

DILEMATIKA KEKUASAAN LEMBAGA PERADILAN DAN KEADILAN DALAM FRAME DESENTRALISASI PEMERINTAHAN (SUATU COMMON SENSE)

Ibnu Subarkah

Abstract

The implementation of the government decentralization makes some implications to the levels of the society, nation, and state life. These implications are caused by the functions of Justice Institution Power, especially the justice institutions at the local/provincial levels, that bear heavy loads. As a result, the interaction between the law and social life plays an important role. The realization of this role is the extent to which the justice institutions may satisfy various parties, not only the Justice Institution Power which is One Roof System. It is the matter that may be thought together.

Keywords : Power, Justice, and Decentralization

A. PENDAHULUAN

Wajah keadilan dalam perspektif peradilan di Indonesia merupakan bagian yang harus ada baik dalam implementasinya dalam legalitas peraturan perundang-undangan, selaras dan seimbang dengan jaminan dan perlindungan Hak asasi manusia, maupun dalam konteksnya jaminan terhadap peradilan yang bebas dan lepas dari campur tangan pemerintah dan pihak manapun juga. Pelaksanaan keadilan yang carut marut bukan

tujuan suatu peradilan. Keseimbangan diperlukan dalam membangun keadilan dalam makna tersirat maupun tersurat. Secara tersirat yang artinya sama dengan bahwa keadilan dan berkeadilan dapat dipandang sebagai jiwa dan hati nurani bangsa, yang berbeda artinya bahwa secara tersurat, keadilan sebagai bentuk dan wujud dari suatu pemikiran dan aktivitas nyata, ataupun biasanya ditunjukkan dengan simbol-simbol belaka, seperti *presumption of innocence, equalitiy before the law*, dan lain sebagainya.

Suatu hal menjadikan *a contradiction application* yang selama ini terjadi, ketika simbol-simbol yang agung dan tulus tadi kurang atau tidak sama sekali mendapat dukungan dalam bekerjanya peradilan, dimana harapannya, paling tidak, menuju *keadilan akan ditegakkan meskipun langit akan runtuh*.

Keadilan sebagai salah satu tujuan hukum, dengan hukum itu sendiri tidak dapat dipisahkan, terdapatnya kondisi tarik-menarik, dan saling bergantung satu dengan lainnya. Keadilan merupakan wujud batiniah, yang akan sirna bilamana hukum sebagai teman keadilan tadi, telah terjadi atau dipermainkan oleh pelaku yang menjunjung keadilan, sehingga faktor kekuasaan/keserakahan yang terdapat dalam diri pelaku dapat mengaburkan ataupun menyelewengkan, menginjak-nginjak batiniah, yang pada akhirnya, dikatakan sebagai hukum yang tidak berkeadilan. Pengaruh kekuasaan dapat ditiadakan kalau ada sistem politik, sosial dan budaya yang menjunjung tinggi hukum, atau dapat dipaksa menghormati hukum. " Majelis tidak berdaya menghadapi kehendak pemegang kekuasaan yang lebih tinggi, baik dari lingkungan sendiri (misalnya dari Hakim Agung), atau dari luar (misalnya intevensi politik pihak penguasa)¹⁾ Berbicara tentang hukum dewasa ini, ibarat buah

¹⁾ Bagir Manan, Sistem Peradilan Berwibawa (suatu pencarian), Yogyakarta UII Pres, 2005, halaman 18, sebagaimana dikutip oleh Abraham Amos, H.F, Katastropi Hukum dan Quo Vadis sistem politik peradilan Indonesia, Jakarta PT Raja Grafindo Persada, 2007, halaman 341-342

simalakama yang artinya hukum dalam suatu posisi dilematis. Hukum yang mengimpikan suatu tatanan masyarakat sejahtera kerap dibenturkan dengan berbagai faktor. Faktor-faktor tersebut yang menjadi fokus perhatian dewasa ini adalah faktor pelaku/aktor yakni yang menjalankan hukum dengan faktor non hukum yang menjadi target pembangunan, dapat karena factor ekonomi, factor social dan budaya, hankam, serta dominasi kekuasaan/politik yang menunggangi perjalanan hukum. Secara teoritis bahwa hokum diciptakan paling tidak bertujuan untuk menciptakan kepastian (*certainty law*), keadilan (*justice*) dan kemanfaatan (*utility*). Pada tingkat implementasi akhir-akhir ini atau bisa jadi sepanjang masa ke 3 (tiga) hal tersebut kerap menjadi kekuatan yang secara internal dapat dijadikan suatu potret dari situasi dan kondisi Negara. Negara Indonesia yang penuh dengan identitas/ karakteristik dikatakan sebagai Negara Republik, Negara Kesatuan, Negara Pancasila, Negara Demokrasi, Negara Kesejahteraan dan Negara Hukum, memberikan arti bagi bangsa Indonesia bahwa tidaklah mungkin identitas-identitas tersebut berjalan sendiri-sendiri sebagai salah satu arogansi terhadap identitas lain. Keinginan menjadi Negara yang diciptakan dengan sistem demokrasi tidaklah mungkin akan baik untuk mengembangkan kehidupan dalam "*the pure of democrazy*" (pen.). Oleh karena itu suatu persoalan bagi bangsa adalah bagaimana membentuk hukum sebagai aset untuk dapat mengayomi dari berbagai identitas Negara yang lain tersebut. Negara hukum yang tidak lagi dicita-citakan (dengan kata lain "impian"), tetapi menjadi "**otak bangsa**" (cetak tebal-penulis) guna mengatasi persoalan-persoalan dalam kehidupan berbangsa, bermasyarakat dan bernegara. ²⁾ Berkenaan dengan

²⁾ Ibnu Subarkah, Otak bangsa menurut hemat penulis berarti organ yang penting dalam tubuh manusia. Organisasi Negara dapat diperumpamakan dengan tubuh manusia yang terdiri dari berbagai organ-organ yang dijalankan oleh suatu organ otak. Otak ini dijalankan oleh manusia yang ber "otak".

perspektif kekuasaan lembaga peradilan, dalam UUD Negara RI Tahun 1945 (perubahan ke tiga) Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan Pasal 1 ayat (3) ditegaskan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum. Perubahan ini menurut Satjipto Rahadjo³⁾ dikutip oleh Akhmad Mujahidin, dikatakan bahwa adalah sebuah kenyataan untuk berburu kebenaran walaupun pada masa tertentu harus mengakui kegagalan dan keterbatasannya karena kebenaran hasil karya manusia adalah relatif.

Secara histories pasal di atas merupakan hasil 4 (empat) kali perubahan terhadap UUD 1945. Setiap Negara yang menganut Negara hukum paling tidak dikenal 3 (tiga) prinsip yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*) dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Hal ini kemudian dijabarkan bahwa pada setiap Negara hukum dicirikan adanya jaminan perlindungan hak-hak asasi manusia; kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka; legalitas dalam segala bentuknya bahwa baik pemerintah/Negara maupun warga Negara dalam bertindak harus berdasar atas dan melalui hukum. Makna pasal tersebut diharapkan dapat menyerap substansi *rechstaat* dan *the rule of law*. Konkritnya bahwa tradisi *the rule of law* telah diakomodir dalam Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “*Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hokum dan pemerintahan dan wajib*

Negara tidak sehat berarti otaknya tidak sehat. Negara hokum yang diibaratkan dengan otak tadi dapat tidak sehat, bias jadi karena dpandang secara historis, sosiologis dan yuridis. Ibarat manusia “factor keturunan/silsilah negara”. Sehingga untuk menegakkan dukungan dari identitas-identitas Negara tersebut sangat diperlukan. Hukum kuat Negara “yes”.

³⁾ Satjipto Rahardjo, dikutip oleh Ahmad Mujahidin, Peradilan Satu Atap di Indonesia, Bandung, Refika Aditama, 2007, halaman 1.

menjungjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”⁴⁾

Negara hukum dengan konsep “*rechstaat*” perkembangannya terjadi pada abad 19. Pada abad ini gagasan konstitusionalisme memperoleh rumusan yuridis. Immanuel Kant sebagai pelopor dalam pemikiran ini mengemukakan konsep *rechtstaat* dipandang sebagai konsep Negara hukum dalam arti sempit (formal)⁵⁾ yang menempatkan fungsi “*rechts*” pada *staats* hanya sebagai alat bagi perlindungan hak-hak asasi individual dan pengaturan kekuasaan Negara secara pasif, yakni hanya bertugas sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan masyarakat. Konsep Kant ini dikenal dengan sebutan “*Nachtwakerstaat*” atau “*Nachtwachterstaat*”.⁶⁾ Pada waktu itu konsep Negara hukum dirumuskan dalam suasana yang masih dikuasai oleh gagasan bahwa Negara dan pemerintahannya hendaknya tidak campur tangan dalam urusan warga negaranya kecuali dalam hal yang menyangkut kepentingan umum seperti bencana alam, hubungan luar negeri, dan pertahanan Negara dikenal dengan dalil *the least government is the best government* yang artinya pemerintahan yang paling sedikit campur tangannya terhadap warga Negara adalah pemerintahan yang

⁴⁾ Sekjend MPR RI, Panduan Pemasarakatan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan urutan Bab, Pasal, dan Ayat, cetakan ke tiga, MPR RI, Jakarta, Juni 2007, halaman 46-47.

⁵⁾ Pemikiran Negara hukum *rechstaat* dalam arti luas disebut materiil telah dijadikan argumentasi dalam perubahan ke 4 (empat) UUD NRI Tahun 1945, pasal 1 ayat (3) yang berbunyi Indonesia adalah Negara hukum. Dijelaskan kemudian bahwa “Paham Negara hukum sebagaimana yang tercantum dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) terkait erat dengan Negara kesejahteraan (*welfare state*) atau paham negara hukum materiil sesuai dengan bunyi alinea ke empat Pembukaan dan ketentuan pasal 34 UUD NRI Tahun 1945. Pelaksanaan paham Negara hukum materiil akan mendukung dan mempercepat terwujudnya Negara kesejahteraan di Indonesia”. (ibid, halaman 48)

⁶⁾ Azhary, Muhammad Tahir, Negara hukum suatu studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan Masa kini, Bulan Bintangm Jakarta, 1992, halaman 73)

baik. Negara dalam pandangan ini disebut dengan Negara Penjaga Malam, (*Nachtwachterstaat*) yang sangat sempit ruang geraknya tidak hanya di bidang politik, tetapi terutama di bidang ekonomi. Negara hanya mempunyai tugas pasif yakni baru bertindak apabila hak-hak manusia dilanggar atau ketertiban dan keamanan umum terancam. Gagasan bahwa pemerintah dilarang campur tangan dalam urusan warga Negara baik dibidang sosial maupun ekonomi, lambat laun berubah menjadi gagasan bahwa pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan karenanya harus aktif mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Negara semacam ini disebut dengan Negara kesejahteraan atau *welfare state* (atau dikenal dengan Negara Modern).

Secara garis besar maka diketahui bahwa Negara hukum *rechtstaat* dan *the rule of law* mempunyai kesamaan pada landasan filosofisnya yang dijiwai paham liberalistik individualistik yang mengedepankan jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia sebagai dasar utama pembentukan konstitusi dan pembatasan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*). Perbedaannya terletak pada eksistensi peradilan administrasi Negara yakni pada konsep *rechstaat* peradilan administrasi Negara dijadikan salah satu unsur utama yang bersifat otonom, sebaliknya pada konsep *rule of law* eksistensi peradilan administrasi Negara secara otonom dipandang tidak perlu karena peradilan umum dianggap berlaku sama bagi semua orang baik warga biasa maupun pejabat atau badan administrasi Negara sesuai prinsip *equality before the law*.⁷⁾

⁷⁾ Marcus Lukman, Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan Dalam Bidang Perencanaan dan pelaksanaan Rencana Pembangunan di daerah serta dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum tertulis Nasional, disertasi, Unpad, Bandung, 1997, halaman 81-82.

B. PEMBAHASAN

Pembicaraan hukum dalam interaksi dengan masyarakat diilhami ketika hukum merupakan jiwa masyarakat, dan dari masyarakatlah hukum itu diciptakan. Berkenaan dengan hukum dalam masyarakat diharapkan berfungsi yaitu :

- a. Untuk menjelaskan hubungan-hubungan di antara para anggota suatu masyarakat, yaitu menjelaskan aktivitass-aktivitas apa yang dibolehkan dan dilarang;
- b. Sebagai pengatur alokasi kekuasaan (otoritas) dan siapa yang boleh melaksanakan pemaksaan fisik yang diakui masyarakat, termasuk pemilihan bentuk-bentuk sanksi fisik yang paling efektif untuk mencapai tujuan social;
- c. Sebagai sarana penyelesaian kasus-kasus sengketa yang timbul;
- d. Dan sebagai penjelas kembali hubungan-hubungan antara individu dan kelompok sesuai dengan perubahan-perubahan kondisi kehidupan.⁸⁾

Fungsi hukum sebagaimana dikemukakan di atas disebut dengan fungsi control social yaitu untuk mempertahankan pola-pola hubungan sosial dan norma-norma yang ada dalam masyarakat yang bersangkutan, dan fungsi ini dikenal dengan fungsi elementer. Pandangan yang luas tentang fungsi hukum dalam Negara yang sedang berkembang bahwa hukum sebagai alat perekayasaan social (*social engineering*) hanya merupakan salah satu saja dari fungsi hukum. Disamping itu ada fungsi-fungsi hukum lainnya seperti sebagai alat pengikat atau pengkonsolidasi gerakan nasionalis (*consolidating nationalist meovements*); sebagai alat penghomogenisasi atau pemersatu kelompok masyarakat yang masih heterogen (*homogenizing*

⁸⁾ Hoebel, *The Law of Primitive Man*, New York, Athenium, 1969. sebagaimana dikutip oleh M. Munir *Penegakan Hukum Dalam Masyarakat, Suatu Renungan untuk Mewujudkan Pemerintahan yang bersih dan berwibawa*, Pidato Pengukuhan , Rapat terbuka Senat Universitas Brawijaya, Malang, 1998, halaman 3.

heterogenous populations) dan sebagai alat untuk memperkuat kedudukan kekuasaan (*entrenching power positions*).

Dalam Negara yang sudah maju atau disebut Negara kemakmuran fungsi hukum mengalami perkembangan yakni tidak hanya bersifat pencegahan (*prevention*) tetapi berkembang kearah yang bersifat promosi (*promotion*).

Dalam penegakan sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 1 ayat (3) UUDNRI Tahun 1945 yang berbunyi Indonesia adalah negara hukum, maka persoalan ini dalam konteks yang lebih luas dapat dikaji dari sisi Pelaku/subjek hukum dan objek dari pelaku. Kacamata pelaku diartikan sebagai Negara yang berdasar hukum dan bagaimana hukum mengaktualisasikan diri dengan objeknya, yaitu manusia sebagai pengemban hak dan kewajiban. Penegakan hukum pada dasarnya berkaitan dengan upaya-upaya menerapkan hukum, yang mempunyai aspek-aspek, yaitu keamanan, ketertiban dan perlindungan hukum; serta keadilan. Keamanan dan ketertiban itu berkaitan dengan fungsi dan tujuan hukum, fungsi dalam upaya untuk mengatur, mengarahkan, mengendalikan dan bertujuan demi ketertiban dan keamanan. Disamping itu diharapkan berguna untuk melindungi masyarakat. Selain hukum dapat ditegakkan juga akan memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi pencari keadilan. Hukum pada dasarnya berintikan keadilan. Gustav Radburg mengatakan bahwa keadilan merupakan salah satu dari nilai-nilai dasar dari hukum.⁹⁾ Senada dengan itu Arif Gosita mengatakan, bahwa sesuatu yang disebut dengan keadilan apabila setiap orang dapat melaksanakan hak dan kewajibanya secara seimbang (yang mengembangkan manusia seutuhnya yang berbudi luhur).¹⁰⁾

⁹⁾ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 1986, halaman 20.

¹⁰⁾ Santi Dellyana, mengutip arif Gosita, wanita dan anak di mata hukum, e.1, cet 1, liberty, yogyakarta, 1988, h. 48.

Pertimbangan pemikiran di atas dapat dijadikan petunjuk bahwa hukum dengan masyarakat yang berintikan keadilan tadi bagaikan saudara kembar saja dan tidak dapat terpisahkan sepanjang hayatnya. Adanya pemikiran eksistensi hukum sebagai hukum represif, otonom, responsive, progressive, sampai pada cara pandang hukum itu sendiri ketika pembicaraan tentang keadilan normative, keadilan procedural, maupun keadilan substantive, ataupun pendapat tentang *restorative justice*, termasuk pengakuan secara yuridis terhadap pentingnya nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, serta terdapatnya polemik tentang hakim ketika melakukan *rechtsvinding*, *rechtskiping*, sekaligus bilamana pendapat tentang hakim harus menafsirkan dan menterjemahkan undang-undang.

1. SENTRALISASI KEKUASAAN LEMBAGA PERADILAN: SEBUAH KEADILAN ?

Istilah sentralisasi dalam bahasa Inggrisnya *Centralization*, adalah membuat segalanya terpusat. Hak-hak dalam arti kedaerahan "menunjuk pada sistem pemerintahan di Indonesia", adalah sepenuhnya ada pada pusat. UUD 1945 sebelum mengalami perubahan membatasi kekuasaan tersebut. Maka selanjutnya dikenal dan lahir istilah desentralisasi, yang artinya hak-hak kedaerahan diakui sebagian. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan kepastian hukum yang mengatur keadaan tersebut, dimana disebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia. Pembatasan desentralisasi yang ada, sebagaimana diterangkan di atas, menurut Pasal 10 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 ditetapkan dengan kalimat "urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat" meliputi a. Politik Luar Negeri, b. Pertahanan, c. Keamanan, d. Yustisi, e. Moneter dan fiskal nasional, b. Agama.

Hukum dan konstitusi harus pertama-tama dipatuhi dan ditegakkan di daerah-daerah otonom itu, membangun pemerintahan daerah harus dibarengi dengan pematuhan dan penegakkan hukum, konstitusi dan demokrasi. Pemerintah daerah dan DPRD merupakan *avantgarde* memelopori dan meneladami hal pematuhan dan penegakan hukum, konstitusi dan demokrasi itu. UU No. 32 Tahun 2004 belum sepenuhnya menerangkan hakikat desentralisasi. Produk perda seyogyanya tidak dibatalkan oleh perangkat pemerintah pusat, perda yang menyimpang dari hukum dapat setiap saat dibawa ke Mahkamah Agung dan pada ketikanya perda yang menyimpang dari hukum itu dapat dinyatakan tidak mengikat secara hukum oleh MA RI.¹¹⁾ Desentralisasi diartikan juga sebuah proses pemindahan tanggungjawab, kewenangan, dan akuntabilitas mengenai fungsi-fungsi manajemen secara khusus ataupun luas kepada aras yang lebih rendah dalam suatu organisasi, sistem atau program. Dalam konteks negara dibedakan antara desentralisasi di negara berbentuk federal dengan negara berbentuk kesatuan (unitaris). Dalam negara berbentuk federal, negara bagian atau provinsi dapat ada lebih dahulu dibanding negara federalnya, sehingga sumber kekuasaan justru berada di negara bagian atau provinsinya. Pemerintah federal tidak boleh mencampuri urusan negara bagian atau provinsi kecuali yang telah ditetapkan dalam konstitusi negara federal. Isi urusan pemerintahan negara bagian lebih luas dibandingkan isi urusan pemerintahan federalnya. Urusan pemerintahan yang ditangani oleh pemerintah negara federal adalah urusan moneter, fiskal nasional, politik luar negeri, peradilan tinggi, pertahanan,

¹¹⁾ H.M Laica Marzuki, Hakikat Desentralisasi dalam Sistem Ketatanegaraan RI, Jurnal Konstitusi, Vol. 4, NO. 1, Maret 2007, halaman. 11-12.

keamanan nasional, teknologi tinggi. Selebihnya menjadi urusan negara bagian provinsi.¹²⁾

Walaupun Pemerintah telah mengeluarkan PP No. 38 tahun 2007 tentang pembagian kewenangan, pelaksanaan urusan pemerintahan masih tumpang tindih, masih tidak jelas apakah fungsi-fungsi kebijakan, pelaksanaan dan pengawasan sebaiknya dipisahkan atau bagi antar tingkatan pemerintahan, disamping itu juga tidak jelas kepada siapa pemerintah daerah bertanggung jawab. Situasi ini dapat membahayakan tujuan desentralisasi yaitu peningkatan kualitas pelayanan dan pertanggungjawaban publik. Propinsi akan menjadi katalisator dalam menyeimbangkan berbagai aspek desentralisasi yang saling berbeda, dan terkadang saling berlawanan. Konsepsualisasi bentuk-bentuk desentralisasi bisa devolusi, dekonsentrasi, delegasi fungsi pemerintahan atau tugas pembantuan, serta penetapan instansi pemerintahan yang menjalankan.¹³⁾ Lebih lanjut, desentralisasi yang sebagaimana menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004, pada dasarnya menggabungkan 2 tujuan yakni tujuan politik dan tujuan ekonomi. Tujuan politiknya adalah demokratisasi pemerintahan daerah melalui pertanggungjawaban langsung pemerintah daerah melalui konstituennya, sedangkan tujuan ekonominya adalah mewujudkan kesejahteraan melalui penyediaan pelayanan publik yang lebih merata dan memperpendek rentang antara penyedia layanan publik dengan masyarakat lokal. Adapun dasar pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dapat ditelusuri pada alinea ke tiga Pembukaan UUD 1945 disebutkan " atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorong keinginan

¹²⁾ Sadu Wasistiono, Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan, Jurnal Ilmu Politik, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia-Pustaka Pelajar, Edisi 21, Jakarta, 2010, hal 35-35, mengutip Glossry World bank, hal XI, ISSN0854-6029)

¹³⁾ DSF, Bappenas, UNDP, Risalah desentralisasi, May 2009, halaman 3, www.google.co.id

luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia dengan ini menyatakan kemerdekaannya” kemudian disusul dengan pernyataan dalam alinea ke empat yang berbunyi ” kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan **keadilan sosial (cetak tebal-pen)...”**

Hal inilah menurut Sadu Wasistiono¹⁴⁾ bahwa esensi dibentuknya Pemerintah Nasional yang mengurus bangsa yang baru merdeka tersebut. Dari sini kita lihat dianutnya paham Negara Kesatuan (*unitary state*) di Indonesia. Dalam Negara Kesatuan, Pemerintah Pusat yang muncul lebih dahulu baru kemudian diikuti dengan Pembentukan pemerintahan daerah oleh Pusat. Membedakan dengan negara federal, daerah yang muncul lebih dulu kemudian daerah-daerah tersebut bersepakat untuk membentuk federasi yang bermuara pada terbentuknya negara Federal.

Dalam lingkup kekuasaan di luar wacana otonomi daerah di atas, kekuasaan yudikatif sebagai kekuasaan peradilan atau dikenal dengan kekuasaan kehakiman, menurut Bagir Manan, bahwa terdapat perbedaan yang signifikan antara kekuasaan kehakiman pada negara federal dan kesatuan, sebagai berikut:

1. Pada negara Federal, sebagai contoh Amerika Serikat, mempunyai dua sistem bentuk kekuasaan lembaga peradilan yakni, bentuk kekuasaan lembaga peradilan federal dan negara bagian, sehingga setiap negara bagian mempunyai lembaga peradilannya sendiri-sendiri. Di Negara Jerman meskipun sebagai negara federal, hampir mirip dengan negara Indonesia, kedua kekuasaan lembaga peradilan

¹⁴⁾ Sadu Wasistiono, op.cit. hal. 56.

dibentuk dalam satu kesatuan susunan. Yang tidak dikenal adanya Mahkamah Agung tersendiri pada negara bagiannya.

2. Pada negara kesatuan, kekuasaan lembaga peradilan disusun dalam satu susunan tunggal untuk seluruh wilayah negara.¹⁵⁾

Indonesia, negara yang berbentuk kesatuan atau dikenal dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia, kekuasaan lembaga peradilan sepenuhnya dilakukan oleh Mahkamah Agung dengan diberlakukannya kekuasaan dan kewenangan Peradilan Satu Atap/*One Roof System* yang mengandung maksud bahwa sebagai sentral pelaksana kekuasaan lembaga peradilan untuk mengurus, membina, mengawasi 4 peradilan yang ada dibawahnya yakni peradilan umum tingkat pertama dan banding, Peradilan Agama tingkat Pertama dan banding, Peradilan Tata Usaha Negara tingkat pertama dan banding, Peradilan Militer Tingkat pertama, Tinggi, dan Utama, dalam hal pembinaan teknis yudisial maupun dalam hal pembinaan administrasi, organisasi, dan finansial serta tugas-tugas pokok lainnya. Hal ini menurut Akhmad Mujahidin menjadi beban berat Mahkamah Agung.

Kekuasaan yang tersentralisasi dengan satu atap tersebut pada Mahkamah Agung peluang tidak efektif sungguh amat besar, apalagi peran peradilan selalu di monitor dan evaluasi bertingkat, juga oleh sebuah komisi yakni Komisi Yudisial. Kita bisa mengatakan pula bahwa begitu berat memang tugas pengembalian amanah keadilan di negara kita ini. Keadilan dalam makna substantive bukan milik mereka saja, tetapi keadilan dalam arti luas adalah milik bangsa Indonesia termasuk pencari

¹⁵⁾ Bagir Manan, Organisasi Peradilan Di Indonesia, Penataan Hukum Administrasi Tahun 1997/1998, dalam makalah Penataan Hukum Administrasi, Pelaksana Program Kerja Sama Hukum Indonesia-Belanda, FH Unair, Surabaya, 12 Februari 1998 dikutip oleh Akhmad Mujahidin, Peradilan Satu Atap di Indonesia, Refika Aditama, Bandung, 2007, halaman 26

keadilan pada masyarakat. Pembicaraan tentang nilai-nilai hukum yang hidup, yang sedikit banyak berpengaruh pada pembentukan hukum Indonesia, tidak dapat dipungkiri bahwa semakin besar beban rembesannya maka semakin besar pula tumbuhnya nilai-nilai hukum baru yang selalu perlu diatur melalui suatu peraturan/produk politik. Lembaga peradilan sebagai lembaga pelaksana hukum produk politik tadi, tentunya dengan ditunjang kekuasaan dan pertanggungjawaban terpusat mempunyai implikasi menjadikan lembaga yang jauh dan lari dari pembicaraan putusan berdasarkan keadilan masyarakat, dan keadilan menurut kata hati masyarakat. Sebagai contoh polemik antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung, pada waktu itu.

Kekuasaan lembaga peradilan menurut Barda Nawawi Arif, dilatarbelakangi sebagai kekuasaan Negara untuk menegakkan hukum dan keadilan demi terselenggaranya Negara hokum RI. Dengan pengertian seperti ini maka kekuasaan kehakiman tidak berarti hanya kekuasaan mengadili (kekuasaan menegakkan hokum di badan-badan peradilan) tetapi mencakup kekuasaan menegakkan hokum dalam seluruh proses penegakkan hokum.¹⁶⁾ Hakekat dalam konteks kekuasaan menurut Karl Olivecrona tak lain daripada “kekuatan yang terorganisasi”, hukum adalah seperangkat aturan mengenai penggunaan kekuatan dia mengingatkan kekerasan fisik atau pemaksaan. Walaupun kekuasaan itu adalah hukum namun kekuasaan tidak identik dengan hukum.¹⁷⁾ Menurut Talcot Parson, kekuasaan adalah kemampuan umum untuk menjamin pelaksanaan dari kewajiban-kewajiban yang mengikat oleh unit-unit organisasi

¹⁶⁾ Barda Nawawi Arif, dikutip oleh Ahmad Mujahidin, Pokok-pokok Pikiran Kekuasaan yang Merdeka, Makalah sebagai bahan masukan untuk Penyusunan Laporan Akir Tim Pakar Departemen Kehakiman Periode 1998/1999, halaman 3.

¹⁷⁾ Salman Lutha, Dialektika Hukum dan Kekuasaan, (mengutip Karl Olivecrona, Law as Fact, Copenhagen, halaman 123), Jurnal Hukum No. 14 Vol. 7/2000. FH UII Yogyakarta, halaman 90.

kolektif dalam suatu system yang merupakan kewajiban-kewajiban yang diakui dengan acuan kepada pencapaian tujuan-tujuan kolektif mereka dan bila ada pengingkaran terhadap kewajiban-kewajiban dapat dikenai oleh sanksi negative tertentu siapapun yang menegakkannya.¹⁸⁾

Di Indonesia masalah pribadi karakteristik hakim ini kurang mendapat perhatian, seperti latar belakang perorangannya, pendidikannya, serta keadaan-keadaan konkret yang dihadapinya pada waktu akan membuat suatu keputusan. Selama pengambilan keputusan masih belum dilakukan dengan peralatan mekanik, selama itu pula faktor manusia, yaitu hakim masih perlu dipelajari dalam berbagai seluk beluk. Hakim itu adalah manusia dan dengan begitu tidak selalu memenuhi harapan. Ketertutupan organisasi pengadilan menurut perkembangan hukum dan masyarakat, pada sisi-sisi tertentu mempunyai kendala. Kendala tersebut tercermin apabila pengadilan sebagai organisasi, kurang memperhatikan pola-pola perkembangan masyarakat dimana institusi itu berada. Ketertutupan organisasi mengakibatkan pembicaraan tentang pengadilan dan keadilan tiada putus-putusnya. Seperti yang dikemukakan oleh Nicholas Henry (1998) yang dikutip oleh Alo Liliweri¹⁹⁾ , bahwa lingkungan tertutup dari suatu organisasi dapat dicirikan sebagai berikut :

A. Tentang persepsi terhadap lingkungan organisasi, bahwa lingkungan tertutup atau model system tertutup menurut teori organisasi, bersifat statis dan rutin, serta tidak bervariasi, dibandingkan pula olehnya bahwa model terbuka, lingkungan organisasinya bersifat dinamis, penuh dengan perubahan-perubahan;

¹⁸⁾ *ibid*, halaman 85, mengutip Talcot Parson, " The distribution of Power in American Society" World Politik. Oktober 1957, halaman 139.

¹⁹⁾ Alo Liliweri, **Sosiologi Organisasi**, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1997, hal. halaman 117.

- B. Tentang persepsi terhadap kondisi alamiah manusia, bahwa model system tertutup menganggap, sifat manusia akan statis dalam pekerjaan rutin, tidak kreatif, motivasi kerja berkurang, tidak suka bekerja, dan tertutup, sedang model terbuka menurutnya, manusia akan mengaktualisasikan diri, meningkatkan motivasi intrinsik, suka bekerja, kreatif, terbuka, kalau organisasi memberi peluang untuk itu;
- C. Tentang persepsi terhadap konsep manipulasi, bahwa dalam rangka pengembangan organisasi model tertutup menerima cara-cara apapun untuk memanipulasi cara kerja manusia untuk meningkatkan produktivitas, sedangkan dengan model terbuka, model ini menolak manipulasi untuk meningkatkan hasil, alasannya karena manipulasi mengurangi harkat dan martabat manusia;
- D. Tentang persepsi terhadap konsep peranan sosial organisasi, bahwa model tertutup membedakan secara tegas organisasi dengan masyarakat. Birokrasi yang rasional dibutuhkan untuk meraih tujuan masyarakat. Tanpa birokrasi masyarakat tidak bisa meraih tujuan atau tidak akan maju. Jadi kalau ada tindakan dehumanisasi, tekanan birokrasi harus diterima demi tercapainya tujuan masyarakat, sedang model terbuka memandang peranan organisasi/birokrasi dalam masyarakat sebagai hal yang kompleks, organisasi dan masyarakat saling berinteraksi, apalagi masyarakatpun sebenarnya sebuah system organisasi besar yang melingkupi organisasi. Peranan organisasi menyumbang peran masyarakat. Organisasi tidak bisa dipisahkan dari masyarakat.

Melalui keadaan organisasi sebagaimana bercirikan di atas, berakibat munculnya batas-batas antara pengadilan dengan masyarakat yaitu pengadilan penuh dengan pandangan pemikiran-pemikiran normative yang mengagungkan kepastian hukum, dalam hal ini aktor seorang hakim berkecenderungan besar mengandalkan hukum positif, aspek-aspek di luar hukum

positip itu yaitu aspek ekonomi, politik, sosial dan budaya mendapatkan posisinya tersendiri yaitu dikesampingkan. Maka putusan-putusan yang tidak manusiawi tersebut merupakan kerja birokrasi-birokrasi pengadilan yang kaku. Untuk itu kiranya perlu dicermati bahwa makin banyak didehumanisasi, makin sukses ia dalam menghalangi dari usaha resmi cinta, kebencian, dan semua unsure pribadi, tak rasional yang murni yang lepas dari perhitungan. Hal ini adalah sifat khas dari birokrasi dan ia dinilai sebagai sifat istimewanya.

Kekuasaan merupakan sumber dari konflik. Orang yang memiliki kekuasaan akan cenderung menyalahgunakan kekuasaan itu. Weber mengemukakan, kekuasaan sebagai suatu peluang dimana seseorang berperan di dalam suatu hubungan sosial akan berada dalam suatu posisi yang membawa dirinya pada perlawanan, tak terkecuali basis mana peluang itu berada. Dalam pandangan ini esensi dari kekuasaan adalah kontrol terhadap suatu persetujuan, dimana mereka yang memiliki kekuasaan membuat aturan-aturan dan memperoleh apa yang mereka inginkan dari mereka yang tak memiliki kekuasaan. Sedangkan oleh Dahrendorf, dikemukakan, perbedaan-perbedaan kepentingan dan adanya dorongan bagi yang tak memiliki kekuasaan untuk mengadakan konflik dengan yang memiliki kekuasaan, yang pertama dalam usaha memperjuangkan kekuasaan, dan yang kedua dalam usaha mempertahankannya adalah sesuatu yang tidak mungkin terhindarkan, kekuasaan adalah suatu sumber pertentangan yang abadi.²⁰⁾

Kekuasaan dan wewenang senantiasa menempatkan individu dalam posisi atas dan bawah di setiap struktur. Karena wewenang ini adalah sah, maka setiap individu yang tidak tunduk pada wewenang akan memperoleh sanksi. Oleh karena

²⁰⁾ Zamroni, **Pengantar Pengembangan Teori Sosial**, cetakan-I, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta, 1992, hal. 35

itu Dahrendorf, mengemukakan masyarakat disebut sebagai persekutuan yang terkoordinasi secara paksa (*imperatively coordinated associations*).²¹⁾

Didalam suatu organisasi, kekuasaan itu diakumulasikan dan dimanifestasikan melalui perilaku pribadi pemimpin, misalnya melakukan pengawasan manajerial terhadap semua unit yang berada dibawahnya. Besarnya tingkat pengawasan kerap kali menentukan besarnya kekuasaan. Berarti bahwa besarnya kekuasaan pengawasan bergantung atas rentang kendali antara seorang pemimpin terhadap pengikutnya. Oleh French dan Raven ditetapkan lima jenis kekuasaan yang mempengaruhi hubungan antar pribadi. Kekuasaan-kekuasaan itu adalah : pertama, kekuasaan memberi ganjaran, yang mempunyai penjelasan bahwa orang yang mempunyai wewenang (atasan) terhadap orang lain (bawahan), selalu mempunyai posisi untuk memberikan ganjaran atau mengharapkan ganjaran balik dari para bawahan, kedua, kekuasaan menekan atau memaksa, yakni kemampuan orang untuk memaksa atau menekan orang lain merupakan sikap negatif, atau sama dengan mengurangi muatan positif lalu mengancam bawahan dengan pelbagai cara. Ketiga, kekuasaan karena keahlian, yang menjelaskan bahwa orang yang mempunyai keahlian berupa pengetahuan akan mempunyai kekuasaan lebih besar dibandingkan orang yang tidak/kurang mempunyai keahlian, keempat, kekuasaan karena referensi/jaminan, yang menjelaskan, bahwa kekuasaan ini didasarkan pada derajat kepatuhan atau loyalitas bawahan terhadap atasan, dan yang kelima, kekuasaan karena legitimasi, yang menjelaskan, bahwa kekuasaan ini didasarkan pada

²¹⁾ Alimandan. 1992. **Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda**, dari George Ritzer, *Sociology : A Multiple Paradigm Science*, Rajawali Pers, Jakarta, 1992, hal. 31.

kepercayaan para bawahan kepada atasannya.²²⁾ UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 18 disebutkan di dalamnya bahwa kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah mahkamah konstitusi .

Dalam beberapa lingkungan birokrasi modern, organisasi tampak ada untuk melayani kebutuhan personilnya ketimbang langganannya. Langgan menjadi tokoh sekunder di dalam sistem pengadilan seperti dalam lingkungan organisasi besar lainnya. Ia adalah sebuah alat bagi hasil lainnya yang lebih besar dari yang sedang memegang jabatan organisasi. Ia mungkin menimbulkan keraguan, peristiwa yang mungkin terjadi dan tekanan-tekanan yang menentang atau menghancurkan jaringan informal yang ada, tetapi mereka biasanya diselesaikan atas nama organisasi. Bahkan pengacara tertuduh mempunyai ikatan profesi, ekonomi, intelektual dan lainnya jauh lebih besar dengan bermacam-macam system pengadilan daripada langganannya sendiri. Namun pengacara adalah satu-satunya anggota dari system itu yang secara resmi diakui sebagai mempunyai status dan kewajiban istimewa. Ia adalah seorang pejabat pengadilan dan ia memelihara pedoman pelaksanaan etis dan tugas bagi langganannya, serta bagi pengadilan, yang jauh lebih tinggi daripada yang diharapkan dari orang-orang biasa yang menduduki bermacam status pekerjaan dalam lingkungan pengadilan. Satu aspek lainnya dari struktur organisasi harus diperhitungkan dalam mencoba mengukur suatu realitas sosial misalnya lingkungan tertutup suatu pengadilan.

²²⁾ Alo Liliweri, *op.cit.* hal. 138.

C. KESIMPULAN DAN SARAN

Sebagaimana pemaparan di atas, dapat disimpulkan sebagai berikut :

- a. Bahwa kekuasaan lembaga peradilan, dengan kekuasaannya berimplikasi pada ketertutupan dalam menjalankan kekuasaannya yang akan mengurangi tujuan-tujuan ekonomi pada masyarakat sesuai amanat Good Governmen, meskipun bidang yustisi sebagai salah satu bidang yang dikecualikan dalam payung desentralisasi.
- b. Bahwa tanpa disadari, esensi dari keadilan itu sendiri bertumpu pada interaksi hukum dan realitas sosial, yakni keadilan untuk mendapatkan kualitas pelayanan dan pertanggungjawaban publik dari pengembalian kekuasaan lembaga peradilan, keadilan yang baik adalah keadilan sesuai dengan perasaan hati nurani masyarakat yang akhir-akhir ini kian marak ditegakkan;

Berdasar paparan di atas, penulis mengusulkan pemikiran dalam saran sebagai berikut:

1. Kualitas pelayanan dan pertanggungjawaban publik seyogyanya tidak dimaknai saja dalam koridor desentralisasi pada eksekutif dan bidang legislatif saja, pada bidang kekuasaan lembaga peradilan kepuasan masyarakat patut dan harus diperhatikan atas bekerjanya peradilan.
2. Perlu dilakukan studi lebih mendalam tentang pentingnya studi keadilan yang mengacu pada sistem kelembagaan peradilan menurut perspektif efektivitas peradilan satu atap/one roof system peradilan di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Alimandan. 1992. Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda, Jakarta : Rajawali Pers
- Amos, Abraham, H.F. 2007. Katastropi Hukum dan Quo Vadis Sistem Politik Peradilan Indonesia. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Dellyana, Santi. 1988. Wanita dan Anak di Mata Hukum, e.1, cet 1, Yogyakarta : Liberty
- Liliweri, Alo. 1997. Sosiologi Organisasi. Bandung : PT. Citra Aditya Bhakti
- Lukman, Marcus. 1997. Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan Dalam Bidang Perencanaan dan pelaksanaan Rencana Pembangunan di daerah serta dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum tertulis Nasional, disertasi, Bandung : Unpad
- Lutha, Salman. 2000. Dialektika Hukum dan Kekuasaan. Jurnal Hukum No. 14 Vol. 7/2000. Jogjakarta : FH UII
- Marzuki, H.M Laica. 2007. Hakikat Desentralisasi dalam Sistem Ketatanegaraan RI, Jurnal Konstitusi, Vol. 4, N0. 1. Jakarta : MK
- Muhammad Tahir, Azhary. 1992. Negara hokum suatu studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan Masa kini, Jakarta : Bulan Bintang
- Mujahidin, Ahmad. 2007. Peradilan Satu Atap di Indonesia. Bandung : Refika Aditama

Munir, M. 1998. Penegakan Hukum Dalam Masyarakat, Suatu Renungan untuk Mewujudkan Pemerintahan yang bersih dan berwibawa, Pidato Pengukuhan , Rapat terbuka Senat Universitas Brawijaya, Malang : UB

Rahardjo, Satjipto. 1986. Ilmu Hukum, Bandung : Alumni

Sekjend MPR RI. 2007. Panduan Pemasyarakatan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan urutan Bab, Pasal, dan Ayat, cetakan ke tiga, Jakarta : MPR RI

Wasistiono, Sadu. 2010. Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan. Jurnal Ilmu Politik, Edisi 21. Jakarta : AIPI-Pustaka Pelajar

www.google.co.id. 2011. Risalah Desentralisasi. DSF, Bappenas, UNDP (May 2009).

Zamroni. 1992. Pengantar Pengembangan Teori Sosial, cetakan-I, Yogyakarta : PT. Tiara Wacana