

Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman

Rahayu Prasetyaningsih*

Jl. Dipati Ukur No. 35 Bandung

e-mail: rahayu.prasetyaningsih@unpad.ac.id

Naskah diterima: 16/9/2011 revisi: 21/9/2011 disetujui: 23/9/2011

Abstract

Accountability in Indonesia has been known the extent of the public administration within the executive power, while for representative bodies and judicial power is only in the system administration. Public demands for accountability from all over the government institution are no exception of judicial power. It's triggered by "mafia peradilan" issue and other distrust so it needs judicial accountability. Problems arise when faced with the principles of accountability and independence and impartiality of the judiciary. But in fact these two principles is not the core problem of accountability judiciary, there's many factors influence.

Keywords: *performance accountability, judicial independency, judiciary*

* penulis menyampaikan penghargaan kepada Susi Dwi Harijanti, SH., LL.M., Ph.D. dan Bilal Dewansyah, SH, yang sering berdiskusi dengan penulis sehingga menginspirasi untuk dapat diselesaikannya tulisan ini.

A. PENDAHULUAN

Kekuasaan dan kebutuhan untuk mengawasinya, menunjukkan persetujuan antara yang memerintah dan yang diperintah.¹ Warga negara memberikan keleluasaan kekuasaan kepada eksekutif untuk menarik pajak, untuk memegang dan melaksanakan kebijakan dan hukum. Sebagai balasannya, warga negara/rakyat menghendai adanya akuntabilitas. Mereka mengharapkan pemerintah untuk menjelaskan dan memberikan alasan secara publik cara menjalankan kekuasaan, dan untuk kemudian melakukan koreksi ketika terjadi kesalahan dalam penggunaan kekuasaan tersebut.² Atribut formal dari sebuah pemerintahan yang demokratis adalah adanya kebutuhan untuk memastikan akuntabilitas yang sehat antara warga negara dan pemerintah.³ Sebuah negara hukum yang demokratis menghendaki pertanggungjawaban dari para penyelenggara negaranya, pertanggungjawaban tersebut lekat dengan istilah-istilah *responsibility*, *transparency* dan *accountability*. Istilah akuntabilitas yang banyak dikenal selama ini adalah akuntabilitas dalam bidang manajemen dan administrasi, bahkan kajian-kajian yang ada tentang akuntabilitas lebih banyak dibahas dari sudut pandang hukum administrasi.

Dalam praktek di Indonesia yang sudah sangat dikenal adalah penerapan sistem akuntabilitas penyelenggara negara (SAKIP) yang ditujukan terutama untuk instansi-instansi yang bergerak menyelenggarakan fungsi administrasi negara dan pada cabang kekuasaan eksekutif. Kalaupun pada lembaga yang menjalankan cabang kekuasaan legislatif, maupun badan peradilan hanya terbatas pada kesekretariatannya saja. Dengan maraknya berbagai kasus korupsi, ketidakefisienan penyelenggaraan negara dan lain sebagainya, menjadikan tuntutan masyarakat untuk akuntabilitas tidak hanya terbatas pada urusan-urusan administrasi saja

¹ Mark Schacter, *When Accountability Fails: A Framework for Diagnosis and Action*, Institute On Governance, Ottawa, Ontario, Canada, 2000, www.kms1.isn.ethz.ch/.../policybrief9.pdf, hlm. 1

² *ibid*

³ *Ibid*

melainkan pada semua fungsi penyelenggaraan negara termasuk pada cabang kekuasaan kehakiman. Istilah “mafia peradilan” yang dikenal masyarakat luas dan membentuk citra buruk bagi penegakan hukum di Indonesia perlu dijawab dengan akuntabilitas dari lembaga-lembaga yang menyelenggarakan fungsi peradilan. Tulisan ini akan membahas salah satu bagian saja dari bermacam jenis akuntabilitas, terutama akuntabilitas kinerja dari lembaga yang menjalankan kekuasaan kehakiman di Indonesia.

B. AKUNTABILITAS KINERJA

Akuntabilitas lebih dari sekedar kemampuan (*ability*) atau sesuatu yang mungkin (*possibility*) bahwa seseorang atau sesuatu dapat bertanggung jawab untuk atau mempertanggungjawabkan. Dengan pengertian yang sederhana dapat dikatakan bahwa akuntabilitas pemerintahan merupakan hal mendasar dari suatu format pertanggungjawaban.⁴ Akuntabilitas memfokuskan diri pada bagaimana kekuasaan itu dijalankan.⁵ Akuntabilitas diartikan sebagai seseorang atau sekelompok orang yang dapat mempertanggungjawabkan tindakan dan keputusannya kepada individu atau badan tertentu. Akuntabilitas adalah untuk menentukan siapa yang dapat bertanggungjawab dan siapa yang mempunyai tugas untuk menjelaskan.⁶

Akuntabilitas adalah istilah yang sering dipergunakan dalam arti yang sangat luas dan abstrak, istilah ini bertalian dengan gagasan pemikiran umum tentang pertanggungjawaban dan penyelenggaraan kekuasaan untuk mencapai kepentingan publik. Terdapat 3 komponen praktis untuk membedakannya dalam kerangka separation of powers.⁷ **Pertama**, terdapat akuntabilitas

⁴ John M. Ackerman, *Social Accountability in the Public Sector A Conceptual Discussion*, Social Development Paper, Participation and Civic Engagement, Paper No. 82 / March 2005, <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/214574-1116506074750/20542263/FINALAckerman.pdf>. hlm. 3

⁵ Frank Vibert, *The Rise of the Unelected Democracy and the New Separation of Powers*, ebook, (Cambridge, New York : Cambridge University Press, 2007) hlm. 169

⁶ Garreth Griffith, *Judicial Accountability*, Background Paper No. 1/98 published by the NSW Parliamentary Library, <http://www.parliament.nsw.gov.au/gi/library/publicn.html> hlm. 14

⁷ *Ibid*

dalam pengertian dapat menjawab (bertanggungjawab) terhadap cara melaksanakan wewenang/kekuasaan. Dalam hal ini kekuasaan kehakiman dapat menjawab dengan logika hukum. **Kedua**, dalam pengertian bahwa pelaksanaan wewenang hanya dilakukan dengan pembatasan tertentu. Misalnya pengadilan tidak memasuki wilayah politik. **Ketiga**, dalam pengertian memungkinkan adanya sanksi dimanapun ketika terjadi penyalahgunaan kekuasaan/wewenang.⁸

Akuntabilitas Kinerja adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan/kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban secara periodik.⁹

Kekuasaan kehakiman merupakan satu cabang kekuasaan yang dinyatakan harus independen dari cabang-cabang kekuasaan lainnya. Dalam pembagian klasik sebagaimana dikatakan Montesquieu, kekuasaan dipisahkan menjadi 3 cabang, eksekutif, legislatif dan yudisial. Cabang kekuasaan yudisial atau di Indonesia dikenal dengan kekuasaan kehakiman, dalam UUD 1945 secara tegas dikatakan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka.¹⁰ Dalam berbagai literatur¹¹ mengenai kekuasaan kehakiman/judiciary pembahasan mengenai akuntabilitas kekuasaan kehakiman sering disandingkan dengan independensi kekuasaan kehakiman karena akan selalu ada tension antara akuntabilitas dengan independensi.

C. INDEPENDENSI KEKUASAAN KEHAKIMAN

Atas dasar konstitusionalisme, pengadilan menjadi agen utama untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah dan melindungi

⁸ *Ibid*, hlm. 171

⁹ Inpres No. 7 Tahun 1999 tentang Pedoman Sistem Akuntabilitas Instansi Pemerintah

¹⁰ Pasal 24 UUD 1945

¹¹ Lihat – Randall Peerenboom, *Judicial Independency in China Common Myths and Unfounded Assumption*, <http://www.fljs.org/uploads/documents/Judicial%20Independence%20in%20China.pdf>, hlm. 83

hak-hak dasar sipil dan politik.¹² Konstitusi mengokohkan peran dari peradilan sebagai benteng dalam mempertahankan nilai-nilai dasar dari konstitusi.¹³ Salah satu makna dari konstitusionalisme adalah adanya pemerintahan yang akuntabel.¹⁴ Keyakinan untuk memberikan pengekan/pembatasan terhadap pemerintahan yang dimasukkan dalam konstitusi atau yang dikenal dengan paham konstitusionalisme, menjadikan konstitusi lebih dari sekedar peta kekuasaan, fungsinya adalah untuk mengatur otoritas/kekuasaan politik, sehingga tidak dapat digunakan untuk menindas atau bertindak sewenang-wenang.¹⁵

Pemisahan kekuasaan merupakan pemisahan secara fungsional terhadap kekuasaan negara dan bersifat horizontal yang terdiri dari kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif dan kekuasaan eksekutif.¹⁶ Kekuasaan legislatif merupakan kekuasaan untuk membentuk undang-undang, kekuasaan yudikatif merupakan kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang dan kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan melaksanakan undang-undang.¹⁷ Dalam pelaksanaannya, hubungan ketiganya tidak dipisahkan secara ketat. Namun merupakan hubungan yang saling mengimbangi dan mengawasi atau dikenal dengan *Cheks and Balances*. Hal ini ditujukan untuk menjamin bahwa masing-masing kekuasaan tidak akan melampaui batas kekuasaannya.¹⁸ Separation of powers mengandung komponen prinsip kedua dari negara hukum modern, merupakan prinsip organisasional yang pelaksanaannya harus dipastikan bahwa semua kekuasaan yang ada dalam negara dapat diuraikan dan dapat diuji/diperiksa.¹⁹

¹² Ziyad Motala & Cryril Ramaphosa, *Constitutional Law analysis and Cases*, (Southern Africa, Cape Town: Oxford University Press, Published in South Africa, 2002), hlm. 177

¹³ *Ibid*, hlm. 178

¹⁴ *Ibid*, hlm. 176

¹⁵ Eric Barendt, *An Introduction Constitutional Law*, (London: Clarendon Law Series, Oxford University Press, 1998), hlm. 14

¹⁶ Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar ilmu Politik*, edisi Revisi Cetakan ke-empat Oktober 2009 (Jakarta: Gramedia Pustaka, 2009), hlm.151

¹⁷ Sri Soemantri, *Hak Menguji Materil Di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm.75

¹⁸ *Ibid*, hlm.153

¹⁹ Carl Schmitt, *Constitutional Theory*, translated & edited by Jeffrey Seitzer, (Durham&London: Duke University Press, 2008), hlm. 220

Bagir Manan mengemukakan secara garis besar, susunan kekuasaan kehakiman suatu Negara dapat ditinjau dari beberapa dasar berikut:²⁰

Pertama; pembedaan antara badan peradilan umum (*the ordinary court*) dan badan peradilan khusus (*the special court*). Antara lain:

1. Susunan kekuasaan kehakiman pada Negara-negara yang tergolong ke dalam "*Common Law State*". Pada Negara-negara ini berlaku konsep "*rule of Law*" tidak ada perbedaan forum peradilan bagi pejabat administrasi Negara. Setiap orang-tanpa memandang sebagai rakyat biasa atau pejabat administrasi negara-akan diperiksa, diadili dan diputus oleh badan peradilan yang sama yaitu badan peradilan umum (*the ordinary court*).²¹
2. Susunan kekuasaan kehakiman yang pada negara-negara yang tergolong ke dalam "*prerogative state*". Menurut konsep ini, pejabat administrasi negara dalam melakukan fungsi administrasi negaranya tunduk pada hukum administrasi negara. Apabila pejabat administrasi negara tersebut melakukan kesalahan atau kekeliruan dalam menjalankan fungsi administrasi negara-akan mempunyai forum peradilan tersendiri yaitu peradilan administrasi negara.²²

Kedua, perbedaan antara susunan kekuasaan kehakiman menurut negara yang berbentuk federal dan negara kesatuan. Perbedaan ini menyangkut cara pengorganisasian badan peradilan.²³

Ketiga, kehadiran hak menguji. Faktor ketiga yang mempengaruhi susunan kekuasaan kehakiman adalah kehadiran hak menguji atas peraturan perundang-undangan dan tindakan pemerintahan.

Independensi kekuasaan kehakiman merupakan prasyarat pokok bagi terwujudnya cita negara hukum, dan merupakan jaminan bagi peradilan yang fair. Independensi itu melekat pada hakim baik secara individual maupun institusional.²⁴

²⁰ Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, LPPM Unisba, Bandung, 1995, hlm. 17

²¹ *ibid*

²² *ibid*

²³ *ibid*, hlm. 18

²⁴ The Bangalore Draft Code of Judicial Conduct 2001 adopted by the Judicial Group on

Penerapannya dilakukan melalui:

1. *A judge shall exercise the judicial function independently on the basis of the judge's assessment of the facts and in accordance with a conscientious understanding of the law, free of any extraneous influences, inducements, pressures, threats or interference, direct or indirect, from any quarter or for any reason.*
2. *A judge shall be independent in relation to society in general and in relation to the particular parties to a dispute that the judge has to adjudicate.*
3. *A judge shall not only be free from inappropriate connections with, and influence by, the executive and legislative branches of government, but must also appear to a reasonable observer to be free therefrom.*
4. *In performing judicial duties, a judge shall be independent of judicial colleagues in respect of decisions that the judge is obliged to make independently.*
5. *A judge shall encourage and uphold safeguards for the discharge of judicial duties in order to maintain and enhance the institutional and operational independence of the judiciary.*
6. *A judge shall exhibit and promote high standards of judicial conduct in order to reinforce public confidence in the judiciary, which is fundamental to the maintenance of judicial independence.*

D. INDEPENDENSI KEKUASAAN KEHAKIMAN MENURUT UUD 1945

Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.” Kemerdekaan atau independensi sudah menjadi suatu hal yang melekat bahkan menjadi salah satu sifat kekuasaan kehakiman, sebagaimana disinggung oleh Bagir Manan tentang kekuasaan kehakiman, bahwa :²⁵

Strengthening Judicial Integrity, as revised at the Round Table Meeting of Chief Justices held at the Peace Palace, The Hague, November 25-26, 2002, lihat Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 09/PMK/2006 tentang Pemberlakuan Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi, Lampiran bagian Pertama

²⁵ Bagir Manan, *Menegakkan Hukum Suatu pencarian*, (Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia,

1. kekuasaan kehakiman adalah badan yang merdeka lepas dari campur tangan kekuasaan lain;
2. hubungan kekuasaan kehakiman dengan alat perlengkapan negara yang lain, lebih mencerminkan asas pemisahan kekuasaan, daripada pembagian kekuasaan.

Bagir Manan menunjuk pada Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan, Konstitusi RIS dan UUD 1950 diartikan sebagai “terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah”. Kekuasaan kehakiman mengandung dua segi:²⁶

1. Hakim merdeka bebas dari pengaruh siapapun, selain kekuasaan legislatif dan eksekutif, hakim juga harus bebas dari pengaruh kekuasaan unsur-unsur judisiil itu sendiri dan pengaruh dari luar pemerintahan seperti pendapat umum, pers dan sebagainya.
2. Kemerdekaan dan kebebasan hakim hanya sebatas fungsi hakim sebagai pelaksana kekuasaan yudisiil atau pada fungsi yudisiilnya.²⁷

E. AKUNTABILITAS KEKUASAAN KEHAKIMAN

Bila dilihat dari fungsinya secara umum, fungsi pengadilan dan peradilan menurut Bagir Manan:²⁸

Kesatu, dari segi tujuan bernegara. Negara dan pemerintahan RI didirikan dengan maksud antara lain, memajukan kesejahteraan umum, dalam wujud sebesar-besarnya kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dalam arti tidak hanya ekonomi tapi juga hal-hal seperti pelaksanaan hukum yang baik, perlindungan hukum atas segala hak seseorang atau kelompok

2009), hlm. 82

²⁶ Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia, Op cit.*, hlm. 1. Penjelasan Pasal 24 dan 25 UUD 1945 sebelum perubahan, Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu, harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim.

²⁷ Bagir Manan & Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 79.

²⁸ Bagir Manan, *Menegakkan hukum...*, *Loc cit.* hlm. 223-224

masyarakat dan memperoleh perlakuan dan kesempatan yang sama tanpa membedakan kedudukan dan latar belakang.

Kedua, dari segi mewujudkan tujuan-tujuan hukum seperti keadilan, ketertiban, keseimbangan sosial, kepuasan pencari keadilan, dll.

Ketiga, segi menegakkan hukum. Esensi menegakkan hukum adalah menjalankan dan mempertahankan hukum.

Terdapat berbagai faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yang baik dalam proses peradilan.²⁹ (Faktor yang mempengaruhi tingkah laku hakim)

- Mutu hakim;
- Kebebasan hakim atau badan peradilan;
- Faktor sistem pengelolaan badan peradilan;
- Faktor politik
- Faktor tatanan dan tingkah laku sosial;
- Fasilitas kerja dan kesejahteraan;
- Aturan hukum yang tidak memadai.

Fungsi akuntabilitas pengadilan menunjuk kepada kemampuannya untuk mencegah penggunaan kekuasaan politik yang tidak sah. Hakim juga berkontribusi terhadap akuntabilitas pemerintah dengan cara mewajibkan pemegang kekuasaan untuk memperlihatkan dan menjustifikasi tindakannya dan melalui sanksi politik, ketika mereka melampaui kewenangannya sebagaimana dimaksud dalam konstitusi. Performa akuntabilitas pengadilan tergantung pada kemauan (*willingness*) dan kemampuannya untuk mengatakan tidak ketika diminta untuk memberikan persetujuan, dan tingkat putusannya dalam menanggapi pengaduan (*compliance*) dan benar-benar mempengaruhi perilaku politik (*latent authority*).³⁰

²⁹ *Ibid*, hlm. 248

³⁰ Siri Gloppen, *The Accountability Function of the Courts in Tanzania and Zambia*, dalam Siri Gloppen, Roberto Gargarella and Elin Skaar (ed), *Democratization and The Judiciary, The Accountability Function of Courts in New Democracies*, ebook, (Oregon, Frank Cass Publisher, 2005). hlm. 81-82

Untuk menilai performa akuntabilitas lembaga peradilan diperlukan analisis yang luas dan kontekstual terhadap berbagai kasus terutama kasus politik yang signifikan. Bagaimana hubungannya dengan pemerintah? apakah kedudukan pengadilan dihormati?³¹ Dalam kerangka menilai akuntabilitas kekuasaan kehakiman juga terdapat berbagai permasalahan yang juga harus diperhatikan mengingat karakteristik dari kekuasaan kehakiman ini sendiri. Pertanyaannya adalah apakah mungkin untuk menilai putusan pengadilan berdasarkan kuantitas dan kualitas secara bersamaan, walaupun untuk beberapa perkara seperti untuk peradilan administrasi, dan perkara pemilihan umum terdapat batas-batas waktu tertentu yang harus ditaati oleh hakim. Apakah kuantitas putusan yang banyak dalam jangka waktu satu tahun dari suatu lingkungan peradilan dapat menunjukkan akuntabelnya lembaga peradilan tersebut? Putusan pengadilan adalah hukum, walaupun juga tidak tertutup untuk adanya kritik secara akademik terhadap berbagai putusan pengadilan, yang dapat dipelajari para hakim untuk turut membangun kualitas putusan hakim.

Dalam rangka menjelaskan performa kekuasaan peradilan, dapat diidentifikasi tiga variable perangkat: budaya hukum, struktur kelembagaan dan legitimasi sosial pengadilan.

Budaya hukum menyangkut pemahaman professional dan norma kepatutan yang menjadi petunjuk para hakim dalam tugas mereka yang mempengaruhi performa akuntabilitasnya. Terutama sekali adalah pemahaman hakim tentang peran mereka dalam sebuah sistem yang demokratis.³² Permasalahan penting dalam sistem hukum di Indonesia adalah budaya hukum dari para penegak hukum dan masyarakatnya. Dalam kerangka sistem tentunya masing-masing sub sistem harus saling mendukung satu sama lain sehingga bila terjadi permasalahan dan kelemahan dalam salah satu sub sistem tentunya akan mengganggu jalannya sistem keseluruhan.

³¹ *Ibid.*

³² Gloppen, *The Accountability Function of the Courts in Tanzania and Zambia*, hlm. 81-82

Salah satu aspek penting dalam rangka penegakan hukum adalah proses pembudayaan, pemasyarakatan, dan pendidikan hukum (*law socialization and law education*). Tanpa didukung oleh kesadaran, pengetahuan dan pemahaman oleh para subjek hukum dalam masyarakat, nonsens suatu norma hukum dapat diharapkan tegak dan ditaati. Karena itu, agenda pembudayaan, pemasyarakatan dan pendidikan hukum ini perlu dikembangkan tersendiri dalam rangka perwujudan ide negara hukum di masa depan. Beberapa faktor yang terkait dengan soal ini adalah (a) pembangunan dan pengelolaan sistem dan infra struktur informasi hukum yang berbasis teknologi informasi (*information technology*); (b) peningkatan Upaya Publikasi, Komunikasi dan Sosialisasi Hukum; (c) pengembangan pendidikan dan pelatihan hukum; dan (d) pemasyarakatan citra dan keteladanan-keteladanan di bidang hukum.³³

Untuk menunjang berfungsinya sistem hukum diperlukan suatu sistem etika yang ditegakkan secara positif berupa kode etika di sektor publik. Di setiap sektor kenegaraan dan pemerintahan selalu terdapat peraturan tata tertib serta pedoman organisasi dan tata kerja yang bersifat internal. Di lingkungan organisasi-organisasi masyarakat juga selalu terdapat Anggaran atau Pedoman Dasar dan Anggaran atau Pedoman Rumah Tangga organisasi. Namun, baru sedikit sekali di antara organisasi atau lembaga-lembaga tersebut yang telah memiliki perangkat Kode Etika yang disertai oleh infra struktur kelembagaan Dewan Kehormatan ataupun Komisi Etika yang bertugas menegakkan kode etika dimaksud. Di samping itu, walaupun pedoman atau anggaran dasar dan rumah tangga tersebut sudah ada, dokumen-dokumen itu hanya ada di atas kertas dalam arti tidak sungguh-sungguh dijadikan pedoman perilaku berorganisasi. Pada umumnya, dokumen-dokumen peraturan, pedoman atau anggaran dasar dan rumah tangga tersebut hanya dibuka dan dibaca pada saat diadakan kongres, muktamar atau

³³ Jimly Asshiddiqie, Pembangunan dan Penegakan Hukum, Disampaikan pada acara Seminar "Menyoal Moral Penegak Hukum" dalam rangka Lustrum XI Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. 17 Februari 2006, www.jimly.com, hlm. 15

musyawarah nasional organisasi yang bersangkutan. Selebihnya, dokumen-dokumen tersebut hanya biasa dilupakan.³⁴

Struktur kelembagaan meliputi didalamnya kerangka kerja yang sesuai hukum, peraturan dan organisasi kekuasaan kehakiman, juga menyangkut ketersediaan keuangan dan sumberdaya yang profesional – faktor-faktor yang mempengaruhi kapasitas pengadilan juga independensinya. Bagaimana faktor kelembagaan dan struktur mempengaruhi kemampuan pengadilan dalam menampilkan fungsi akuntabilitasnya. Indikator yang penting untuk dipertimbangkan adalah prosedur penunjukan pengadilan, masa jabatan hakim yang tetap, mekanisme disiplin, anggaran yang otonom dengan sumber daya yang cukup – infrastruktur seperti sumber yurisprudensial (material hukum, pelatihan forum-forum profesional).³⁵

Cabang kekuasaan kehakiman di Indonesia dilaksanakan oleh lembaga-lembaga peradilan yang berpuncak pada Mahkamah Agung dan sebuah Mahkamah Konstitusi. Kehadiran Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman disamping Mahkamah Agung telah menegaskan bahwa Indonesia menganut sistem bifurkasi yang banyak dijumpai di negara-negara eks-komunis di Eropa Timur dan Eropa Tengah yang dikategorikan sebagai negara-negara transisi.

Struktur organisasi kekuasaan kehakiman Indonesia dapat dikategorikan kedalam tiga jabatan yang bersifat fungsional, yakni hakim, panitera, dan pegawai administrasi. Hakim adalah pejabat negara yang menjalankan kekuasaan negara di bidang yudisial atau kehakiman. Panitera adalah pegawai negeri sipil yang menyandang jabatan fungsional sebagai administrator negara yang bekerja berdasarkan sumpah jabatan untuk menjaga kerahasiaan setiap perkara. Pegawai administrasi adalah pegawai negeri sipil yang tunduk pada ketentuan kepegawai-negerian pada umumnya.

Dalam lingkungan pengadilan, terdapat tiga pejabat yang memegang tampuk kepemimpinan, yakni Ketua Pengadilan,

³⁴ *Ibid*, hlm. 16

³⁵ Siri Gloppen, *The Accountability Function...*, *op cit.* hlm. 81-82

Panitera, dan Sekretaris yang terkadang dirangkap oleh Panitera. Ketiga jabatan tersebut di dalam lingkungan peradilan dipisahkan dengan tegas. Pada lingkungan Mahkamah Konstitusi terdapat kedudukan Sekretaris Jenderal yang bertanggung jawab di bidang administrasi umum dengan status sebagai Pejabat Eselon 1A, dan terdapat Panitera yang bertanggung jawab pada bidang administrasi peradilan dengan status sebagai pejabat yang disetarakan dengan Eselon 1A. Pemisahan kedua jabatan administrasi ini dilakukan demi mendukung kelancaran pelaksanaan tugas hakim yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Telah disinggung sebelumnya bahwa sistem akuntabilitas di lingkungan kekuasaan kehakim di Indonesia selama ini hanya sebatas pada penyelenggaraan administrasi kesekretariatan pada badan peradilan terutama sekretariat Mahkamah Agung dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi yang sebenarnya merupakan fungsi-fungsi eksekutif. Akuntabilitas bagi kekuasaan kehakimannya sendiri yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebatas pada pengaturan dalam UU Kekuasaan Kehakiman³⁶, UU Mahkamah Agung³⁷ dan UU Mahkamah Konstitusi³⁸, beberapa putusan Mahkamah Konstitusi,³⁹ selain juga kode etik dari masing-masing lembaga.⁴⁰

Legitimasi sosial terhadap kekuasaan kehakiman, dukungan dari kelompok-kelompok yang penting dalam masyarakat adalah variabel ketiga yang diyakini akan membawa dampak pada kemampuan dan kehendak dari pengadilan untuk berdiri

³⁶ UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

³⁷ UU No. 14 Tahun 1985 sebagaimana diubah dengan UU No. 5 Tahun 2004 dan UU No. 3 Tahun 2009.

³⁸ UU No. 24 Tahun 2003 sebagaimana diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011

³⁹ Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-undang No. 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2011 dan Nomor 49/PUU-XI/2011 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 8 tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi,

⁴⁰ Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 09/PMK/2006 tentang Pemberlakuan Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi dan Keputusan Ketua MA NO. KMA/104 A/SK/XII/2006 tentang Pedoman Perilaku Hakim

melengkapi pemerintahan. Legitimasi sosial adalah sebagian fungsi dari bagaimana hakim melaksanakan perannya, apakah terlihat relevan, kompeten, wajar dan independent, atau korup, egois, tidak kompeten atau tidak relevan.

Bagir Manan mengungkapkan terdapat beberapa macam persepsi masyarakat terhadap pengadilan dan peradilan yang baik:⁴¹

- a. Pengadilan dan peradilan yang baik kalau dalam setiap perkara pidana, terutama korupsi, pembalakan kayu atau pelanggaran HAM, selalu harus menemukan kesalahan terdakwa dan menjatuhkan hukuman seberat-beratnya. Tidak boleh ada terdakwa yang dibebaskan, atau dilepaskan, atau diringankan.

Bukanlah tugas hakim untuk menghukum. Tugas hakim adalah menegakkan hukum dan semata-mata memutus menurut hukum atas bukti-bukti yang sah dan meyakinkan yang didapat selama dan didalam persidangan.⁴²

- b. Pengadilan dan peradilan yang baik kalau independen, hakim bebas dari segala tekanan dan campur tangan pemerintah.

Dalam UUD 1945 Pasal 24 dan UU tentang Kekuasaan Kehakiman secara tegas dikatakan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka. Walaupun juga perlu dicatat bahwa mungkin sekali terdapat faktor dari luar pemerintah yang dapat mengganggu independensi diantaranya dengan tekanan dari masyarakat melalui media massa maupun pengerahan massa pada saat proses persidangan.

- c. Pengadilan dan peradilan yang baik kalau senantiasa memperhatikan rasa keadilan masyarakat.
- d. Pengadilan dan peradilan yang baik kalau hakim adil, jujur, berpengetahuan tinggi, cakap, rendah hati, berhati-hati, berintegritas dan disiplin.

⁴¹ Bagir Manan, Menegakkan hukum..., *Loc cit.* hlm. 229

⁴² *Ibid*, hlm. 231

Mewujudkan kesemuanya dalam peradilan di Indonesia saat ini bukanlah hal yang mudah, namun hal itu harus-terus menerus diupayakan perwujudannya.

- e. Pengadilan dan peradilan yang baik kalau bekerja efisien dan efektif, seperti memutus dengan cepat.
- f. Pengadilan dan peradilan yang baik kalau menjamin keterbukaan (*transparency*) dan akses publik, sebagai perwujudan hak informasi, peranggungjawaban dan sebagai instrumen kontrol.

Beberapa catatan tentang persepsi masyarakat tentang pengadilan dan peradilan yang baik:

Persepsi ini berwujud ketika sebagai contoh di beberapa Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) Daerah terdapat beberapa putusan yang membebaskan bebas terdakwa, atau mendapat hukuman ringan yang dianggap oleh masyarakat tidak sesuai dengan tindak pidana yang dituduhkan, dan dianggap mencederai rasa keadilan masyarakat. Peristiwa ini membawa pada ide untuk membubarkan pengadilan tipikor didaerah. Namun yang perlu menjadi bahan pertimbangan lain dalam persepsi ni adalah bahwa pengadilan adalah proses terakhir setelah sebelumnya dilakukan berbagai rangkaian proses penegakan hukum, mulai dari kepolisian, kejaksaan atau bahkan KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi), yang kesemuanya juga harus dinilai akuntabilitasnya karena pengadilan hanya *ending*-nya saja, kemungkinan bahwa kesalahan ada pada proses sebelumnya yang mendorong pada kesalahan pada proses akhir.

Akan cukup sulit untuk menjelaskan apa yang dimaksud dengan rasa keadilan masyarakat terlebih dengan jumlah yang sangat banyak dengan berbagai latar belakang. Semisal kasus pengadilan Tipikor, kesamaan pandangan bahwa korupsi adalah kejahatan yang kejam dan pelakunya harus dihukum berat itu dapat diterima tapi bila sudah sampai pada pandangan bahwa setiap orang yang didakwa di pengadilan tipikor harus dihukum, ini menjadi tidak

sesuai dengan prinsip praduga tak bersalah, prinsip pembuktian, juga prinsip peradilan yang lainnya.

Akuntabilitas harus dapat mendorong terciptanya putusan yang baik. Sebuah putusan yang baik haruslah dilakukan menurut hukum. Metode pengambilan keputusannya harus transparan dan adil. Dan para pengambil keputusan (hakim) harus independen dan imparial. Untuk diperoleh putusan yang demikian tentunya juga harus melalui suatu mekanisme yang akuntabel.⁴³ Akuntabilitas ini juga dapat dijaga dengan adanya pengawasan terhadap lembaga peradilan, yang dalam praktek menurut Ziyad Motala & Cryil Ramaphosa pengawasan terhadap lembaga peradilan dilakukan melalui:⁴⁴

1. *Political control over the courts, by constitutional amendment & removal of judges;*
2. *Self imposed judicial restraints in constitutional adjudication, by case and controversy, standing (standing based on claim of mere wrong doing & standing on a claim of violation of the bill of rights), ripeness, mootness, avoiding constitutional adjudication & political question.*

F. PENUTUP

Sebagai penutup, penulis mengutip pendapat Daniel E. Farber & Suzanna Sherry dalam bukunya "*Judgment Calls Principles and Politics in Constitutional Law*":

*Giving judges discretion, then, does not mean that they are free to decide as they wish. There are limits on both the factors that they can consider and the reasoning that they can use... We as a society apparently are comfortable with these amorphous limits in the context of agency discretion, and there is every reason to believe that judges are at least as capable of following them as are agencies.*⁴⁵

⁴³ Honourable Beverley McLachlin, P.C., *Judicial Accountability Remarks of the Right Presented at the Law and Parliament Conference Ottawa*, November 2, 2006.

⁴⁴ Ziyad Motala & Cryril Ramaphosa, *Op cit*, hlm. 93

⁴⁵ Daniel E. Farber & Suzanna Sherry, *Judgment Calls Principles and Politics in Constitutional Law*, (New York: Oxford University Press, 2009), hlm. 52

Akuntabilitas pada kekuasaan kehakiman saat ini di Indonesia sudah menjadi kebutuhan yang mendesak untuk segera diwujudkan agar terbangun kembali kepercayaan masyarakat kepada hukum dan lembaga penegak hukum. Akuntabilitas kekuasaan kehakiman menjadi penting agar fungsi dari pengadilan dan peradilan dapat terwujud sebagai salah satu tujuan didirikannya negara Republik Indonesia sebagaimana dimantapkan dalam Pembukaan UUD 1945, untuk mewujudkan keadilan, ketertiban, keseimbangan sosial dan demi menegakkan hukum itu sendiri.

SUMBER BACAAN

- Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, LPPM Unisba, Bandung, 1995.
- Bagir Manan, *Menegakkan Hukum Suatu pencarian*, (Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia, 2009).
- Bagir Manan & Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997).
- Carl Schmitt, *Constitutional Theory*, translated & edited by Jeffrey Seitzer, (Durham&London: Duke University Press, 2008).
- Daniel E. Farber & Suzanna Sherry, *Judgment Calls Principles and Politics in Constitutional Law*, (New York: Oxford University Press, 2009).
- Eric Barendt, *An Introduction Constitutional Law*, (London: Clarendon Law Series, Oxford University Press, 1998)
- Frank Vibert, *The Rise of the Unelected Democracy and the New Separation of Powers*, ebook, (Cambridge, New York : Cambridge University Press, 2007).
- Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar ilmu Politik*, edisi Revisi Cetakan keempat Oktober 2009 (Jakarta: Gramedia Pustaka, 2009)
- Siri Gloppen, *The Accountability Function of the Courts in Tanzania and Zambia*, dalam Siri Gloppen, Roberto Gargarella and Elin Skaar (ed), *Democratization and The Judiciary, The Accountability Function of Courts in New Democracies*, ebook, (Oregon, Frank Cass Publisher, 2005).
- Sri Soemantri, *Hak Menguji Materil Di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997).
- Ziyad Motala & Cryril Ramaphosa, *Constitutional Law analysis and Cases*, (Southern Africa, Cape Town: Oxford University Press, Published in South Africa, 2002)

Beverley McLachlin, P.C., *Judicial Accountability Remarks of the Right Presented at the Law and Parliament Conference Ottawa*, November 2, 2006.

Garreth Griffith, *Judicial Accountability*, Background Paper No. 1/98 published by the NSW Parliamentary Library, <http://www.parliament.nsw.gov.au/gi/library/publicn.html>

Jimly Asshiddiqie, *Pembangunan dan Penegakan Hukum*, Disampaikan pada acara Seminar “Menyoal Moral Penegak Hukum” dalam rangka Lustrum XI Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. 17 Februari 2006, www.jimly.com.

John M. Ackerman, *Social Accountability in the Public Sector A Conceptual Discussion*, Social Development Paper, Participation and Civic Engagement, Paper No. 82 / March 2005, <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/214574-1116506074750/20542263/FINALAckerman.pdf>.

Mark Schacter, *When Accountability Fails: A Framework for Diagnosis and Action*, Institute On Governance, Ottawa, Ontario, Canada, 2000, www.kms1.isn.ethz.ch/.../policybrief9.pdf.

Randall Peerenboom, *Judicial Independence in China Common Myths and Unfounded Assumption*, <http://www.fljs.org/uploads/documents/Judicial%20Independence%20in%20China.pdf>, hlm. 83

UUD 1945

UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

UU No. 14 Tahun 1985 sebagaimana diubah dengan UU No. 5 Tahun 2004 dan UU No. 3 Tahun 2009.

UU No. 24 Tahun 2003 sebagaimana diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011

Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-undang No. 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2011 dan Nomor 49/PUU-XI/2011 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 8 tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi,

Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 09/PMK/2006 tentang Pemberlakuan Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi

Keputusan Ketua MA NO. KMA/104 A/SK/XII/2006 tentang Pedoman Perilaku Hakim

Instruksi Presiden No. 7 Tahun 1999 tentang Pedoman Sistem Akuntabilitas Instansi Pemerintah

The Bangalore Draft Code of Judicial Conduct 2001, adopted by the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity, as revised at the Round Table Meeting of Chief Justices held at the Peace Palace, The Hague, November 25-26, 2002,