan akan terwujud karena para penegak hukumnya. Memang tidak mudah dalam dunia sekarang yang penuh dengan iming-iming kenikmatan dan dominannya budaya materialisme, maka mari kita camkan bersama untaian hikmah ini:

Mengzi berkata, “Ada kemuliaan karunia Tuhan dan ada kemuliaan pemberian manusia. Cinta kasih, kebenaran, satya, dapat dipercaya dan gemar akan kebaikan dengan tidak merasa jemu, itulah kemuliaan karunia Tuhan YME. Kedudukan raja muda, menteri dan pembesar itulah kemuliaan pemberian manusia.”¹⁴

Rasa tahu malu

Apakah tugas seorang penegak hukum? Jawabannya tentu menegakkan hukum. Artinya penegak hukum berada di garis depan dalam tanggung jawab dan kewajiban menegakkan hukum. Tentu saja penegakan hukum bukan semata-mata demi penegakan hukum tetapi penegakan hukum yang berdasarkan nilai-nilai keadilan dan kebenaran.

Rasa malu dan tidak suka merupakan benih kebenaran dan keadilan yang bersumber pada perintah Tuhan, Fiman Tuhan berupa benih-benih kebajikan yang ditanamkan dalam hati manusia. “... Adapun rasa hati berbelas kasihan itu menunjukkan adanya cinta kasih, rasa hati malu dan tidak suka itu menunjukkan adanya benih kesadaran menjunjung kebenaran/keadilan, rasa hati hormat dan mengindahkan itu menunjukkan adanya benih kesusilaan, dan rasa hati membenarkan dan menyalahkan itu menunjukkan adanya benih kebijaksanaan.”¹⁵

“Tidak mempunyai perasaan berbelas kasihan itu bukan orang lagi. Yang tidak mempunyai perasaan malu dan tidak suka itu

14 Mengzi adalah nama asli Mencius, rasul penegak agama Khonghucu.

15 Mengzi VIA: 6.7

bukan orang lagi. Yang tidak mempunyai perasaan rendah hati dan mau mengalah itu bukan orang lagi. Dan yang tidak mempunyai perasaan membenarkan dan menyalahkan itu bukan orang lagi."¹⁶

Ironisnya, rasa malu terasa memudar di kalangan masyarakat, tidak terkecuali penegak hukum. Kasus video porno adalah salah satu hal yang kasat mata mengenai hilangnya rasa malu ini. Hukuman yang dijatuhkan bukanlah terhadap perbuatan amoral itu, hukuman dijatuhkan pada perbuatan mengedarkan video tersebut padahal betapa besar dampak yang ditimbulkan oleh kasus ini. Hukuman belum atau tidak dijatuhkan pada pelaku perempuan dan pelaku laki-laki dalam kasus ini karena tidak diatur dalam undang-undang. Mengapa tidak dijatuhkan hukuman kerja sosial saja bagi keduanya, kendati tidak diatur dalam undang-undang, misalnya dengan diberi tugas mengurus orang tuanya atau mengurus orang tua dipanti jompo sehingga yang bersangkutan mau merenungkan lagi perbuatannya yang telah memalukan orang tua, memberi contoh buruk bagi masyarakat, khususnya generasi muda dan mencederai perintah Tuhan untuk mempunyai rasa malu? Apakah kasus ini mencerminkan matinya rasa keadilan dan kebenaran pada para penegak hukum?

Seandainya rasa malu tumbuh berkembang, apakah mungkin pelanggaran lalu lintas dan kongkalikong marak terjadi? Seandainya rasa malu bertunas mungkinkah hakim mau disuap? Seandainya rasa malu meluas apakah akan ada mafia pengadilan? Ya mungkin saja tetap ada, toh manusia yang tanpa rasa malu tetap akan ada. Bukankah ini menunjukkan oknum-oknum ini tidak punya rasa malu dan kurang peduli atas nilai mulia rasa bakti dengan menjaga nama baik orang tua dan leluhur. Bukankah oknum-oknum ini 'jauh' dari Tuhan dan tidak memuliakan Tuhan melainkan menghinakan Tuhan? Apakah mereka masih layak disebut manusia?

Sehingga, pengadilan dan keadilan tentu akan berjalan lebih baik bila rasa malu tetap ada dan dijaga.

Membuat keputusan

Tuhan telah berfirman dalam diri manusia dengan menanamkan benih-benih kebajikan di setiap hati manusia berupa benih cinta kasih, benih kebenaran, keadilan, kewajiban, benih kesusilaan dan benih kebijaksanaan. Manusia diperintahkan untuk hidup di dalam *Dao*, di dalam jalan suci, di jalan kebajikan Tuhan, Dengan jalan itulah manusia memenuhi kodratnya sebagai makhluk termulia, dengan jalan itu pula manusia memuliakan Tuhannya, yang adalah *Prima Causa* dan *Causa Final*.

Namun yang terjadi saat ini, hukum di Indonesia sedang mendapat sorotan dan tidak mendapat kepercayaan masyarakat karena keputusan-keputusan yang diambil kurang mencerminkan rasa keadilan dalam masyarakat. Tidak jarang keputusan yang dibuat justru menimbulkan saling dakwa mendakwa di antara para pihak. Bukan hal yang aneh keputusan yang telah mencapai tingkat kasasi yang harusnya telah mempunyai kekuatan hukum acapkali dilakukan peninjauan kembali, itu menimbulkan orang-orang yang tidak lurus memanfaatkan situasi dan berbuat fitnah. Harapan besar rakyat tidak terpenuhi.

Dalam membuat keputusan, tidak perlu ragu-ragu untuk menjatuhkan hukuman seberat-beratnya bagi kejahatan-kejahatan berat yang merusak masyarakat seperti bagi bandar narkoba, para koruptor dan para pemerkosa, bahkan bila perlu terhadap mereka dijatuhkan hukuman mati sehingga membawa efek jera.

Mengenai adanya usulan penghapusan hukuman mati, layak dipertimbangkan syarat yang mesti dipenuhi, Nabi bersabda, "Bila orang-orang baik dapat berturut-turut seratus tahun memerintah negara, niscaya dapat mengubah yang jahat menjadi baik, sehingga tidak perlu adanya hukuman mati dan lain-lain. Sungguh benar peribahasa ini."¹⁷

17 Sabda Suci XIII: 11

Hakim tidak hanya sekedar menerapkan aturan-aturan kaku ayat-ayat perundang-undangan, tetapi menjadi sumber hukum yang mendengarkan suara keadilan bersumber dari Tuhan, yaitu dengan mendengarkan suara keadilan dalam masyarakat, karena suara rakyat itulah suara Tuhan, seperti ditegaskan dalam kitab *Shu Jing*, “Tuhan melihat sebagai rakyatku melihat, Tuhan mendengar sebagai rakyatku mendengar,”¹⁸

Nabi *Kongzi* menjelaskan mengenai pentingnya mengetahui pangkal dalam membuat keputusan, “Untuk memutuskan perkara di ruang pengadilan, Aku dapat menyelesaikan seperti orang lain; tetapi yang wajib diutamakan ialah mengusahakan agar orang tidak saling mendakwa sehingga orang yang berhati tidak lurus pun tidak berani berbuat fitnah, dan setiap orang menaruh hormat yang besar kepada harapan rakyat”. Inilah yang dinamai mengetahui pangkal.¹⁹

Yang wajib diutamakan dalam mengambil keputusan, adalah mencegah orang-orang agar tidak saling mendakwa; karena dengan saling mendakwa akan memancing orang-orang yang tidak lurus memanfaatkan situasi. Maka, keputusan harus adil dan tidak menyebabkan penyesalan yang membuat orang saling mendakwa. Penegakan hukum yang terbaik adalah mencegah orang memanfaatkan hukum bagi kepentingan dirinya.

Dalam bersikap terhadap kebajikan dan kejahatan, Nabi *Kongzi* menempatkan dalam proporsi yang tepat dengan ‘membalas kejahatan dengan kelurusan dan membalas kebajikan dengan kebajikan’ dan ‘bukan dengan kebajikan membalas kejahatan’. Bila kejahatan dibalas dengan kebajikan, rasa keadilan akan terganggu.

Orang yang lurus bertindak menurut perasaannya sendiri, bukan menurut perasaan orang lain. Bila seseorang tidak mempunyai cuka, boleh saja menolak permintaan tersebut. Tetapi dalam

18 Shu Jing V.1B, Mengzi VA: 5.8

19 Ajaran Besar IV: 1

peristiwa ini, permohonan dikabulkan karena takut orang yang meminta tidak suka dengan penolakan. Untuk memiliki kelurusan, seseorang tidak harus mendustai diri sendiri atau membohongi orang lain.

Penutup

Tanggung jawab atas kinerja pengadilan di Indonesia bukanlah berada pada lembaga pengadilan semata, namun berkaitan erat dengan tiga 'kekuasaan' yang lain: legislatif, eksekutif dan media massa, serta tentu saja ada pada para penegak hukum di dalam dan di luar pengadilan, masyarakat, lembaga pendidikan, dan tokoh-tokoh agama.

Sebaik apapun undang-undang dibuat, tetap diperlukan peran nyata dari masyarakat, penegak hukum dan penguasa untuk mengimplementasikan nilai-nilai kebajikan, tanpa itu hukum yang berlaku menjadi hukum yang tidak memiliki 'roh' keadilan dan kebenaran; rasa keadilan masyarakat tidak terpenuhi.

Bisa saja banyak perundang-undangan dan hukum dibuat, perangkat hukum diciptakan, alat-alat pendukung disediakan, gaji pejabat dan hakim dinaikkan, segala sesuatu diatur dengan hukum, tetapi semua itu menjadi tidak berfaedah bila tidak dikembalikan kepada hakikat hukum dibuat dan tidak ditunjang oleh para pelaku dalam aksi nyata berlandaskan kebajikan. Hukum haruslah berdasarkan moralitas, hukum dibentuk dan dilaksanakan berlandaskan kebajikan. Sehingga dapat diharapkan rasa hormat dan taat hukum akan tumbuh subur dalam masyarakat Indonesia, tanpa kecuali; dengan demikian hukum dan undang-undang akan berlaku efektif dan mencerminkan keadilan dan kebenaran.

Dengan paradigma ini, di negara kita tercinta yang menganut pembagian kekuasaan berdasar *trias politica* bukan saja akan banyak dilahirkan hakim-hakim dan penegak hukum yang berani, jujur, membela kebenaran dan keadilan, tetapi hukum yang dibuat juga

merupakan hukum yang mengutamakan keadilan dan kebenaran yang berpihak pada kepentingan rakyat, karena para pembuatnya memiliki rasa hormat dan taat pada hukum dan mendasarkan diri pada nilai-nilai kebajikan.

Akhirnya, marilah kita renungkan: apakah kita benar-benar mengutamakan kebajikan, kasih ataukah keuntungan? Apakah kita telah bertindak sesuai dengan 'nama' dan predikat yang ada pada diri kita? Apakah kita telah menjadi pemimpin dan penegak hukum yang meneladani, menjadi pengikut yang menghormati? Apakah kita telah berupaya cukup keras mengaplikasikan nilai-nilai cinta kasih dan kebenaran dalam dunia peradilan kita? Apakah kita telah memberi pendidikan dan memberi keteladanan nilai-nilai kebajikan kepada anak, keluarga dan anak didik? Atau jangankan kita belum cukup keras menuntut diri sendiri dan terlalu keras menuntut orang lain?

Hanya kebajikan Tuhan berkenan, kita wajib memiliki yang Satu itu: Kebajikan! Shanzai.





PROFIL SINGKAT PENULIS



Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.



Prof. DR. Jimly Asshiddiqie Lahir di Palembang, 17 April 1956. Memperoleh gelar sarjana hukum dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 1982 dan kemudian menjadi pengajar di almamaternya itu. Pendidikan S-2 diselesaikan di Fakultas Hukum UI (1987). Gelar Doktor Ilmu Hukum diraih dari Fakultas Pasca Sarjana UI, Sandwich Program kerja sama dengan Rechtssfaculteit Rijks-Universiteit dan Van Voolenhoven Institute, Leiden (1990).

Tahun 1998 ia diangkat menjadi Guru Besar Penuh Ilmu Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI dan dipercaya sebagai Ketua dan Penanggungjawab Program Pasca Sarjana Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI. Selain itu Mantan Ketua Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2003-2008 ini juga pernah menjadi Asisten Wakil Presiden Republik Indonesia, 1998-1999; Anggota Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres) Republik Indonesia, 2010; Ketua Dewan Kehormatan Komisi

Pemilihan Umum (DK-KPU), 2009, 2010; Penasihat Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNASHAM), 2008-2012; dan Asisten Menteri Riset dan Teknologi, 2010-2014. Saat ini ia menjabat sebagai Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Republik Indonesia.

.....



Prof. Drs. A. Ramlan Surbakti, , MA., Ph.D.

Guru Besar Ilmu Politik Universitas Airlangga, sangat ahli di bidang kepemiluan, 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 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. Yuliandri, S.H., M.H.



Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H lahir di Sungaitarab Kab. Tanah Datar, 18 Juli 1962. Lulusan Doktor Dalam Ilmu Hukum (Perundang-undangan) Pada Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya tahun 2007. Saat ini adalah Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas; periode 2010-2014, setelah sebelumnya pada tahun 2008 menjadi Guru Besar dalam bidang/mata kuliah Ilmu Perundang-undangan pada Fakultas Hukum

Universitas Andalas, Padang, berdasarkan Keputusan Menteri Pendidikan Nasional. Prof. Yuliandri sendiri telah menerbitkan beberapa buku dan juga jurnal diantaranya Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik (Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan), Rajawali Pers, Jakarta, Juli, 2009 (Cetakan I), Maret 2010 (Cetakan II) dan Kerancuan Perumusan Norma Konstitusi, dalam buku: Jalan Berliku Amandemen Komprehensif (dari Pakar, Politisi, hingga Selebriti), Kelompok DPD di MPR RI, Jakarta, 2009.

.....

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 . Aktivistis memang menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan Dr. Suparman Marzuki. Pria kelahiran Lampung pada tanggal 2 Maret 1961 ini tercatat aktif dalam berbagai kegiatan kampus dan pada akhirnya mengabdikan sebagai dosen di almaternya, 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 Progam Doktorat 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.

.....

Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, S.H., MPA.



Soetandyo Wignjosoebroto, dilahirkan di S Madiun pada tahun 1932 dari pasangan Soekandar Wignjosoebroto, dan Siti Nardijah. Menyelesaikan studi SMA di Solo, kemudian belajar Ilmu Hukum di Universitas Airlangga (UNAIR), Surabaya. Sebelum mendapat gelar S-1, mendapat beasiswa untuk belajar pada Government Studies and Public Administration di University of Michigan (US). Pada 1973 berkesempatan mengikuti Socio-Legal Theories And Methods di Marga Institute, Srilanka. Menjadi pendiri sekaligus

dekan pertama FISIP UNAIR, pada 1993 dipercaya sebagai komisioner pada Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM). Buku yang pernah ditulis antara lain 'Dari Hukum Kolonial

ke Hukum Nasional’, ‘Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda’ (keduanya hasil riset di van Vollenhoven Institute, Leiden Universiteit, Nederland), ‘Hukum: Paradigma dan Masalahnya’. Selain itu menulis berbagai artikel di jurnal ilmiah, surat kabar, maupun majalah serta menjadi pembicara dalam berbagai diskusi maupun seminar. Setelah pensiun dari Pegawai Negeri Sipil pada 1997, sampai sekarang masih aktif mengajar Teori Sosial dan Teori Hukum di Universitas Airlangga sebagai Guru Besar Emeritus, mengajar di Universitas Diponegoro, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, dan Universitas Pancasila Jakarta.

.....

Rikardo Simarmata, S.H., Ph.D.



Aktivis yang satu ini adalah salah satu Aktivis pendiri HuMa yaitu organisasi non pemerintah (non governmental organization) yang bersifat nirlaba yang memusatkan perhatian kerjanya pada isu pembaharuan hukum (law reform) pada bidang sumber daya alam (SDA), yang dimana HuMa sendiri kemudian secara resmi didirikan pada 19 Oktober 2001 sebagai Organisasi dengan bentuk Badan Hukum Perkumpulan. Pengajar tamu pada mata kuliah Law and Culture dan Law and

Governance in Indonesia pada Fakultas Hukum Universitas Leiden Belanda dan dosen di Sekolah Tinggi Ilmu Kepolisian (STIK) Jakarta ini cukup sering menjadi dosen pembicara dan dosen tamu di berbagai universitas di Indonesia, salah satunya adalah ketika menjadi pembicara pada Seminar Hukum “Pluralisme Hukum Menuju Masyarakat Berkeadilan” yang dilaksanakan BEM Universitas Cokroaminoto Palopo.

Dr. Hamdan Zoelva, S.H., M.H.



Hamdan Zoelva, Lahir di Bima, 21 Juni 1962, dimana Lulusan Magister Ilmu Hukum dan Doktor Ilmu Hukum, Kajian Hukum Tata Negara ini adalah Profesor Kehormatan dari The China University of Political Science and Law, Beijing, China dan juga Dosen Tetap Fakultas Hukum dan Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Islam As-Syafi'iyah, Jakarta sejak tahun 2004 setelah sebelumnya menjadi lawyers sejak tahun 1987. Sejak Tahun 2010

ia menjadi Hakim Konstitusi di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Pada tahun 1999-2004 ia menjadi Anggota DPR RI, dari Partai Bulan Bintang (Sekretaris Fraksi DPR RI dan Wakil Sekretaris Fraksi MPR RI, Wakil Ketua Komisi II DPR RI, membidangi Urusan Hukum, Peradilan, dan Pemerintahan Dalam Negeri). Pada tahun 2004-2007 menjadi Staf Khusus Menteri Sekretaris Negara RI. Hamdan Zoelva juga pernah menjadi Wakil Ketua Umum, Dewan Pimpinan Pusat Partai Bulan Bintang periode 2005-2010.

.....

Prof. Dr. T Gayus Lumbuun, S.H., M.H.

Hakim Agung- MA RI bernama lengkap Prof. Dr. Topane Gayus Lumbuun,SH.,MH lahir di Manado, 19 Januari 1948. Gayus adalah Lulusan Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum (FH) Universitas Indonesia Jakarta (2002), setelah 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.

.....

Donal Fariz, S.H.



Donal Fariz. Lahir di Kabupaten Solok, Sumatera Barat pada 24 Oktober 1986. Menamatkan S1 di Fakultas Hukum Universitas Andalas Sumatera Barat. Selama kuliah aktif sebagai Anggota Lembaga Advokasi Mahasiswa dan Pengkajian Kemasyarakatan, Presiden Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Andalas (2007-2008). Selain bergelut di Organisasi kemahasiswaan, penulis juga berkegiatan sebagai peneliti di Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas

Andalas. Pada tahun 2009, menerima beasiswa IELSP dari US Departement of States pada Syracuse University New York. Sejak tahun 2010 lalu bergabung sebagai anggota badan pekerja pada Indonesia Corruption Watch Divisi Hukum dan Monitoring Peradilan. Penulis aktif dalam memberikan materi pada kegiatan seminar nasional dan internasional berkaitan dengan seputar hukum dan pemberantasan korupsi. Selain itu, penulis juga aktif sebagai

kolumnis di berbagai media massa nasional seperti KOMPAS, TEMPO, Suara Pembaruan, Republika dll.

.....

Surya Tjandra, S.H., LL.M.



Surya Tjandra adalah aktivis buruh, yang sudah bergabung dengan Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta selama bertahun-tahun, dan sekarang terlibat dalam kerja layanan LSM, Trade Union Rights Centre. Surya kuliah Jurusan hukum perburuhan di Universitas Katolik Atma Jaya, Jakarta, dan saat ini sedang menyelesaikan gelar PhD di Universitas Leiden. Surya adalah orang yang mempresentasikan makalah tentang hukum tenaga kerja Indonesia dan serikat pekerja isu nasional dan internasional,

dan telah bekerja sama dengan Friedrich Ebert Stiftung dan DGB Bildungswerk. Dia juga telah menerbitkan beberapa buku salah satunya adalah “Kompilasi Putusan Pengadilan Hubungan Industrial terseleksi: 2006-2007” (2008), dan “Makin Terang Bagi Kami: Belajar Hukum Perburuhan” (2006), yang dimana buku tersebut tentang pendekatan sosio-hukum alternatif pada studi hukum perburuhan di Indonesia.

.....

Ir. Yosep Adi Prasetyo

Yosep Adi Prasetyo Lahir di Malang, 20 Juni 1959. Melihat kiprahnya saat ini, banyak orang tak menyangka bahwa meski pernah mempelajari ekonomi dan studi pembangunan, ia sebetulnya adalah seorang insinyur elektro tamatan Fakultas



Teknik Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga. Sejak kuliah ia dikenal sebagai seorang aktivis. Pada 1987 bersama sejumlah dosen di Salatiga mendirikan Yayasan Geni untuk membantu masyarakat akar rumput. Setelah sempat mengajar di almamaternya selama 5 tahun, pada 1989 ia memilih menjadi peneliti di International NGO Forum on Indonesia (INGI). Selain berkecimpung di dunia akademisi dan dunia aktivis, ia juga lama berpengalaman di dunia jurnalistik

sebagai wartawan, redaktur, pelatih wartawan, dan ombudsman di sejumlah media cetak. Pada 2000 hingga awal 2005 ia merupakan anggota Tim Pokja Reformasi POLRI yang dibentuk POLRI-Kemitraan. Ia juga anggota sejumlah Pokja di bidang reformasi sektor keamanan dan ikut menyusun academic paper Konsep Pertahanan Republik Indonesia. Pernah mengajar sebagai dosen tamu di beberapa perguruan tinggi antara lain di Fikom Universitas Pajajaran(1999), Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (2004-2005), Jurusan Hubungan Internasional FISIP Universitas Indonesia (2004-2006), Jurusan Kriminologi FISIP UI (2006), Fikom Universitas Tarumanagara(2006-sekarang). Kini ia menjabat sebagai anggota Dewan Pers Periode 2013-2016, sambil aktif mengajar di beberapa perguruan tinggi setelah sebelumnya pernah menjabat sebagai anggota Komnas HAM. periode 2007-2012 dengan jabatan terakhir sebagai wakil ketua.

.....

DR. H.M Hary Djatmiko, SH., MS.

Hakim Agung kelahiran Malang, 25 Maret 1951 ini adalah lulusan pendidikan dalam dan luar negeri. Dimana pendidikan Dalam Negeri adalah Master dan Doktor (S3) Hukum (Perpajakan) Universitas Airlangga sementara Pendidikan Luar



Negerinya adalah Appraisal Training – Joint Operation Harvard University & BPPK Departemen Keuangan R.I. Sebelum menjadi Hakim Agung di Mahkamah Agung RI, Harry Djatmiko adalah Hakim Pengadilan di bidang Pajak dan Keuangan. Dia juga adalah Direktur Eksekutif dari PSIK (Pusat Studi Investasi Keuangan). Dan pada tahun 2011 dia terpilih dan dilantik menjadi Hakim Agung.

.....

Prof. Dr. Din Syamsuddin, MA



Din Syamsuddin lahir di Sumbawa Besar, Nusa Tenggara Barat, Indonesia, 31 Agustus 1958 adalah saat ini menjadi Ketua Umum Pimpinan Pusat Muhammadiyah selama dua periode. Ia juga dipandang sebagai sosok pemimpin umat Islam bukan hanya karena dia Ketua Umum Muhammadiyah, tetapi karena kemampuannya untuk melakukan dialog dengan seluruh elemen umat beragama baik antar sesama umat Islam, maupun dengan

umat beragama lainnya. Din juga pernah diundang ke Vatikan untuk memberikan ceramah umum tentang terorisme dalam konteks politik dan ideologi. Ia memandang bahwa terorisme lebih relevan bila dikaitkan dengan isu politik dibandingkan dengan isu ideologi. Sebelumnya Din berkarier di birokrasi menduduki jabatan sebagai Direktur Jenderal Binapenta Departemen Tenaga Kerja Republik Indonesia. Sedangkan dalam kegiatan organisasi, Din pernah menjabat sebagai Ketua DPP Sementara Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah (1985), Ketua Umum PP Pemuda Muhammadiyah

(1989-1993), Wakil Ketua PP Muhammadiyah (2000-2005), Sekretaris Umum Majelis Ulama Indonesia (MUI), dan Ketua Litbang Golongan Karya. Selain itu ia juga pernah menjadi bintang tamu dalam film layar lebar Ketika Cinta Bertasbih.

.....

Dr. Alexius Andang Listya Binawan, SJ.



Akademisi kelahiran Muntilan 46 tahun silam ini memulai kehidupan sebagai biarawan dengan memasuki ordo Yesuit (SJ) pada tahun 1983. Andang menyelesaikan pendidikan dari dua perguruan tinggi di Indonesia, yaitu: Sekolah Tinggi Filsafat Driyarkara, Jakarta, dan juga Fakultas Teologi Universitas Sanata Dharma, Yogyakarta. Setamat dari situ, Andang meraih gelar S2 dari dua universitas di luar negeri, yaitu Catholic University of America, Washington DC, Amerika Serikat

untuk jurusan Hukum Gereja serta dari Katholieke Universiteit Leuven, Belgia untuk Etika Terapan. Di tahun 1996-1997, Andang sempat bertugas di paroki St Petrus dan St. Paulus Mangga Besar Jakarta. Ia juga pernah berkecimpung di Institut Sosial Jakarta dan juga aktif sebagai Tim Relawan Kemanusiaan. Setelah itu kembali melanjutkan studi dan meraih gelar S3 untuk hukum Gereja dari Katholieke Universiteit Leuven, Belgia pada tahun 2002. Andang saat ini bertugas di Keuskupan Jakarta dan menjabat sebagai Vicaris Episcopalis (Vikep) untuk kategorial Keuskupan Agung Jakarta dan juga mengajar di Sekolah Tinggi Filsafat Driyarkara, serta menjadi anggota tribunal Keuskupan Agung Jakarta. Andang yang sering disebut sebagai pakar hukum perkawinan gereja ini juga menjadi aktivis peduli lingkungan dan sampah kota Jakarta. Pada Sidang

Agung Gereja Katolik Indonesia (SAGKI) 2005 lalu, Andang duduk sebagai Tim Steering Committee untuk ikut merumuskan arah dan materi materi pertemuan para petinggi dan aktivis Gereja Katolik Indonesia itu.

.....

Pdt. Dr. Andreas Anangguru Yewangoe



Pdt. Dr. Andreas Anangguru Yewangoe lahir di Mamboru, Sumba Barat, Nusa Tenggara Timur, 31 Maret 1945, dimana saat ini umurnya sudah menginjak 68 tahun, adalah seorang pendeta, dosen dan teolog Kristen Protestan yang merupakan salah satu tokoh pemimpin dan pemikir Kristen Indonesia. Pada 1963, ia meninggalkan kampung halamannya menuju Jakarta untuk belajar di Sekolah Tinggi Teologi Jakarta (STT Jakarta).

Setelah menyelesaikan studinya pada 1971, ia dipanggil untuk menjadi dosen untuk mata kuliah Teologi Sistematika di Akademi Theologia Kupang (kini telah menjadi Universitas Kristen Artha Wacana) karena pendeta yang seharusnya mengajar di akademi itu mengundurkan diri. Setahun kemudian, pada 1972, ia mendapat kepercayaan untuk menjadi rektor di sekolah itu untuk masa jabatan empat tahun, meskipun saat itu usianya baru 27 tahun. Pada 2001, Yewangoe kembali ke Jakarta dan menjadi dosen Teologi Sistematika di STT Jakarta, sambil menjalankan tugasnya sebagai salah seorang ketua PGI untuk periode 2000-2004. Pada Sidang Raya XIV PGI pada 2004 di Caringin, Bogor, Yewangoe terpilih sebagai Ketua Umum organisasi gereja-gereja Protestan Indonesia itu untuk periode 2004-2009 dan berlanjut hingga kini. Sebelumnya, ia sudah dipilih sebagai Ketua PGI untuk periode 1994-1999, dan menjadi anggota

Majelis Pekerja Harian (MPH) pada periode 1989-1994. Yewangoe juga dikenal sebagai seorang penulis yang cukup produktif. Tulisannya banyak muncul di surat kabar Suara Pembaruan.

.....

Prof. Dr. IBG Yudha Triguna, MS.



Prof. Dr. IBG Yudha Triguna, MS lahir di Tabanan tanggal 17 April 1958. Yudha menyelesaikan pendidikan Sarjana Antropologi Budaya Universitas Udayana pada tahun 1983. Setelah itu ia melanjutkannya ke Magister dalam bidang sosiologi pada FISIPOL Universitas Gadjah Mada Yogyakarta tahun 1990. Dan terakhir menjadi Doktor Ilmu-Ilmu Sosial dengan konsentrasi Antropologi/Sosiologi Universitas Padjadjaran Bandung tahun 1997

dengan predikat Cum Laude. Ia memiliki pengalaman organisasi "segudang". Mulai dari Ketua Senat Fakultas Sastra Universitas Udayana, 1980-1981, Ketua DPD Tingkat I Bali Peradiah Indonesia, 1994-1997, Anggota Litbang Parisada Hindu Dharma Indonesia Pusat 1992-1997 hingga Anggota Tim Penilai Angka Kredit Dosen PTS se Kopertis VIII 1997 - sekarang. Yudha adalah Rektor Universitas Hindu Indonesia (UNHI) Denpasar untuk dua periode dari tahun 2006- sekarang sekaligus dia juga merupakan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Hindu Kementerian Agama Republik Indonesia, 2006-sekarang). Yudha juga memiliki beberapa penghargaan yang pernah didapatnya antara lain Sebagai Dosen Teladan Kopertis Wilayah VIII tahun 1990, Penerima Satya Lencana Karya Satya 10 Tahun dan Penerima Satya Lencana Karya Satya 20 Tahun.

Uung Sendana L Linggaraja (Lim Khung Sen)



Pria kelahiran Bandung, 5 Agustus 1965 ini adalah lulusan Sarjana S1 Ekonomi Manajemen Universitas Katolik Parahyangan Bandung dan S1 Hukum Universitas Padjadjaran Bandung. Setelah itu ia melanjutkan studinya ke S2 Manajemen Sekolah Tinggi Manajemen (STIMA) IMMI. Ia pernah menjadi staf pengajar mata kuliah Khonghucu Universitas Tarumanagara dan juga Staf pengajar mata kuliah Khonghucu di Universitas Bina Nusantara. Selain itu ia juga telah menulis buku berjudul Buku Hidup Bahagia dalam Jalan Suci TIAN dan juga Penyunting Yu Dan, 1.000 Hati Satu Hati. Untuk organisasi Uung pernah menjadi Pendiri Gerakan Peduli Pluralisme, Executive Board Inter Religious Council of Indonesia (IRC), sampai akhirnya ia masuk ke Matakin (Majelis Tinggi Agama Khonghucu Indonesia) dimana dia pertama menjadi Sekretaris Umum Majelis Tinggi Agama Khonghucu Indonesia lalu naik menjadi Wakil Ketua Umum Majelis Tinggi Agama Khonghucu Indonesia sampai akhirnya menjadi Ketua Umum Matakin saat ini.

