

**DESAIN KONSTITUSIONAL KOMISI YUDISIAL DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA**
**THE CONSTITUTIONAL DESIGN OF YUDICIAL COMMISSION IN
INDONESIAN STATE ADMINISTRATION SYSTEM**

A. Ahsin Thohari*

(Naskah diterima 15/3/2010, Disetujui 24/3/2010)

Abstrak

Komisi Yudisial dibentuk berdasarkan Pasal 24B Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945) yang menyatakan bahwa 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. Dalam perkembangannya, meskipun keberadaan Komisi Yudisial diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar 1945, namun tidak serta-merta menjadi sebuah lembaga negara yang memiliki kewenangan super, khususnya setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, yang diucapkan pada 23 Agustus 2006. Dengan putusan Mahkamah Konstitusi itu, keberadaan Komisi Yudisial pun menjadi tidak terlalu relevan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia jika wewenangnya hanya mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada Dewan Perwakilan Rakyat, sebuah "wewenang sumir" yang seyogianya hanya boleh diperankan oleh panitia yang dibuat secara khusus dan bersifat sementara (*ad hoc committee*), bukan oleh lembaga negara permanen yang wewenangnya bersumber langsung dari konstitusi (*constitutionally based power*). Meskipun demikian, Komisi Yudisial masih terselamatkan oleh hadirnya dua undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang mengatur pengawasan Komisi Yudisial. Tulisan ini bermaksud mendiskusikan beberapa aspek penting Komisi Yudisial setelah gagasan-gagasan pada tingkat konstitusi diimplementasikan dan tentunya setelah Mahkamah Konstitusi mengampatasi kewenangan pengawasan Komisi Yudisial. Penguatan Komisi Yudisial, independensi hakim versus akuntabilitas publik, dan pemeriksaan putusan hakim adalah tiga hal yang menjadi perhatian utama tulisan ini.

Kata kunci: Komisi Yudisial, kekuasaan kehakiman

* Bekerja di Direktorat Tata Negara Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia; Dosen Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta; dan Penulis buku *Komisi Yudisial & Reformasi Peradilan* (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat/ELSAM, 2004).

Abstract

The Judicial Commission was established pursuant to Article 24B Third Amendment of the 1945 Constitution which states there shall be an independent Judicial Commission which shall possess the authority to propose candidates for appointment as justices of the Supreme Court and shall possess further authority to maintain and ensure the honour, dignity and behaviour of judges. In the process, despite the existence of the Judicial Commission is set explicitly in the Constitution of Republic of Indonesia Years 1945, but not necessarily be a state institution which has superpowers, especially after the Decision of the Constitutional Court Number 005/PUU-IV/2006, which read out in plenary session, August 23, 2006. With the Constitutional Court's decision, the Judicial Commission existence becomes less relevant in the Indonesian state administration system if the authority is only proposing the appointment of justices to the House of Representatives, "a small authority" which should only be played by a committee specially and temporary created (ad hoc committee), not by a permanent state institution which derives its authority directly from the Constitution (constitutionally based power). Nevertheless, the Judicial Commission was saved by the presence of two laws, namely Law Number 3 Year 2009 on Second Amendment of Law Number 14 Year 1985 on Supreme Court and Law Number 48 Year 2009 on Judicial Power which are determines the supervision of the Judicial Commission. This paper intend to discuss some important aspects of the Judicial Commission after the ideas at the level of the constitution implemented and certainly after the Constitutional Court amputate the supervision authority of the Judicial Commission. Strengthening the Judicial Commission, the independence of judges versus public accountability, and checks that verdict is three things that the main concern of this paper.

Keywords: Judicial Commission, judiciary

A. Pendahuluan

Sebagaimana telah menjadi pengetahuan bersama, Komisi Yudisial dibentuk berdasarkan Pasal 24B Perubahan Ketiga UUDNRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa 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.

Buku *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* yang diterbitkan Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat menggarisbawahi, Pasal 24B Perubahan Ketiga UUDNRI Tahun 1945 ini hadir karena didasari pemikiran bahwa hakim agung yang duduk di

Mahkamah Agung dan para hakim merupakan figur-figur yang sangat menentukan dalam perjuangan menegakkan hukum dan keadilan. Apalagi hakim agung duduk pada tingkat peradilan tertinggi dalam susunan peradilan. Sebagai negara hukum, masalah kehormatan dan keluhuran martabat, serta perilaku seluruh hakim merupakan hal yang sangat strategis untuk mendukung upaya menegakkan peradilan yang handal dan realisasi paham Indonesia adalah negara hukum. Melalui lembaga Komisi Yudisial ini, diharapkan dapat diwujudkan lembaga peradilan yang sesuai dengan harapan rakyat sekaligus dapat diwujudkan penegakan hukum dan pencapaian keadilan melalui putusan hakim yang terjaga kehormatan dan keluhuran martabat serta perilakunya.¹

Pengaturan Komisi Yudisial di dalam konstitusi ini dianggap tepat oleh beberapa kalangan, mengingat ide dasar dari pembentukan Komisi Yudisial adalah bahwa pengadilan telah menjadi lembaga yang diyakini sangat korup (*judicial corruption*) dan penuh dengan praktik-praktik yang sangat mencederai nilai-nilai keadilan, seperti memperdagangkan perkara yang telah terjadi secara sistematis, sehingga muncul istilah “mafia peradilan”. Praktik-praktik tersebut semakin menggejala ketika pengawasan internal tidak mampu mengendalikannya dengan semaksimal mungkin. Oleh karena itu, Komisi Yudisial kemudian dibentuk dengan semangat untuk mengembangkan sistem pengawasan eksternal.

Sebagai pengawas eksternal, Komisi Yudisial menjalankan wewenang dan tugasnya berupa pengawasan preventif dalam bentuk seleksi hakim agung sebagai wewenang dan tugas konstitusional yang berupa mengusulkan pengangkatan hakim agung. Selain berupa pengawasan preventif, Komisi Yudisial juga memiliki wewenang dan tugas pengawasan represif sebagai wewenang dan tugas konstitusional yang muncul dari frasa “... mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim” sebagaimana didesain oleh Pasal 24B.

¹ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003), him. 195.

Dengan latar belakang demikian, pengaturan Komisi Yudisial dalam UUDNRI Tahun 1945 sudah tepat dan cukup, sehingga sebenarnya UUDNRI Tahun 1945 telah memberikan landasan konstitusional yang cukup bagi efektivitas kinerja sebuah lembaga yang diidealkan akan menjadi pengawas eksternal.

Dalam perkembangannya, meskipun keberadaan Komisi Yudisial diatur secara eksplisit dalam UUDNRI Tahun 1945, namun tidak serta-merta menjadi sebuah lembaga negara yang memiliki kewenangan super, khususnya setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, yang diucapkan 23 Agustus 2006. Hal ini, diakui ataupun tidak, merupakan akibat dari tidak maksimalnya penormaam pada tingkat undang-undang yang merupakan atribusi langsung dari Pasal 24B UUDNRI Tahun 1945

Patut disayangkan memang, Komisi Yudisial sebagai organ konstitusional (*constitutionally based power*) yang diharapkan dapat membereskan persoalan pengawasan hakim-selain berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung-harus menerima kenyataan pahit bahwa wewenang pengawasan tidak dapat diimplementasikan sesuai amanat konstitusi setelah Mahkamah Konstitusi menyatakan inkonstitusionalitas payung hukum wewenang pengawasan Komisi Yudisial yang tertuang dalam Pasal 20, pasal 21, Pasal 22, Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.²

Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa segala ketentuan Undang-Undang Komisi Yudisial yang menyangkut pengawasan harus dinyatakan bertentangan dengan UUDNRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena terbukti menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*).³ Sebagaimana diketahui, ketentuan-ketentuan yang diputus bertentangan dengan UUDNRI Tahun 1945 oleh Mahkamah Konstitusi itu merupakan pasal-pasal inti (*core provisons*) Undang-Undang Komisi

² Republik Indonesia. *Undang-Undang tentang Komisi Yudisial*. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004, LN No. 89, TLN No. 4415.

³ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 005/PUU-IV/2006, diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi yang terbuka untuk umum pada Rabu, 23 Agustus 2006.

Yudisial, sehingga mengakibatkan: (1) hakim konstitusi tidak termasuk hakim yang perilaku etikanya harus diawasi Komisi Yudisial; dan (2) Komisi Yudisial tidak lagi mempunyai wewenang pengawasan. Dengan demikian, berdasarkan putusan tersebut, saat ini tidak ada lagi ketentuan peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi yang mengharuskan adanya pengawasan eksternal hakim. Singkatnya, saat ini terjadi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) di bidang pengawasan eksternal hakim.

Memang, saat ini telah diundangkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung⁴ dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman⁵ yang mengatur pengawasan Komisi Yudisial. Akan tetapi, hal ini belum terasa cukup untuk menjadi payung hukum keberadaan fungsi pengawasan hakim yang dilakukan oleh Komisi Yudisial. Hal ini mengingat putusan Mahkamah Konstitusi tersebut juga mengamanatkan adanya revisi atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial yang hingga saat tulisan ini dibuat belum ada tanda-tanda kemauan politik dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk membuat persetujuan bersama atas Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Dengan putusan Mahkamah Konstitusi itu, keberadaan Komisi Yudisial pun menjadi tidak terlalu relevan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia jika wewenangnya hanya mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada DPR, sebuah "wewenang sumir" yang seyogianya hanya boleh diperankan oleh panitia yang dibuat secara khusus dan bersifat sementara (*ad hoc committee*), bukan oleh lembaga negara permanen yang wewenangnya bersumber langsung dari konstitusi (*constitutionally based power*). Dengan adanya putusan tersebut, Ketua Komisi Yudisial Busyro Muqoddas pernah menyatakan bahwa Komisi Yudisial belakangan ini mengalami keterbatasan

⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung*, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, LN Nomor 3, TLN 4958.

⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman*, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, LN Nomor 157, TLN 5076.

ruang gerak dalam mengawasi perilaku hakim, menyusul putusan Mahkamah Konstitusi yang menganulir beberapa kewenangan Komisi Yudisial.⁶

Secara akademis, putusan itu masih dapat diperdebatkan di ruang wacana. Akan tetapi, sebagai sebuah putusan pengadilan putusan Mahkamah Konstitusi berada dalam jangkauan asas *res judicata pro veritate habetur* atau *de inhoude van het vonnis geld als waard* (apa yang telah diputus oleh hakim harus dianggap sebagai benar). Celakanya, pembentuk undang-undang (*de wetgever*), Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, tidak memiliki sensitivitas politik dan dukungan politik yang cukup untuk menyelamatkan Komisi Yudisial dengan merevisi Undang-Undang Komisi Yudisial sesuai dengan amanat putusan Mahkamah Konstitusi.

Tulisan ini bermaksud mendiskusikan beberapa aspek penting “yang tersisa” dari Komisi Yudisial setelah gagasan-gagasan pada tingkat konstitusi diimplementasikan dan tentunya setelah Mahkamah Konstitusi mengamputasi kewenangan pengawasan Komisi Yudisial.

B. Penguatan Komisi Yudisial

Pembentukan Komisi Yudisial di sebuah negara dengan segenap kewenangan yang diberikan kepadanya tentu sangat ditentukan oleh berbagai macam faktor yang mempengaruhi. Oleh karena itu, tidak ada kesamaan Komisi Yudisial di suatu negara dengan Komisi Yudisial di negara lain. Terkait hal itu, beberapa persoalan yang berkaitan dengan kedudukan Komisi Yudisial dalam struktur ketatanegaraan, fungsi Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawasan, dan mekanisme pengawasan Komisi Yudisial harus mendapatkan penjelasan yang memadai. Pada titik ini penulis ingin mengemukakan beberapa hal terkait dengan penguatan Komisi Yudisial di masa yang akan datang.

Pertama, dalam perspektif hukum tata negara, secara kelembagaan, Komisi Yudisial dapat dikatakan sebagai komisi yang memiliki keunikan jika dibandingkan dengan komisi lain.

⁶ ANS, “Komisi Yudisial: MA Belum Pernah Tangani Hakim Nakal”, *Harian Kompas*, Edisi Senin, 23 April 2007, hlm. 3.

Berbeda dengan komisi-komisi yang lain, kewenangan Komisi Yudisial diberikan langsung oleh UUDNRI Tahun 1945, yaitu Pasal 24B. Memang, komisi pemilihan umum juga mempunyai kewenangan yang diberikan langsung oleh UUDNRI Tahun 1945, yaitu Pasal 22E ayat (5), tetapi komisi pemilihan umum yang dimaksud dalam pasal tersebut bukan sebuah nama definit. Buktinya penulisannya tidak dengan huruf kapital, yang menunjukkan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum apa pun nama lembaganya. Selain itu, berbeda dengan komisi-komisi yang lain, Komisi Yudisial secara tegas dan tanpa keraguan merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman meskipun bukan dalam pengertian sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, karena pengaturannya ada dalam Bab IX Kekuasaan Kehakiman yang terdapat dalam UUDNRI Tahun 1945.⁷

Pengaturan Komisi Yudisial dalam UUDNRI Tahun 1945 itu tidak terlepas dari adanya upaya untuk memperkuat kekuasaan kehakiman dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, sebagai konsekuensi logis dari dianutnya paham negara hukum yang salah satunya diwujudkan dengan cara menjamin perekrutan hakim agung yang kredibel dan menjaga kontinuitas hakim-hakim yang bertugas di lapangan untuk tetap berpegang teguh pada nilai-nilai moralitasnya sebagai seorang hakim yang harus memiliki integritas dan kepribadian tidak tercela, jujur, adil, serta menjunjung tinggi nilai-nilai profesionalisme. Dalam kerangka inilah Pasal 24B Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang ditetapkan pada tanggal 9 November 2001 hadir dan mengamanatkan terbentuknya lembaga yang disebut Komisi Yudisial.⁸

Akan tetapi, sayangnya, Pasal 24B UUDNRI Tahun 1945 cenderung lebih menempatkan Komisi Yudisial sebagai penjaga (*watchdog*) yang hanya didesain untuk mencari

⁷ A. Ahsin Thohari, "Kedudukan Komisi-komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 12 Tahun III, April-Juni 2006, hlm. 34.

⁸ A. Ahsin Thohari, "Peranan Komisi Yudisial dalam Rangka Mewujudkan Gagasan *Checks and Balances System* di Cabang Kekuasaan Kehakiman", (makalah disampaikan dalam Diskusi Mimbar Konstitusi dengan tema "Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan: Menyambut Terbentuknya Komisi Yudisial Republik Indonesia", diselenggarakan oleh Pusat Penelitian dan Pengkajian Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia atau Puslitka MK RI, di Hotel Millenium, Jakarta, Kamis, 28 April 2005), hlm. 1.

kesalahan hakim daripada sebagai mitra kerja sejajar (*sparing partner*) yang selain mencari kesalahan juga bisa memberikan penghargaan terhadap prestasi, bahkan memperjuangkan kesejahteraannya. Selain mengusulkan pengangkatan hakim agung, Pasal 24B UUDNRI Tahun 1945 hanya memberikan kewenangan kepada Komisi Yudisial untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Kewenangan itu diterjemahkan menjadi bentuk pengawasan yang didesain secara tidak maksimal oleh Undang-Undang Komisi Yudisial, sehingga akhirnya dinyatakan bertentangan dengan UUDNRI Tahun 1945 oleh Mahkamah Konstitusi. Ini berbeda dengan konstitusi Italia, misalnya, selain berwenang melakukan pengangkatan dan pemberhentian serta tindakan pendisiplinan hakim, *Superior Council of the Judiciary* juga berwenang melakukan mutasi dan promosi hakim.⁹ Jadi, peran Komisi Yudisial sebenarnya tidak hanya di ranah preventif-represif, tetapi juga konsultatif-protektif. Itu sebabnya di beberapa negara nomenklatur untuk Komisi Yudisial adalah Komisi Pelayanan Yudisial (*Judicial Service Commission*). Fungsi pelayanan terhadap hakim inilah yang tidak diatur dalam konstitusi kita. Semestinya Undang-Undang Komisi Yudisial perbaikan kelak dapat mengatur fungsi ini.

Meskipun demikian, dengan berpijak pada kenyataan bahwa mengubah konstitusi tidak mudah, kelemahan-kelemahan pengaturan pada tingkat konstitusi dapat diminimalisasi dampaknya apabila pengaturan pada tingkat undang-undang dapat menerjemahkan kedudukan, wewenang, dan tugas Komisi Yudisial dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Selain itu, saat tulisan ini dibuat, terdapat momentum berupa revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial untuk menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006.

Beberapa pihak menginginkan agar Komisi Yudisial memiliki kewenangan yang lebih besar dibandingkan dengan sekedar kewenangan mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan

⁹ *The Constitution of Italy*, the translation of the later amendments by Bernard E. DeLury, Jr., published in 1994.

menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Perluasan kewenangan yang patut mendapat pertimbangan adalah mutasi dan promosi hakim. Di negara-negara yang memberikan kewenangan secara terbatas terhadap Komisi Yudisial pun mengenal adanya kewenangan mutasi dan promosi hakim. Sebagai contoh, kewenangan ini dimiliki oleh Komisi Yudisial di negara-negara Eropa Selatan semacam Prancis, Italia, Spanyol, dan Portugal.¹⁰

C. Independensi Hakim Versus Akuntabilitas Publik

Dalam sebuah penelitian yang diselenggarakan Komisi Hukum Nasional pada tahun 2008, penulis menyatakan bahwa dalam kekuasaan kehakiman setidaknya terdapat 2 (dua) rezim konsep yang sekilas mungkin dapat dipahami sebagai kontradiktif antara satu dengan lainnya, yakni konsep kekuasaan kehakiman yang merdeka dan tidak memihak (*independence and impartial judiciary*) di satu sisi dan konsep akuntabilitas publik (*public accountability*) di sisi lain.

Kekuasaan kehakiman yang merdeka dan tidak memihak atau independensi kekuasaan kehakiman adalah sesuatu yang mutlak harus ada karena merupakan prasyarat bagi terwujudnya cita negara hukum dan merupakan jaminan bagi tegaknya hukum dan keadilan. Konsep independensi kekuasaan kehakiman ini mengharamkan adanya tekanan, pengaruh, dan campur tangan dari siapa pun.

Dalam bahasa putusan Mahkamah Konstitusi, prinsip independensi peradilan melekat sangat dalam dan harus tercermin dalam proses pemeriksaan dan pengambilan keputusan atas setiap perkara dan terkait erat dengan independensi pengadilan sebagai institusi peradilan yang berwibawa, bermartabat, dan terpercaya. Independensi hakim dan pengadilan terwujud dalam kemerdekaan hakim, baik sendiri-sendiri maupun sebagai institusi, dari pelbagai pengaruh yang berasal dari luar diri hakim berupa intervensi yang bersifat mempengaruhi secara langsung berupa bujuk

¹⁰ Voermans, *Komisi Yudisial di Beberapa Negara Uni Eropa*, diterjemahkan oleh Adi Nugroho dan M. Zaki Hussein, (Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan-LEIP, 2002), hlm. 13.

rayu, tekanan, paksaan, ancaman, atau tindakan balasan karena kepentingan politik atau ekonomi tertentudari pemerintah atau kekuatan politik yang berkuasa, kelompok atau golongan tertentu, dengan imbalan atau janji imbalan berupa keuntungan jabatan, keuntungan ekonomi, atau bentuk lainnya. Kemerdekaan hakim sangat berkaitan erat dengan sikap tidak berpihak atau sikap imparisial hakim, baik dalam pemeriksaan maupun dalam pengambilan keputusan. Hakim yang tidak independen tidak dapat diharapkan bersikap netral atau imparisial dalam menjalankan tugasnya. Demikian pula lembaga peradilan yang tergantung pada organ lain dalam bidang tertentu dan tidak mampu mengatur dirinya secara mandiri juga akan menyebabkan sikap yang tidak netral dalam menjalankan tugasnya. Kemerdekaan tersebut juga memiliki aspek yang berbeda. Kemerdekaan fungsional, mengandung larangan bagi cabang kekuasaan yang lain untuk mengadakan intervensi terhadap hakim dalam melaksanakan tugas justisialnya.

Masih menurut putusan Mahkamah Konstitusi, kemerdekaan tersebut tidak pernah diartikan mengandung sifat yang mutlak, karena dibatasi oleh hukum dan keadilan. Kemerdekaan hakim tersebut bukan merupakan *privilege* atau hak istimewa hakim, melainkan merupakan hak yang melekat (*indispensable right* atau *inherent right*) pada hakim dalam rangka menjamin pemenuhan hak asasi dari warga negara untuk memperoleh peradilan yang bebas dan tidak berpihak (*fair trial*). Independensi peradilan yang disinggung tersebut adalah independensi peradilan dalam segala ranahnya, baik independensi konstitusional, independensi personal, independensi peraturan yang mengaturnya, dan independensi substantif.

Dalam pandangan John Ferejohn, independensi peradilan adalah sebuah konsep yang relatif, bukan absolut. Selengkapnya, Ferejohn menyatakan:

“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."¹¹

Dengan demikian, independensi peradilan adalah keadaan di mana peradilan dapat atau sanggup menjalankan tugasnya tanpa memiliki ketergantungan pada pihak lain. Relativitas konsep independensi peradilan ini akhirnya memang selalu memicu perdebatan yang pada akhirnya diterjemahkan secara berbeda-beda di setiap negara.

Dalam perkembangannya, independensi peradilan ini harus bersanding dengan konsep lain yang harus berdampingan secara harmonis dengannya, yakni akuntabilitas publik (*public accountability*). International Bar Association Code of Minimum Standards of 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.*¹²

Dengan demikian, independensi kekuasaan kehakiman atau peradilan itu memang tidak boleh diartikan secara absolut. Salah satu rumusan penting konferensi International Commission of Jurist menggarisbawahi bahwa "*Independence does not mean that the judge is entitled to act in an arbitrary manner*". Oleh karena itu, sejak awal munculnya gagasan mengubah UUDNRI Tahun 1945 telah muncul kesadaran bahwa sebagai pengimbang independensi dan untuk menjaga kewibawaan kekuasaan kehakiman, perlu diadakan pengawasan eksternal yang efektif di bidang etika kehakiman seperti beberapa negara, yaitu dengan dibentuknya Komisi Yudisial.¹³

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ Jimly Asshiddiqie, Bagir Manan, et. al., *Gagasan Amandemen UUD 1945 Pemilihan Presiden secara Langsung*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepenitaraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 24.

Menurut Paulus E. Lotulung, 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 atau materiil 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 pertanggungjawaban atau akuntabilitas, di mana keduanya pada dasarnya merupakan dua sisi koin mata uang yang sama. Tidak ada kebebasan mutlak tanpa tanggung jawab. Dengan perkataan lain dapat dipahami bahwa dalam konteks kebebasan hakim haruslah diimbangi dengan pasangannya yaitu akuntabilitas peradilan (*judicial accountability*).¹⁴

Konsekuensi lebih lanjut dari adanya akuntabilitas 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 disalahgunakan sehingga dikawatirkan dapat menjadi "tirani Kekuasaan Kehakiman". Banyak bentuk dan mekanisme pengawasan yang dapat dipikirkan dan dilaksanakan, dan salah satu bentuknya adalah kontrol atau pengawasan melalui media massa. Dengan demikian, aspek akuntabilitas, integritas, 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 dibatasi oleh rambu-rambu akuntabilitas, integritas moral dan etika, transparansi, dan pengawasan. Dalam hubungan dengan tugas hakim, independensi hakim masih harus dilengkapi lagi dengan sikap imparsialitas dan

¹⁴ Paulus E. Lotulung, "Kebebasan Hakim dalam Sistem Penegakan Hukum", (makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, dengan 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, hlm. 7.

profesionalisme dalam bidangnya. Oleh karena itu, sekali lagi, kebebasan hakim sebagai penegak hukum harus dikaitkan dengan akuntabilitas, integritas moral dan etika, transparansi, pengawasan, profesionalisme, dan impartialitas.¹⁵

Sistem akuntabilitas kekuasaan kehakiman ini pula yang menjadi dasar pembentukan Komisi Yudisial di Indonesia. Oleh karena itu, studi yang pernah dilakukan oleh Asian Development Bank yang disampaikan oleh the Asia Foundation mengenai keadaan kemerdekaan kekuasaan kehakiman di negara-negara Asia, termasuk Indonesia, menyatakan bahwa "... the establishment of a Judicial Commission is intended to introduce a system of accountability."¹⁶

D. Pemeriksaan Putusan Hakim

Dalam sebuah penelitian yang diselenggarakan Komisi Hukum Nasional pada tahun 2008, penulis juga menyatakan, salah satu hal yang sampai saat ini masih menjadi kontroversi besar adalah perihal apakah frasa "... wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim" berarti juga memperbolehkan Komisi Yudisial dalam rangka pengawasan untuk melakukan pemeriksaan terhadap putusan-putusan yang dibuat oleh hakim. Dalam praktiknya, Komisi Yudisial telah melakukan penelitian putusan hakim di sejumlah daerah bekerja sama dengan kalangan perguruan tinggi, organisasi masyarakat, dan lembaga swadaya masyarakat.¹⁷ Ketua Komisi Yudisial Busyro Muqoddas menyatakan bahwa pemeriksaan atau penelitian putusan hakim itu dapat dilakukan Komisi Yudisial dengan alasan bahwa menurut hukum acara putusan hakim yang telah diucapkan di dalam sidang yang terbuka untuk umum menjadi hak publik (*public right*), sehingga publik mempunyai hak untuk menelaah putusan tersebut, bukan mengubah putusan. Pemeriksaan putusan oleh Komisi Yudisial merupakan *entry point* untuk mengetahui apakah hakim melanggar kode etik atau tidak.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 8-9.

¹⁶ 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. 53.

¹⁷ *Komisi Yudisial Republik Indonesia, Laporan Tahunan Komisi Yudisial Republik Indonesia Tahun 2006*, *op.cit.*, hlm. 52.

Kalangan hakim merasa keberatan dengan pemeriksaan putusan ini. Hal ini mengingat pengawasan Komisi Yudisial tidak boleh masuk ke dalam teknis yudisial. Akan tetapi, ada juga yang berpandangan bahwa Komisi Yudisial dapat memeriksa putusan yang sudah mempunyai kekuatan hukum mengikat (*inkracht van gewijsde*).

Aktivitas melakukan pemeriksaan terhadap putusan-putusan yang dibuat oleh hakim semacam ini, menurut putusan Mahkamah Konstitusi, sudah keluar dari pengertian pengawasan yang harus diartikan hanya sebagai pengawasan etik. Menurut Mahkamah Konstitusi, frasa “dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”, yang seharusnya hanya memberikan sebagian kewenangan pengawasan etik kepada Komisi Yudisial, secara sadar ataupun tidak, telah ditafsirkan dan dipraktikkan sebagai pengawasan teknis justisial dengan cara memeriksa putusan. Padahal, norma pengawasan yang berlaku universal di semua sistem hukum yang dikenal di dunia terhadap putusan pengadilan adalah bahwa putusan pengadilan tidak boleh dinilai oleh lembaga lain kecuali melalui proses upaya hukum (*rechtsmidellen*) sesuai dengan hukum acara. Penilaian terhadap putusan hakim yang dimaksudkan sebagai pengawasan di luar mekanisme hukum acara yang tersedia adalah bertentangan dengan prinsip *res judicata pro veritate habetur* yang berarti apa yang telah diputus oleh hakim harus dianggap sebagai benar (*de inhoud van hetvonnis geld als waard*). Sehingga, apabila suatu putusan hakim dianggap mengandung sesuatu kekeliruan maka pengawasan yang dilakukan dengan cara penilaian ataupun koreksi terhadap hal itu harus melalui upaya hukum (*rechtsmidellen*) menurut ketentuan hukum acara yang berlaku. Prinsip sebagaimana diuraikan di atas tidak mengurangi hak warga negara, khususnya para ahli hukum, untuk menilai putusan hakim melalui kegiatan ilmiah dalam forum atau media ilmiah, seperti seminar, ulasan dalam jurnal hukum (*law review*), atau kegiatan ilmiah lainnya.

Oleh karena itu, menurut hemat penulis, walaupun misalnya Komisi Yudisial diberi tugas untuk memeriksa putusan yang telah dibuat oleh hakim, sebaiknya kewenangan

ini tidak dikaitkan dengan wewenang Komisi Yudisial berupa “wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”, melainkan dikaitkan dengan “Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung”. Dengan demikian, kewenangan Komisi Yudisial untuk memeriksa putusan yang telah dibuat oleh hakim semata-mata untuk melihat apakah rekam jejak putusan yang pernah dibuat dapat mendukung kariernya ke depan, sehingga Komisi Yudisial memiliki preferensi untuk mengusulkannya menjadi hakim agung. Jadi, pemeriksaan putusan hakim oleh Komisi Yudisial tidak ada sangkut pautnya dengan teknis justisial, karena memang putusan pengadilan tidak boleh dinilai oleh lembaga lain kecuali melalui proses upaya hukum (*rechtsmidellen*).

Tegasnya, tugas Komisi Yudisial untuk memeriksa putusan yang telah dibuat oleh hakim sebaiknya diarahkan untuk tujuan yang berupa menggali informasi sebanyak mungkin rekam jejak seorang hakim. Segala logika hukum yang dibangun oleh seorang hakim dalam sebuah putusan dan *dissenting opinion* seyogianya menjadi salah satu aspek penting bagi Komisi Yudisial untuk menjaring hakim tertentu yang akan diusulkannya menjadi hakim agung kepada DPR. Patut dipertimbangkan pula, misalnya, putusan hakim yang menangani perkara yang kurang lebih berlatar belakang dan berkonstruksi hukum yang sama, tetapi putusan yang dijatuhkan berbeda. Dalam perkara pidana, misalnya, sering dijumpai adanya penjatuhan hukuman kepada pelaku kejahatan yang kurang lebih sama, namun pidana yang dijatuhkan oleh seorang hakim mempunyai selisih yang signifikan. Hal ini lazim disebut dengan “disparitas pidana” (*sentencing disparity*). Aaron J. Rappaport menyatakan bahwa “... *sentencing disparity ... occurred when similarly situated offenders received disparate sentences.*”¹⁸

¹⁸ Aaron J. Rappaport, “Unprincipled Punishment: The U.S. Sentencing Commission’s Troubling Silence about the Purposes of Punishment”, *Buffalo Criminal Law Review*, Vol. 6:1043, January 22, 2004, hlm. 8.

Menurut Muladi, disparitas pidana (*disparity of sentencing*) adalah penerapan sanksi pidana yang berbeda-beda tanpa alasan rasional (*unwarranted*), baik terhadap tindak pidana yang sama maupun tindak pidana yang kurang lebih sama ancamannya. Disparitas pidana menimbulkan sikap tidak puas bagi terpidana, keluarganya, dan bagi praktik penegakan hukum serta pendidikan hukum. Disparitas pidana ini bertentangan dengan salah satu prinsip supremasi hukum, yakni penerapan hukum harus menjunjung tinggi *equality*, *justice*, dan *certainty*. Selain itu, di berbagai negara, disparitas pidana selalau dikaitkan dengan diskriminasi yang diartikan sebagai *preferential treatment of a person or a group of people based on certain characteristics such as religion, race, gender, political opinion, property, status, colour, etc.*¹⁹

Di beberapa negara, terjadinya "disparitas pidana" ini meresahkan para pencari keadilan, karena sangat mengganggu kepastian hukum dan dapat merusak kredibilitas lembaga peradilan. Untuk mengurangi terjadinya "disparitas pidana" ini, beberapa negara membentuk lembaga semacam *sentencing commission* untuk mengurangi terjadinya "disparitas pemidanaan" dalam putusan hakim. Di negara lain, untuk mengurangi terjadinya "disparitas pemidanaan" ini, dibentuk *judicial service commission*.

Dengan demikian, tugas pemeriksaan putusan hakim oleh Komisi Yudisial sebaiknya tidak dikaitkan dengan aspek pengawasan Komisi Yudisial, melainkan aspek rekrutmen hakim. Jadi, hakim yang dalam putusannya mengandung "disparitas pidana", misalnya, dan dinilai mencederai nilai-nilai keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum, akan menjadi catatan Komisi Yudisial apabila ia memiliki peluang untuk dicalonkan menjadi hakim agung. Tugas pemeriksaan putusan hakim oleh Komisi Yudisial yang dikaitkan dengan aspek pengawasan Komisi Yudisial hanya akan menuai

¹⁹ Muladi, "Disparitas Pidana (*Disparity of Sentencing*)", (makalah disampaikan dalam Kuliah Umum Peserta Pendidikan dan Pelatihan Penyusunan dan Perancangan Peraturan Perundang-undangan Angkatan II, diselenggarakan oleh Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan Hak Asasi Manusia Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, di Gedung Lembaga Ketahanan Nasional, Jakarta, 5 Juni 2008), him. 1.

resistensi dari kalangan hakim dan telah ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai “sudah keluar dari pengertian pengawasan etik”.

Akan tetapi, Pasal 42 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menegaskan bahwa dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, Komisi Yudisial dapat menganalisis putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagai dasar rekomendasi untuk melakukan mutasi hakim.” Penjelasan pasal tersebut menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “mutasi” dalam ketentuan ini meliputi juga promosi dan demosi. Penulis khawatir bahwa ketentuan ini akan rawan untuk diuji di Mahkamah Konstitusi karena dapat disimpulkan bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa pemeriksaan putusan sudah keluar dari pengertian pengawasan etik.

E. Penutup

Merujuk pada pernyataan-pernyataan di atas, beberapa kesimpulan dapat ditarik sebagai penutup tulisan ini. Pertama, kata kunci yang harus selalu dipegang ketika Undang-Undang Komisi Yudisial akan direvisi adalah bahwa Komisi Yudisial sebenarnya tidak semata-mata memiliki kewenangan di ranah preventif-represif *an sich*, tetapi juga kewenangan di ranah konsultatif-protektif. Itu sebabnya fungsi-fungsi pelayanan Komisi Yudisial terhadap hakim dan kekuasaan kehakiman pada umumnya harus lebih mengedepan sebagaimana tercermin dalam Komisi Pelayanan Yudisial (*Judicial Service Commission*) di beberapa negara. Fungsi ini dapat menjadi bagian integral dalam upaya penguatan Komisi Yudisial dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Kedua, gagasan kemerdekaan kekuasaan kehakiman tidak perlu dipertentangkan dengan gagasan akuntabilitas publik. Keduanya merupakan dua gagasan yang komplementer satu sama lain. Kemerdekaan kekuasaan kehakiman tidak berarti menafikan akuntabilitas publik. Oleh karena itu, pembentukan Komisi Yudisial yang salah satu peranannya adalah menjadi medium akuntabilitas publik dengan bentuk pengawasan

eksternalnya adalah salah satu bagian yang sangat penting dalam rangka reformasi peradilan.

Ketiga, sekali lagi, apabila Komisi Yudisial diberi tugas untuk memeriksa putusan yang telah dibuat oleh hakim, sebaiknya kewenangan ini tidak dikaitkan dengan wewenang Komisi Yudisial berupa "wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim", melainkan dikaitkan dengan "Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung". Dengan demikian, kewenangan Komisi Yudisial untuk memeriksa putusan yang telah dibuat oleh hakim semata-mata untuk melihat apakah rekam jejak putusan yang pernah dibuat dapat mendukung kariernya ke depan, sehingga Komisi Yudisial memiliki preferensi untuk mengusulkannya menjadi hakim agung. Jadi, pemeriksaan putusan hakim oleh Komisi Yudisial tidak ada sangkut pautnya dengan teknis justisial, karena memang putusan pengadilan tidak boleh dinilai oleh lembaga lain kecuali melalui proses upaya hukum (*rechtsmidellen*).



DAFTAR PUSTAKA

- ANS, "Komisi Yudisial: MA Belum Pernah Tangani Hakim Nakal", *Harian Kompas*, Edisi Senin, 23 April 2007.
- Asshiddiqie, Jimly, Bagir Manan, *et. al. Gagasan Amandemen UUD 1945 Pemilihan Presiden secara Langsung*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepeniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.
- Ferejohn, John. "Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence," *72 Southern California Law Review* 353, 1999.
- 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.
- Komisi Yudisial Republik Indonesia. *Laporan Tahunan Komisi Yudisial Republik Indonesia Tahun 2006*. Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2006.
- Lotulung, Paulus E. "Kebebasan Hakim dalam Sistem Penegakan Hukum". Makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, dengan 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.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003.
- Muladi. "Disparitas Pidana (*Disparity of Sentencing*)". Makalah disampaikan dalam Kuliah Umum Peserta Pendidikan dan Pelatihan Penyusunan dan Perancangan Peraturan Perundang-undangan Angkatan II, diselenggarakan oleh Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan Hak Asasi Manusia Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, di Gedung Lembaga Ketahanan Nasional, Jakarta, 5 Juni 2008.

- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 005/PUU-IV/2006, diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi yang terbuka untuk umum pada Rabu, 23 Agustus 2006.
- Rappaport, Aaron J., Ferejohn, John. "Unprincipled Punishment: The U.S. Sentencing Commission's Troubling Silence about the Purposes of Punishment", *Buffalo Criminal Law Review*. Vol. 6:1043, January 22, 2004.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang tentang Komisi Yudisial*. UU No. 22 Tahun 2004, LN No. 89, TLN No. 4415.
- _____. *Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung*. UU Nomor 3 Tahun 2009, LN No. 3, TLN 4958.
- _____. *Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman*. UU Nomor 48 Tahun 2009, LN No. 157, TLN 5076.
- 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.
- The Constitution of Italy*, the translation of the later amendments by Bernard E. DeLury, Jr., published in 1994.
- Thohari, A. Ahsin. "Kedudukan Komisi-komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum Jentera*. Edisi 12 Tahun III, April-Juni 2006.
- _____. "Peranan Komisi Yudisial dalam Rangka Mewujudkan Gagasan *Checks and Balances System* di Cabang Kekuasaan Kehakiman". Makalah disampaikan dalam Diskusi Mimbar Konstitusi dengan tema "Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan: Menyambut Terbentuknya Komisi Yudisial Republik Indonesia", diselenggarakan oleh Pusat Penelitian dan Pengkajian Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia atau Puslitka MK RI, di Hotel Millenium, Jakarta, Kamis, 28 April 2005.
- Voermans, Wim. *Komisi Yudisial di Beberapa Negara Uni Eropa*, diterjemahkan oleh Adi Nugroho dan M. Zaki Hussein. Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan-LeIP, 2002.