

KEBEBASAN HAKIM DALAM SISTIM PENEGAKAN HUKUM

Oleh :

PROF.DR. PAULUS E LOTULUNG, S.H.

Makalah Disampaikan Pada :

SEMINAR PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL VIII

TEMA

PENEGAKAN HUKUM DALAM ERA PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

Diselenggarakan Oleh

BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL

DEPARTEMEN KEHAKIMAN DAN HAK ASASI MANUSIA RI

Denpasar, 14 -18 Juli 2003

“KEBEBASAN HAKIM DALAM SISTEM PENEGAKAN HUKUM”¹

Kebebasan Hakim yang didasarkan pada kemandirian Kekuasaan Kehakiman di Indonesia dijamin dalam Konstitusi Indonesia yaitu Undang-undang Dasar 1945, yang selanjutnya di implementasikan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor : 35 Tahun 1999. Independensi diartikan sebagai bebas dari pengaruh eksekutif maupun segala Kekuasaan Negara lainnya dan kebebasan dari paksaan, direktiva atau rekomendasi yang datang dari pihak-pihak extra judisiil, kecuali dalam hal-hal yang diizinkan oleh Undang-Undang. Demikian juga meliputi kebebasan dari pengaruh -pengaruh internal judisiil didalam menjatuhkan putusan. Dalam melakukan kekuasaan kehakiman dikenal adanya 4 (empat) lingkungan peradilan yaitu :

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

(Vide Pasal 24 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945)

Salah satu pasal dahulu dalam Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman Nomor 14 Tahun 1970 tersebut yang dapat mengganggu independensi badan-badan pengadilan, yaitu Pasal 11 yang menentukan secara organisatoris, administratif dan finansil badan-badan

¹ Makalah disampaikan dalam Seminar Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional di Denpasar pada tanggal 14 -18 Juli 2003.

peradilan berada dibawah Departemen yang terkait (eksekutif), sedangkan dilain pihak Pasal 10 menentukan bahwa peradilan tertinggi adalah Mahkamah Agung Yang melakukan pengawasan maupun kasasi dan peninjauan kembali terhadap putusan-putusan badan peradilan tersebut.

Dengan perkataan lain, ada dualisme pembinaan hakim yaitu pembinaan teknis oleh Mahkamah Agung dan pembinaan administratif oleh Departemen (eksekutif) yang bersangkutan.

Keadaan inilah yang lazim disebut dengan adanya sistem dua atap dalam badan-badan peradilan, yang akan segera diakhiri dengan penerapan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999. Undang-Undang ini merupakan implementasi dari Ketetapan MPR Nomor X Tahun 1998 yang berkaitan dengan pemisahan yang tegas antara fungsi-fungsi yudikatif dan eksekutif.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tersebut, maka peralihan kewenangan Departemen (eksekutif) terhadap badan-badan peradilan sehingga menjadi dibawah satu atap di Mahkamah Agung dilaksanakan secara bertahap dalam tempo 5 tahun sejak Undang-Undang tersebut diundangkan, yang berarti antara tahun 1999 s/d tahun 2004.

Sehingga dengan demikian sudah tidak akan ada lagi dualisme dalam pembinaan badan-badan peradilan, melainkan akan menjadi satu pembinaan dibawah kewenangan Mahkamah Agung, baik meliputi pembinaan teknis maupun administratif, organisatoris dan finansial.

Oleh karenanya salah satu aspek dari Legal Reform di Indonesia dalam kaitannya dengan independensi Kekuasaan Kehakiman adalah antara lain pengalihan atau transfer kewenangan dari eksekutif (dalam hal ini Departemen

Kehakiman dan HAM serta departemen-departemen lain yang terkait kepada Mahkamah Agung sebagai puncak dalam Kekuasaan Kehakiman.

Dengan diadakannya revisi atau amandemen dalam waktu dekat terhadap berbagai perundang-undangan yang berkaitan dengan badan peradilan, yaitu antara lain :

- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Dan lain-lain

Apakah memang benar bahwa Kekuasaan Kehakiman itu mandiri atau independen dalam arti sebebas-bebasnya, Independensi Kekuasaan Kehakiman atau badan-badan kehakiman / peradilan merupakan salah satu dasar untuk terselenggaranya pemerintah yang demokratis dibawah *Rule of Law* sebagaimana pemikiran mengenai Negara Hukum modern yang pernah di cetuskan dalam konferensi oleh International Commission of Jurists di Bangkok pada tahun 1965.

Dalam pertemuan konferensi tersebut ditekankan pemahaman tentang apa yang disebut sebagai "*the dynamic aspects of the Rule of Law in the modern age*" (aspek-aspek dinamika Rule of Law dalam abad modern). Dikatakan bahwa ada 6 (enam) syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintah yang demokratis dibawah Rule of Law, yaitu :

1. Perlindungan Konstitusional
2. Peradilan atau badan-badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak
3. Pemilihan Umum yang bebas
4. Kebebasan menyatakan pendapat
5. Kebebasan berserikat / berorganisasi dan beroposisi
6. Pendidikan kewarganegaraan

Dari syarat-syarat tersebut jelaslah bahwa independensi Kekuasaan Kehakiman merupakan salah satu pilar yang pokok, yang apabila komponen tersebut tidak ada maka kita tidak bisa berbicara lagi tentang Negara Hukum.

Selain ketentuan konstitusi di negara kita yaitu Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 dengan segala implementasinya tersebut diatas, arti pentingnya independensi badan-badan peradilan dan Kekuasaan Kehakiman tersebut secara universal telah diterima dan ditekankan dalam berbagai instrumen hukum internasional, yaitu antara lain dalam :

1. Universal Declaration of Human Rights Pasal10
2. International Covenant of Civil and Political Rights Pasal14
3. Vienna Declaration and Programme for Action tahun 1993 paragraf 27
4. International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence tahun 1982 di New Delhi
5. Universal Declaration on the Independence tahun 1983 di Montreal, Canada
6. Beijing Statement of Principles of the Independence of Judiciary in the Law Asia Region tahun 1995

Demikianlah jelas bahwa secara nasional maupun internasional atau universal, independensi badan-badan peradilan dijamin.

Menjadi pertanyaan bagi kita sekarang apakah hakekat independensi Kekuasaan Kehakiman itu memang harus mandiri dan merdeka dalam arti sebebaskan-bebasnya tanpa ada batasnya secara absolut? Menurut hemat saya tidak demikian, sebab tidak ada kekuasaan atau kewenangan di dunia ini yang tidak tak-terbatas, atau tanpa batas, kecuali kekuasaan Tuhan Yang Maha Kuasa di dunia ini maupun di akhirat. Kekuasaan Kehakiman, yang dikatakan independensi atau mandiri itu pada hakekatnya diikat dan dibatasi oleh rambu-rambu tertentu, sehingga dalam konferensi International Commission of Jurists dikatakan bahwa :

"Independence does not mean that the judge is entitled to act in an arbitrary manner".

Batasan atau rambu-rambu yang harus diingat dan diperhatikan dalam implementasi kebebasan itu adalah terutama aturan-aturan hukum itu sendiri. Ketentuan-ketentuan hukum, baik segi prosedural maupun substansial / materiil, itu sendiri sudah merupakan batasan bagi Kekuasaan "Kehakiman agar dalam melakukan independensinya tidak melanggar hukum, dan bertindak sewenang-wenang. Hakim adalah *"subordinated"* pada Hukum dan tidak dapat bertindak *"contra legem"*.

Selanjutnya, harus disadari bahwa kebebasan dan independensi tersebut diikat pula dengan pertanggung-jawab atau akuntabilitas, yang kedua-duanya itu, independensi dan akuntabilitas pada dasarnya merupakan kedua sisi koin mata uang saling melekat. Tidak ada kebebasan mutlak tanpa tanggung jawab. Dengan perkataan lain dapat dipahami bahwa dalam konteks kebebasan hakim

(independency of judiciary) haruslah diimbangi dengan pasangannya yaitu akuntabilitas peradilan (Judicial accountability). Dalam memasuki era globalisasi sekarang ini, menjadi kewajiban bagi kita semua yang bergerak di pemerintahan dan penegakan hukum, baik kalangan teoritis / akademisi maupun praktisi untuk mengkaji secara serius dan mendalam mengenai pengertian "judicial accountability" tersebut sebagai pasangan dari "independency of judiciary". Bentuk tanggung jawab ada dan bisa dalam mekanisme yang berbagai macam, dan salah satu yang perlu disadari adalah "*social accountability*" (pertanggungjawaban pada masyarakat), karena pada dasarnya tugas badan-badan kehakiman atau peradilan adalah melaksanakan public service di bidang memberikan keadilan bagi masyarakat pencari keadilan. Secara teoritis, di samping social atau public accountability tersebut dikenal pula : political accountability / legal accountability of state, dan personal accountability of the judge.

Sisi lain dari rambu-rambu akuntabilitastersebut adalah adanya integritas dan sifat transparansi dalam penyelenggaraan dan proses memberikan keadilan tersebut, hal mana harus diwujudkan dalam bentuk publikasi putusan-putusan badan pengadilan serta akses publik yang lebih mudah untuk mengetahui dan membahas putusan-putusan badan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Sehingga karenanya putusan-putusan tersebut dapat menjadi obyek kajian hukum dalam komunitas hukum.

Adalah suatu langkah reformasi juga dibidang peradilan, manakala dikembangkan wacana perlunya publikasi pendapat yang berbeda (*publication of dissenting opinion*) diantara hakim-hakim didalam proses pemutusan perkara jika tidak terdapat kesepakatan yang bulat diantara mereka. Pada hakekatnya justru melalui mekanisme "*publication of dissenting opinion*" itulah independensi hakim

sebagai penegak hukum dijamin dalam menyampaikan dan mempertahankan argumentasi yuridisnya masing-masing pada waktu musyawarah putusan. Contoh dari sudah diterimanya asas ini dalam perundang-undangan kita adalah dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak, dan telah dipraktekkan pula di Pengadilan Niaga dalam perkara-perkara kepailitan.

Konsekuensi lebih lanjut dari adanya akuntabilitas tersebut diatas, adalah adanya pengawasan atau kontrol terhadap kinerja badan-badan peradilan baik mengenai jalannya peradilan maupun termasuk perilaku para aparatnya, agar kemandirian dan kebebasan Kekuasaan Kehakiman tidak disalah gunakan sehingga dikawatirkan dapat menjadi "*tirani Kekuasaan Kehakiman*". Banyak bentuk dan mekanisme pengawasan yang dapat dipikirkan dan dilaksanakan, dan salah satu bentuk adalah kontrol atau pengawasan melalui mass-media termasuk pers. Jadi dengan demikian, aspek akuntabilitas, integritas dan aspek transparansi, maupun aspek pengawasan merupakan 4 (empat) rambu-rambu yang menjadi pelengkap dari diakuinya kebebasan dan independensi Kekuasaan Kehakiman.

Dengan demikian kebebasan Hakim yang merupakan personifikasi dari kemandirian kekuasaan Kehakiman, tidaklah berada dalam ruang hampa tetapi ia dibatasi oleh rambu-rambu berikut :

- Akuntabilitas
- Integritas moral dan etika
- Transparansi
- Pengawasan (kontrol)

Dalam hubungan dengan tugasnya sebagai hakim, maka independensi Hakim masih harus dilengkapi lagi dengan sikap impartialitas dan profesionalisme dalam bidangnya. Oleh karenanya kebebasan Hakim sebagai penegak hukum haruslah dikaitkan dengan :

- Akuntabilitas
- Integritas moral dan etika
- Transparansi
- Pengawasan (kontrol)
- Profesionalisme dan impartialitas

Tetapi sebaliknya, independensi Kekuasaan Kehakiman itu juga mengandung makna perlindungan pula bagi Hakim sebagai penegak hukum untuk bebas dari pengaruh-pengaruh dan direktiva yang dapat berasal dari antara lain :

- a. Lembaga-lembaga di luar badan-badan peradilan, baik eksekutif maupun legislatif, dan lain-lain
- b. Lembaga-lembaga internal didalam jajaran Kekuasaan Kehakiman sendiri
- c. Pengaruh-pengaruh pihak yang berperkara
- d. Pengaruh tekanan-tekanan masyarakat, baik nasional maupun internasional
- e. Pengaruh-pengaruh yang bersifat "*trial by the press*"

Lazimnya perlindungan-perlindungan tersebut dikaitkan dengan larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang bersifat "*Contempt of Court*" atau pelecehan / penghinaan terhadap peradilan.

Dalam kaitan dengan peranan dan fungsi pers ini, haruslah kita pahami bahwa memang dalam penegakan Negara Hukum dibutuhkan adanya pilar atau komponen pers yang bebas tetapi yang juga harus berada dalam rambu-rambu akuntabilitas dan transparansi. Seperti halnya Kekuasaan Kehakiman yang independen, pers juga harus dilindungi terhadap segala macam pengaruh yang dapat mengkerdilkan fungsi pers itu sendiri, sehingga menghalangi kebebasan menyatakan pendapat. Peranan dan fungsi pers sebagai salah satu lembaga kontrol atau pengawasan merupakan sarana yang strategis didalam proses mewujudkan Negara Hukum, sebab melalui kekuatannya pers dapat dan mampu meningkatkan kepedulian masyarakat sehingga "*social control*" dapat terlaksana dengan baik.

Bahkan dapat dikatakan bahwa secara langsung pers mempunyai peranan yang besar dan berpengaruh terhadap implementasi dari independensi Kekuasaan Kehakiman. Melalui pemberitaan pers-lah masyarakat memperoleh informasi apakah jalannya proses peradilan telah dilaksanakan sebaik-baiknya dan sebagaimana seharusnya. Oleh karena itu, kebebasan pers itu membawa implikasi sebagai lembaga kontrol tapi juga sekaligus sebagai lembaga yang memberi informasi secara benar, akurat dan tidak berpihak pada masyarakat tentang kinerja badan-badan peradilan. Batasan atau rambu-rambu yang harus diperhatikan adalah bahwa pemberitaan-pemberitaan pers haruslah bersifat informatif dan sekalipun mengandung analitis, haruslah dihindari pemberitaan yang sudah bersifat dan mengarah kepada "*trial by the press*". Dengan demikian maka dialektika dan interaksi antara Kekuasaan Kehakiman dan dunia pers menjadi kinerja yang saling menghargai satu sama lain melalui peningkatan integritas dan profesionalitas aparatur masing-masing, baik jajaran aparat

Kekuasaan Kehakiman sendiri maupun insan pers dalam memberikan pemberitaan yang bertanggung jawab dari pers itu sendiri.

Memang dari pemberitaan-pemberitaan dalam pers maupun dalam kenyataan praktek di lapangan menunjukkan bahwa kebebasan Hakim sebagai penegak hukum masih sering disimpangi, halmana disebabkan oleh pengaruh pengaruh yang disebutkan diatas dan juga oleh karena kelemahan pribadi sang Hakim sendiri yang tidak dapat bersikap tegar terhadap pengaruh-pengaruh tersebut atas dirinya. Maka dalam hal demikian, fungsi pengawasan terhadap tugas dan kinerja Hakim yang harus bekerja secara efektif, konsisten dan tegas. Pengawasan tersebut dapat bersifat internal maupun eksternal, yang preventif maupun represif, yang harus dioptimalkan dan diberdayakan. Harapan ditujukan pada pembentukan Komisi Yudisial yang dalam konstitusi (Pasal 24 B Undang-Undang Dasar 1945) telah ditentukan bahwa Komisi Yudisial ini bersifat mandiri. Komisi Yudisial berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung, dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Bahagian yang terakhir inilah yang penting untuk menjaga agar kebebasan Hakim sebagai penegak hukum benar-benar dapat diterapkan sesuai dengan idealisme dan hakekat kebebasan tersebut.

Denpasar 14 Juli,2003

Prof. Dr. Paulus Effendie Lotulung, SH