

# SISTEM PERADILAN SATU ATAP DAN PERWUJUDAN NEGARA HUKUM RI MENURUT UU NO. 4 TAHUN 2004

Elisabeth Nurhaini Butarbutar\*

## *Abstract*

*Amendment to our constitution has changed the Indonesian judiciary system by explicitly stipulating the conception of rule of law. As the consequences, principle of independent judiciary must be cherished. The manifestation of such principle is strengthened by the 'one roof judiciary system' with the Supreme Court as the highest court.*

## *Abstrak*

*Perubahan atas konstitusi kita turut mengubah sistem kekuasaan kehakiman Indonesia dengan menuangkan secara eksplisit konsepsi negara hukum Indonesia. Sebagai konsekuensinya, maka jaminan prinsip penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan suatu keharusan. Perwujudan prinsip tersebut diperkuat melalui 'sistem peradilan satu atap' dengan Mahkamah Agung sebagai lembaga tertinggi.*

**Kata Kunci:** konstitusi, sistem peradilan satu atap, negara hukum.

## **A. Pendahuluan**

Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya: UUD 1945), membawa perubahan dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Praamandemen UUD 1945, konsep negara hukum dituangkan dalam Penjelasan Umum UUD 1945 dengan menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*) dan tidak berdasar atas kekuasaan belaka. UUD 1945 sendiri tidak memberikan penjelasan lebih lanjut tentang Negara Hukum Indonesia.

Salah satu prinsip penting dari suatu negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka guna menegakkan hukum dan keadilan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Dalam rangka mewujudkan prinsip adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka di Negara Hukum Republik Indonesia, maka ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 tersebut dijabarkan ke dalam Pasal 1 UU 4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (selanjutnya: UUKK) yang

---

\* Dosen Fakultas Hukum Unika Santo Thomas Medan (e-mail: elisa\_nurhaini@yahoo.com).

baru saja digantikan oleh UU 48/2009. Undang-undang Kekuasaan Kehakiman ini merupakan ketentuan hukum dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman di Indonesia.

Dalam Negara Hukum Republik Indonesia, penyelenggaraan kekuasaan kehakiman tersebut dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya, dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi, sebagaimana ditetapkan dalam ayat (2) Pasal 24 UUD 1945, yang kemudian dijabarkan dalam Pasal 2 UUKK.

Dasar pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman di samping Mahkamah Agung yang kewenangannya ditentukan dalam Pasal 24C UUD 1945 dan kemudian dijabarkan lagi dalam Penjelasan Umum UU 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi, adalah untuk menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan dalam rangka menjaga konstitusi agar dapat dilaksanakan sesuai dengan kehendak rakyat dalam bingkai negara hukum. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang dibentuk untuk mewujudkan negara hukum yang diamanatkan oleh Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

Pada dasarnya, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan perkembangan pemikiran hukum dalam kenegaraan

modern yang muncul pada abad ke-20.<sup>1</sup> Hal ini dapat diketahui dari tujuan negara hukum yang pada dasarnya berorientasi kepada kesejahteraan rakyat sebagaimana yang menjadi tujuan negara modern.

Dalam Pasal 13 ayat (1) UUKK ditentukan bahwa organisasi, administrasi dan finansial Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Kebijakan meletakkan segala urusan mengenai peradilan baik yang menyangkut teknis yudisial maupun urusan organisasi, administrasi dan finansial berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung disebut dalam Penjelasan Umum UUKK dengan sistem satu atap.

Kebijakan sistem satu atap dalam penyelenggaraan peradilan di Indonesia, dilakukan sebagai usaha memperkuat prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 UUKK. Pada dasarnya, sebelum berlakunya UUKK pada tanggal 15 Januari 2004, sistem satu atap sudah dikenal dengan telah dilakukan perubahan terhadap UU 14/1970 melalui UU 35/1999. Perubahan ini meletakkan kebijakan dalam segala urusan mengenai peradilan, yang menyangkut teknis yudisial maupun urusan organisasi, administrasi dan finansial berada di bawah satu atap yaitu di bawah kekuasaan Mahkamah Agung, yang sebelumnya berada di bawah masing-masing departemen.

Dengan adanya sistem peradilan satu atap yang disebutkan dalam Penjelasan Umum UUKK ini, maka kekuasaan kehakiman

---

<sup>1</sup> Nur Aini Rahmawati, "Calon Perseorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah" *Dinamika Hukum*, Edisi Tahun XIII, Nomor 27, September 2007.

dalam segala urusan mengenai peradilan, baik yang menyangkut teknis yudisial maupun urusan organisasi, administrasi dan finansial semuanya diserahkan kepada Mahkamah Agung sebagai lembaga yang melakukan pengawasan tertinggi atas penyelenggaraan peradilan di Indonesia. Sedangkan organisasi, administrasi dan finansial Mahkamah Konstitusi berada di bawah kekuasaan dan kewenangan Mahkamah Konstitusi. Penyerahan segala urusan mengenai peradilan baik yang menyangkut teknis yudisial maupun urusan organisasi, administrasi dan finansial kepada Mahkamah Agung menjadikan Mahkamah Agung sebagai puncak atas penyelenggaraan peradilan di Indonesia.

Perubahan sistem peradilan tersebut, tidak secara langsung dapat memperbaiki penegakan hukum di Indonesia. Kenyataan terpuruknya penegakan hukum, yang lebih cenderung menyoroti kinerja pengadilan telah mengundang berbagai sorotan tajam yang datangnya tidak hanya dari dalam negeri sendiri, tetapi juga berasal dari negara lain. Sebagai contoh penilaian negatif telah diberikan oleh utusan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) Churaswamy yang telah mengecam penyelenggaraan hukum di Indonesia sebagai salah satu yang terburuk di dunia.<sup>2</sup> Kenyataan keterpurukan lembaga peradilan ini diperkuat lagi dengan keyakinan publik dalam menyikapi citra aparat penegak hukum khususnya hakim dewasa ini yang

berdasarkan hasil jajak pendapat yang telah diselenggarakan oleh Harian Kompas pada tanggal 22-24 Maret 2005 menunjukkan lebih dari separuh responden menyatakan buruk.<sup>3</sup> Kenyataan tersebut menimbulkan pertanyaan tentang relevansi sistem peradilan satu atap dalam rangka menyelenggarakan Negara Hukum RI

## **B. Kekuasaan Kehakiman dalam Negara Hukum**

### **1. Negara Hukum**

Ensiklopedia umum<sup>4</sup> mengartikan negara hukum sebagai negara yang bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yaitu tata tertib yang berdasarkan kesadaran hukum yang terdapat pada rakyat. Selanjutnya disebutkan dalam ensiklopedia tersebut, bahwa dalam negara hukum, kewajiban pemerintah yang utama adalah untuk memelihara hukum, menjaga ketertiban umum supaya jangan sampai terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum. Kesadaran hukum diartikan sebagai rasa pada manusia dan pergaulan hidup ke arah mana dan ke taraf apa tindakan manusia mencapai keadilan.<sup>5</sup> Mertokusumo<sup>6</sup> mengartikan kesadaran hukum sebagai pandangan yang hidup dalam masyarakat tentang apa itu hukum yang selalu berkembang karena dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti agama, ekonomi, politik dan sebagainya.

Dalam negara hukum, rakyat dan

<sup>2</sup> Kompas, 11 September 2002.

<sup>3</sup> Kompas, 4 April 2005.

<sup>4</sup> Ensiklopedia Umum, 1990, Kanisius, Yogyakarta.

<sup>5</sup> *ibid.*

<sup>6</sup> Sudikno, Mertokusumo, 2005, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Edisi Kelima, Cetakan Kedua, Liberty, Yogyakarta, hlm. 121-122.

pemerintah harus menjunjung tinggi hukum dan berbuat sesuai dengan hukum. Dengan mengutip pengertian negara hukum dalam ensiklopedia umum dan dihubungkan dengan pendapat<sup>7</sup> bahwa hukum mengabdikan pada tujuan negara sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, maka Negara Hukum Republik Indonesia dapat disebut dengan Negara Hukum yang berdasarkan Pancasila. Ini berarti negara yang bekerja menurut hukum untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dalam sejarah perkembangannya, konsep negara hukum pada dasarnya dibagi dalam dua jenis, yaitu negara hukum dalam hukum Eropa Kontinental yang dikenal dengan istilah *Rechtsstaat*, dan konsep negara hukum pada negara Anglosaks yang dikenal dengan istilah *Rule of Law*. Ciri-ciri dari kedua konsep negara hukum tersebut pada dasarnya tidak jauh berbeda, yaitu sebagaimana dikemukakan oleh Friedrich Julius Stahl<sup>8</sup> bahwa ciri-ciri negara hukum pada Negara Hukum Eropa Kontinental adalah, ada perlindungan hak asasi manusia, ada pemisahan kekuasaan untuk menjamin hak asasi manusia, pemerintah dilaksanakan berdasarkan peraturan (*wetmatigheid van bestuur*) dan ada peradilan administrasi dalam perselisihan. Ciri-ciri negara hukum pada negara Anglosaks adalah adanya supremasi hukum dalam arti tidak boleh ada

kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum, ada kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat (*equality before the law*), terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang dan keputusan pengadilan.

Konsep Negara Hukum Indonesia menurut UUD 1945 pada dasarnya tidak berbeda dengan ciri-ciri dari kedua konsep negara hukum tersebut, yaitu mengenal prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. ada jaminan perlindungan hak asasi manusia (Pasal 28A-J);
2. ada kekuasaan kehakiman bebas dan tidak memihak (Pasal 24 ayat (1));
3. ada pembagian kekuasaan antar lembaga negara, yang terdiri dari :
  - a. Presiden sebagai kepala pemerintahan (Pasal 4),
  - b. DPR yang mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan fungsi pengawasan (Pasal 20A),
  - c. Badan pemeriksaan keuangan untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara (Pasal 23E),
  - d. Kekuasaan Kehakiman yang dilakukannya oleh Mahkamah Agung dengan Mahkamah Konstitusi (Pasal 24 ayat (2)),
  - e. Komisi Yudisial sebagai lembaga yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan menjaga dan menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta perilaku hakim (Pasal 24B),

<sup>7</sup> *ibid.*, hlm. 23.

<sup>8</sup> Seno Adji Oemar, 1980, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta, hlm. 15.

- f. Pertahanan dan keamanan negara dilakukan oleh TNI dan POLRI (Pasal 30),
4. pelaksanaan pemilu yang bebas (Pasal 22E)
5. kebebasan berserikat dan mengeluarkan pendapat (Pasal 28)
6. persamaan hak dalam hukum dan pemerintahan (Pasal 28)

Dari beberapa pendapat tersebut, maka prinsip penting dari negara hukum, dalam hal menjalankan kekuasaan kehakiman adalah adanya jaminan kebebasan hakim menegakkan hukum dan keadilan. Dengan kebebasan hakim yang dijamin dengan undang-undang, maka diharapkan hakim dengan berdasarkan keyakinannya dan berdasarkan hukum yang berlaku dapat memberi keadilan kepada para pencari keadilan yang datang kepadanya tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak pemerintah, masyarakat maupun *mass media*.

## 2. Kekuasaan Kehakiman

Dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, disebutkan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Ketentuan tersebut dijabarkan ke dalam Pasal 1 UUKK sebagai pengertian kekuasaan kehakiman. Ini berarti bahwa kekuasaan kehakiman tersebut adalah salah satu kekuasaan negara untuk menyelenggarakan peradilan.

Pengertian kekuasaan kehakiman yang merdeka diatur dalam Penjelasan Pasal 1 UUKK yaitu kekuasaan kehakiman yang bebas dari segala campur tangan pihak 'kekuasaan ekstrajudisial'. Selanjutnya

disebutkan bahwa kebebasan dalam melaksanakan wewenang yudisial bersifat tidak mutlak karena tugas hakim adalah untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila sehingga putusannya mencerminkan rasa keadilan rakyat Indonesia.

Negara Hukum Republik Indonesia hanya mengenal badan-badan peradilan yang sudah ditentukan dalam Pasal 2 UUKK tersebut dan tidak dikenal lagi peradilan yang dilakukan oleh bukan badan peradilan negara, seperti peradilan adat, dan peradilan swapraja. Oleh karena kekuasaan kehakiman, merupakan kekuasaan negara untuk menyelenggarakan peradilan, maka sesuai dengan bunyi Pasal 3 ayat (1) UUKK, semua peradilan di seluruh wilayah negara Republik Indonesia merupakan peradilan negara yang ditetapkan dengan undang-undang.

Dengan demikian, Negara Hukum RI hanya mengenal empat lingkungan peradilan negara yaitu peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara yang masing-masing mempunyai lingkungan dan wewenang mengadili tertentu yang meliputi badan-badan peradilan tingkat pertama dan tingkat banding sebagaimana diatur dalam UU Peradilan Umum, UU Peradilan Agama, UU Peradilan Tata Usaha Negara dan UU Peradilan Militer.

Berdasarkan Pasal 15 ayat (1) UUKK, dalam tiap-tiap lingkungan peradilan tersebut dapat dibentuk pengadilan khusus yang diatur dengan undang-undang. Dalam Pasal 15 ayat (2) UUKK ditentukan bahwa Peradilan Syariah Islam di Provinsi Nanggroe Aceh

Darusalam merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan pengadilan agama sepanjang kewenangannya menyangkut peradilan agama dan merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum sepanjang kewenangannya menyangkut peradilan umum.

Menurut Pasal 31 UUKK, hakim adalah pejabat yang melakukan kekuasaan kehakiman yang diatur oleh undang-undang. Dalam Penjelasan Pasal 31 UUKK, tidak dijelaskan lebih lanjut tentang pengertian hakim. Dengan adanya Mahkamah Agung dan empat lingkungan peradilan di bawahnya sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman di Indonesia yang disebutkan dalam Pasal 2 UUKK tersebut, maka yang dimaksud dengan hakim adalah hakim agung pada Mahkamah Agung, hakim Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi dalam lingkungan peradilan umum, hakim Pengadilan Tata Usaha dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam lingkungan peradilan tata usaha negara, hakim Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi pada lingkungan peradilan agama serta hakim Pengadilan Militer dan Pengadilan Tinggi Militer dalam lingkungan peradilan militer.

Peradilan itu sendiri dapat diartikan sebagai pengertian yang abstrak, yang bertalian dengan tugas hakim dalam memberikan keadilan kepada yang memohon keadilan, apa yang menjadi haknya atau apa hukumnya dengan mendasarkannya kepada hukum yang berlaku.<sup>9</sup>

Dari uraian tentang kekuasaan kehakiman di atas, maka dapat diartikan bahwa kekuasaan kehakiman dalam negara hukum Republik Indonesia merupakan kekuasaan negara yang merdeka yang berhubungan dengan tugas hakim yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya serta Mahkamah Konstitusi dalam memberikan keadilan kepada yang memohon keadilan, melalui proses persidangan di pengadilan yang ditetapkan berdasarkan undang-undang.

### **3. Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka**

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, Negara Indonesia adalah negara hukum. Dalam Penjelasan Umum UUKK ditegaskan bahwa salah satu prinsip penting dari suatu negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka.

Sebagai salah satu ciri-ciri negara hukum, maka prinsip penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut, harus dijamin secara konstitusional.<sup>10</sup> Dalam Negara Hukum Republik Indonesia, penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, dijamin oleh Pasal 24 UUD 1945 yang kemudian dijabarkan dalam Pasal 1 UUKK.

Dalam Penjelasan Pasal 1 UUKK, kekuasaan kehakiman yang merdeka diartikan sebagai kekuasaan kehakiman yang

---

<sup>9</sup> Sudikno Mertokusumo, 1983, *Sejarah Peradilan dan Perundang-undangannya di Indonesia dan Apakah Ke-manfaatannya Bagi Kita Bangsa Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 2.

<sup>10</sup> Miriam Budiardjo, 1982, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, hlm. 50.

bebas dari segala campur tangan pihak kekuasaan ekstrajudisial, kecuali dalam hal-hal sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Selanjutnya Penjelasan Pasal 1 UUKK tersebut menegaskan bahwa kebebasan hakim bersifat tidak mutlak karena tugas hakim adalah untuk menegakan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila sehingga putusannya mencerminkan rasa keadilan rakyat Indonesia.

Ini berarti bahwa kekuasaan kehakiman yang merdeka dapat digolongkan atas tiga hal yang penting, yaitu bebas dari campur tangan pihak kekuasaan ekstrajudisial, bebas untuk melaksanakan tugas pokoknya, serta kebebasan hakim bersifat tidak mutlak.

Bebas dari campur tangan pihak kekuasaan ekstrajudisial. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya di peradilan, hakim adalah bebas, artinya hakim tidak berada di bawah pengaruh atau tekanan atau campur tangan dari pihak atau kekuasaan manapun. Dengan adanya kebebasan hakim ini, maka dalam pelaksanaan tugas peradilan, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh kekuasaan apapun, bahkan ketua pengadilan sendiri atau hakim peradilan yang lebih tinggi tidak berhak untuk ikut campur dalam soal peradilan yang dilaksanakannya.

Pada perjalanan sejarah Indonesia, kebebasan hakim pernah terganggu, di mana hakim menjadi tidak bebas dalam melaksanakan peradilan. Ini terjadi pada masa pemerintahan orde lama di bawah pimpinan Presiden Soekarno sejak tahun 1959 hingga tahun 1966 dengan menempatkan Mahkamah Agung sebagai organ kekuasaan yudikatif tertinggi di bawah kekuasaan presiden.

Campur tangan eksekutif dalam kekuasaan kehakiman dengan jelas diatur

dalam Pasal 19 UU 19/1964 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang menentukan bahwa demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat mendesak, Presiden dapat turun atau campur tangan dalam soal-soal pengadilan. Penjelasan pasal tersebut menentukan bahwa pengadilan tidak bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan kekuasaan membuat undang-undang. Campur tangan kekuasaan eksekutif terhadap pengadilan ini, ditegaskan lagi dalam UU 13/1965 tentang Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung. Dalam Pasal 23 undang-undang tersebut ditentukan:

*“ayat (1) Dalam hal-hal di mana presiden melakukan turun tangan, sidang dengan seketika menghentikan pemeriksaan yang sedang dilakukan dan mengumumkan Keputusan Presiden dalam sidang terbuka dengan membubuhi catatan dalam berita acara dan melampirkan Keputusan Presiden dalam berkas tanpa menjatuhkan putusan, ayat (2) dalam hal-hal di mana presiden menyatakan keinginannya untuk melakukan campur tangan menurut Ketentuan-ketentuan Undang-undang Pokok Kekuasaan Kehakiman, sidang menghentikan musyawarah dengan jaksa; ayat (3) musyawarah termaksud dalam ayat (2) tertuju untuk melaksanakan keinginan presiden; ayat (4) keinginan presiden dan hasil musyawarah diumumkan dalam sidang terbuka setelah sidang dibuka kembali.”*

Pada masa pemerintahan Soeharto, pemerintah sering turut mempengaruhi jalannya persidangan terutama dalam kasus

yang menyinggung kepentingan penguasa. Dalam bukunya Abdulkadir<sup>11</sup>, mengemukakan bahwa proses peradilan ditentukan oleh kekuasaan Soeharto melalui kroni-kroninya, sehingga tidak ada penegakan hukum dalam arti yang sebenarnya, kecuali untuk kepentingan penguasa dengan bertameng demi pembangunan.

Berdasarkan Pasal 11 UU 14/1970 tentang Pokok Kehakiman, lembaga eksekutif dapat memberikan pengaruh dan campur tangan kepada hakim yang sedang mengadili perkara, karena badan peradilan secara organisatoris, administratif dan finansial ada di bawah kekuasaan departemen kehakiman.

Atas dasar inilah dikeluarkan UU 35/1999 tentang Perubahan atas UU Pokok Kehakiman yang pada prinsipnya melakukan perombakan atas sistem peradilan di Indonesia, yaitu mengembalikan fungsi judicial ke tangan Mahkamah Agung, baik secara organisatoris, administratif dan finansial. Terjadinya pergeseran ini dimaksudkan untuk mengadakan kekuasaan kehakiman yang mandiri dan terlepas dari kekuasaan pemerintah sehingga jelas pemisahan tugas antara fungsi yudikatif dengan eksekutif.

Bebas untuk melakukan tugas pokoknya. Pada dasarnya, tujuan dari kebebasan hakim dalam mengadili dan memutuskan perkara adalah agar pengadilan dapat menunaikan tugasnya dengan sebaik-baiknya sehingga dapat memberikan keputusan yang semata-mata berdasarkan kebenaran, keadilan dan kejujuran. Pengertian

kebebasan hakim dalam melakukan tugas pokoknya adalah bebas dalam memeriksa, mengadili dan memutuskan perkara menurut keyakinannya. Kebebasan mengadili dan memutuskan perkara di pengadilan dapat berupa bebas menggunakan dan menilai alat-alat bukti, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang, bebas menilai terbukti tidaknya suatu peristiwa konkret berdasarkan alat bukti yang ada, dan bebas untuk berkeyakinan jenis hukuman apa yang akan dijatuhkan. Kebebasan hakim ini memberi kewenangan kepada hakim untuk melakukan kegiatan penemuan hukum secara leluasa dalam arti bebas mengadili dan memutuskan perkara yang dihadapkan kepadanya menurut persepsi dan interpretasinya.

Dengan kebebasan seperti ini, hakim lebih leluasa memberi keputusan yang sesuai dengan hati nuraninya sendiri berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa setelah melalui pertimbangan-pertimbangan yang didasarkan pada hukum dalam proses persidangan. Dengan adanya asas kebebasan ini, hakim bebas mempergunakan semua metode penemuan hukum dalam menjelaskan dan atau melengkapi peraturan-peraturan hukum. Asas kebebasan hakim ini merupakan asas yang universal karena pada dasarnya setiap negara mengenal asas ini dalam kekuasaan kehakiman, hanya bentuk dan isinya berbeda satu sama lain.

Kebebasan hakim tidak mutlak. Sebagaimana ditentukan oleh undang-undang, bahwa kebebasan dalam melaksanakan wewenang yudisil tidak mutlak sifatnya. Menurut Penjelasan Pasal 1 UUKK, pembatasan

---

<sup>11</sup> Muhamad Abdulkadir, 2000, *Hukum Acara Perdata*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 34.



kebebasan hakim ini bertujuan untuk menghasilkan putusan yang mencerminkan rasa keadilan rakyat Indonesia.

Hal ini dapat diartikan bahwa, dengan kebebasan yang tidak mutlak sifatnya tersebut, hakim dapat melaksanakan tugasnya dengan baik untuk memberikan keadilan kepada para pihak yang bersengketa. Keadilan yang diberikan hakim dalam putusannya harus dibangun menurut hukum, bukan sekedar kehendak hakim yang bersangkutan.

Dalam undang-undang tidak dijelaskan lebih lanjut apa yang membatasi kebebasan hakim tersebut. Undang-undang hanya menyebutkan bahwa tugas hakim adalah untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila.

Menurut Mertokusumo<sup>12</sup> sebagai asas, kebebasan hakim juga mengenal pembatasan atau pengecualian. Asas kebebasan ini, di samping dibatasi secara makro, yaitu sistem pemerintahan, ekonomi, dan kebudayaan, juga dibatasi secara mikro, yaitu kehendak pihak-pihak yang bersangkutan, Pancasila, UUD 1945, UU, ketertiban umum dan kesucilaan.

Jika dihubungkan dengan tugas dan fungsi hakim sebagai penegak hukum dan keadilan, maka pembatasan kebebasan hakim ini dimaksudkan agar hakim tetap mengadili berdasarkan hukum yang berlaku dan menyelesaikan sengketa di-antara pihak-pihak, serta memberi kepuasan hukum kepada pihak yang berperkara.

#### **4. Sistem Peradilan Satu Atap dalam Negara Hukum Indonesia**

Dalam Penjelasan Umum UUKK, dikatakan bahwa dalam usaha memperkuat prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka sesuai dengan tuntutan reformasi di bidang hukum telah dilakukan perubahan terhadap UU 14/1970 dengan UU 35/1999. Melalui perubahan tersebut telah diletakkan kebijaksanaan bahwa segala urusan mengenai peradilan baik yang menyangkut teknis yudisial maupun urusan organisasi, administrasi dan finansial berada di bawah satu atap di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.

Dengan demikian, maka dengan adanya sistem peradilan satu atap ini, diharapkan pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut bebas dari campur tangan pihak ekstrayudisial sehingga dapat menghasilkan putusan yang mencerminkan rasa keadilan dalam masyarakat.

Dengan adanya sistem peradilan satu atap yang disebutkan dalam Penjelasan Umum UUKK ini, maka kekuasaan kehakiman dalam segala urusan mengenai peradilan baik yang menyangkut teknis yudisial maupun urusan organisasi, administrasi dan finansial semuanya diserahkan kepada Mahkamah Agung sebagai lembaga yang melakukan pengawasan tertinggi atas penyelenggaraan peradilan negara di Indonesia.

Dengan demikian, maka dalam hal semua penyelenggaraan peradilan termasuk di dalamnya pembentukan pengadilan dan peningkatan kelas pengadilan menjadi tang-

---

<sup>12</sup> Sudikno, Mertokusumo, 2007, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Edisi Kedua, Cetakan Keempat, Liberty, Yogyakarta, hlm. 34.

gung jawab Mahkamah Agung sebagaimana ditentukan dalam Keppres 21/2004 tentang Pengalihan Organisasi, Administrasi dan Finansial di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan kewenangan tersebut, maka Mahkamah Agung telah menyusun pola kelembagaan peradilan sebagai pedoman dalam menyelenggarakan peradilan di bawah satu atap.

Berdasarkan Keppres 21/2004 dan Keppres 56/2005 tentang Pengalihan Organisasi Administrasi dan Finansial Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Militer dan Mabes TNI ke Mahkamah Agung, pada tahun 2006 Mahkamah Agung RI telah mengeluarkan Pola Kelembagaan Peradilan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan peradilan di bawah satu atap. Pola Kelembagaan Peradilan membagi pengadilan negeri menjadi tiga kelas, yaitu Pengadilan Negeri Kelas I A, Pengadilan Negeri Kelas I B, dan Pengadilan Negeri Kelas II.

Sebelumnya, klasifikasi serta persyaratan pembentukan Pengadilan Negeri dan pengadilan tinggi diatur dalam Surat Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.08-AT.01.10 tahun 1994 tentang Penetapan Pola Pembinaan Peradilan di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam Surat Keputusan tersebut, Pengadilan Negeri dibagi menjadi empat kelas, yaitu Pengadilan Negeri Kelas I A, Pengadilan Negeri Kelas I B, Pengadilan Negeri Kelas II A dan Pengadilan Negeri Kelas II B.

Meskipun dikenal asas pengadilan yang bebas untuk mengadili dan memutus

perkara yang diajukan kepadanya dan bebas dari campur tangan pengaruh pihak ekstrapudisial, sebagaimana ditentukan dalam sistem pengadilan satu atap ini, namun masih banyak putusan hakim yang menurut masyarakat kontroversial dan mengusik rasa keadilan dalam masyarakat.

Sebagaimana diketahui bahwa sistem itu terbuka, tetapi di dalam sistem hukum terdapat sistem terbuka dan sistem tertutup. Sistem terbuka mempunyai hubungan timbal balik dengan lingkungannya. Oleh karena itu, sistem peradilan juga tidak terlepas dari pengaruh-pengaruh lingkungannya. Lemahnya pengawasan yang selama ini dimiliki oleh institusi peradilan mengakibatkan tumbuhnya mafia peradilan turut memperburuk hasil akhir dari proses pemeriksaan perkara di pengadilan. Kehadiran lembaga eksaminasi selama ini yang berupaya untuk menilai atau menguji apakah terjadi kesalahan dalam putusan pengadilan tersebut, nampaknya belum dapat diperbaiki citra pengadilan. Eksaminasi tidak dapat berjalan efektif dalam menjalankan fungsinya mengontrol kejujuran para hakim disebabkan karena hanya dilakukan sebagai persyaratan kenaikan pangkat bagi para hakim yang tentunya hanya menguji putusan yang menguntungkan bagi para hakim yang mengajukan kenaikan pangkat.<sup>13</sup>

Friedmann<sup>14</sup> mengatakan bahwa ada tiga komponen penting dari sebuah sistem hukum, yaitu struktur hukum, substansi dan kultur atau budaya. Berkaitan dengan

---

<sup>13</sup> Teten Masduki, 2003, Kata Pengantar dalam *Eksaminasi Publik, Partisipasi Masyarakat Mengawasi Peradilan*, Cetakan Kedua, Indonesia Corruption Watch (ICW) atas dukungan The Asia Foundation dan USAID, Jakarta.

<sup>14</sup> Lawrence, M, Friedmann 1984, *Americn Law: An Introduction*, (Terj. Wishnu Nasuki), Tata Nusa, Jakarta, hlm. 4.

sistem peradilan satu atap yang dikenal dalam UUKK, dapat dibahas melalui ketiga komponen yang dimuat dalam sistem hukum, untuk mengetahui pelaksanaan sistem peradilan satu atap yang dianggap dapat memperbaiki jalannya peradilan di Negara Hukum Republik Indonesia yang dinilai sangat buruk.

### **Sruktur Peradilan**

Pada dasarnya yang disebut struktur peradilan itu berhubungan dengan institusi kekuasaan kehakiman itu sendiri. Pasal 1 UUKK menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 ditegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan sebuah Mahkamah Konstitusi

Dengan menempatkan Mahkamah Agung sebagai puncak peradilan, maka pembentuk undang-undang menghendaki adanya kesatuan peradilan. Meskipun dengan adanya Mahkamah Konstitusi, di samping Mahkamah Agung sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman, menyebabkan terjadinya dualisme kekuasaan kehakiman di Indonesia, namun kekuasaan kehakiman yang dilakukan Mahkamah Agung dan keempat lingkungan peradilan di bawahnya, masih terdapat kesatuan peradilan (*eenheid van rechtspraak*).

Kekuasaan kehakiman berkaitan dengan fungsinya untuk menegakkan hukum

dan keadilan meliputi Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan RI, dan juga Advokat (Pasal 41 UUKK).

### **Substansi peradilan**

Berbicara tentang substansi peradilan itu dikaitkan dengan ketentuan bagaimana proses peradilan itu dilaksanakan. Menurut Pasal 5 ayat (1) UUKK, pengadilan mengadili menurut hukum. Ini artinya, hakim dalam mengadili suatu perkara harus sesuai dengan hukum yang berlaku dalam arti hakim mengadili tetap berada dalam sistem hukum. Sistem hukum merupakan suatu kumpulan unsur-unsur yang ada dalam interaksi satu sama lain yang merupakan satu kesatuan yang terorganisir dan kerja sama ke arah tujuan kesatuan.

Substansi peradilan yang berhubungan dengan peraturan-peraturan tentang jalannya peradilan harus memenuhi rasa keadilan masyarakat, tidak diskriminatif, dan responsif. Pembentukan peraturan yang demikian ada kaitannya dengan pembentuk undang-undang, meskipun hakim dikatakan dapat membentuk hukum melalui penemuan hukum yang dikonkritkan dalam putusannya, namun berdasarkan Pasal 21 AB, hakim dilarang menciptakan peraturan umum dalam putusannya.

### **Budaya Hukum**

Dalam dalam Pasal 31 UUKK, ditetapkan bahwa hakim adalah pejabat yang melakukan kekuasaan kehakiman yang diatur oleh undang-undang. Berdasarkan ketentuan itu, jelas bahwa peradilan merupakan suatu lembaga yang menjalankan kekuasaan kehakiman di Indonesia untuk menegakkan hukum dan keadilan.

Budaya hukum ini berhubungan kesadaran hukum dari pelaksana kekuasaan kehakiman. Pada dasarnya, keterpuruhan peradilan disebabkan karena sosok-sosok yang disebut sebagai *the dirty broom* masih menduduki jabatan di berbagai institusi hukum. Jabatan Ketua MA haruslah orang bersih sehingga dapat bertindak sebagaimana biasanya tanpa takut dituduh sendiri. Selama mentalitas dan sikap para pejabat kehakiman tidak diperbaiki dengan sungguh-sungguh maka keadilan dan kepastian hukum tidak dapat ditegakkan.

Dalam Pasal 32 UUKK disebutkan bahwa sebagai pejabat yang melakukan kekuasaan kehakiman, hakim harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, jujur, adil, profesional dan berpengalaman dalam bidang hukum, di samping itu dalam menjalankan tugas dan fungsinya, hakim wajib menjaga kemandirian peradilan.

Dalam melaksanakan ketentuan ini, dibentuk Komisi Yudisial, berdasarkan Pasal 24B UUD 1945. Komisi Yudisial merupakan suatu lembaga yang bersifat mandiri dibentuk berdasarkan konstitusi, mempunyai kewenangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Meskipun menurut penulis, pembentukan Komisi Yudisial sebagai suatu lembaga negara yang bersifat mandiri yang dikuatkan dalam Pasal 1 UU 22/2004 tentang Komisi Yudisial, terlalu berlebihan, seharusnya Komisi Yudisial yang mempunyai kewenangan berkaitan dengan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dalam rangka menjaga dan menegakkan

kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku cukup dibentuk berdasarkan Pasal 34 UUKK, karena kewenangan dari Komisi Yudisial berkaitan dengan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman.

Sebagai penegak hukum dan keadilan, hakim sebagai pejabat penyelenggaraan kekuasaan kehakiman di pengadilan diharapkan dapat mewujudkan cita-cita hukum (*idee des Rechts*) yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum dalam masyarakat, yang menjadi tujuan dari penegakan hukum melalui putusan-putusan yang dihasilkan.

### **C. Penutup**

Dari uraian-uraian tersebut diketahui bahwa sistem peradilan satu atap dalam kekuasaan kehakiman dilaksanakan dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, sehingga hakim dapat melaksanakan tugasnya sebagai penegak hukum dan keadilan tanpa dipengaruhi oleh kekuasaan negara di luar kekuasaan kehakiman.

Sebagai suatu sistem, maka sistem peradilan satu atap, juga mengandung unsur-unsur yang terdiri dari struktur peradilan itu sendiri, substansi hukum yang menjalankan proses peradilan serta budaya hukum para pelaku kekuasaan kehakiman yang mempengaruhi jalannya penyelenggaraan peradilan di Indonesia.

Sistem peradilan satu atap ini sangat relevan dalam rangka mewujudkan Negara Hukum Republik Indonesia, apabila setiap unsur yang membentuk sistem peradilan satu atap tersebut berjalan dengan baik, terutama unsur budaya hukum dari pejabat pelaksana kekuasaan kehakiman dan yang berkaitan

dengan pelaksanaan kekuasaan kehakiman, yaitu hakim, polisi, jaksa dan pengacara, di samping substansi hukum yang mengatur proses peradilan harus memenuhi rasa keadilan, dan dapat melindungi kepentingan para pihak.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir, Muhamad, 2000, *Hukum Acara Perdata*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Budiardjo, Mariam, 1982, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta.
- Ensiklopedia Umum, 1990, cetakan kedelapan, Kanisius, Yogyakarta.
- Friedmann, Lawrence, M, 2001, *Hukum Amerika, Sebuah Pengantar*, (Terj. Wishnu Basuki), Tata Nusa, Jakarta.
- Kompas, 11 September 2002.
- Kompas, 4 April 2005.
- Masduki, Teten, 2003, Kata Pengantar dalam *Eksaminasi Publik, Partisipasi Masyarakat Mengawasi Peradilan*, Cetakan Kedua, Indonesia Corruption Watch (ICW) atas dukungan The Asia Foundation dan USAID, Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 1983, *Sejarah Peradilan dan Perundang-undangannya di Indonesia dan Apakah Kemanafaatannya Bagi Kita Bangsa Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 2005, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Edisi Kelima, Cetakan Kedua, Liberty, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 2007, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Edisi Kedua, Cetakan Keempat, Liberty, Yogyakarta.
- Seno Adji, Oemar, 1980, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta.
- Nur Aini, Rahmawati, "Calon Perseorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah", *Dinamika Hukum*, Edisi Tahun XIII, Nomor 27, September 2007.