

347.035

FIR

R

C1

5 b/c

2009 slip no 3 1344



**REORIENTASI KONSEP KEKUASAAN KEHAKIMAN DAN
IMPLIKASINYA TERHADAP KEDUDUKAN MAHKAMAH AGUNG
DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA DI INDONESIA**

TESIS

OLEH :

DESY MEUTIA FIRDAUS, S.H.
NIM. B.4A 098. 016

PEMBIMBING :

PROF. DR. BARDA NAWAWI ARIEF, S.H.

**PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2001**

UPT-PUSTAK-UNDIP

**REORIENTASI KONSEP KEKUASAAN KEHAKIMAN DAN
IMPLIKASINYA TERHADAP KEDUDUKAN MAHKAMAH AGUNG
DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA DI INDONESIA**

Disusun oleh :

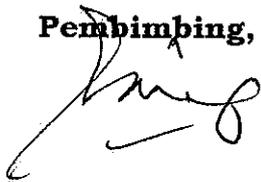
DESY MEUTIA FIRDAUS, S.H.
NIM. B4A 098 016

**Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 17 September 2001**

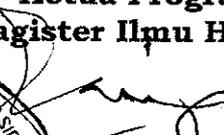
**Tesis ini telah diterima sebagai persyaratan
Untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum**

Mengetahui,

Pembimbing,



**Ketua Program
Magister Ilmu Hukum,**



Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH.
NIP. 130 350 519



Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH.
NIP. 130 350 519

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat ALLAH SWT atas segala limpahan rahmat dan karunia-Nya, yang telah memberikan berbagai kemudahan dan pertolongan, hingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Di saat-saat pembuatan tesis inilah terkadang baru disadari, bahwa kita tidak dapat hidup sendiri dan tidak mungkin melakukan segala sesuatunya tanpa bantuan serta pertolongan orang lain. Untuk itu, dengan ketulusan hati penulis mengucapkan terima kasih, disertai rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. **Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H.**, atas segala pengabdian dan keikhlasannya yang mendalam, telah memberikan ilmu dan bimbingan selama penulis menempuh studi pada Program Magister Ilmu Hukum UNDIP ini;
2. **Prof. Dr. Ronny Hanitijo Soemitro, S.H.**, yang khususnya telah memberikan ilmu metodologi sebagai landasan untuk dapat menerjemahkan pemikiran penulis secara sistematis dan terstruktur;
3. **Soerjono Soetarto, S.H.**, atas segala bimbingan dan kemudahan yang diberikan kepada penulis dalam menyempurnakan tesis;
4. **Bapak Paulus Effendi Lotulung, S.H.**, yang telah bermurah hati memberikan banyak bahan masukan dan bantuan kepada penulis dalam mengadakan penelitian selama di Mahkamah Agung RI;
5. **Bapak Purwoto S. Gandasubrata, S.H.**, atas kesediaannya menyumbangkan pikiran dalam penulisan tesis ini;
6. **Bapak M.A. Rachman, S.H.**, Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum, dan **Prof. Dr. Andi Hamzah, S.H.**, staf ahli Jaksa Agung, yang telah berkenan memberikan banyak masukan dan pendapatnya;
7. **Bapak M. Rahadi Salim, S.H.**, dan seluruh staf Litbang BPHN Jakarta, yang telah menyediakan waktu bagi penulis untuk melakukan pengumpulan data;

8. **Bapak Budiarto, S.H.,M.S.**, Sekretaris Jurusan Program, atas segala perhatian, dorongan dan bantuannya kepada penulis dalam melakukan penelitian dan penyelesaian tesis;
9. **Bapak Eko Soponyono, S.H.**, yang telah berkenan memberikan bimbingan dan masukan terhadap usaha penyempurnaan tesis ini;
10. **Seluruh Guru Besar dan Staf Pengajar Program Magister Ilmu Hukum UNDIP**, yang dengan latar belakang kepakaran dan keilmuannya telah memperkaya penulis dengan pengetahuan-pengetahuan yang baru;
11. **Bapak Suhardjono, S.H.**, Asisten Intelijen Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah dan seluruh jajaran Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah dan Kejaksaan Negeri Semarang, yang dengan penuh pengertian telah memberikan kesempatan luas bagi penulis untuk menyelesaikan tesis ini;
12. **Papa, Mama, Ibu, Bapak, Mas Bambang Setyatmojo** serta seluruh keluarga besar di Kalibata dan Sukoharjo, yang selalu memberikan dorongan, semangat dan do'a bagi penulis dalam menjalani studi serta penyelesaian tesis;
13. **Rekan-rekan seperjuangan IMMA** (Ikatan Mahasiswa Magister Adhyaksa), atas segala kebersamaan selama 3 tahun di Semarang.

Penulis hanya dapat berharap, semoga semua pihak yang telah memberikan bantuan, jasa dan budi baik kepada penulis terima selama menempuh studi di Program Magister Ilmu Hukum UNDIP Semarang dan khususnya pada penyelesaian tesis, memperoleh pahala yang berlimpah dari ALLAH SWT. Semoga pula, tesis yang mungkin sangat banyak kekurangan ini dapat menjadi sumbangsih kecil penulis untuk almamater, keluarga dan bangsa tercinta. Amin.

Hormat Penulis,

Desy Meutia Firdaus

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iv
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	12
C. Kerangka Teoritis	12
D. Tujuan Penelitian	23
E. Kontribusi Penelitian	24
F. Metode Penelitian	25
G. Sistematika Penulisan	29
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	30
A. Pengertian Konsep Kekuasaan Kehakiman	30
B. Sejarah Perkembangan Kekuasaan Kehakiman	38
1. Konstitusi RIS	39
2. UUDS (1950-1959)	41
3. UUD Tahun 1945 (Pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959)	44
C. Kedudukan Mahkamah Agung sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman	61
D. Pengertian dan Konsep Sistem Peradilan Pidana di Indonesia	66
1. Pengertian Sistem Peradilan Pidana	66
2. Pendekatan Terpadu Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia	71

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	80
A. Reorientasi Konsep Kekuasaan Kehakiman dalam Mewujudkan Penegakan Hukum Pidana yang lebih Ideal	80
1. Konsep Kekuasaan Kehakiman Menurut UUD 1945	82
2. Pelaksanaan Konsep Kekuasaan Kehakiman Menurut UU No. 14 Tahun 1970	88
3. Konsep Kekuasaan Kehakiman Menuju Sistem Hukum Pidana Yang Ideal	107
B. Implikasi Reorientasi Konsep Kekuasaan Kehakiman Terhadap Kedudukan Mahkamah Agung dalam Sistem Peradilan Pidana	123
1. Implementasi Mahkamah Agung Selaku Penyelenggara Kekuasaan Kehakiman Menurut UU No. 14 Tahun 1985	125
2. Konsepsi Ideal dan Revitalisasi Kedudukan Mahkamah Agung dalam Sistem Peradilan Pidana	145
BAB IV PENUTUP	169
A. Kesimpulan	169
B. Saran	171

DAFTAR PUSTAKA

ABSTRAK

Tulisan ini bermaksud mengingatkan dan menjelaskan, bahwa sesungguhnya kekuasaan kehakiman merupakan landasan dan pilar utama bagi tegaknya hukum dan keadilan di negeri ini. UUD 1945 telah secara nyata menegaskan, tugas dan tanggungjawab terselenggaranya kekuasaan kehakiman itu berada di tangan Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman.

Namun sepanjang sejarahnya, bahkan hingga bergulirnya Era Reformasi yang menuntut perubahan dan perbaikan di hampir seluruh bidang kehidupan bernegara, pelaksanaan kekuasaan kehakiman hanya bertumpu secara sempit pada penyelenggaraan peradilan/pengadilan. Padahal bidang tugas tersebut hanya sebagian atau salah satu sub-sistem saja dari keseluruhan Sistem Penegakan Hukum yang ada. Sementara, masih ada bidang tugas atau sub-sistem lain (yang utama yakni penyidikan, penuntutan dan eksekusi) yang juga merupakan bagian integral, yang berada di luar jangkauan atau kewenangan kekuasaan kehakiman dan justru masuk dalam pengendalian kekuasaan eksekutif. Kondisi ini bermakna, konsep kekuasaan kehakiman tidak berlangsung secara utuh dan luas, serta belum adanya keterpaduan dalam gerak langkah penyelenggaraan Sistem Penegakan Hukum, khususnya di bidang hukum pidana. Atau dengan kata lain, konsep kekuasaan kehakiman telah diberi arti atau dikembangkan secara tidak tepat dan proporsional.

Mahkamah Agung sebagai lembaga yang memegang kekuasaan tertinggi di bidang kekuasaan kehakiman/yudikatif, pada akhirnya juga tidak mampu berperan maksimal dalam melaksanakan tugas dan fungsi penegakan hukum tersebut. Kedudukan yang sesungguhnya sangat vital dan strategis, terpinggirkan oleh peraturan perundangan, struktur dan hubungan kelembagaan serta kondisi riil kenegaraan yang sangat dominan dikendalikan oleh kekuasaan eksekutif. Di atas semua itu, penyebab utamanya adalah, konsep kekuasaan kehakiman yang tidak memberikan landasan dan ruang yang cukup bagi lembaga itu untuk memimpin keseluruhan penyelenggaraan Sistem Peradilan Pidana. Akibat lebih lanjutnya adalah, masing-masing sub-sistem yang sebenarnya bekerja di bawah lingkup kekuasaan yang sama, terpisah dan cenderung tidak memiliki *sense of belonging of the system* sehingga proses penegakan hukum dan keadilan tidak berlangsung dalam kerangka *integrated (criminal) justice system* sebagaimana yang didoktrinkan.

Untuk memberikan landasan dan arah pelaksanaan yang lebih utuh dan komprehensif terhadap kekuasaan kehakiman khususnya, dan penegakan hukum dan keadilan pada umumnya, harus dilakukan beberapa pengorientasian kembali. Yang paling fundamental ialah, membangun suatu konsep (baru) bagi kekuasaan kehakiman. Implikasi dari reorientasi tersebut, adanya reposisi dan revitalisasi kedudukan Mahkamah Agung dalam Sistem Peradilan Pidana.

ABSTRACT

This writing is meant to remind and explain that actually the judicial power is the based principal and pillar for law enforcement and justice in this country. The Base Constitution (UUD 1945) has obviously asserted that Prime Court and other judicial committees have duty and responsibility to run the judicial power.

But as far as its history, even until the Era of Reformation which demanded for changes and improvement in almost all of governmental section, the implementation of judicial power is only supported in narrow way by judicature/court implementation. Where as, this duty is only a part or one of the sub systems from the whole Law Enforcement System. Meanwhile, still there are other duties or sub systems (primarily investigation, prosecution, and execution) which are integral part beyond the judicial power, but they are included in executive power control. This condition means that the concept of judicial power is not proceed completely, also there are no consolidation in the law enforcement system's arrangement, especially in the criminal law section. Or, in the other word is the judicial power concept has been given another meaning or been developed to an inappropriate and unproportional way.

The High Court as a department who hold the highest power of judicature, in the end also does not have maximum capability of handling the law enforcement's tasks and functions. Its vital and strategic position put aside by the law's rules, the structure and the connection between the real institution and governmental conditions which are dominantly held by the executive's power. On the top of it, the main reason is the judicial's power concept does not given enough base and space for the department to lead the whole Criminal Justice Systems execution. For further , consequences are each sub-systems which are actually work under the same power has been separated and inclined to a system who does not have the sense of belonging of the system so the justice and law enforcement process does not proceed in an integrated (criminal) justice system's frame as a doctrine we have.

To give execution a complete and comprehensive base and direction to the judicial's power especially, and in the law and justice enforcement in general, we have to do several re-orientations. The most fundamental is to develop a (new) concept for the judicial's power. The implication of this re-orientation is the re-position and re-vitalization of the High Court in the Criminal Justice Systems.

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Seiring dengan bergulirnya Era Reformasi yang menuntut berbagai perubahan perbaikan penyelenggaraan sistem dalam negara, maka reformasi hukum menjadi suatu keharusan. Selama kurang lebih 32 tahun Pemerintahan Orde Baru berkuasa, aspek dan sistem hukum yang ditegakkan lebih berfungsi sebagai alat legitimasi pemerintah guna melanggengkan kekuasaannya. Akibatnya, proses penegakan hukum dan keadilan berlangsung sangat buruk, penuh manipulasi, kolusi, dan korupsi. Sebagian pengamat hukum bahkan menganggap telah terjadi pembusukan hukum (*legal decay*).

Manipulasi kekuasaan melalui hukum di negeri kita mungkin sudah mendekati apa yang di dalam sosiologi hukum disebut sebagai "*dark social engineering*", yaitu suatu rekayasa sosial yang sudah tanpa etika, kecuali menuruti kekuasaan.¹ Oleh karena itu, semangat derap reformasi yang mengiringi dan mewarnai berakhirnya Orde Baru pada Tahun 1998 pada dasarnya merupakan gerakan berlanjut untuk memperkuat komitmen rasional dan sistematis dari segenap bangsa Indonesia dalam

¹ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Pembangunan Peradilan Bersih Berwibawa*, makalah disampaikan pada Seminar Reformasi Sistem Peradilan, FH UNDIP, Semarang, 6 Maret 1999, hal. 3.

rangka mengaktualisasikan nilai-nilai dasar (*core values*) demokrasi.² Salah satu nilai dasar yang dimaksud itu adalah menjunjung supremasi hukum.

Dalam Tap MPR No. IV/MPR/1999 Tentang GBHN juga ditegaskan bahwa telah terjadi perkembangan yang kontroversial, di satu pihak produk materi hukum, pembinaan aparatur, sarana dan prasarana hukum menunjukkan peningkatan. Namun di pihak lain tidak diimbangi dengan peningkatan integritas moral dan profesionalisme aparat hukum, kesadaran hukum, mutu pelayanan serta tidak adanya kepastian dan keadilan hukum sehingga mengakibatkan supremasi hukum belum dapat diwujudkan.

Keseluruhan aspek yang menyebabkan kondisi tersebut terjadi, seyogyanya ditindaklanjuti dengan melakukan perbaikan-perbaikan secara menyeluruh, oleh karena penyelenggaraan hukum itu berlangsung secara sistemik. Hal ini harus sesegera mungkin dilakukan, mengingat fungsi hukum dalam suatu negara adalah sangat primair guna terselenggaranya keseluruhan sendi kehidupan masyarakat secara tertib dan teratur.

Pada tingkat kenegaraan, hukum harus mampu mengemban fungsi mempengaruhi, mengendalikan, sekaligus mengontrol kekuasaan. Sedangkan kekuasaan itu sendiri harus tunduk kepada norma-norma hukum (*rule of law*). Apalagi dalam sebuah negara hukum, supremasi hukum adalah sebuah pemikiran dasar yang

² Muladi, *Evaluasi Terhadap Reformasi Lembaga Peradilan*, Makalah dalam Seminar di Semarang, 6 Mei 2000, hal. 3.

harus dapat diwujudkan sebagai syarat bagi terciptanya kondisi yang mendukung proses pembangunan nasional. Unsur-unsur yang harus ada dalam konsep supremasi hukum adalah: ³

1. Adanya perhatian dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia;
2. Peradilan yang bebas dan tidak memihak;
3. Hukum tidak boleh menjadi alat politik;
4. Pendekatan yang bersifat ad-hoc sedapat mungkin dikurangi, dengan lebih melakukan penekanan pada pendekatan sistemik;
5. Mengakui pembelaan sosial, yakni kritik hendaknya tidak dianggap sebagai tindakan tidak loyal;
6. Menghormati asas legalitas;
7. Ketertiban harus diimbangi dengan legitimasi dan keadilan substantif.

Namun berpuluh tahun belakangan ini hukum dalam negara kita mendapat sorotan dan kritik yang tajam. Tidak adanya kepastian hukum dan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap supremasi hukum, menjadi masalah terbesar bagi proses penegakan hukum saat ini. Praktek kolusi antaraparat penegak hukum dalam menyelesaikan suatu perkara dan dominannya pengaruh dan kekuasaan fungsional lainnya, terutama diperlihatkan oleh pemerintah (eksekutif) atas hukum merupakan realitas bagi merosotnya citra penegakan hukum. Dan aksi mahasiswa yang berhasil menumbangkan Orde Baru dengan tuntutan reformasi di segala bidang, mengagendakan reformasi hukum pada salah satu prioritas utamanya.

³ Muladi, disampaikan dalam Kuliah Matrikulasi pada Program Magister Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, Agustus, 1998.

Hukum harus segera dikembalikan pada posisinya yang kuat dan terhormat, atau hukum akan terpinggirkan selamanya. Dalam suasana pembangunan yang sangat menekankan aspek ekonomi sekarang ini, manajemen keadilan terasa terdorong ke belakang.⁴ Tekanan-tekanan terhadap hukum tidak saja datang dari kekuasaan negara dan kekuatan-kekuatan berpengaruh dalam masyarakat, tetapi juga dari berbagai kalangan masyarakat, terutama pencari keadilan.

Telaah yang dapat dikembangkan untuk memulai melakukan reformasi hukum tersebut tentu saja harus berangkat dari beberapa aspek yang ada di dalam hukum itu sendiri. Banyak pendapat dan wacana yang memberikan batasan paling tidak terdapat 3 (tiga) hal yang harus *direform* atau dibenahi dari sistem hukum kita, yakni *pranata hukum, peraturan-peraturannya* dan *sumber daya aparat hukumnya*. Ini berarti menuntut perubahan dan perbaikan pada keseluruhan tatanan sistem hukum tersebut. Sedang menurut Daniel S. Lev, untuk tercapainya reformasi hukum maka seluruh hakim di semua tingkatan harus dipensiunkan.⁵

Penegakan hukum dalam negara sepenuhnya menjadi tanggungjawab bersama antara pemerintah dan masyarakatnya. Meski demikian, sesuai dengan konsep negara modern yang memiliki 3 (tiga) sentral kekuasaan yakni kekuasaan eksekutif,

⁴ Satjipto Rahardjo, *Pemberdayaan Mahkamah Agung*, artikel dalam Gema Clipping Service, Mei-II, 1997, hal. 1.

⁵ Daniel S. Lev dikutip dari TM Luthfi Yazid, *Surutnya Semangat Reformasi Hukum*, artikel dalam *Republika*, 17 Juni 2000, hal. 4.

legislatif dan yudikatif, maka fungsi pelaksana dan penanggungjawab bagi penegakan hukum tersebut berada di tangan kekuasaan yudikatif. Berdasarkan UUD 1945, kekuasaan yudikatif ini disebut dan dipahami sebagai *kekuasaan kehakiman* (Pasal 24).

Sistem politik ketatanegaraan kita tidak menganut secara tegas Teori *Trias Politica* dari Montesquieu yang memisahkan pelebagaan kekuasaan negara atas eksekutif, legislatif dan yudikatif. Namun pembagian kekuasaan yang dianut Indonesia jelas mendapat pengaruh dari ajaran tersebut, meski sesungguhnya bukan hanya 3 (tiga) melainkan ada 5 (lima) poros kekuasaan yakni ditambah dengan adanya lembaga *auditif* (Badan Pemeriksa Keuangan) dan lembaga *konsultatif* (Dewan Pertimbangan Agung).⁶

Pengaruh prinsip *Trias Politica* dalam UUD 1945 juga terlihat dengan adanya kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak. Dalam negara yang menyatakan dirinya sebagai negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), maka kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak dalam menjalankan fungsinya merupakan salah satu pilar utama yang harus ada. Hukum harus berada dalam posisi kuat dan tidak terpengaruh oleh kekuasaan lain, agar penegakan dan pelaksanaannya memenuhi rasa keadilan yang sesungguhnya. Lebih dari itu, kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak itu juga menjadi

⁶ Amir Machmud, *Demokrasi, Undang-Undang dan Peran Rakyat*, dalam *Prisma*, No. 8, LP3ES, Jakarta, 1984.

indikator penting, sekaligus merupakan syarat bagi terciptanya *good governance* dalam penyelenggaraan negara.

Pasal 24 UUD 1945 menyebutkan bahwa "*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain Badan Kehakiman menurut Undang-Undang*". Meskipun tidak dijelaskan lebih lanjut mengenai ketentuan tersebut, lain-lain badan kehakiman yang dimaksud adalah badan atau lembaga yang melaksanakan proses peradilan pidana, yang merupakan sistem penegakan hukum pidana atau sistem kekuasaan kehakiman di bidang hukum pidana.⁷

Dalam amandemen UUD 1945 mengenai materi peradilan juga ditegaskan kembali mengenai kekuasaan kehakiman dan penegakan hukum, sehingga konsep kekuasaan kehakiman dalam sistem peradilan pidana yang dikembangkan menjadi sangat penting dan memiliki relevansi tinggi bagi terciptanya supremasi hukum di dalam negara.

Namun demikian, konsep kekuasaan kehakiman sebagaimana disebut dalam UUD 1945 yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 Tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman belum memuat dan menjelaskan secara tuntas (*uit-puttend*) mengenai pengertian yang sesungguhnya. Pasal 1 UU tersebut hanya mencantumkan bahwa

⁷ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Menunjang Sistem Peradilan Pidana Terpadu*, Bahan Kuliah Umum pada Himpunan Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum FH UNPAR, Bandung, 8 April 1999, hal.1.

“Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia”.

Pada bagian Penjelasan UU No. 14 Tahun 1970 itu menyebutkan bahwa penyelenggaraan kekuasaan kehakiman itu diserahkan kepada Badan-badan Peradilan dan ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan tugas pokok untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya. Hal mana selaras pula dengan yang tercantum dalam Penjelasan UUD 1945, yakni *“Negara Indonesia berdasar atas hukum, tidak berdasarkan kekuasaan belaka”.*

Apabila bunyi Pasal 1 tersebut hanya dipahami sebagai kekuasaan kehakiman untuk menyelenggarakan peradilan semata sebagaimana kekuasaan mengadili oleh pengadilan, maka pengertian kekuasaan kehakiman itu dilihat secara *sempit*. Kekuasaan peradilan dalam arti sempit itu dikonkritkan dalam suatu badan/lembaga yang berdiri sendiri dan bebas dari pengaruh apapun guna melaksanakan penegakan hukum, dengan cara memberikan putusan yang bersifat mengikat dan bertujuan mencegah *eigenrichting*.⁸ Dengan kata lain, semata-mata berhubungan dengan pengadilan.

⁸ Sudikno Mertokusumo, *Mewujudkan Peradilan Sebagai Benteng Terakhir Bagi Para Pencari Keadilan*, Makalah dalam Seminar Kekuasaan Kehakiman dan Sistem Peradilan di Indonesia, FH UNDIP, Semarang, 20 Nopember 1996, hal 1.

Kekuasaan kehakiman yang dipahami demikian inilah yang selama ini dikembangkan di Indonesia. Padahal tujuan akhir yang dibebankan kepada kekuasaan kehakiman itu adalah menegakkan hukum dan keadilan dalam pengertian global, artinya kekuasaan kehakiman disertai tugas, wewenang dan tanggungjawab oleh UUD untuk menyelenggarakan keseluruhan sistem hukum yang ada dalam negara.

Peranan kekuasaan kehakiman atau dalam hal ini lembaga peradilan tidak terbatas pada peranan yuridis, melainkan dapat dikembangkan pada peranan-peranan non-yuridis. Misalnya dalam ikut aktif berperan dalam kegiatan sosial politik yang tetap ditujukan bagi terselenggaranya kehidupan bernegara yang berlandaskan hukum dan keadilan. Sedangkan dalam dataran konstitusi, lembaga peradilan merupakan lembaga sentral yang ikut bertanggungjawab dalam tercapainya tujuan negara serta terwujudnya nilai-nilai dasar Pancasila sebagaimana yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945.

Satjipto Rahardjo bahkan mengemukakan adanya 2 (dua) misi yang diemban oleh pengadilan (peradilan-pen) yaitu yang bersifat *politik* dan yang *rutin*.⁹ Kenyataan tersebut memberi makna yang sangat luas akan fungsi kekuasaan kehakiman, yang tidak terbatas pada melaksanakan fungsi yuridis sehari-hari di pengadilan. Pengadilan adalah bagian kecil saja dari aspek

⁹ Satjipto Rahardjo, *Op.Cit.*, hal. 5.

penegakan hukum dan keadilan seperti yang diamanatkan dalam Pasal 1 UU No. 14 Tahun 1970.

Dalam pelaksanaan sistem hukum dalam negara, khususnya di bidang hukum pidana, lembaga peradilan merupakan salah satu organ, sub sistem atau proses untuk menegakkan keadilan. Bekerjanya sistem peradilan pidana tergantung pada beberapa sub-sistem atau tahapan yang saling terkait, yakni tahap penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di pengadilan dan eksekusi. Tahap penyidikan dilakukan oleh lembaga kepolisian, penuntutan menjadi kewenangan lembaga kejaksaan, dan pemeriksaan sekaligus pemberian putusan dilakukan oleh lembaga pengadilan.

Keseluruhan tahapan atau sub sistem tersebut kemudian dikenal dengan sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*). Artinya, keseluruhan sub-sistem itu dimaksudkan bekerja dalam satu sistem yang terpadu dan berkesinambungan untuk mewujudkan tujuan akhir bagi terciptanya penegakan hukum yang dicita-citakan. Namun dalam praktek dan realita di lapangan, keterpaduan yang dimaksud belum sepenuhnya menunjukkan hasil dari suatu proses kebersamaan atas satu visi. Akibatnya, masing-masing lembaga penegak hukum yang ada dalam negara seperti kejaksaan, pengadilan dan kepolisian berdiri sendiri dan tidak tunduk pada yang lain. Terdapat pandangan yang bersifat fragmentaris, atau setidaknya tidaknya bersifat pengkotakan.¹⁰

¹⁰ Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana (Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme)*, Binacipta, Bandung, 1996, hal. 26.

Ketidakjelasan konsep kekuasaan kehakiman tersebut juga berimplikasi terhadap kedudukan Mahkamah Agung, yang selama ini 'hanya' sebagai puncak bagi keempat badan peradilan yang ada dalam negara. Mahkamah Agung tidak benar-benar diberdayakan sebagai penanggungjawab bagi terwujudnya hukum dan keadilan sebagaimana diamanatkan UUD 1945. Institusi ini lebih sebagai muara terakhir putusan-putusan pengadilan di tingkat bawahnya, dan tidak (memiliki hak) proaktif dalam menangani persoalan-persoalan hukum besar yang terjadi dalam negara, misalnya hak menguji peraturan undang-undang yang berkemungkinan kontradiksi dengan kepentingan masyarakat yang lebih luas.

Penjelasan Pasal 24 UUD 1945 bahwa "*kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, terlepas dari kekuasaan pemerintah*" serta Pasal 1 UU No. 14 Tahun 1970 dianggap cukup sebagai modal bagi Mahkamah Agung untuk melakukan tindakan-tindakan proaktif dan inovatif yang memberi arah bagi penegakan dan perkembangan hukum di negeri ini. Undang-undang yang tidak memberi penjelasan yang jelas dan luas, seyogyanya tidak harus menjadi penghalang bagi peluang melakukan pembaharuan-pembaharuan hukum.

Dunia dan masyarakatnya terus berkembang. Keterbukaan terhadap hal-hal baru akan membawa sikap yang terarah pada kemajuan. Perkembangan dan pembangunan hukum di Indonesia juga mensyaratkan adanya situasi dan kondisi pemahaman hukum

yang lebih dinamis. Konsep negara hukum menurut Ch. J. Enschede dalam tulisannya *De Burger en het recht over macht, gezag en democratic* juga tidak pernah berhenti perkembangannya.¹¹

Dalam kaitan tersebut, seiring pula dengan perkembangan zaman dan tuntutan masyarakat, apabila konsep kekuasaan kehakiman dipahami secara lebih luas dan komprehensif, maka kondisi lebih lanjut akan berimplikasi terhadap revitalisasi dan reposisi kedudukan Mahkamah Agung selaku pemegang kekuasaan kehakiman. Idealnya, Mahkamah Agung menjadi *top leader* atau pengendali dan penanggungjawab dari keseluruhan sistem peradilan pidana di Indonesia. Peranan Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif tertinggi dalam negara, sudah saatnya dikembangkan dan diberdayakan secara lebih proporsional, dalam rangka turut membangun bangsa yang sedang berada dalam masa transformasi menuju negara yang modern.

Sejalan dengan tujuan penegakan hukum dan keadilan yang diamanatkan oleh UUD 1945, maka kondisi mekanisme dalam proses bekerjanya sistem peradilan pidana yang tidak didasarkan atas konsep yang jelas akan sangat merugikan keberhasilan penegakan hukum di Indonesia. Oleh karena itu, ide

¹¹Ch. J. Enschede, *De Burger en het recht over macht, gezag en democratic*, sebagaimana dikutip Albert Hasibuan dalam tulisannya *Pemberdayaan dan Tanggungjawab Mahkamah Agung RI Melaksanakan Kekuasaan Kehakiman yang Mandiri*, makalah pada Seminar Sehari yang diadakan oleh KAGAMA DKI Jakarta dan Pengurus Daerah IKAHI, Jakarta, 22 Maret 2000, hal. 2.

dasar dari konsep kekuasaan kehakiman sebagai induk penyelenggaraan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia, harus diorientasikan kembali.

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan hal-hal yang dipaparkan pada bagian latar belakang di atas, maka rumusan permasalahan yang dapat diambil adalah:

1. Bagaimanakah konsep kekuasaan kehakiman seyogyanya dikembangkan dalam mewujudkan Sistem Hukum Pidana yang lebih ideal ?
2. Bagaimana implikasi reorientasi konsep kekuasaan kehakiman tersebut terhadap kedudukan Mahkamah Agung selaku penyelenggara kekuasaan kehakiman dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia ?

C. KERANGKA TEORITIS

Konsep negara hukum lahir sebagai produk sejarah, sebab rumusan atau pengertian negara hukum itu terus berkembang seiring perkembangan sejarah umat manusia. Gencarnya tuntutan terhadap ide negara hukum pada abad ke-19 dilatarbelakangi oleh kerasnya tuntutan penghapusan terhadap sistem pemerintahan yang absolut. Plato yang meletakkan cikal bakal ide negara hukum itu menyatakan bahwa di dalam suatu negara semua orang harus

harus tunduk kepada hukum (termasuk penguasa atau raja) agar tidak terjadi tindakan sewenang-wenang.

AV Dicey mengemukakan unsur-unsur negara hukum yang disebutnya *the rule of law*, yaitu:

1. supremasi hukum;
2. kesamaan di depan hukum;
3. terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang maupun putusan pengadilan.

Berdasarkan pencirian tersebut terlihat bahwa adanya lembaga peradilan merupakan salah satu hal yang mutlak.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa, salah satu akar dari negara hukum itu adalah diakuinya keberadaan kekuasaan kehakiman yang bebas dan terlepas dari pengaruh kekuasaan lainnya. Konsep kekuasaan kehakiman demikian pula yang menjadi konsep atau pemikiran dasar dari pengakuan dan penegasan dari UUD 1945 bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).

Cita-cita filsafat yang telah dirumuskan oleh para pendiri kenegaraan dalam konsep "Indonesia adalah negara hukum" itu mengandung arti bahwa dalam hubungan antara hukum dan kekuasaan, kekuasaan tunduk pada hukum sebagai kunci kestabilan politik dalam masyarakat.¹²

¹² BPHN Departemen Kehakiman, *Laporan Hasil Seminar Hukum Nasional VI: Pembangunan Sistem Hukum Nasional Dalam PJPT Kedua*, Jakarta, 25-29 Juli 1994, hal. 7.

Konsep kekuasaan kehakiman yang merupakan bagian dari konsep hukum pada umumnya, diartikan sebagai garis-garis dasar kebijaksanaan hukum yang dibentuk oleh suatu masyarakat hukum. Arti pentingnya terletak pada potensi yang dimiliki oleh konsep hukum tersebut, yakni dasar dan orientasi bagi suatu proses penyelenggaraan dan pembangunan hukum yang sesuai dengan kondisi sosial, budaya, psikologi dan seluruh aspek kemasyarakatan yang ada. Kegagalan dalam penjabaran konsep hukum merupakan awal dari kegagalan bekerjanya sistem hukum secara keseluruhan.

Teori *Trias Politica* lahir memperkuat konsepsi negara hukum dan negara demokrasi dengan semboyan supremasi hukum. Adanya pemisahan kekuasaan (*separation power*) ataupun pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dimaksudkan agar penegakan supremasi hukum itu diberikan kewenangannya kepada kekuasaan kehakiman yang merdeka dari pengaruh dan direktiva penguasa. Kekuasaan kehakiman itu menurut Hans Kelsen pada hakekatnya sama dengan kekuasaan eksekutif, sebab fungsi kekuasaan kehakiman adalah bersifat melaksanakan aturan-aturan umum sebagaimana telah ditetapkan oleh badan legislatif.¹³

¹³ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (translate) Andres Wedberg, Russell & Russell, New York, 1973, hal. 273, dikutip oleh S.F. Marbun, *Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman*, artikel dalam Jurnal Hukum No. 9 Vol. 4, 1997, hal. 16.

Ideologi dan konsepsi negara hukum yang menempatkan kekuasaan kehakiman bebas dan mandiri itu membawa konsekuensi, antara lain:¹⁴

1. Supremasi hukum;
2. Kekuasaan kehakiman melalui badan peradilan menjadi "katup penekan"
3. Menempatkan kekuasaan kehakiman sebagai "*the last resort*"
4. Kekuasaan kehakiman sebagai pelaksana penegakan hukum;
5. Secara konstitusional, kekuasaan kehakiman bertindak "tidak demokratis secara fundamental"
6. Mempunyai "imunitas" dalam melaksanakan fungsi dan kekuasaan peradilan;
7. Hakim dianggap menduduki kelas tersendiri dari pejabat pemerintah yang lain;
8. Putusan pengadilan seperti Putusan Tuhan.

Tentang kekuasaan kehakiman tersebut, Pasal 24 UUD 1945 hanya memberi penyebutan secara singkat, bahwa "*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain Badan Kehakiman menurut Undang-Undang*". Dalam bagian Penjelasannya juga hanya menambahkan dengan pernyataan "*kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah*". Dengan demikian UUD tidak memerinci secara jelas dan lengkap mengenai konsep, pengertian atau ide dasar kekuasaan kehakiman tersebut.

Baru kemudian dalam UU No. 14 tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman lebih dipertegas bahwa "*kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara*

¹⁴ M. Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hal. 33.

yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia” (Pasal 1). Pengertian tersebut hanya memberikan pemahaman yang kecil dan sempit saja terhadap kewenangan/tugas/fungsi dari kekuasaan kehakiman, yakni menyelenggarakan peradilan (pengadilan). Namun di sisi lain, membebankan tanggungjawab yang sangat luas dan menyeluruh kepada kekuasaan kehakiman, yaitu menegakkan hukum dan keadilan demi terselenggaranya negara hukum yang dicita-citakan.

Dalam ketentuan UU tersebut terlihat bahwa kekuasaan kehakiman diidentikkan dengan kekuasaan peradilan atau semata-mata berhubungan dengan kegiatan di pengadilan, yakni badan yang berdiri sendiri yang diadakan oleh negara guna menjalankan fungsi memberikan putusan hukum yang bersifat mengikat. Sedang bila mencermati tujuan yang dikehendaki oleh ketentuan itu terhadap fungsi kekuasaan kehakiman adalah penyelenggaraan peradilan dalam arti lebih luas. Pada titik inilah ketidakjelasan konsep kehakiman yang mana yang sesungguhnya diamanatkan oleh UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait.

Apabila kembali kepada ide dasar (konsep) diadakannya kekuasaan kehakiman, maka pada hakikatnya adalah *membatasi kekuasaan* (penguasa) dalam negara, sehingga hukum dan

keadilanlah yang memegang kekuasaan tertinggi. Hal mana yang dimaksudkan oleh UUD dengan pernyataan *Indonesia berdasar atas hukum, dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka*. Sepanjang perjalanan sejarah manusia, pemegang kekuasaan hampir selalu memiliki kecenderungan untuk menyalahgunakan kekuasaannya (*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*), sebagaimana teori yang pernah diungkapkan oleh Lord Acton.

Berdasarkan konsep dasar dan pemahaman di atas, di Indonesia, kekuasaan kehakiman itu diidentikkan dengan sistem kekuasaan/kewenangan menegakkan hukum, dan sistem penegakan hukum (khususnya hukum pidana - SPHP) identik pula dengan istilah sistem peradilan pidana (*SPP-criminal justice system*).¹⁵

SPP dapat dilihat dan ditelaah dengan menggunakan pendekatan *sistem*, yang berimplikasi adanya suatu proses interaksi yang dipersiapkan secara rasional dan dengan cara efisien untuk memberikan hasil tertentu. Proses interaksi tersebut akan sangat dipengaruhi oleh lingkungan masyarakat dan sistem-sistem lain yang berkembang dalam negara (ekonomi, sosial, politik, dll). Sedangkan Muladi menambahkan, interaksi itu juga akan datang dari subsistem-subsistem dalam SPP itu sendiri.

¹⁵ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Menunjang Sistem Peradilan Pidana Yang Terpadu*, Bahan Kuliah pada Himpunan Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum (HIMPSIH) FH UNPAR, Bandung, 8 April 1999, hal. 1

Campur tangan hukum yang semakin meluas ke dalam bidang-bidang kehidupan masyarakat menyebabkan perkaitan antara hukum dengan masalah-masalah sosial juga semakin intensif. Masyarakat luas secara sadar maupun tidak sadar akan beranggapan, hukum akan berwibawa apabila hukum tersebut berlaku secara yuridis, filosofis dan sosiologis.¹⁶ Berkaitan dengan SPP, Hulsman bahkan berpendapat bahwa SPP pada hakekatnya merupakan masalah sosial (*social problem*), dengan alasan:

1. *The criminal justice system inflicts suffering;*
2. *The criminal justice system does not work in terms of its own declared aims;*
3. *Fundamental uncontrollability of criminal justice system;*
4. *Criminal justice approach is fundamentally flawed.*

Melalui pendekatan sistem yang diterapkan terhadap SPP, terdapat 2 alasan utama atau kemanfaatannya, antara lain:

- 1) memiliki kemampuan untuk menggambarkan karakteristik objek secara utuh serta mampu menganalisis setiap komponen objek tsb;
- 2) adanya hubungan keterkaitan antarkomponen objeknya yang dapat dikaji secara internal dan eksternal.

Hal terpenting dari pengertian sistem adalah hubungan kebergantungan antarsetiap bagian (*subsistem-pen*) yang membentuk sistem (*interrelationship between parts*).¹⁷ Dengan

¹⁶ Satjipto Rahardjo, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hal. 76.

¹⁷ Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Sistem*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hal. 43.

formulasi dasar demikian, teori sistem memberikan beberapa penekanan dari esensi sistem dari suatu kesatuan, yaitu:

1. Mengenai esensi dari sistem suatu kesatuan (*wholeness*);
2. Mengenai hakikat dari setiap bagian yang membentuk suatu sistem (*element as a parts of the others*);
3. Mengenai cara seharusnya dalam menganalisis suatu sistem yang besar (sistem) dan bagian-bagian yang membentuk satuan itu (*the parts of the system*).¹⁸

Barda Nawawi Arief lebih lanjut mengemukakan, SPP yang diartikan sebagai “sistem kekuasaan menegakkan hukum pidana” atau “sistem kekuasaan kehakiman di bidang hukum pidana” diwujudkan/diimplementasikan dalam 4 (empat) sub-sistem, yaitu:¹⁹

- 1) Kekuasaan/kewenangan “penyidikan”
- 2) Kekuasaan/kewenangan “penuntutan”
- 3) Kekuasaan/kewenangan “mengadili dan menjatuhkan pidana”
- 4) Kekuasaan/kewenangan “pelaksanaan/eksekusi”

Meskipun memiliki lingkup bidang kewenangan yang saling berbeda, keseluruhan sub sistem tersebut saling terkait dan terangkai untuk kemudian menjadi satu proses dalam suatu sistem bersama guna menegakkan hukum. Kesatuan sistem yang terwujud tersebut kemudian disebut sebagai *integrated criminal justice system*. Kesatuan atau keterpaduan sistem ini berupaya menjaga keseimbangan perlindungan kepentingan, baik

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Lihat juga dalam Mardjono Reksodipoetro, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia* (Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum pada FH UI, 1993, hal. 1) yang memberikan batasan pengertian SPP sebagai sistem *pengendali* kejahatan yang terdiri dari lembaga-lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan masyarakat terpidana. Penanggulangan kejahatan yang dimaksud berada dalam batas-batas toleransi masyarakat.

kepentingan negara, masyarakat maupun individu, termasuk kepentingan pelaku tindak pidana dan korban kejahatan.²⁰

Makna dari *integrated criminal justice system* itu sendiri adalah sinkronisasi atau keserampakan dan keselarasan, yang dapat dibedakan dalam:

1. sinkronisasi struktural (*structural synchronization*);
2. sinkronisasi substansial (*substantial synchronization*);
3. sinkronisasi kultural (*cultural synchronization*).²¹

Selain itu, keterpaduan sistem peradilan pidana itupun harus terwujud dalam satu kesatuan kebijakan legislatif (kebijakan perundang-undangan) yang integral, yang didasari pada kesatuan integral dalam "spirit/jiwa/ide" yang menjadi hakikat dari SPP/SPHP itu sendiri, yaitu sebagai bagian dari "sistem kekuasaan kehakiman (kekuasaan penegakan hukum) yang merdeka dan mandiri".²²

Meski tidak berarti harus diwujudkan dalam satu kitab undang-undang yang sama, namun peraturan perundang-undangan yang jelas akan memberi kejelasan tentang tanggung jawab masing-masing anggota organisasi (*subsistem-pen*) maupun tentang bagaimana menjalin hubungan antara satu sama lain.²³

Dengan demikian, hubungan antarsubsistem yang ada dalam SPP tersebut dapat pula dilihat dengan pemahaman mengenai teori

²⁰ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hal. IX.

²¹ *Ibid.*, hal. 1.

²² Barda Nawawi Arief, *Op. Cit.*, hal. 1 *et seq.*

²³ Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Edisi Kedua, UI-Pers, 1987, hal. 28.

atau konsep birokrasi. Birokrasi merupakan bidang yang sangat baik untuk melakukan studi-studi tentang pola-pola hubungan antara struktur sosial dengan sistem-sistem normatif yang berkaitan dengan struktur sosial. Meski demikian, perlu diingat apa yang dikemukakan Blau dan Meyer bahwa birokrasi itu bermuka dua. Di satu sisi mampu menangani masalah yang dibutuhkan oleh masyarakat modern, di sisi lain bisa melakukan koordinasi, melakukan pengawasan, sehingga dapat mengancam demokrasi.²⁴

Sebagai suatu kesatuan, sistem peradilan pidana ini memiliki ciri yang unik, yakni masing-masing sub-sistem, komponen atau instansi tersebut tetap memiliki puncak/pucuk manajemennya sendiri, dan antarsub-sistem itu tidak saling membawahi ataupun berada dalam satu garis komando manajerial. Oleh karena saling memiliki otoritas, tidak jarang terjadi benturan kepentingan yang berbeda dalam pelaksanaan tugasnya.

Schuyt menegaskan bahwa tujuan kebanyakan organisasi hukum yang kabur dan sulit untuk dirumuskan itu memberikan kesempatan kepada para anggotanya untuk memberikan capnya sendiri (masing-masing) dalam melaksanakan tugasnya.²⁵ Tiap komponen sub sistem lebih mengutamakan pertanggungjawaban kelompoknya daripada pertanggungjawaban menyeluruh. Akibat

²⁴ I.S. Susanto, *Lembaga dan Pranata Hukum Dalam Bekerjanya Sistem Peradilan Pidana*, Bahan Perkuliahan Peserta Program Magister Ilmu Hukum UNDIP yang disusun oleh Al. Wisnubroto, Semarang, 1995, hal. 29.

²⁵ Schuyt, *Rechtssociologie-een terreinverkenning*, Universitaire Pers Rotterdam, 1971, hal. 95-96, dikutip dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1984, hal. 72.

belum terpadunya masing-masing sub-sistem dalam sistem peradilan pidana tersebut, timbul ketidakadilan dan ketidakpastian hukum.

Kerugian yang akan terjadi apabila keterpaduan dalam bekerjanya sistem itu tidak dilakukan, atau menyimpang dari hakikatnya sebagai sebuah sistem, maka:

1. Kesukaran dalam menilai sendiri keberhasilan atau kegagalan masing-masing instansi, sehubungan dengan tugas mereka bersama
2. Kesulitan dalam memecahkan sendiri masalah-masalah pokok pada masing-masing instansi (sebagai sub-sistem dari SPP);
3. Karena tanggungjawab masing-masing sering kurang jelas, maka setiap instansi tidak terlalu memperhatikan efektifitas menyeluruh dari SPP.²⁶

Apabila dicermati, ketidakpaduan pelaksanaan sistem peradilan pidana yang berlangsung selama ini, maka jelas terlihat adanya tarik-menarik peran antaraparat pada masing-masing sub-sistem, misalnya pihak penyidik kepolisian dan kejaksaan. Ketiadaan pucuk dan puncak kepemimpinan bagi keseluruhan sub-sistem dalam SPP itu telah menjadikan masing-masing sub-sistem saling terkotak dan fragmentaris. Hal ini merupakan akibat atau konsekuensi lebih lanjut dari ketiadaan konsep dan pemahaman yang mendasar dari keseluruhan proses penegakan hukum pidana di Indonesia, yaitu yang mejadi tugas dan fungsi kekuasaan kehakiman.

²⁶ Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana. Kumpulan Karangan Buku Ketiga*, Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 1994, hal. 84.

Konsep yang dikembangkan selama ini adalah konsep kekuasaan kehakiman yang sempit, yakni (hanya) kekuasaan menyelenggarakan peradilan yang dipegang oleh Mahkamah Agung. Dengan demikian kekuasaan kehakiman yang berdasarkan Pasal 24 UUD 1945 dipegang oleh Mahkamah Agung tidak diartikan dan dipahami secara komprehensif, yakni untuk menegakkan hukum dan keadilan dalam arti lebih luas. Implikasi dari kondisi tersebut, Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan kehakiman juga tidak memiliki kewenangan yang jelas dan utuh untuk menyelenggarakan kekuasaan kehakiman itu.

Kedudukan Mahkamah Agung selama ini lebih sebagai peradilan negara tertinggi bagi semua lingkungan badan peradilan yang ada dalam negara (Pasal 10 ayat [2] UU No. 14 Tahun 1970). Mahkamah Agung hanya diberdayakan untuk menangani persoalan-persoalan yuridis peradilan serta penerapannya dengan aturan-aturan hukum formalistik. Mahkamah Agung tidak berada pada posisi yang sesungguhnya sebagai pemegang kekuasaan dan otoritas tunggal dari keseluruhan proses penegakan hukum (SPP) di Indonesia, sebagaimana yang diamanatkan Pasal 24 UUD 1945 jo. Pasal 1 UU No. 14 Tahun 1970.

D. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian yang dilakukan dengan mengangkat tema mengenai konsep kekuasaan kehakiman dan implikasinya terhadap

kedudukan Mahkamah Agung dalam SPP ini memiliki tujuan yang terarah sesuai perumusan masalah. Ini penting dikemukakan agar diperoleh keselarasan serta konsistensi dalam penulisan, sehingga tercapai tujuannya yakni:

1. Menciptakan/membangun konsep kekuasaan kehakiman yang lebih luas dan komprehensif agar dapat meletakkan landasan yang kuat bagi pelaksanaan kekuasaan kehakiman, sehingga dapat terwujud sistem hukum (pidana) yang lebih ideal.
2. Pemberdayaan peran dan kedudukan Mahkamah Agung selaku penyelenggara kekuasaan kehakiman dan *top leader* dalam penyelenggaraan Sistem Peradilan Pidana di Indonesia.

E. KONTRIBUSI PENELITIAN

Dengan hasil keseluruhan yang diperoleh nantinya dari penelitian ini, sebagaimana tujuannya, maka diharapkan dapat memberikan kontribusi yang meskipun kecil, namun berarti:

1. Mengajak pemerhati hukum untuk memiliki pandangan atau wacana berpikir lain yang lebih luas dari sekedar apa yang selama ini dipahami secara *text book* atas peraturan-peraturan (hukum) tertulis, sehingga hasilnya dapat memberi kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum di masa mendatang, khususnya mengenai konsep kekuasaan

kehakiman, sebagai landasan utama dalam melaksanakan proses penegakan hukum dan keadilan di tanah air.

2. Memberi masukan atau informasi bagi para pemegang kewenangan dan pengambil kebijakan dalam memformulasikan peraturan-peraturan yang terkait dalam proses sistem peradilan pidana agar tercipta keterpaduan, sinkronisasi dan konsistensi dalam peraturan dan struktur setiap sub-sistem pada Sistem Peradilan Pidana di Indonesia.

F. METODE PENELITIAN

1. Metode Pendekatan

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, penelitian hukum dapat dibedakan menjadi penelitian hukum normatif dan penelitian hukum sosiologis. Adapun penelitian hukum normatif terbagi :

1. Penelitian inventarisasi hukum positif
2. Penelitian terhadap asas-asas hukum
3. Penelitian untuk menemukan hukum in concreto
4. Penelitian sistematik hukum
5. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal.²⁷

Penelitian yang dilakukan pada tulisan ini merupakan penelitian terhadap *konsep* kekuasaan kehakiman, yang cenderung membicarakan *unsur idiil* atau mendasar dari hukum. Dengan demikian dapat dikategorikan pada pembagian penelitian hukum normatif model kedua yakni penelitian terhadap **asas-asas hukum**. Berkaitan dengan hal tersebut,

²⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, 1990, hal. 12.

Soetandyo Wignjosoebroto menyebut bahwa sekurang-kurangnya terdapat 5 (lima) konsep pemahaman mengenai hukum yang dikenal dalam penelitian hukum, yakni:

1. Hukum adalah asas moralitas atau asas keadilan yang bernilai universal, dan menjadi bagian inheren sistem hukum alam, atau bahkan tak jarang dipercaya juga sebagai bagian dari kaidah-kaidah yang supranatural sifatnya;
2. Hukum adalah kaidah-kaidah positif yang berlaku umum *in abstracto* pada suatu waktu tertentu dan di suatu wilayah tertentu, dan terbit sebagai produk eksplisit suatu sumber kekuasaan politik tertentu yang berlegitimasi, atau lebih dikenal sebagai hukum nasional atau hukum negara;
3. Hukum adalah seluruh keputusan yang diciptakan hakim *in concreto* dalam proses-proses peradilan sebagai bagian dari upaya hakim menyelesaikan kasus atau perkara, yang berkemungkinan juga berlaku sebagai preseden untuk menyelesaikan perkara-perkara berikutnya;
4. Hukum adalah institusi sosial yang riil dan fungsional di dalam sistem kehidupan bermasyarakat, baik dalam proses-proses pemulihan ketertiban dan penyelesaian sengketa maupun dalam proses-proses pengarahan dan pembentukan pola-pola perilaku yang baru;
5. Hukum adalah makna-makna simbolik sebagaimana termanifestasi dalam dan dari aksi-aksi serta interaksi warga masyarakat.²⁸

Apabila berangkat dari kelima konsep mengenai hukum tersebut, maka penelitian yang mengangkat permasalahan mengenai (reorientasi) konsep kekuasaan kehakiman dan implikasinya terhadap kedudukan Mahkamah Agung ini, maka tergolong pada konsep kedua dan keempat.

Konsep kedua karena sesuai dengan permasalahan mengenai konsep kekuasaan kehakiman yang merupakan pemahaman

²⁸ Soetandyo Wignjosoebroto, *Masalah Metodologik Dalam Penelitian Hukum Sehubungan Dengan Masalah Keragaman Pendekatan Konseptualnya*, makalah pada Pelatihan Metodologi Penelitian Ilmu Sosial, FH UNDIP, Semarang, 14-15 Mei 1999, hal. 29.

mengenai hukum sebagai kaidah atau norma yang secara eksplisit dan positif telah terumus jelas (*ius constituendum*). Oleh karenanya, metode pendekatan yang diambil adalah *metode pendekatan melalui **penelitian hukum normatif***. Sedangkan konsep keempat, sesuai pula dengan pembahasan mengenai (implikasi) dari konsep kekuasaan kehakiman itu terhadap kedudukan (institusi/lembaga) Mahkamah Agung, yang dapat pula dilihat sebagai sebuah institusi sosial yang dikaitkan secara riil dengan variabel-variabel sosial yang lain. Dengan demikian pendekatan yang dapat digunakan bersama-sama dengan penelitian hukum normatif adalah melalui ***penelitian hukum empiris***.

2. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

Jenis data yang digunakan adalah data primer yang diperoleh langsung dari lapangan dan data sekunder berupa penelitian kepustakaan (*library research*). Hal ini terkait dengan penekanan model penelitian yang dikembangkan dalam tulisan ini, yakni penelitian hukum normatif (sehingga lebih banyak menyajikan data sekunder), namun kemudian dipertajam berdasarkan pendekatan hukum empiris.

b. Sumber Data

Sumber data yang digunakan adalah *data sekunder* dan *data primer*. Data sekunder yang digunakan adalah yang paling

sesuai dan berkait erat dengan materi penelitian, yaitu bahan-bahan hukum primer antara lain: Pancasila, UUD 1945, Tap MPR No. X/MPR/1998 Tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara, Tap MPR No. IV/MPR/1999 Tentang GBHN, UU No. 14 Tahun 1970 Tentang Pokok-Pokok Ketentuan Kekuasaan Kehakiman, UU No. 35 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas UU No. 14 Tahun 1970, UU No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, UU No. 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan, UU No. 28 Tahun 1997 Tentang Kepolisian Negara Indonesia. Disamping itu juga memanfaatkan materi yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer untuk membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, misalnya pendapat pakar serta hasil penelitian para sarjana.

3. Metode Pengumpulan Data

Sesuai dengan penggunaan data sekunder dalam penelitian ini, maka pengumpulan data dilakukan dengan menginventarisasi, mengkaji dan kemudian mengolah secara sistematis bahan-bahan kepustakaan. Selanjutnya perolehan data didapat dari kegiatan studi lapangan melalui observasi (untuk memperoleh data fakta secara dan faktual), serta melakukan wawancara secara terstruktur kepada narasumber dan pihak-pihak terkait lainnya (agar dapat menggali data secara lebih akurat).

4. Analisis Data

Data-data yang diperoleh dalam penelitian ini akan diolah dan dianalisis secara kualitatif, dengan melakukan: *reduksi data*, *display data* dan pengambilan *kesimpulan/verifikasi*. Hasil yang diperoleh dengan analisis kualitatif ini terletak pada pelukisan atau penuturan tentang apa yang berhasil kita mengerti berkenaan dengan sesuatu masalah yang diteliti.²⁹

G. SISTEMATIKA PENULISAN

Terdiri dari Bab I Pendahuluan, Bab II Tinjauan Pustaka yang terdiri dari A.Pengertian Konsep Kekuasaan Kehakiman, B.Sejarah Perkembangan Kekuasaan Kehakiman, C.Kedudukan Mahkamah Agung Sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman dan D. Pengertian dan Konsep Sistem Peradilan Pidana di Indonesia Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan sebagai bagian pokok dari penelitian yang memuat bagian A. Reorientasi Konsep Kekuasaan Kehakiman dalam Mewujudkan Penegakan Sistem Hukum Pidana yang lebih Ideal dan B. Implikasi Reorientasi Konsep Kekuasaan Kehakiman terhadap Kedudukan Mahkamah Agung dalam Sistem Peradilan Pidana serta Bab IV Penutup berisi Kesimpulan atas segala tesis dan Saran.

²⁹ Sanapiah Faisal, *Format-Format Penelitian Sosial (Dasar-Dasar dan Aplikasi)*, Rajawali Pers, Jakarta, 1989, hal. 272.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Konsep Kekuasaan Kehakiman

Apabila kita membicarakan masalah konsep kekuasaan kehakiman, maka yang pertama kali harus diutarakan adalah apa yang dimaksud dengan kata *konsep* itu terlebih dahulu. Secara umum, konsep banyak diartikan sebagai suatu gambaran mengenai sesuatu hal yang masih belum sempurna, atau masih berupa ide-ide dasar yang memerlukan pengembangan lebih lanjut agar dapat diterima oleh orang banyak.

Adapun pengertian yang diberikan oleh Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah, gambaran mental dari objek, proses, atau apapun yang ada di luar bahasa, yang digunakan oleh akal budi untuk memahami hal-hal lain. Dengan demikian, suatu konsep yang kemudian berlaku secara umum merupakan ide atau pemikiran yang telah teruji secara logis dan ilmiah sesuai bidang ilmunya, sehingga dapat dipertanggungjawabkan pelaksanaannya.

Berangkat dari pemahaman demikian, konsep kekuasaan kehakiman dimaksudkan sebagai suatu *ide dasar atau pola pikir yang direncanakan serta dikembangkan dalam rangka menjalankan atau menegakkan kekuasaan kehakiman*. Tujuannya adalah agar pelaksanaannya terarah dan jelas.

Istilah kekuasaan kehakiman berasal dari pengaruh dan terjemahan Bahasa Belanda '*rechtsprekende macht*' yang artinya hak untuk menyelesaikan suatu sengketa oleh pihak ketiga yang tidak memihak, yaitu oleh *rechter* (hakim). Secara teknis yuridis, *rechter* berarti orang yang diberi tugas untuk menentukan hukumnya dalam suatu sengketa.

Dengan demikian, secara umum, kekuasaan kehakiman diartikan sebagai suatu kewenangan untuk menentukan hukumnya dalam suatu sengketa, atau kewenangan untuk mengadili suatu sengketa. Atau dengan kata lain, kekuasaan kehakiman adalah suatu kekuasaan yang berwenang menentukan bagaimana ketentuan hukumnya yang harus diterapkan terhadap perkara sengketa yang dihadapkan padanya. Hal itu sesuai dengan ajaran hukum Romawi yang berbunyi: "*Da mihi facta dabo tibi ius*" (berikan kepada saya faktanya, dan saya akan berikan bagaimana hukumnya).

Sepanjang sejarahnya, paling tidak terdapat 3 (tiga) teori yang mengemukakan pentingnya kekuasaan kehakiman dalam suatu negara, yakni:

- a. Menurut **Teori Konstitusi**, dalam suatu negara harus ada pembagian dan pembatasan kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia. Selain itu harus dibentuk lembaga-lembaga negara sebagai institusi penyelenggara negara. Untuk itu semua, maka diperlukan adanya kekuasaan

- kehakiman yang bertugas untuk mengawasi jalannya hukum dan pemerintahan, agar tidak menyimpang dari dari konstitusi;
- b. Menurut **Teori Demokrasi**, kehidupan yang demokratis itu selalu berada dalam negara hukum. Di dalam negara hukum harus ada kekuasaan kehakiman sebagai lembaga penegak demokrasi;
 - c. Menurut **Teori Negara Hukum**, keberadaan lembaga kekuasaan kehakiman (pengadilan) merupakan ciri utama dan akarnya negara hukum. Tidak ada negara hukum tanpa adanya lembaga kekuasaan kehakiman. Apalagi dalam negara hukum modern.

Pembahasan mengenai kekuasaan kehakiman, apabila dilihat dari ilmu hukum positif, pengertian kekuasaan itu memiliki hubungan dengan keadaannya sebagai kaidah atau *norma*. Apabila ditarik lebih tinggi, norma-norma hukum yang dikonkretkan dalam UUD 1945, pada hakikatnya dibentuk oleh *norma fundamental negara* yakni **Pancasila**. Demikian pula selanjutnya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945, haruslah mengacu dan bersumber pada norma fundamental Pancasila tersebut.

Oleh karena itu, pembahasan lebih mendalam mengenai kekuasaan kehakiman ini juga harus berangkat dari fokus tersebut yaitu bagaimana sesungguhnya yang dicitakan oleh Pancasila dan UUD 1945. Sehubungan dengan hal itu, metode

penafsiran yang dikembangkan dalam membangun pemahaman UUD 1945 itu harus dihubungkan dengan latar belakang sejarah kejiwaan yang mendorong, serta semangat dan kepribadian para penyusunnya saat itu. Penelusuran melalui jalan yuridis dogmatis merupakan alternatif yang lebih memadai.

Sebagaimana telah banyak diketahui, metode penafsiran yang dapat digunakan untuk memahami UUD 1945 itu ialah:

- a. Metode Penafsiran **Yuridis Dogmatis**, yang menafsirkan suatu prinsip yang abstrak dan umum, secara logis diarahkan menuju ditemukannya 'kaidah khusus'
- b. Metode Penafsiran **Yuridis Historis**, yang melakukan penafsiran dengan melihat motif semangat yang menjiwai suasana yang meliputi penyusunan UUD 1945 saat itu.

Meski menggunakan metode penafsiran yuridis dogmatis, pembahasan mengenai konsep kekuasaan kehakiman tidak dapat dilepaskan dari penelusuran perjalanan sejarah ketatanegaraan Republik ini. Dan sejarah ketatanegaraan Indonesia juga sangat dipengaruhi oleh ide negara hukum yang berkembang di dunia.

Ide kekuasaan kehakiman lahir bersamaan dengan gagasan negara demokrasi dan negara hukum di dunia Barat. Pemerintahan absolut yang sangat berperan pada masa-masa sebelumnya mendapat pertentangan, karena kekuasaan yang dijalankan tanpa batasan tersebut sangat mengebiri hak-hak asasi rakyat. Harus ada pembatasan kekuasaan terhadap yang

berkuasa/memerintah, sehingga kemudian dibuatlah aturan-aturan atau hukum, yang pada tingkatnya yang tertinggi disebut *konstitusi*.

Oleh karena itu, paham demokrasi berkembang seiring dengan lahirnya ide negara hukum, yang intinya adalah pembatasan kekuasaan negara. Untuk membatasi kekuasaan pemerintah negara, seluruh kekuasaan di dalam negara tersebut harus dipisah dan dibagi kedalam kekuasaan yang menangani bidang-bidang tertentu.

Format yang paling konkret tentang pembagian kekuasaan negara kedalam kekuasaan yang masing-masing otonom itu, mula-mula ditawarkan oleh **John Locke** (1632-1704).³⁰ Filsuf asal Inggris ini mengajukan format tentang pembagian kekuasaan negara atas 3 (tiga) macam kekuasaan, yang dituangkan dalam bukunya berjudul *Two Treatises on Civil Government*. Kekuasaan yang dimaksud itu adalah kekuasaan untuk menjalankan undang-undang (*executive power*), kekuasaan untuk membuat undang-undang (*legislative power*) dan kekuasaan untuk mengadakan peperangan atau perdamaian, hubungan dengan luar negeri dan lain-lain (*federative power*). Adapun kekuasaan kehakiman atau kekuasaan untuk mengadili dipandanginya tidak

³⁰ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum untuk Independensi Lembaga Peradilan*, dalam *Jurnal Hukum*, No. 9 Vol. 6 Tahun 1997, hal. 23.

otonom, melainkan sebagai bagian dari kekuasaan menjalankan undang-undang.³¹

Sedang menurut **Polak** dalam bukunya *Schets van Het Amerikaanse Uniestaatrecht*, lembaga eksekutif yang dimaksud John Locke itu tak lain adalah *lembaga peradilan*, bukan pengertian modern tentang kekuasaan eksekutif seperti yang disangkakan oleh pengarang yang lahir kemudian.³²

Baru kemudian oleh **Montesquieu** (1687-1755) yang juga memperoleh pengaruh dari ajaran Locke, diajukan gagasan tentang pemisahan kekuasaan yang menyebutkan secara tegas keberadaan kekuasaan kehakiman atau yudikatif (*la puissance de juger*), disamping 2 (dua) kekuasaan lainnya yang harus ada dalam negara, yaitu kekuasaan legislatif (*la puissance legislative*) dan kekuasaan eksekutif (*la puissance excutrice*). Ketiganya harus terpisah secara mutlak, baik badan (organ) maupun tugas (fungsi)-nya.³³

Montesquieu sangat menekankan kebebasan badan yudikatif, disebabkan ia ingin memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi warga negara yang pada masa itu menjadi korban kesewenangan raja-raja Bourbon. Meskipun hal tersebut dikemukakan oleh Montesquieu dalam bukunya *L'esprit de Lois*,

³¹ K. Wantjik Saleh, *Kehakiman dan Peradilan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1977, hal. 11.

³² M.V. Polak, *Schets van Het Amerikaanse Uniestaatrecht*, diterjemahkan oleh Soedjono Hardjosoediro, *Ichtisar Hukum Tata Negara Amerika Serikat*, Yayasan Pembangunan, Jakarta, 1953, hal. 48.

³³ *Ibid.*

namun yang mempopulerkannya dengan istilah ***Trias Politica*** adalah **Immanuel Kant**, dengan sebutan lain yakni *legislatura*, *rectoria* dan *judiciaria*. Dengan demikian istilah *Trias Politica* itu berasal dari Kant, sedangkan isi ataupun gagasannya berasal dari Locke dan Montesquieu.

Pengaruh teori atau ajaran *Trias Politica* itu pula yang mewarnai pembentukan konstitusi negara Indonesia. Meski demikian, hingga saat ini tidak ada kesimpulan ataupun pendapat yang bulat menyatakan bahwa UUD 1945 kita menganut atau tidak menganut ajaran tersebut. Hal ini dapat dilihat dari pendapat para ahli hukum tata negara itu yang terpecah menjadi 2 (dua) kelompok;

- kelompok pertama yang berpendapat bahwa UUD 1945 tidak menganut ajaran *Trias Politica* dan pemisahan kekuasaan, namun khusus untuk kekuasaan kehakiman dalam hubungannya dengan kekuasaan-kekuasaan negara lainnya, mereka mengatakan bahwa UUD 1945 menganut pemisahan kekuasaan (*antara lain dimotori Moch. Koesnoe, Sri Soemantri dan Ismail Suny*).
- kelompok kedua yang berpendapat bahwa UUD 1945 tidak menganut ajaran *Trias Politica* melainkan ajaran pembagian kekuasaan, termasuk kekuasaan kehakiman dalam hubungannya dengan kekuasaan-kekuasaan

negara lainnya (*diutarakan oleh Soepomo, diikuti oleh Attamimi dan Padmo Wahyono*).

Terlepas dari kedua pendapat mengenai apakah Indonesia menganut ajaran *Trias Politica* atau tidak, khusus untuk kekuasaan kehakiman dalam hubungannya dengan kekuasaan lain, UUD 1945 mengikuti ajaran pemisahan kekuasaan. Hal itu dapat disimpulkan dari alasan-alasan berikut:

- a. Pernyataan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka merupakan amanat dari Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945 serta bagian Penjelasan kedua pasal tersebut;
- b. Dilihat dari sistematika UUD 1945, 4 lembaga tinggi negara seperti DPR, BPK, DPA dan Presiden dengan fungsi masing-masing berhimpun dalam kekuasaan pemerintahan negara sebagai mitra pendampingnya atau sebagai pembantunya, sedangkan Mahkamah Agung tidak masuk dalam himpunan kekuasaan pemerintah negara tersebut. Dengan demikian disimpulkan bahwa UUD 1945 hanya mengenal 2 jenis kekuasaan negara yang utama, yakni kekuasaan pemerintah dan kekuasaan kehakiman.

Sedangkan menurut Purwoto Gandasoebrata, yang lebih diperlukan dalam pengaturan tentang kekuasaan kehakiman adalah, penjabaran lebih lanjut dari Pasal 24 dan Pasal 25 UUD

1945 kedalam perundang-undangan, baik dalam Tap MPR maupun dalam Undang-Undang yang dibuat bersama dengan pemerintah. Dalam penjabaran tersebut, pengaturan mengenai kekuasaan kehakiman tidak boleh mengurangi dan membatasi kekuasaan kehakiman yang kedudukannya sederajat dengan kekuasaan pemerintahan negara.³⁴

B. Sejarah Perkembangan Kekuasaan Kehakiman

Hukum itu dibuat untuk membatasi kekuasaan dalam negara. Oleh karena hampir setiap aktivitas politik dalam sebuah negara dimaksudkan untuk mencapai dan mempertahankan kekuasaan, maka politik hampir selalu dipersamakan dengan kekuasaan. Selanjutnya, antara hukum dan politik, diibaratkan sebagai dua sisi dari sekeping uang logam, yang keduanya selalu berada bersisian secara bersama-sama.

Sejarah perkembangan kekuasaan kehakiman di Indonesia juga sangat dipengaruhi, bahkan sangat tergantung pada perkembangan sejarah politik ketatanegaraan. Sebagaimana hipotesis yang diyakini banyak orang, faktor politik sangat besar dan kuat pengaruhnya terhadap keberadaan hukum. Dalam kenyataannya, pelaksanaan kekuasaan kehakiman sesungguhnya merupakan produk dari konfigurasi politik, mengingat kekuasaan

³⁴ Purwoto Gandasoebrata, *Kedudukan dan Fungsi Kekuasaan Kehakiman Menurut UUD 1945*, makalah dalam Sarasehan tentang *Kedudukan dan Fungsi Kekuasaan Kehakiman Menurut UUD 1945*, Jakarta, 18 Maret 1996, hal. 18.

kehakiman bukanlah cabang kekuasaan negara yang secara esoterik terlepas sama sekali dari faktor yang berada di luarnya.

Kuatnya pengaruh sistem politik terhadap pelaksanaan kekuasaan kehakiman tampak jelas pada produk perundang-undangan yang mengatur tentang kedudukan dan fungsi kekuasaan kehakiman pada rezim politik pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Pembahasan sejarah pelaksanaan kekuasaan kehakiman akan dibagi dalam 3 (tiga) masa, sesuai masa pemberlakuan 3 (tiga) konstitusi yang pernah ada di Indonesia.

1. Konstitusi RIS

Masa berlakunya Konstitusi RIS ini sangat singkat, hanya 1 tahun, mulai tanggal 27 Desember 1949. Konstitusi RIS ini merupakan hasil kerjasama wakil-wakil Kerajaan Belanda dengan wakil-wakil negara RIS. Dengan berlakunya Konstitusi RIS ini, bentuk negara Indonesia menjadi Republik Federasi, dengan sistem pemerintahan parlementer.

Pada masa ini tidak dikenal penyebutan kekuasaan kehakiman, yang ada hanyalah Mahkamah Agung sebagai salah satu macam alat perlengkapan negara yang berkedudukan di bawah Presiden, Wakil Presiden, para Menteri dan DPR. Konsekuensi dari kedudukan tersebut, Mahkamah Agung diatur oleh Undang-Undang, sebagaimana

yang tercantum dalam **UU No. 1 Tahun 1950**, dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. bahwa susunan dan kekuasaan Mahkamah Agung diatur dengan Undang-Undang. Hal ini berarti, Mahkamah Agung beserta semua pengadilan yang berada di bawahnya tunduk pada Undang-Undang;
- b. bahwa tugas Mahkamah Agung dan Pengadilan-pengadilan adalah mempertahankan tegaknya hukum dan keadilan, yang dalam prinsipnya identik dengan Undang-Undang. Oleh karena itu, segala putusannya harus bersumber dan berdasar pada Undang-Undang, sesuai dengan prinsip kodifikasi;
- c. bahwa baik Mahkamah Agung maupun pengadilan karenanya tidak dapat dan tidak boleh menguji Undang-Undang;
- d. bahwa Mahkamah Agung sebagai pengadilan tertinggi, karenanya adalah sebagai pengawas bagi bekerjanya pengadilan-pengadilan yang ada di bawahnya dan sebagai Mahkamah Kasasi.

Oleh karena masa berlakunya konstitusi ini sangat singkat, tidak banyak hal yang dicatat dari pelaksanaan kekuasaan kehakiman.

2. UUDS (Tahun 1950-1959)

Pada kurun waktu ini juga tidak terdapat pengistilahan kekuasaan kehakiman, yang ada hanyalah pengadilan yang tunduk pada Undang-Undang. Tentang pengadilan tersebut, UUDS 1950 tetap mengikuti prinsip-prinsip yang ditetapkan di dalam Konstitusi RIS sebagaimana telah disebut di atas.

Pasal 44 Bab II Tentang Alat Perlengkapan Negara pada Bagian Ketentuan Umum dari UUDS 1950 mengatur kedudukan dan tugas Hakim. Dalam pasal tersebut telah ditentukan secara urut apa-apa yang dinamakan "Alat Perlengkapan Negara" yaitu:

- a. Presiden dan Wakil Presiden
- b. Menteri-menteri
- c. Dewan Perwakilan Rakyat
- d. Mahkamah Agung
- e. Dewan Pengawas Keuangan

Oleh karena ditetapkan dalam satu pasal, urutan itu berlaku mengikat secara normatif. Artinya, sebagai urutan yang harus diikuti dan dilaksanakan di dalam praktek. Dan Mahkamah Agung kedudukannya berada di bawah Presiden, Menteri dan DPR. Padahal Presiden, Menteri dan DPR secara bersama-sama menurut Pasal 89 UUDS 1950 adalah memegang kekuasaan perundang-undangan. Dengan kata lain,

kedudukan Mahkamah Agung dalam UUDS 1950 berada di bawah kekuasaan eksekutif dan legislatif.

Menurut Pasal 105 UUDS 1950, Mahkamah Agung adalah *Pengadilan Negara yang tertinggi*. Disitu terlihat bahwa Mahkamah Agung bukan 'pelaku' kekuasaan kehakiman melainkan sebagai 'Badan' Pengadilan Negara yang tertinggi. Maka dapat ditarik kesimpulan, dengan sendirinya pengadilan-pengadilan sebagai instansi pengadilan yang berada di bawah Mahkamah Agung juga harus diatur dan tunduk pada undang-undang.

Hal ini sesuai dengan apa yang tercantum dalam Pasal 104 UUDS 1950, bahwa *pengadilan-pengadilan diwajibkan memutus berdasar atas ketentuan undang-undang*. Artinya pula, selaku pihak yang memutus perkara antarpara pihak, tidak dibolehkan menguji undang-undang. Pengadilan hanya bertugas melaksanakan undang-undang.

Dasar pemikiran pemberlakuan keadaan tersebut adalah sesuai dengan paham yang dianut oleh Konstitusi RIS yang sangat kuat mengikuti paham positivisme undang-undang, termasuk di negeri Belanda. Hakim, sesuai dengan pandangan paham kodifikasi dari abad XIX, tidak lebih dari apa yang ditegaskan oleh Montesquieu yakni hanyalah perpanjangan lidah dari undang-undang. Sampai saat ini, paham tersebut

masih sangat kuat meresap dan menentukan pikiran serta pandangan kalangan hukum di Indonesia.

Pandangan demikian itu sesuai dengan jiwa tata hukum Kerajaan Belanda dengan tata pemerintahan demokrasi Monarkhi Konstitusional-nya. Terdapat pula asas bahwa "*de wetten zijn onschendbaar*" (undang-undang tidak dapat diganggu-gugat).³⁵ Dijelaskan lebih lanjut oleh Paulus Effendi Lotulung, di dalam sistem pemerintahan monarkhi konstitusional, raja hanya bertugas memberi *contra sign* saja terhadap suatu hasil keputusan DPR yang berupa rancangan undang-undang, dan kemudian mengundangkannya.

Dengan demikian, sesuai dengan pandangan dan pikiran demikian itu, kedudukan dan tugas hakim kita pada masa itu adalah:

- a. bahwa hakim berada di bawah Pemerintah dan DPR yang merupakan pemegang kekuasaan membentuk undang-undang;
- b. bahwa hakim tunduk pada apa yang ditentukan oleh kedua alat perlengkapan negara itu;
- c. bahwa hakim dalam memutuskan perkara harus mempergunakan secara konsekuen produk kedua alat

³⁵ Paulus Effendi Lotulung, *Laporan Akhir Tim Perumusan Harmonisasi Hukum Tentang Kekuasaan Kehakiman*, BPHN Dep.Kehakiman RI Tahun 1997/1998, hal. 28.

- perlengkapan negara tersebut, yaitu undang-undang sebagai dasar dan pedoman dalam keputusannya;
- d. bahwa dalam pendirian itu dengan sendirinya berlaku asas bahwa hakim tidak ada hak untuk menguji undang-undang.

3. **Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (Pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959)**

Sebagaimana telah dipaparkan di awal bab ini, untuk dapat memahami UUD 1945, penggunaan metode penafsiran *yuridis dogmatis* dan *yuridis historis* diyakini dapat membantu. Berdasarkan metode penafsiran tersebut pula selanjutnya dapat dipahami esensi tentang apa yang dimaksud dengan kekuasaan kehakiman seperti yang tercantum dalam UUD 1945. Demikian pula kedudukan kekuasaan kehakiman itu dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang memiliki beberapa kekuasaan dalam negara.

Merujuk pada UUD 1945, terdapat 2 (dua) jenis kekuasaan dalam negara yang bersumber pada kedaulatan tertinggi di tangan rakyat. Kedaulatan itu adalah:

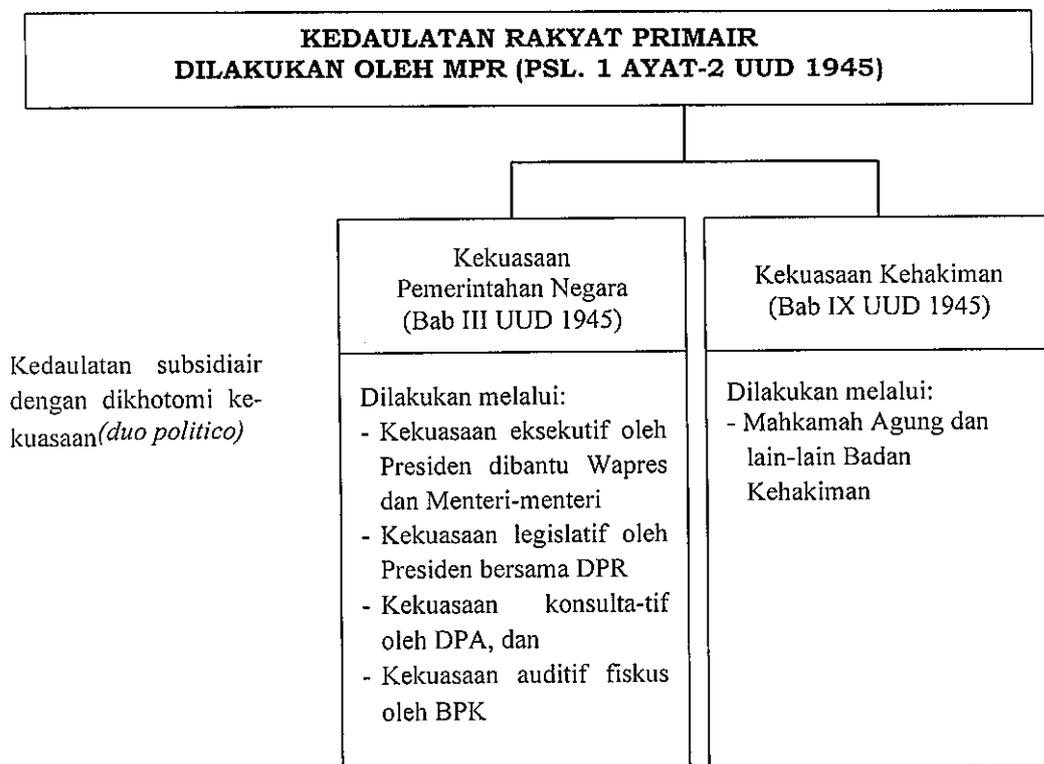
1. **Kekuasaan Pemerintahan Negara**, yaitu kekuasaan yang diberi tugas untuk mewujudkan dalam kenyataan konkret ketentuan hukum dasar melalui jalur politik dan pemerintahan yang harus dilakukan secara

bersama-sama dengan cabang-cabang kekuasaan negara lainnya.³⁶ Diatur dalam Bab III Pasal 4, 5 dst.

2. **Kekuasaan kehakiman** atau *yudikatif*, yakni kekuasaan yang negara yang diberi tugas untuk mewujudkan hukum dasar dalam kenyataan melalui jalur yuridis atau jalur hukum. Diatur dalam Bab IX Pasal 24 dan 25.

Lebih lanjut dapat dilihat pada bagan berikut:³⁷

PEMISAHAN KEKUASAAN PEMERINTAHAN DAN KEKUASAAN KEHAKIMAN



³⁶ Moh. Koesnoe, *Kedudukan dan Fungsi Kekuasaan Kehakiman Menurut UUD 1945*, makalah dalam Sarasehan Kedudukan dan Fungsi Kekuasaan Kehakiman Menurut UUD 1945, Jakarta, 18 Maret 1996, hal. 93.

³⁷ A. Mukti Arto, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, hal. 147.

Kedua jenis kekuasaan itulah yang disebut sebagai **dikhotomi kekuasaan**, dengan konsekuensi yuridisnya mengandung ajaran yang dalam ilmu hukum disebut sebagai *distribution of power* dan *separation of power*. Adanya dikhotomi kekuasaan dalam UUD 1945 tersebut menunjukkan bahwa kita menganut ajaran ***duo politico***, yang jelas tidak sama dengan ajaran *trias politica*.

Pemisahan kekuasaan yang tegas diatur dan dibuktikan dengan adanya pemisahan pengaturan dalam bab yang berbeda itu, yakni Bab III dan Bab IX, menunjukkan bahwa UUD 1945 ingin menegaskan kewenangan bagi masing-masing kekuasaan untuk menjalankan tugas dan fungsinya. Penjelasan Pasal 24 dan Pasal 25 semakin mengukuhkan bahwa kekuasaan pemerintahan negara dilarang mempengaruhi dan mencampuri kekuasaan kehakiman, kecuali yang diizinkan undang-undang. Penegasan semacam itu tidak ditemukan dalam pasal-pasal yang mengatur tentang cabang-cabang kekuasaan negara lainnya.

Bertitik tolak dari ketentuan UUD 1945 tersebut, maka secara singkat dapat disimpulkan bahwa esensi utama, atau cita hukum dari kekuasaan kehakiman yang akan dilaksanakan dalam negara Indonesia adalah *kekuasaan yang merdeka, terlepas dari kekuasaan pemerintah dan pengaruh lain*. Oleh karena itu, kekuasaan kehakiman harus memiliki

kedudukan kuat, berwibawa dan mampu menyelesaikan semua persengketaan dan pelanggaran hukum antara sesama warga negara maupun antara warga negara dengan penguasa, dan secara obyektif tidak memihak.

Prof. Moh. Koesno mengemukakan bahwa, kekuasaan kehakiman bukan bertugas mempertahankan berlakunya undang-undang, tetapi tugasnya ialah "mempertahankan dan mewujudkan hukum dasar" sebagai *rechtsidee* kita.³⁸ Sedangkan menurut pandangan IKAHI (Ikatan Hakim Indonesia), kekuasaan kehakiman meliputi:

- 1) Kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila;
- 2) Kekuasaan untuk menguji apakah produk perundang-undangan dan aktivitas politik pemerintah telah sesuai atau tidak dengan *rechtsidee* dan/atau *staatsidee* Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia. Dengan kata lain, kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan untuk memproses hukum dasar yang ada di dalam Pembukaan UUD 1945 menjadi kaidah hukum positif yang konkrit individuil.³⁹

³⁸ *Ibid.*, Moh. Koesnoe, hal. 42.

³⁹ IKAHI, *Memorandum IKAHI tentang Perbaikan Kedudukan Kekuasaan Kehakiman yang Sesuai Dengan UUD 1945*, IKAHI, Jakarta, hal. 56.

Masalah kekuasaan kehakiman dalam UUD 1945 diatur pada Bab IX yang terdiri dari dua pasal, yaitu Pasal 24 dan Pasal 25. Meski demikian, kedua pasal tersebut tidak mencantumkan apa yang dimaksud, atau pengertian dari kekuasaan kehakiman itu secara tuntas (*uit puttend*). Pasal 24 menyebut :

- (1) *Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.*
- (2) *Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang.*

Adapun Pasal 25 UUD 1945 hanya mengatur : *Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.*

Barulah kemudian dalam bagian Penjelasan kedua pasal itu ditemukan sedikit penjelasan mengenai kekuasaan kehakiman itu. Disebutkan, 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.

Mencermati kedua pasal dan penjelasan mengenai kekuasaan kehakiman tersebut, maka dapat ditarik adanya 4

(empat) amanat dari UUD 1945 yang harus dilaksanakan, yakni:

1. Dibuatnya undang-undang khusus yang menetapkan badan kehakiman yang lain di luar Mahkamah Agung;
2. Susunan dan kekuasaan badan kehakiman yang lain di luar Mahkamah Agung itu harus diatur dengan sebuah undang-undang;
3. Dibentuknya undang-undang yang mengatur mengenai syarat-syarat untuk diangkat dan diberhentikan sebagai hakim;
4. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka dan terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, dengan demikian Mahkamah Agung dan badan kehakiman lainnya memiliki kebebasan yang dimaksud.

Dalam kedudukannya yang demikian, badan yang ditugaskan oleh UUD 1945 untuk menjalankan kekuasaan kehakiman itu yakni **Mahkamah Agung**, juga diberi kedudukan yang merdeka atau mandiri.

Untuk melaksanakan berbagai amanat atau instruksi tersebut, dalam kurun waktu setelah UUD 1945 dinyatakan berlaku kembali sebagai konstitusi negara hingga tahun 1965, Pemerintah bersama dengan DPR telah menyusun sebuah

undang-undang yang bersifat pokok, yakni **UU No. 19 Tahun 1964** Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan **UU No. 13 Tahun 1965** Tentang Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung. Selengkapnya mengenai kedua Undang-Undang tersebut akan dibahas berikut ini.

Undang-Undang No. 19 Tahun 1964

UU No. 19 Tahun 1964 yang terdiri dari 6 (enam) bab dan 31 pasal ini disahkan pada tanggal 30 Oktober 1964. Dalam UU Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman ini juga tidak secara tegas dan jelas memberikan definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kekuasaan kehakiman. Namun dalam bagian Penjelasan disebutkan bahwa peradilan adalah peradilan negara, yang bertugas melaksanakan dan menjalankan fungsi hukum sebagai pengayoman dalam negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Manipol/Usdek, yang menuju masyarakat sosialis Indonesia.⁴⁰ Ketentuan Pasal 1 itu dipertegas lagi dalam Pasal 3 UU No. 19 Tahun 1964 dengan menyebutkan, pengadilan mengadili menurut hukum sebagai alat revolusi berdasarkan Pancasila menuju masyarakat sosialis Indonesia.

⁴⁰ *Undang-Undang Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, UU No. 19, LN No. 107 Tahun 1964 No. 2699, Pasal 1.*

Manipol/Usdek itu sendiri sesungguhnya semula hanyalah amanat presiden pada tanggal 17 Agustus 1959, namun karena kemudian dituangkan dalam bentuk yuridis (dikukuhkan menjadi Tap MPRS No. I/MPRS/1960) maka Manipol tersebut mempunyai implikasi dan menjadi inspirasi dalam segala kebijakan pemerintah, termasuk dalam tata hukum Indonesia.

Dari isi Penjelasan UU No. 19 Tahun 1964 terlihat bahwa fungsi peradilan negara telah secara limitatif ditentukan, yakni untuk melaksanakan fungsi hukum sebagai pengayoman demi tercapainya masyarakat sosialis Indonesia. Kedudukan kekuasaan kehakiman diatur antara lain dalam Pasal 7, Pasal 8 ayat (2) dan (3), Pasal 18, Pasal 19 dan Pasal 20 ayat (1). Secara keseluruhan, isi pasal-pasal tersebut hampir sama dengan yang tercantum dalam UU No. 14 Tahun 1970 yang sekarang masih berlaku.

Namun, apa yang tercantum dalam Pasal 19 UU No. 19 Tahun 1964 isinya patut dikemukakan yakni menyebut, *demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat yang sangat mendesak, presiden dapat turun atau campur tangan dalam soal-soal pengadilan.*

Hal ini dipertegas lagi dalam bagian Penjelasan Pasal tersebut:

“Pengadilan adalah tidak bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan kekuasaan membuat undang-undang. Sandaran yang terutama bagi pengadilan

sebagai alat Revolusi adalah Pancasila dan Manipol/Usdek...dst"

Dengan demikian terlihat jelas bahwa dalam UU No. 19 Tahun 1964 kekuasaan kehakiman bukanlah kekuasaan yang merdeka atau mandiri dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan ataupun dari kekuasaan legislatif. Meski presiden disyaratkan hanya dapat turut campur demi kepentingan negara dan bangsa yang lebih besar, UU ini tidak memberikan definisi dan batasan yang dimaksud, sehingga membuka peluang terhadap interpretasi sepihak dari pemerintah yang berkuasa saat itu.

Kekuasaan kehakiman telah ditempatkan menjadi bagian dari instrumen kekuasaan pemerintahan negara dan sebagai alat revolusi. Tidak pula memiliki wewenang untuk melakukan *judicial review* terhadap produk legislatif, baik terhadap undang-undang maupun peraturan yang lebih rendah dari undang-undang. Kondisi demikian jelas tidak sesuai, bahkan bertentangan dengan prinsip kekuasaan kehakiman sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 24 dan 25 UUD 1945.

UU No. 13 Tahun 1965

Untuk menjabarkan lebih lanjut dari UU No. 19 Tahun 1964 tersebut di atas, maka Pemerintah dan DPR membuat Undang-Undang Tentang Pengadilan dalam Lingkungan

Peradilan Umum dan Mahkamah Agung, yakni UU No. 13 Tahun 1965 yang terdiri dari 7 bab dan 72 pasal. UU ini mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan susunan, kekuasaan, kedudukan dan administrasi dari para hakim dan badan-badan pengadilan, mulai dari tingkat paling bawah sampai pada tingkat tertinggi.

Sifat penjabaran dari UU No. 13 Tahun 1965 ini terhadap UU No. 19 Tahun 1964 terlihat dari beberapa hal. *Pertama*, UU No. 13 Tahun 1965 menegaskan bahwa harus dibuang jauh-jauh jiwa liberalisme, individualisme, feodalisme dan kolonialisme sesuai dengan sifat-sifat hukum Indonesia. *Kedua*, kekuasaan kehakiman bukanlah kekuasaan yang merdeka dari kekuasaan pemerintahan negara.⁴¹ Hal mana dapat dilihat dalam bagian Penjelasan UU No. 13 Tahun 1965 yang antara lain menyebutkan bahwa, asas yang menyatakan hakim adalah tidak berpihak, merdeka dari pengaruh instansi atau pihak manapun, tidak dapat dipertahankan lagi dan telah dikubur.

Ketentuan agar kekuasaan kehakiman berpihak pada kepentingan kekuasaan pemerintahan negara, dipertegas lagi dalam Pasal 6 ayat (1) UU No. 13 Tahun 1965 itu dengan menyatakan, "*Hakim sebagai alat revolusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dengan*

⁴¹ Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, ELSAM, Jakarta, 1997, hal. 258.

mengintegrasikan diri ke dalam masyarakat sehingga benar-benar mewujudkan fungsi hukum sebagai pengayoman". Sedangkan Pasal 6 ayat (2) menegaskan, "*Politik yang wajib diikuti dan diamalkan oleh hakim adalah politik pemerintah yang dilakukan berdasarkan Pancasila, Manipol/Usdek dan pedoman-pedoman pelaksanaannya*"

Tidak seperti UU No. 19 Tahun 1964 yang tidak memberikan batasan mengenai boleh turun atau ikut campurnya presiden dalam kekuasaan kehakiman, maka dalam UU No. 13 Tahun 1965 ini ada penjelasannya. Disebutkan, bahwa yang dimaksud dengan turun tangan presiden adalah demi kepentingan negara yang lebih besar, Presiden/Pemimpin Besar Revolusi dapat menghentikan perkara seseorang yang sedang diperiksa dalam sidang pengadilan.

Terdapat perbedaan pengertian antara *turun tangannya* presiden dengan pengertian *campur tangan* presiden. Turun tangannya presiden dalam urusan pengadilan biasanya mengenai beberapa hal dari pengadilan, misalnya yang berkaitan dengan susunan pengadilan, penunjukan pengadilan lain atau tambahan-tambahan hakim. Sedangkan campur tangan presiden dalam urusan pengadilan adalah dalam hal presiden meminta agar pemeriksaan pengadilan dihentikan.

Dalam UU ini juga tidak diatur mengenai kewenangan *judicial review* atau hak uji oleh Mahkamah Agung. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari kedudukan kekuasaan kehakiman yang hanya sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan negara. Program pemerintah dalam bidang hukum adalah bagaimana menjadikan hukum sebagai instrumen untuk mencapai revolusi, dengan demikian kewenangan *judicial review* dalam pembatalan sebuah produk hukum dari pemerintah misalnya, dianggap dapat menghambat pelaksanaan revolusi tersebut.

Sejarah ketatanegaraan Indonesia kemudian mencatat bahwa, Orde Lama di bawah Presiden Soekarno tidak bertahan lama dan beralih kepada Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto. Orde Baru ini memiliki tekad untuk kembali melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Segala produk hukum dan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan UUD 1945, ditinjau kembali. Dan UU No. 19 Tahun 1964 serta UU No. 13 Tahun 1965 termasuk yang dinyatakan tidak berlaku lagi, menyusul dibentuknya undang-undang baru.

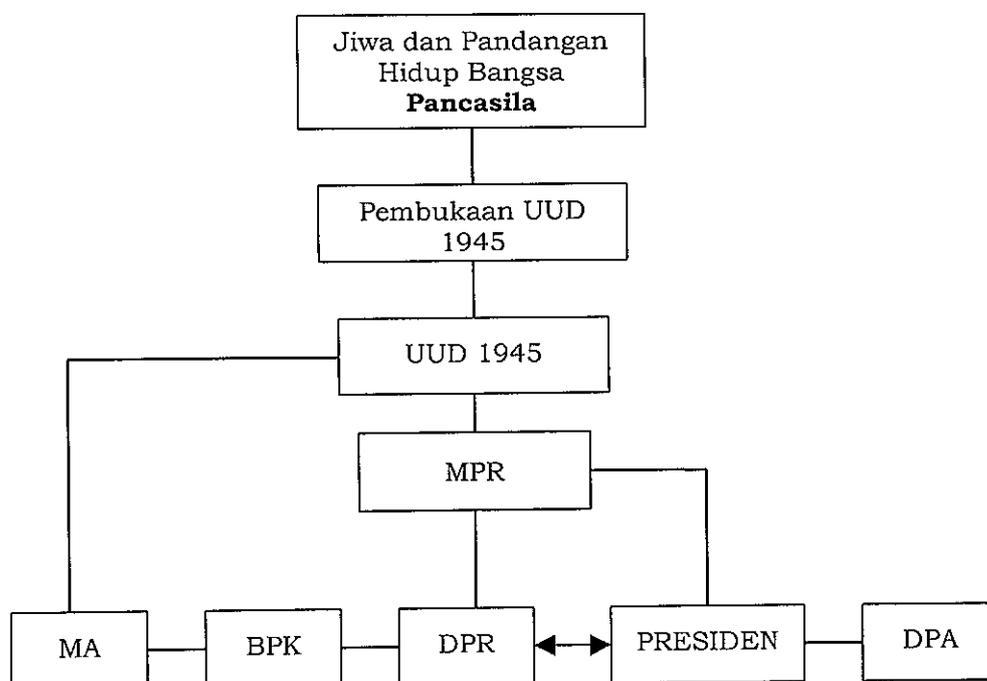
UU No. 14 Tahun 1970

Berdasarkan Tap MPRS No. XIX/MPRS/1966 Tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislatif Negara di Luar

Produk MPRS yang Tidak Sesuai dengan UUD 1945 jo. Tap MPRS No. XXXIX/MPRS/1968 Tentang Pelaksanaan Tap MPRS No. XIX/MPRS/1968, Pemerintah bersama-sama dengan DPRGR mengadakan peninjauan kembali terhadap berbagai produk legislatif yang berbentuk undang-undang dan perppu yang memuat materi yang bertentangan dengan UUD 1945.

Selain itu, terdapat pula Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPRGR Mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundangan RI. Memorandum DPRGR tanggal 9 Juni 1966 itu juga mengajukan konsep yang bersifat *interpretatif* mengenai skema susunan kekuasaan dalam negara Indonesia. Berikut bagan skema yang dimaksud:

SKEMA SUSUNAN KEKUASAAN DALAM NEGARA INDONESIA



Menindaklanjuti Tap MPRS No. IXI/MPRS/1966 di atas, pada tanggal 17 Desember 1970 resmi diberlakukan Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, menyusul tidak diberlakukannya dua undang-undang terdahulu, yakni UU No. 19 Tahun 1964 dan UU No. 13 Tahun 1965.

UU No. 14 Tahun 1970 ini lahir di tengah kevakuman hukum, sedangkan sementara itu muncul suara-suara dari mahasiswa dan masyarakat yang terus menuntut tegaknya negara hukum dan konstitusionalisme. Oleh karena itu, dalam UU tentang kekuasaan kehakiman yang baru ini, sedapat mungkin diusahakan masuknya dasar-dasar bagi penyelenggaraan peradilan dan ketentuan-ketentuan pokok mengenai hubungan peradilan dengan lembaga-lembaga negara lainnya dan dengan pencari keadilan, yang sejalan dengan UUD 1945.

Semangat pembentukan UU No. 14 Tahun 1970 ini adalah semangat untuk menegakkan tertib sosial, termasuk stabilitas politik sebagai prasyarat untuk suksesnya pelaksanaan program-program politik pembangunan pemerintah, dan kekuasaan kehakiman ditempatkan sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan negara guna melaksanakan tugas tersebut. Dengan demikian terlihat, ada nuansa politik yang kental yang melatarbelakangi

pembentukan UU Kehakiman, yang dalam sejarah perkembangannya justru sangat mendominasi pelaksanaan kekuasaan kehakiman itu.

Dalam UU yang terdiri dari 8 bab dan 42 pasal ini, konsep kekuasaan kehakiman sedikit lebih banyak memperoleh penjelasan daripada undang-undang terdahulunya. Dalam Pasal 1 diberikan definisi mengenai kekuasaan kehakiman itu, yakni : *kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.*

Semangat yang terpancar dari UU ini adalah adanya pengakuan kemerdekaan dan atau kemandirian kekuasaan kehakiman dalam menjalankan fungsinya. Artinya, kekuasaan kehakiman ini tidak lagi tergantung dan mendapat pengaruh dari kekuasaan eksekutif sebagaimana halnya yang terjadi pada masa Orde Lama.

Hal ini seperti yang diatur dalam Pasal 4 ayat (3) yang berbunyi : *"Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak-pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal tersebut dalam Undang-Undang Dasar"*. Pada bagian Penjelasannya ditambahkan, *"..tidak dapat dibenarkan adanya tekanan-tekanan atau pengaruh-pengaruh dari luar*

yang akan menyebabkan para hakim tidak bebas lagi dalam mengambil keputusan yang seadil-adilnya”

Meski tidak secara tegas memberi batasan apa yang dimaksud dengan ‘segala campur tangan’ itu, makna yang dapat diambil adalah melarang semua campur tangan dari pihak lain di luar kekuasaan kehakiman. Dengan demikian, konsep kekuasaan kehakiman menurut UU No. 14/1970 ini dikembangkan untuk terciptanya suatu kekuatan yang lebih merdeka dan mandiri.

Selanjutnya penegasan tentang kemandirian kekuasaan kehakiman dikemukakan juga dalam berbagai ketentuan perundang-undangan yang mengatur badan-badan peradilan, yakni UU No. 15 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung dan UU No. 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum, demikian juga dalam UU No. 5 Tahun 1985 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama. Secara sepintas, semua ketentuan dalam undang-undang itu memang telah menggambarkan tekad Orde Baru untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945.⁴²

Sebagaimana telah disinggung di atas, kondisi sosial politik kenegaraan saat itu telah menempatkan kekuasaan kehakiman sebagai pendukung bagi suksesnya pelaksanaan

⁴² Yusril Ihza Mahendra, *Adakah Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman?*, makalah dalam Seminar Nasional Tentang *Kekuasaan Kehakiman dan Sistem Peradilan di Indonesia*, diselenggarakan oleh FH UNDIP, Semarang, 20 Nopember 1996, hal. 6.

program-program politik pembangunan pemerintah. Ini artinya, kekuasaan kehakiman secara langsung dan tidak langsung 'diberdayakan' pemerintah guna menopang jalannya pembangunan. Di satu sisi hal ini terlihat wajar, oleh karena pembangunan dalam suatu negara seyogyanya didukung oleh segenap unsur dalam negara itu sendiri.

Namun sejarah mencatat, di sisi lain, dalam pelaksanaannya, kekuasaan kehakiman itu justru sangat didominir oleh kepentingan politik pemerintah sehingga mengaburkan dan jauh dari semangat awal pembentukan UUnya (UU No. 14 Tahun 1970) itu sendiri. Pengakuan adanya kemerdekaan bagi kekuasaan kehakiman itu kemudian tidak berlangsung sebagaimana yang diharapkan. Artinya, pelaksanaan kemerdekaan dan kemandirian kekuasaan kehakiman itu tidak berjalan utuh dan penuh, bahkan cenderung dikebiri oleh kekuasaan pemerintah.

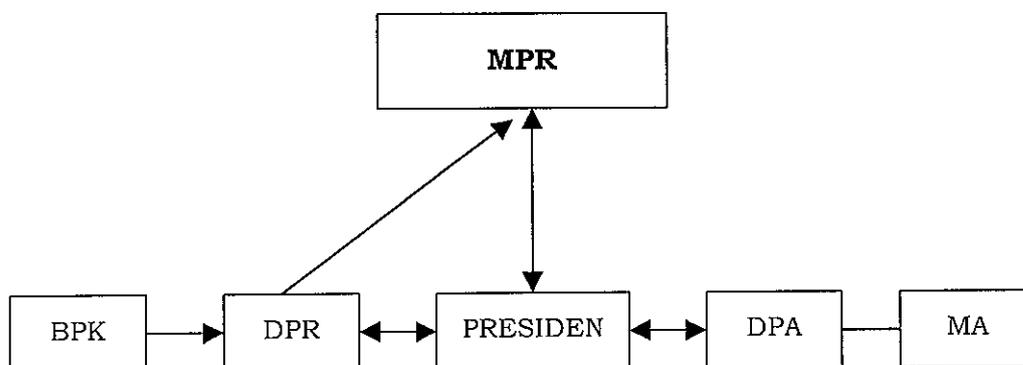
Banyak hal dari amanat mengenai spirit atau jiwa dari pembentukan kekuasaan kehakiman sebagaimana yang tercantum dalam UUD 1945, yang tidak terealisasi dengan sesungguhnya. Bahkan konsep mengenai kekuasaan kehakiman itu sendiri juga mengalami penyempitan arti, sehingga tugas dan fungsi (penyelenggara) kekuasaan kehakiman itu semakin jauh dari cita-cita untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

C. Kedudukan Mahkamah Agung Sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman

Kekuaasaan kehakiman dalam artinya yang luas, utuh dan merdeka, oleh UUD 1945 diserahkan kepada Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman sebagai pelaku kekuasaan kehakiman. Hal ini sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 24 UUD 1945, yang selengkapnya berbunyi: *"Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang"*

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Mahkamah Agung mempunyai kedudukan yang sejajar dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya yakni Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945, baik dalam pasal-pasalnya maupun dalam penjelasannya, hubungan kekuasaan atau hubungan tata kerja antara lembaga-lembaga negara tersebut dapat digambarkan dalam bagan di bawah ini :

HUBUNGAN TATA KERJA ANTAR LEMBAGA NEGARA



Dalam keseajarannya dengan lembaga-lembaga tinggi negara lain, Mahkamah Agung mempunyai kedudukan tersendiri, yakni sebagai *lembaga yudikatif tertinggi*. Dikatakan mempunyai kedudukan tersendiri, disebabkan Mahkamah Agung terlepas dari pengaruh kekuasaan lembaga-lembaga negara lainnya. Tidak satu lembaga pun yang dapat mencampuri integritas kewenangan Mahkamah Agung. Jadi, meski sejajar dengan lembaga-lembaga yang lain, namun kedudukan lembaga ini bersifat *independen*.

Lebih lanjut penegasan Mahkamah Agung sebagai lembaga tinggi negara ditentukan secara jelas dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung sebagai berikut:

Mahkamah Agung adalah Lembaga Tinggi negara sebagaimana dimaksudkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia Nomor III/MPR/1978

Kemudian dalam Pasal 2-nya disebutkan bahwa:

Mahkamah Agung adalah Pengadilan Negara Tertinggi dari semua lingkungan peradilan, yang dalam melaksanakan tugasnya terlepas dari pengaruh pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain

Dengan demikian sangat jelas dan kuat, bahwa Mahkamah Agung dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan lembaga tinggi negara yang independen, yang tidak dapat diintervensi kewenangannya oleh pemerintah termasuk pihak-pihak lain yang bermaksud mempengaruhi pelaksanaan tugas peradilan di bawah Mahkamah Agung.

Sebagai Lembaga Tinggi Negara sebagaimana yang ditegaskan dalam Tap MPR No. III/MPR/1978 di atas, dinyatakan pula bahwa :

- a. Mahkamah Agung adalah badan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang dalam pelaksanaan tugasnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lainnya;
- b. Mahkamah Agung dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum, baik diminta maupun tidak diminta, kepada lembaga-lembaga tinggi negara;
- c. Mahkamah Agung dapat memberikan nasehat hukum kepada Presiden/Kepala Negara untuk pemberian/-penolakan grasi;
- d. Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan-peraturan perundangan di bawah undang-undang.

Tugas dan kewenangan seperti disebutkan dalam TAP MPR No. III/MPR/1978 ini diatur lebih rinci dalam **Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985** Tentang Mahkamah Agung, terutama dalam Bab III mengenai Kekuasaan Mahkamah Agung.

Seperti telah disebut di atas, posisi Mahkamah Agung memperoleh pengukuhan dari UUD 1945 adalah terkait erat dengan kedudukannya sebagai pelaku kekuasaan kehakiman. Ini

berarti, Mahkamah Agung adalah pemegang otorita tunggal bagi pelaksanaan kekuasaan kehakiman itu dalam negara. Badan-badan kehakiman yang lain (sebagaimana lebih lanjut disebut dalam Pasal 24 UUD 1945) berada di bawah Mahkamah Agung, sebagai bagian dari Mahkamah Agung.

Dalam Pasal 2 ayat (1) UU No.14 Tahun 1970 disebutkan, penyelenggaraan kekuasaan kehakiman diserahkan kepada Badan-badan peradilan. Pada Pasal 10 ditegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara. Adapun Mahkamah Agung dinyatakan sebagai Pengadilan Negara Tertinggi (Pasal 10 ayat 2).

Meski demikian, ada pendapat yang menyatakan bahwa 'lain-lain badan kehakiman' yang dimaksud dalam Pasal 24 UUD 1945 itu sesungguhnya meliputi **semua badan penegak hukum**, seperti kejaksaan, kepolisian, penasehat hukum, notaris dan lembaga pemasyarakatan.⁴³ Kesemua instansi itu harus merupakan satu kesatuan dalam sistem kekuasaan kehakiman, sebagaimana yang dimaksud UUD 1945.

Sedangkan menurut Paulus Effendie Lotulung ⁴⁴, lain-lain badan kehakiman yang dimaksud Pasal 24 UUD 1945 itu adalah badan peradilan selain Mahkamah Agung, yang menurut undang-

⁴³ A. Mukti Arto, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, hal. 155.

⁴⁴ Paulus Effendie Lotulung, *Laporan Akhir Tim Perumusan Harmonisasi Hukum Tentang Kekuasaan Kehakiman*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Depkeh RI, 1997/1998, hal. 40.

undang ditunjuk dan diberi wewenang melakukan kekuasaan kehakiman. Misalnya, badan peradilan umum, badan peradilan tata usaha negara, badan peradilan agama, yang kedudukannya berada di bawah Mahkamah Agung. Ditambahkan, lain-lain badan kehakiman itu diberi wewenang melakukan kekuasaan kehakiman adalah sebagai akibat masih terdapatnya *pluralisme* peradilan sisa zaman Kolonial Belanda yang mempengaruhi penyusunan UUD 1945.

Kedudukan, tugas dan fungsi Mahkamah Agung itu selanjutnya diatur dalam UU No. 14 Tahun 1985. Mahkamah Agung Indonesia dalam sejarahnya merupakan kelanjutan dari "*Het Hoogerechts hof vor Indonesie*", yakni hakim kasasi terhadap putusan-putusan Raad van Justitie. Setelah Indonesia merdeka, keberadaan lembaga ini tetap dipertahankan dan diberlakukan sebagai Lembaga Negara Republik Indonesia, berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang menetapkan bahwa: "*Segala Badan Negara dan Peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut UUD 1945*". Ketentuan Aturan Peralihan ini disepakati dalam sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945, dan belakangan berdasarkan KMA No. KMA/043/SK/VIII/1999, hari jadi Mahkamah Agung ditetapkan tanggal 19 Agustus 1945.

Namun, konsep kekuasaan kehakiman yang telah diberi arti secara sempit dan terbatas menjadi sekedar melaksanakan

masalah praktek di pengadilan sehari-hari, telah mengakibatkan pula kedudukan Mahkamah Agung lebih sekedar sebagai pengadilan puncak yang menyelesaikan perkara-perkara di tingkat kasasi. Peran dan fungsi lain yang sesungguhnya menjadi hak dan tanggungjawab Mahkamah Agung selaku penyelenggara kekuasaan kehakiman tidak dapat dijalankan.

Bahkan, penyelenggaraan proses penegakan hukum yang dilakukan melalui sistem peradilan pidana pun juga tidak dijadikan sebagai otoritas tertinggi dan di bawah kepemimpinan Mahkamah Agung. Tidak ada 'kelebihan' atau penempatan yang semestinya diberikan kepada Mahkamah Agung selaku penyelenggara kekuasaan kehakiman yang diberikan UUD, dibandingkan dengan lembaga-lembaga lain yang juga 'bergerak' dan menjadi bagian dari unsur penegak hukum.

D. Pengertian dan Konsep Sistem Peradilan Pidana di Indonesia

1. Pengertian Sistem Peradilan Pidana

Menurut Hart, perkembangan teori hukum memang banyak membantu manusia untuk memahami esensi hukum, tetapi bersamaan dengan itu teori hukum juga telah mengaburkan makna keseluruhan dari hukum itu.⁴⁵ Dari pandangan tersebut, tercermin betapa pentingnya peng-

⁴⁵ Hart, *The Concept of Law*, dalam Charles Himawan, *Filsafat Hukum*, Program Pascasarjana UI, Jakarta, hal. 10.

gambaran hukum secara keseluruhan untuk memudahkan menempatkan hukum sebagaimana seharusnya.

Proses penegakan hukum merupakan suatu rangkaian kerja dari beberapa sub-sistem yang mendukung terwujudnya sistem penegakan hukum secara keseluruhan. Pengertian sistem membawa makna adanya suatu pendekatan yang *sistemik*, yang berarti menuntut keterpaduan dalam gerak dan langkah masing-masing sub-sistem ke arah tercapainya tujuan bersama.

Metode yang paling tepat digunakan untuk memahami sesuatu secara sistemik demikian adalah pendekatan, teori atau metodologi **sistem**. Pendekatan sistem ini memiliki kemampuan untuk menggambarkan keutuhan karakteristik suatu objek, serta lebih mudah untuk menganalisanya. Penekanannya adalah pada faktor keberhubungan suatu objek secara internal dan eksternal.

Dengan menggunakan teori sistem atau keseluruhan (*wholes*), kita dapat mempelajari sesuatu yang bagian-bagiannya tidak dapat dipisahkan, dan apabila dipaksakan pemisahannya akan mengakibatkan lenyapnya makna masing-masing bagian yang dipisahkan itu. Bertalanffy mendefinisikan sistem sebagai "*a complex of elements in mutual interaction*" Oleh Anatol Rapport dipertegas lagi dengan menyatakan bahwa:

*"whole which functions as a whole by virtue of the interdependence of its parts is called a system"*⁴⁶

Dengan kata lain, pendekatan sistem adalah pendekatan yang mempergunakan segenap unsur yang terlibat di dalamnya sebagai suatu kesatuan dan saling berhubungan (interelasi) serta saling mempengaruhi satu sama lain. Formulasi dasar atau ciri dari suatu kesatuan (sistem) itu adalah:

- a. sistem adalah suatu kompleksitas elemen yang terbentuk dalam satu kesatuan interaksi (proses);
- b. masing-masing elemen terikat dalam satu kesatuan hubungan yang satu sama lain saling bergantung (*interdependence of its parts*);
- c. Kesatuan elemen yang kompleks itu membentuk satu kesatuan yang lebih besar, yang meliputi keseluruhan elemen pembentuknya itu (*the whole is more than the sum of its parts*);
- d. Keseluruhan itu menentukan ciri dari setiap bagian pembentuknya (*the whole determines the nature of its parts*);
- e. Bagian dari keseluruhan itu tidak dapat dipahami jika ia dipisahkan, atau dipahami secara terpisah dari keseluruhan itu (*the parts cannot be understood if considered in isolation from the whole*);
- f. Bagian-bagian itu bergerak secara dinamis secara mandiri atau secara keseluruhan dalam keseluruhan (sistem) itu.⁴⁷

Proses penegakan hukum yang pada dasarnya adalah proses menegakkan sistem hukum, penggunaan metode atau pendekatan sistem merupakan alternatif pilihan yang dirasa paling memadai. Dalam bagian awal tulisan telah diuraikan

⁴⁶ DC Phillips, *Holistic Thought in Social Science*, Stanford University Press, California, 1988, hal. 60.

⁴⁷ Lili Rasjidi dan IB. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Penerbit PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hal. 43-44.

bahwa, kekuasaan kehakiman identik dengan kekuasaan menegakkan hukum, adapun sistem kekuasaan kehakiman di bidang hukum pidana pada hakekatnya identik pula dengan sistem peradilan pidana.

Terkandungnya beberapa faktor/bagian dalam pengertian sistem membawa pemahaman bahwa peradilan pidana itu merupakan proses bekerjanya beberapa (bagian) lembaga penegak hukum. Dalam proses penegakan hukum, unsur-unsur tersebut meliputi: kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan.⁴⁸

Proses yang berlangsung secara berurutan dan berkesinambungan itu berada dalam suatu sistem, sehingga masing-masing lembaga merupakan sub-sistem yang saling berhubungan dan terkait satu sama lain. Bekerjanya komponen atau sub-sistem yang dimaksud di dalam sistem peradilan pidana dijelaskan oleh Alan Coffey sebagai berikut:

*"Criminal justice can function systematically only to the degrees that each segment of the system takes into account all other segments. In other words, the system is no more systematic that the relationships between Police and Prosecution, Police and Court Prosecution and Corections, Corections and Law, and so forth. In the absence of functional relationships between segments, the criminal justice system is vulnerable to fragmentation and in effectiveness"*⁴⁹

⁴⁸ Romli Atmasasmita., *Op.Cit.*, hal. 39.

⁴⁹ Alan Coffey, *An Introduction To The Criminal Justice and Process*, dalam M. Faal, *Penyaringan Perkara Pidana oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1991, hal. 25.

Remington dan Ohlin mengemukakan bahwa "*criminal justice system* dapat diartikan sebagai pemakaian pendekatan sistem terhadap mekanisme administrasi peradilan pidana, dan peradilan pidana sebagai suatu sistem merupakan hasil interaksi antara peraturan perundang-undangan, praktek administrasi dan sikap atau tingkah laku sosial. Pengertian sistem ini sendiri mengandung implikasi suatu proses interaksi yang dipersiapkan secara rasional dengan cara efisien untuk memberikan hasil tertentu dengan segala keterbatasannya".⁵⁰

Sedangkan Mardjono Reksodipoetro memberikan batasan yang dimaksud dengan sistem peradilan pidana itu sebagai "*sistem pengendalian kejahatan yang terdiri dari lembaga-lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan pemasyarakatan terpidana*".⁵¹ Oleh Ali Said, khusus untuk Indonesia, ingin ditambahkan dengan lembaga 'masyarakat' dan 'penasehat hukum' sebagai bagian dari unsur-unsur sistem tersebut.⁵²

Dengan demikian, dapatlah dilihat bahwa lembaga-lembaga yang berada dalam sistem peradilan pidana itu bergerak dalam lingkup tugas yang berbeda meskipun tujuan

⁵⁰ Romli Atmasasmita., *Op. Cit.* hal. 14.

⁵¹ Mardjono Reksodipoetro, *Sistem Peradilan Pidana di Indonesia (Melihat kepada Kejahatan dan Penegakan Hukum dalam Batas-Batas Toleransi)*: Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap pada Ilmu Hukum pada FH UI, 1993, hal. 1.

⁵² Ali Said, *Adress of The Minister of Justice of The Republic of Indonesia Before The UNAFEI Seminar on The Prevention of Crime and Treatment of Offenders*, Keynote Adress, Jakarta, 13 Januari 1984, hal. 6.

akhirnya sama yakni penegakan hukum secara keseluruhan. Lingkup tugas itu adalah penyidikan, penuntutan, pemidanaan dan pelaksanaan/eksekusi pidana. Sistem peradilan pidana itulah yang menjadi perhatian atau porsi terbesar dari pemahaman banyak orang mengenai pengertian kekuasaan kehakiman selama ini.

Paling tidak, dalam sistem penyelenggaraan pidana atau *system of administration of criminal justice system* itu menyangkut 3 (tiga) hal pokok, yaitu: siapa yang melakukannya (subjek), apa yang dilakukannya (bidang atau kompetensi) dan bagaimana cara melakukannya (proses atau mekanisme).⁵³ Pelaksanaan dari ketiga hal tersebut akan sangat mempengaruhi tingkat keberhasilannya.

2. Pendekatan Terpadu dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia

Suatu sistem yang dimaksudkan sebagai satuan yang lebih besar yang meliputi beberapa unsur di dalamnya, jelas menghendaki adanya jalinan kebersamaan, keserasian, dan keterpaduan. Seperti yang dikatakan Muladi, dalam istilah *system* seharusnya sudah terkandung keterpaduan (*integration and coordination*) disamping karakteristik yang lain seperti

⁵³ Pusat Studi Peradilan Pidana Indonesia dan Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Setjen DPR RI, *Upaya Mengefektifkan Sistem Peradilan Pidana Terpadu (Sumbangan Pemikiran bagi Komisi II DPR RI)*, 2001, hal. 8.

adanya tujuan-tujuan yang jelas dari sistem, proses, sistem kontrol yang efektif dan sebagainya.⁵⁴

Dengan demikian, pendekatan keterpaduan (*integrated approach*) sesungguhnya merupakan pengembangan dan penegasan dari konsep dasar sistem itu sendiri. Artinya, dalam pengertian sistem itupun telah bermakna adanya integrasi atau keterpaduan. Tidak dapat diharapkan sistem akan bekerja dengan baik apabila tidak ada keterpaduan dalam kegiatan unsur-unsurnya.

Jepang pernah dianggap sebagai "*one of successful models of an integrated approach*" karena keberhasilannya dalam pengungkapan perkara yang tinggi (*high clearance rate*) di kepolisian dan angka penghukuman yang tinggi (*high conviction rate*) di pengadilan. Keterpaduan sistem peradilan pidana di Jepang itu diibaratkan sebagai "*a chain of gears, and each of them should be precise and tenacious in maintaining good combination with each other*".⁵⁵

Muladi mengemukakan bahwa makna *integrated criminal justice system* adalah sinkronisasi atau keserampakan dan keselarasan dalam arti sinkronisasi *struktural, subtansial* dan

⁵⁴ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1995, hal. 1.

⁵⁵ Laporan Singkat Seminar Bersama UNAFEI Jepang - BABINKUMNAS Dep. Kehakiman RI "*Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan Pelanggar Hukum*", Jakarta, 13-21 Januari 1984, dalam *Majalah Hukum Nasional* BPHN Dep. Kehakiman, No. 1, 1985, hal. 86. Lebih lanjut dilaporkan bahwa keberhasilan Jepang tersebut disebabkan karena penyidikan yang efisien, partisipasi masyarakat yang aktif, kerajinan para penegak hukum dan kecenderungan mereka mengejar kebenaran material (*substantial truth*) dalam setiap perkara. Yang terakhir ini dinamakan "*precise justice*" (keadilan yang cermat).

kultural. Segala sesuatu yang dinamakan sistem akan selalu mengandung karakteristik terpadu, dengan indikator :

- a. Berorientasi pada tujuan (*purposive behavior*);
- b. Menyeluruh daripada sekedar penjumlahan bagian-bagiannya (*wholism*);
- c. Sistem selalu berinteraksi dengan sistem yang lebih besar (*openness*);
- d. Operasionalisasi bagian-bagiannya menciptakan sistem nilai tertentu (*transformation*);
- e. Antar bagian sistem harus cocok satu sama lain (*interrelatedness*);
- f. Adanya mekanisme kontrol dalam rangka pengendalian secara terpadu (*control mechanism*).⁵⁶

Apabila keterpaduan dalam bekerjanya sistem tersebut tidak berjalan, maka terdapat 3 (tiga) kerugian yang diperkirakan terjadi:

- a. Kesukaran dalam menilai sendiri keberhasilan atau kegagalan masing-masing instansi, sehubungan dengan tugas mereka bersama;
- b. Kesulitan dalam memecahkan sendiri masalah-masalah pokok masing-masing instansi (sebagai sub-sistem dari sistem peradilan pidana);
- c. Karena tanggungjawab masing-masing instansi sering kurang jelas, maka setiap instansi tidak terlalu memperhatikan efektifitas menyeluruh dari sistem peradilan pidana.⁵⁷

⁵⁶ Muladi, *Op.Cit.*, hal. 119.

⁵⁷ Mardjono Reksodipoetro, *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*, Kumpulan Karangan buku ketiga, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, Jakarta, 1994, hal. 85.

Ketiadaan atau kurangnya keterpaduan dalam penyelenggaraan sistem peradilan pidana itu akan terukur atau paling tidak terlihat dari angka kejahatan yang tidak menurun dan dilakukan oleh pelakunya secara berulang. Setiap unsur tidak atau kurang memperhitungkan unsur-unsur lainnya, sehingga hubungan yang timbul tidaklah fungsional. Hal ini berarti, terdapat fragmentasi dan ketidakefektifan dalam sistem tersebut.⁵⁸ Fragmentasi yang bersifat mutlak pada suatu sistem akan mengurangi fleksibilitas sistem, dan pada gilirannya bahkan akan menjadikan sistem tersebut secara keseluruhan disfungsional.⁵⁹

Indonesia menganut sistem peradilan pidana yang dinamakan sistem peradilan pidana terpadu. Dalam keterpaduan sistem peradilan pidana sebagaimana dimaksud, masing-masing kewenangan atau lembaganya tetap memiliki otoritas, manajemen dan kebijakan sendiri-sendiri yang diwujudkan dalam masing-masing perundangan yang berbeda. Dalam kedudukan demikian, tidak ada penegasan unsur atau badan mana yang bertindak sebagai pucuk pimpinan dari keseluruhannya atau *top manager/leader*, sehingga yang ditonjolkan adalah kesetaraan dan kesejajaran dari tiap unsur.

⁵⁸ Alan Covey, Edward Eldefonso and Walter Hartinger, *An Introduction to The Criminal Justice System and Process*, New Jersey: Prentice Hall, 1982, hal. 82.

⁵⁹ Muladi., *Op. Cit.*, hal. 120.

Kesetaraan tiap unsur dalam sistem peradilan pidana di Indonesia itu, paling tidak terlihat dengan pembentukan **Forum Makehjapol** (Mahkamah Agung, Kehakiman, Kejaksaan dan Kepolisian). Konsep awal pembentukan forum ini adalah *konsultasi* dan *koordinasi* dari setiap unsur, yang bertujuan untuk menyusun landasan-landasan hukum yang memungkinkan pelaksanaan proses peradilan yang terpadu.⁶⁰

Dalam perkembangannya, kesetaraan yang terlihat dalam wujud forum tersebut menimbulkan pro dan kontra karena dianggap dapat menciptakan kolusi dalam penanganan perkara-perkara tertentu. Lebih dari itu, forum Makehjapol telah memposisikan Mahkamah Agung yang merupakan lembaga tinggi negara dalam kedudukan yang tidak sebagaimana mestinya.

Sistem peradilan pidana Indonesia yang berlandaskan Undang-Undang No. 8 Tahun 1981, memiliki 10 (sepuluh) asas⁶¹, namun dalam prakteknya kesepuluh asas tersebut sudah dikikis secara sistematis dan berkesinambungan, sehingga yang tampak saat ini hanyalah retorika mengenai asas-asas, bukan lagi realita dari asas-asas tersebut.⁶²

Penilaian yang hampir sama terhadap sistem peradilan pidana di Indonesia juga pernah diberikan atas laporan MR. P.

⁶⁰ Ali Said, *Op. Cit.*, hal. 6-7.

⁶¹ Lebih lanjut dapat dilihat dalam *Penjelasan Atas UU No. 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana*.

⁶² Romli Atmasasmita., *Op. Cit.*, hal. 41.

Koojimans (*Special Repporteur* yang ditunjuk oleh *Commision on Human Rights*) sehubungan tuduhan terjadinya pelanggaran hak-hak asasi manusia.⁶³ Dari kesembilan butir penilaian tersebut, intinya adalah belum terkoordinirnya unsur-unsur dalam sistem peradilan pidana di Inonesia, baik aspek administrasi peradilan, penegasan pembagian kewenangan atau lingkup tugas maupun konsistensi dan sinkronisasi antarperaturan yang ada.

Kenyataan tersebut paling tidak telah menggambarkan bahwa pelaksanaan sistem peradilan di Indonesia tidak berjalan baik, sehingga menimbulkan banyak permasalahan dalam aspek penegakan hukum dalam masyarakat. Secara mendasar, Mardjono Reksodiputro mengemukakan 5 hal yang harus dibenahi dalam pelaksanaan sistem peradilan pidana (SPP) di Indonesia:

- a) Dalam hal keterpaduan, seharusnya setiap personel dalam SPP memahami bahwa SPP adalah sebagai bejana berhubungan yang terdiri dari tabung-tabung yang saling berhubungan, apabila ada sedikit tinta yang mencemari satu tabung maka tabung yang lain akan tercemar pula;
- b) Pentingnya setiap unsur dalam SPP melakukan kerjasama dalam mencapai tujuan bersama;
- c) Adanya ketidakpercayaan dalam masyarakat terhadap SPP;
- d) Mengenai bentuk SPP yang selama ini didominasi oleh Pengadilan (hakim);
- e) Terkotak-kotaknya SPP karena tidak adanya yang mengawasi.⁶⁴

⁶³ Lebih lanjut lihat pada Muladi, *Kapita Selektta Hukum Pidana*, Badan Penerbit UNDIP Semarang, 1995, hal.37.

⁶⁴ Disarikan dari Laporan Pusat Studi Peradilan Pidana Indonesia dan Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Setjen DPR RI., *Op. Cit.* hal. 29-30.

Inti dari evaluasi pelaksanaan sistem peradilan pidana di Indonesia selama ini adalah, ketidakpaduan antar sub-sistem yang ada. Meski masing-masing tetap menjalankan peran dan fungsinya, namun tidak adanya pemahaman yang menyeluruh sebagaimana inti dasar dari pendekatan sistem, menyebabkan mekanisme dan hasilnya juga tidak maksimal.

Kejahatan dan tingkah laku kriminal, meskipun dalam banyak hal bersifat *sosiologis* dan *psikologis*, banyak dipengaruhi juga oleh kerangka kelembagaan yang didalamnya diatur sistem peradilan pidana. Salah satu faktor mendasar yang menghalangi efektifitas sistem peradilan pidana adalah ketidakteraturan (*disarray*) di dalam sistem peradilan pidana yang ada. Unsur-unsur dari sistem peradilan pidana, yakni polisi, jaksa, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan, terlihat bekerja di dalam kotak mereka sendiri, jika tidak, konflik satu sama lain.⁶⁵

Akibatnya, pertanggungjawaban untuk efektivitas sistem peradilan pidana begitu lemahnya pada para pejabat dalam masing-masing komponen atas keseluruhan hasil dari sistem peradilan pidana. Terlebih lagi sering terjadi kurangnya usaha dari pejabat yang ada dalam tiap komponen untuk melakukan tindakan dalam rangka keberhasilan sistem peradilan pidana

⁶⁵ Topo Santoso, *Polisi dan Jaksa: Keterpaduan atau Pergulatan*, Depok: Studi Peradilan Pidana Indonesia, 2000, hal. 23.

secara menyeluruh. Pertanggungjawabannya lebih bersifat kelompok.

Mungkin saja masing-masing komponen tersebut secara individuil ataupun institusional mampu berfungsi dengan baik atau cukup efisien. Namun, belum tentu efisiensi masing-masing institusional itu dengan sendirinya menghasilkan efektivitas bagi sistem itu secara keseluruhan. Kombinasi antara efisiensi dan efektifitas dalam suatu sistem sangatlah penting.

Soerjono Soekanto juga mengingatkan bahwa faktor (aparatus/unsur) penegak hukum merupakan salah satu faktor penegakan hukum yang tidak bisa diabaikan, sebab mengabaikan faktor ini akan menyebabkan tidak tercapainya penegakan hukum yang diharapkan.⁶⁶

Oleh karena itu, dampak yang dirasakan oleh para pencari keadilan dan masyarakat pada umumnya adalah, penegakan hukum dan keadilan menjadi semakin sulit tercapai. Dan salah satu tuntutan terbesar yang diajukan rakyat seiring dengan bergulirnya Era Reformasi yakni, perbaikan-perbaikan menyeluruh terhadap penyelenggaraan sistem hukum. Sistem peradilan pidana merupakan salah satu aspek yang membutuhkan banyak sekali pembenahan, baik

⁶⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali, 1983, hal. 5.

dari segi struktur, substansi dan kultur dari unsur-unsur yang terkait di dalamnya.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Reorientasi Konsep Kekuasaan Kehakiman dalam Mewujudkan Penegakan Sistem Hukum Pidana yang lebih Ideal

Reformasi di bidang hukum yang banyak dituntut pada awal-awalnya, dinilai sebagian besar masyarakat berjalan *stagnan*. Sebagian kalangan lagi bahkan menganggap reformasi itu tidak pernah ada, yang ada sekedar meneruskan *status quo*. Namun demikian, ditengah buruknya citra penegakan hukum tersebut, realisasi dari kesatuan dari keseluruhan aspek penegakan hukum harus tetap terjalin guna membangun kembali cita hukum yang diharapkan masyarakat Indonesia.

Feodalisasi hukum yang berlebihan selama Orde Baru telah mengakibatkan penegakan hukum di Indonesia redup.⁶⁷ Oleh karenanya, reformasi di bidang hukum itu akan lebih bermakna apabila sasaran reformasi terlebih dahulu diarahkan pada persoalan prinsip dan hal-hal yang bersifat fundamental, oleh karena akan memberi ciri penentu dan karakteristik bagi penegakan hukum itu selanjutnya.

Saat ini, cita-cita yang menginginkan kekuasaan kehakiman yang bebas, merdeka dan mandiri merupakan cita-cita universal sebagaimana telah ditegaskan dalam *Basic Principles on the*

⁶⁷ Artidjo Alkostar, *Op. Cit.*, hal. 73.

Independence of Judiciary (1985), yang juga merupakan salah satu keputusan Konggres PBB ke-7 tentang *The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, di Milan.

Resolusi tersebut menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman yang bebas, merdeka dan mandiri adalah suatu proses peradilan yang bebas dari setiap pembatasan-pembatasan, pengaruh-pengaruh yang tidak proporsional, hasutan-hasutan, tekanan-tekanan, ancaman-ancaman atau campur tangan secara langsung atau tidak langsung dari setiap sudut kemasyarakatan, atau dengan alasan apapun.⁶⁸

Fokus yang menjadi inti permasalahan dan pembahasan tulisan ini adalah ketiadakejelasan konsep bagi pelaksanaan kekuasaan kehakiman, sehingga mengakibatkan penyelenggaraan (tugas dan fungsi) kekuasaan kehakiman itu menjadi tidak maksimal dan tidak memberikan hasil yang memuaskan bagi penegakan hukum dan keadilan secara keseluruhan.

Untuk dapat memahami secara jelas dan menyeluruh dari tulisan ini, maka terlebih dahulu akan dijabarkan makna atau arti dari tema tulisan ini. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua⁶⁹, **reorientasi** diartikan sebagai peninjauan kembali wawasan (untuk menentukan sikap, arah, tempat, dsb). Dengan demikian, terdapat suatu keadaan yang menginginkan adanya

⁶⁸ Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2001, hal. 3.

⁶⁹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Balai Pustaka, 1995, hal. 835.

peninjauan ulang/kembali atas sesuatu yang sebelumnya telah berlangsung, namun dirasa perlu dilakukan penyempurnaan atau perbaikan.

Kondisi tersebut selanjutnya berimplikasi pula terhadap peran dan kedudukan Mahkamah Agung selaku penyelenggara/pelaku kekuasaan kehakiman tersebut, khususnya dalam pelaksanaan Sistem Peradilan Pidana. Untuk dapat melakukan pengorientasian kembali terhadap penyelenggaraan kekuasaan kehakiman berikut kedudukan Mahkamah Agung, maka dasar pijakannya harus terlebih dahulu melihat kondisi atau gambaran umum terhadap konsep kekuasaan kehakiman yang berlangsung selama ini. Berikut analisisnya:

1. KONSEP KEKUASAAN KEHAKIMAN MENURUT UUD 1945

Hampir semua pakar hukum setuju bahwa salah satu akar negara hukum adalah diakuinya eksistensi kekuasaan kehakiman yang bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya. UUD 1945 juga menegaskan, kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka dan bebas dari kekuasaan eksekutif dan pengaruh kekuasaan lainnya.

Sehubungan dengan itu, pembicaraan mengenai kekuasaan kehakiman akan berhubungan dengan masalah dalam susunan ketatanegaraan. Apa yang merupakan susunan ketatanegaraan itu meliputi segala sesuatu yang berkaitan

dengan peraturan, susunan dan kedudukan lembaga-lembaga negara serta tugas-tugas wewenangnya. Dalam UUD 1945, apa yang disebut dengan susunan ketatanegaraan itu dapat dilihat pada ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang 6 (enam) lembaga negara, yakni lembaga tertinggi negara (MPR), Presiden, DPR, DPA, BPK dan MA.

Merujuk pada ketentuan UUD 1945 tersebut, terdapat 2 (dua) jenis kekuasaan dalam negara yang bersumber pada kedaulatan tertinggi di tangan rakyat. Kedaulatan itu adalah:

1. Kekuasaan Pemerintahan Negara, yaitu kekuasaan yang diberi tugas untuk mewujudkan dalam kenyataan konkret ketentuan hukum dasar melalui jalur politik dan pemerintahan yang harus dilakukan secara bersama-sama dengan cabang-cabang kekuasaan negara lainnya.⁷⁰ Hal ini diatur dalam Bab III Pasal 4, Pasal 5 dan seterusnya.
2. Kekuasaan kehakiman atau yudikatif, yakni kekuasaan negara yang diberi tugas untuk mewujudkan hukum dasar dalam kenyataan melalui jalur yuridis atau jalur hukum. Mengenai ini diatur dalam Bab IX Pasal 24 dan Pasal 25.

⁷⁰ Moh. Koesnoe, *Kedudukan dan Fungsi Kekuasaan Kehakiman Menurut UUD 1945*, makalah dalam *Sarasehan Kedudukan dan Fungsi Kekuasaan Kehakiman Menurut UUD 1945*, Jakarta, 18 Maret 1996, hal. 93.

Kedua jenis kekuasaan itulah yang disebut sebagai **dikhotomi** kekuasaan, dengan konsekuensi yuridisnya mengandung ajaran yang dalam ilmu hukum dikenal sebagai *distribution of power* dan *separation of power*. Adanya dikhotomi kekuasaan dalam UUD 1945 tersebut menunjukkan bahwa kita menganut ajaran **duo politico**, yang jelas tidak sama dengan ajaran **trias politica**.

Pemisahan, pembagian atau pembedaan kekuasaan negara yang tersebut diatur dan dibuktikan dengan adanya pengelompokan pengaturan dalam bab yang berbeda itu, yakni Bab III dan Bab IX. Hal ini menunjukkan bahwa UUD 1945 ingin menegaskan kewenangan bagi masing-masing kekuasaan untuk menjalankan tugas dan fungsinya.

Penjelasan Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945 semakin mengukuhkan bahwa kekuasaan pemerintahan negara **dilarang** mempengaruhi dan mencampuri kekuasaan kehakiman, kecuali yang diizinkan undang-undang. Penegasan semacam itu tidak ditemukan dalam pasal-pasal yang mengatur tentang cabang-cabang kekuasaan negara lainnya.

Bertitik tolak dari ketentuan UUD 1945 tersebut, kekuasaan kehakiman yang dikembangkan dalam negara Indonesia adalah kekuasaan yang **merdeka**, terlepas dari kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lainnya. Oleh karena itu, kekuasaan kehakiman harus memiliki kedudukan kuat, berwibawa dan mampu menyelesaikan semua

persengketaan dan permasalahan yang berakibat hukum antara sesama warga negara maupun antara warga negara dengan penguasa, dan secara objektif tidak memihak. Namun diingatkan oleh Bagir Manan, kehadiran kekuasaan kehakiman yang merdeka itu sesungguhnya tidak ditentukan oleh stelsel pemisahan atau pembagian kekuasaan, tetapi lebih sebagai suatu *conditio sine quanon* bagi terwujudnya negara berdasarkan atas hukum.⁷¹

Di dalam UUD 1945 memang tidak dijumpai secara tegas dan jelas apa yang dimaksud dengan kekuasaan kehakiman. Meski memiliki bab tersendiri, pada Pasal 24 UUD 1945 hanya secara singkat menyinggung pengaturan kekuasaan kehakiman itu, yakni:

- (1) *Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang*
- (2) *Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang*

Dengan demikian, dalam pasal tersebut kita juga tidak dapat melihat lebih jauh konsep kekuasaan kehakiman yang bagaimana yang ingin dikembangkan dalam mewujudkan dan menegakkan Negara Hukum Republik Indonesia.

⁷¹ Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, LPPM-UNISBA, 1995, hal. 7.

Meskipun UUD 1945 tidak memberikan penjelasan secara rinci dan tuntas (*uit-puttend*) tentang pengertian kekuasaan kehakiman sebagai salah satu kekuasaan negara, hal itu dapat ditelusuri dari konsep, ide dasar atau gagasan awal yang sesungguhnya dibuat dan dicita-citakan oleh para pendiri Republik (*the founding fathers*) terdahulu.

Telah banyak disebut, salah satu akar atau esensi dari negara hukum (atau negara yang berdasar hukum) adalah diakuinya eksistensi kekuasaan kehakiman. Jaminan demikian ini pula yang dipegang teguh dalam UUD 1945, yakni ingin mewujudkan cita negara hukum yang demokratis dan konstitusional. Secara yuridis konstitusional, ideologi negara hukum sesuai pula dengan penegasan butir pertama dari 7 (tujuh) aturan pokok sistem pemerintahan negara sebagaimana diatur dalam UUD 1945 yang berbunyi: *Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (rechtstaat)*.

Hal senada diungkap oleh Franz Magnis-Suseno dengan menyebut 4 (empat) syarat atau ciri penting negara hukum, yaitu:⁷²

- a. adanya asas legalitas
- b. adanya kebebasan dan kemandirian kekuasaan kehakiman, terutama dalam fungsinya untuk menegakkan hukum dan keadilan

⁷² Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hal. 158-160.

- c. adanya jaminan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia
- d. adanya pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi atau hukum dasar

Adapun sumber dari segala sumber hukum yang ada dalam negara Indonesia itu, telah disepakati bersama oleh para pendiri negara, adalah Pancasila. Ini bermakna, Pancasila telah menjadi cita hukum atau *rechtsidee* untuk mewujudkan negara Indonesia sebagai negara hukum, dan bukan negara yang berdasar kekuasaan semata. Dari cita hukum itulah kemudian disusun konsepsi tentang hukum dalam berbagai kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk hal yang mendasar seperti konsep kekuasaan kehakiman.

Dengan mencoba menggali gagasan-gagasan awal para pendahulu Republik ini, maka dapat ditarik suatu pemahaman bahwa, **(konsep) kekuasaan kehakiman sebagai pilar atau esensi utama dari adanya negara hukum Republik Indonesia, harus dijalankan dengan mengacu dan sekaligus untuk menegakkan Pancasila dan UUD 1945.** Atau dengan kata lain, kekuasaan kehakiman bukan bertugas mempertahankan berlakunya undang-undang, tetapi tugasnya ialah ***mempertahankan dan mewujudkan hukum dasar*** sebagai *rechtsidee* kita.⁷³

⁷³ Moh. Koesnoe, *Kedudukan dan Fungsi Kekuasaan Kehakiman Menurut UUD 1945*, dalam Purwoto S. Gandasubrata, *Renungan Hukum*, IKAHI MA, Jakarta, 1998, hal. 42.

Namun yang kemudian terjadi dan berkembang dalam praktek penyelenggaraan negara selama puluhan tahun ini adalah, *konsep kekuasaan kehakiman itu diatur serta dibentuk oleh pemegang kekuasaan yakni pemerintah*. Kepentingan kekuasaan telah menjadikan kekuasaan kehakiman memperoleh makna dan arti yang tidak lagi murni mengacu kepada amanat cita hukum yang sesungguhnya, melainkan lebih berorientasi pada kepentingan pemerintah. Ini berarti, kekuasaan kehakiman diposisikan tidak merdeka lagi.

Akibat lebih lanjut dari kondisi ini, berbagai aturan dan ketentuan yang dibuat dalam rangka menjalankan kekuasaan kehakiman selalu tidak mampu memberikan kekuasaan atau jaminan bagi pengembannya untuk dapat merealisasikan kekuasaan tersebut secara utuh, sebagaimana yang diamanatkan UUD 1945.

2. PELAKSANAAN KONSEP KEKUASAAN KEHAKIMAN MENURUT UNDANG-UNDANG NO. 14 TAHUN 1970

Dalam bagian bab sebelumnya telah diuraikan bahwa sejarah perkembangan pelaksanaan kekuasaan kehakiman di Indonesia sangat dipengaruhi oleh konstelasi politik kenegaraan yang berlangsung saat itu. Oleh karena itu, pengaturan kekuasaan kehakiman juga mengalami beberapa kali perubahan. Pengaturan kekuasaan kehakiman yang dibuat pemerintah sebagai pengejawantahan UUD 1945 (dalam kurun waktu mulai

tahun 1965) kemudian diwujudkan dalam UU No. 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

UU No. 14 Tahun 1970 ini lahir untuk mengatasi krisis dan kevakuman hukum akibat situasi sosial politik yang terjadi antara tahun 1965-1970. Semangat yang melatarbelakangi pembentukan undang-undang ini adalah adanya ketidaksesuaian ketentuan kekuasaan kehakiman yang terdapat dalam undang-undang terdahulu, yakni UU No. 19 Tahun 1964, dengan amanat UUD 1945 yang intinya menginginkan suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka dan terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah.

Di dalam salah satu poin Keterangan Pemerintah yang diajukan sehubungan dengan RUU No. 14 Tahun 1970 itu disebutkan, *bahwa dalam "actual practise"nya, turun atau campur tangan Presiden tersebut membawa akibat yang jauh dalam hukum materil khususnya, baik dalam bidang teknis yuridis maupun dalam bidang politik hukumnya, yang merupakan hambatan dan rintangan bagi suatu peradilan yang objektif dan tidak memihak yang "impartial".*

Mencermati titik berat atau penekanan yang diberikan terhadap pengevaluasian pelaksanaan kekuasaan kehakiman masa terdahulu itu, maka tergambar keinginan pemerintah untuk mendudukkan kembali kekuasaan kehakiman pada

kedudukan yang sesungguhnya, yang tidak lagi berada di bawah kendali pemerintah. Dan selanjutnya kondisi ini memang menjadi sorotan serta porsi terbesar wacana yang berkembang di kalangan pemerhati hukum di tanah air.

Konsep kekuasaan kehakiman yang diajukan dalam UU No. 14/1970 itu dimaksudkan sebagai koreksi atas pelaksanaan dari ketentuan UU No. 19 Tahun 1964, sehingga lebih berorientasi pada kedudukan yang **mandiri** terlepas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan kekuasaan lainnya. Hal ini sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 UU No. 14/1970:

Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia

Meski lebih lengkap daripada bunyi Pasal 24 UUD 1945, bunyi Pasal 1 tersebut, ternyata juga tidak memberikan pengertian yang jelas mengenai konsep kekuasaan kehakiman yang dimaksud.

Namun sebaliknya, pernyataan pasal tersebut justru kemudian melahirkan perbedaan yang sangat mendasar terhadap penafsiran dan pelaksanaan lingkup tugas kekuasaan kehakiman selanjutnya. Kuatnya posisi pemerintah yang berkuasa saat itu, kemudian telah memberikan arti dan makna yang 'disesuaikan' dengan kepentingan mereka. Kekuasaan kehakiman diberi lingkup tugas dan wewenang yang sangat

terbatas dan sempit, hingga tidak jauh-jauh dari rutinitas menyelenggarakan *peradilan*.

Peradilan yang dimaksud merupakan institusi yang hanya memiliki tugas, wewenang serta pengertian yang sempit, yakni terbatas pada penyelenggaraan tugas penyelesaian/mengadili perkara sehari-hari di pengadilan. Padahal amanat yang dipikulkan pada kekuasaan kehakiman yang sesungguhnya adalah lebih luas lagi, yakni *merumuskan, mempertahankan, menegakkan dan mewujudkan cita hukum Pancasila dan kaidah-kaidah konstitusi kedalam kehidupan konkrit dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara demi ter-selenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia*.

Dengan kondisi pemaknaan secara sempit dan terbatas yang dikembangkan berdasarkan UU No. 14 tahun 1970 itu, penyelenggaraan kekuasaan kehakiman di Indonesia, berikut segala unsur yang terkait dengan itu, selama puluhan tahun mengalami banyak kendala dan atau pengebirian. Dan secara mendasar, telah memberi ciri bagi kondisi penegakan hukum hingga saat ini.

Keterbatasan tugas dan wewenang kekuasaan kehakiman sebagaimana yang diatur dalam UU No. 14 Tahun 1970 itu juga mengakibatkan institusi ini hanya berkuat pada masalah-masalah sebagaimana tugas pokok yang secara sempit diatur oleh UU tersebut, yakni menerima, memeriksa dan mengadili

serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan pada badan-badan peradilan selaku penyelenggara kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman seolah jauh dari tugas dan fungsi besar untuk mewujudkan cita hukum yang sesungguhnya.

Oleh karena itu, permasalahan yang dianggap atau terjadi dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman itu, adalah yang berlangsung dalam pengertian atau pemaknaan kekuasaan kehakiman secara sempit yaitu terbatas pada institusi peradilan/pengadilan. Lebih konkrit yang dimaksud ialah hakim dalam seluruh jajaran hirarkisnya. Institusi atau lembaga lain yang juga penegak hukum, yakni kejaksaan dan kepolisian, tidak 'dianggap' berada dalam (permasalahan) pelaksanaan kekuasaan kehakiman tersebut.

Ada beberapa permasalahan yang sangat substansial atau mendasar dalam penilaian terhadap penyelenggaraan kekuasaan kehakiman sebagaimana yang diatur dalam UU No. 14 Tahun 1970. Masalah yang dianggap paling menonjol itu adalah *asas kebebasan* yang menjadi ciri utama dari kekuasaan kehakiman dimanapun di dunia ini. Kemudian, masalah *sumber daya manusia*, yakni aspek moralitas, kualitas dan integritas. Dan terakhir, masalah *peraturan* perundang-undangannya. Meski hanya tiga masalah tersebut yang dibahas, sesungguhnya masih sangat banyak masalah yang terjadi dalam proses penegakan hukum, namun ketiganya dianggap paling menonjol dan banyak

mempengaruhi pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang berlangsung selama ini.

Asas Kebebasan/Kemandirian

Asas kebebasan (atau diartikan juga sebagai kemandirian) ini sesungguhnya memiliki makna dan implikasi yang sangat luas. Konteks kebebasan itu dapat dilihat dari beberapa perspektif, baik yuridis, institusional maupun individual.

Dalam perspektif yuridis, asas kebebasan itu telah memperoleh jaminan berdasarkan UUD 1945 (Pasal 24 dan 25). Dalam UUD dinyatakan bahwa mengenai hal tersebut akan diatur dengan undang-undang. Dalam kaitan ini, fungsi UU harus dipandang bukan sebagai pemberi hak, melainkan lebih sebagai norma yang berisi 'pembatasan' terhadap hak yang secara konstitusional digariskan oleh UUD 1945 selaku *grundnorm*-nya. Legalitas kebebasan itu kemudian dituangkan dalam UU No. 14 Tahun 1970 (Pasal 1) dan UU No. 14 Tahun 1985 (Pasal 2).

Penjelasan Pasal 1 UU No. 14 Tahun 1970 men-cantumkan bahwa kekuasaan kehakiman yang merdeka mengandung pengertian di dalamnya kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak kekuasaan negara lainnya dan kebebasan dari paksaan, direktiva atau rekomendasi yang datang dari pihak

ekstra-judisial, kecuali dalam hal-hal yang diizinkan oleh undang-undang.

Dalam perspektif institusional, asas kebebasan atau kemandirian itu menjadi tidak mungkin *steril* sama sekali dari 2 (dua) kekuasaan negara lainnya, yang secara diametral juga mengemban tugas negara. Namun dalam prakteknya, yang terjadi adalah campur tangan atau intervensi DPR dan Presiden dalam pengaturan terhadap kekuasaan kehakiman, yang berupa dualisme pembinaan para hakimnya.

Masalah dualisme induk kepemimpinan tersebut banyak dianggap sebagai akar masalah dari ketiadaan asas kebebasan dalam kekuasaan kehakiman selama ini. Hal ini mengingat masuknya kekuasaan eksekutif (Departemen Kehakiman) dalam mengatur kekuasaan yudikatif sebagaimana tercantum dalam Pasal 11 ayat (1) UU No. 14/1970. Kondisi tersebut yang seringkali dijadikan alasan mengapa peradilan tidak mandiri dan tidak bebas menjalankan tugas dan fungsinya.

Dengan peletakan hakim sebagai aparat eksekutif, maka secara organisatoris lebih mudah terjadi intervensi atas kebebasan hakim oleh kekuatan di luarnya. Sebagai jajaran birokrasi dari pemerintah, hakim berkewajiban untuk mendukung semua program-program pemerintah.⁷⁴ Dan sebagai

⁷⁴ Yusril Ihza Mahendra, *Adakah Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman ?*, makalah dalam Seminar Nasional Tentang Kekuasaan Kehakiman dan Sistem Peradilan di Indonesia, FH UNDIP, Semarang, 20 November 1996, hal. 7.

anggota Korpri dengan *monoloyalitas*-nya kepada kekuatan politik tertentu, kebebasan itu semakin semu.

Disamping itu, budaya ***paternalistik*** bangsa Indonesia yang cenderung tidak berani untuk melawan atau bertentangan dengan atasannya, juga telah makin memperburuk penegakan asas kebebasan kekuasaan kehakiman tersebut. Dalam pengamatan Daniel S. Lev, hakim di Indonesia tidak punya semangat ***kemandirian fungsional*** pada waktu mereka merasa sebagai pegawai negeri.⁷⁵ Implikasinya, hakim hanya akan tanggap pada kehendak pemimpin politiknya.

Ekses selanjutnya dari dualisme pengaturan tersebut adalah, hampir seluruh perkara yang melibatkan atau menjadikan (kepentingan) pemerintah di salah satu pihak, akan dimenangkan oleh hakim/pengadilan. Baik itu perkara politik maupun perkara biasa yang *kebetulan* melibatkan pihak keluarga, teman maupun relasi dari (oknum) pemerintah. Pada tataran ini saja dapat terlihat bagaimana antara politik dan hukum selalu memiliki keterkaitan yang sangat erat.

Namun dengan keluarnya UU No. 35 Tahun 1999 yang disahkan pada tanggal 31 Agustus 1999, sebagai tindak lanjut dari Tap MPR No. X/MPR/1998 Tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan yang pada intinya memandang perlu pemisahan

⁷⁵ Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia*, dikutip dari Oka Mahendra, *Kebebasan Hakim sebagai Jaminan Dalam Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman*, makalah dalam Panel Diskusi Tentang Kebebasan Hakim dalam Negara RI yang Berdasarkan Atas Hukum, Jakarta, 27-28 Maret 1995, hal. 8.

yang tegas antara fungsi-fungsi yudikatif dan eksekutif, permasalahan dualisme itu teratasi. Ketentuan Pasal 11 ayat (1)-nya berbunyi:

Badan-badan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1), secara organisatoris, administratif dan finansial berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung

Sedangkan pada tambahan Pasal 11A, diatur:

Pengalihan organisasi, administrasi dan finansial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) dilaksanakan secara bertahap, paling lama 5 (lima) tahun sejak undang-undang ini mulai berlaku

Meski secara konkrit belum terlaksana sepenuhnya, dengan telah keluarnya perubahan terhadap masalah pengaturan dualisme kepemimpinan tersebut, seyogyanya tidak ada kendala lagi dalam masalah klasik pelaksanaan asas kebebasan dan kemandirian yang sering diintervensi oleh pihak eksekutif terhadap kekuasaan kehakiman, terutama dalam asas kebebasan institusional.

Adapun kebebasan dalam perspektif individual, hal ini lebih banyak menyangkut sumber daya manusia. Dengan kata lain, aspeknya dapat dilihat kedalam diri pribadi-pribadi hakimnya. Namun demikian, keterkaitan dengan institusi jelas membawa pengaruh besar terhadap kebebasan individu aparat dalam menjalankan tugas dan fungsinya sehari-hari.

Sumber Daya Manusia

Baharuddin Lopa menyebut ada 3 (tiga) syarat yang memungkinkan bagi tegaknya hukum dan keadilan di tengah masyarakat. *Pertama*, adanya peraturan hukum yang sesuai dengan aspirasi masyarakat; *kedua*, adanya aparat penegak hukum yang profesional dan bermental tangguh, atau memiliki integritas moral terpuji; dan *ketiga*, adanya kesadaran masyarakat yang memungkinkan dilaksanakannya penegakan hukum.⁷⁶

Faktor aparat penegak hukum merupakan faktor dan variabel yang secara intens menentukan tegaknya sebuah hukum. Pendekatan fungsional itu selalu menuntut pengembangan sumber daya manusia aparat penegak hukumnya. Hukum menghendaki agar aparatnya dalam menjalankan perannya harus mengikuti standar-standar perilaku yang digariskan kaidah-kaidah hukum. Asumsinya, apabila aparat mengikuti standar perilaku tersebut, maka proses penegakan hukum akan berjalan baik. Sebaliknya, penyimpangan dari standar perilaku tersebut akan mengakibatkan terganggunya proses dan tujuan penegakan hukum.

Intervensi lembaga ekstra judisial dalam proses penegakan hukum diyakini telah menjadi salah satu faktor yang

⁷⁶ Baharuddin Lopa, *Permasalahan Pembinaan dan Penegakan Hukum di Indonesia*, Bulan Bintang, Jakarta, 1987, hal. 3-4.

mempengaruhi keputusan akhir yang diambil aparat penegak hukum. Namun demikian, dalam kenyataan lainnya, tidak hanya lembaga ekstra judisial tersebut yang memiliki pengaruh kuat dalam masalah itu, ada hal-hal dan keadaan lain yang juga sangat menentukan.

Bobroknya dunia peradilan di Indonesia bukan semata dipengaruhi oleh politik dan kekuatan eksekutif, tetapi juga disebabkan oleh persoalan moral aparat penegaknya. Tekanan-tekanan kepada lembaga peradilan juga datang dari berbagai kalangan masyarakat, terutama para pencari keadilan. Dalam kenyataannya, isu mafia peradilan, kolusi, dan suap memang lebih banyak terjadi dalam perkara-perkara yang tidak ada sangkut pautnya dengan kepentingan eksekutif.⁷⁷

Proses peradilan kita sering menunjukkan *kaburnya orientasi* para penegak hukum, antara menegakkan hukum dan keadilan atau untuk memenangkan perkara. Suatu perkara bisa dimenangkan berdasar aturan-aturan formal dan dukungan dalil hukum, dan sebaliknya bisa dikalahkan dengan mengatasnamakan keadilan. Merosotnya komitmen moral terhadap cita-cita profesi dapat diamati dari makin

⁷⁷ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum untuk Independensi Lembaga Peradilan*, dalam *Jurnal Hukum* No. 9 Vol. 4-1997, hal. 31.

melembaganya penyelewengan cita-cita profesi, baik melalui praktek dagang hukum, suap menyuap maupun kolusi.⁷⁸

Sudah menjadi rahasia umum, proses penyelesaian perkara di pengadilan bisa diatur sesuai permintaan pihak yang berperkara, dengan kompensasi sejumlah uang. Dalam kondisi demikian, seluruh jajaran yang bergerak dalam penegakan hukum tersebut ikut berperan, oleh karena mustahil terjadi pengaturan perkara apabila hanya dilakukan oleh satu pihak saja. Dengan demikian, meski tidak terorganisir, 'pengaturan' perkara ini dilakukan oleh aparat dalam tiap tahapan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan hingga putusan).

Keunggulan sumber daya manusia dalam penguasaan ilmu dan teknologi tentu akan memberikan nilai tambah dalam penciptaan produk-produk industri dan pemberian jasa pelayanan kepada masyarakat. Meski demikian, untuk kepentingan penegakan hukum, kualitas sumber daya manusia tidak cukup hanya dengan penguasaan ilmu dan ketrampilan saja, harus pula didukung oleh kualitas moral yang tinggi.

Saat ini, distorsi profesionalisme ditandai oleh makin merosotnya komitmen moral terhadap cita-cita profesi

⁷⁸ Isu suap-menyuap dan kolusi ini mengemuka antara lain karena dipicu oleh terbongkarnya kolusi di Mahkamah Agung, sebagaimana ditulis dalam *Forum Keadilan*, No. 23 Th. IV, 26 Februari 1996 dan *Sinar*, edisi 17 Februari 1996. Kasus ini bermula dari bocornya 'Surat Rahasia' Ketua Muda Bidang Pidana Umum yang dijabat Adi Andoyo kepada Kepala Kejaksaan Negeri Jakarta Pusat, yang berisi permintaan agar mengajukan Peninjauan Kembali terhadap putusan pidana atas nama Ram Gulumul yang diputus bebas, dengan alasan telah didapatnya bukti kolusi antara terdakwa dengan Majelis Hakim Agung yang mengadili perkara tersebut.

(*professional mentality*), memudarnya motivasi kerja dalam melayani masyarakat (*working motivation*) dan berkembangnya semangat anti intelektual dalam proses penegakan hukum.⁷⁹ Karena penyelesaian perkara bisa diatur, tumbuh budaya anti intelektual di lingkungan aparat penegak hukum. Untuk bisa eksis, lebih diperlukan 'keberanian' dan 'keahlian' melakukan kompromi dan kolusi dengan pihak yang berperkara. Akibat kondisi pengadilan tersebut, tumbuh sikap apatisme untuk mengembangkan kemampuan intelektual di kalangan aparat penegak hukum.

Padahal Philip Selznick telah mengingatkan bahwa hukum adalah dunia yang *esoterik*, yakni dunia yang hanya dapat dimasuki oleh orang-orang yang mempunyai keahlian khusus dan terdidik untuk menangani hukum itu.⁸⁰ Ketrampilan dalam menerapkan aturan hukum mungkin hampir dimiliki oleh semua aparat penegak hukum, namun ketrampilan saja belum cukup untuk mengukur tingginya kualitas personilnya. Harus ada keseimbangan antara kemampuan praktek dan kemampuan teoritik, yang ditunjang pula dengan kemampuan berpikir yang komprehensif dan rasional.

Selama ini jenjang pendidikan jajaran penegak hukum sebagian besar adalah strata-1. Menurut Artidjo Alkostar,

⁷⁹ Salman Luthan dan Agus Triyanta, *Pengembangan Sumber Daya Manusia Aparat Peradilan*, dalam *Jurnal Hukum*, No. 9 Vol. 6, 1997, hal. 57.

⁸⁰ Philip Selznick, *The Sociology of Law*, dikutip dari Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1988, hal. 11.

seorang hakim agung, mereka lemah *skill* dan *knowledge*.⁸¹ Kebanyakan hanya membaca *text book* dan tidak dipompa dengan *spirit* penegakan keadilan. Kemampuan berpikir teoritis hanya dapat diperoleh melalui jenjang pendidikan yang lebih tinggi lagi. Dengan berkemampuan teoritik, lembaga peradilan melalui SDM-nya akan dapat berpikir rasional dan bertindak dengan mempertimbangkan berbagai aspek, tidak melulu yuridis.

Hubungan antara aparat penegak hukum dengan proses penegakan hukum adalah **relasi kausalitas**; aparat penegak hukum merupakan faktor *determinan*, sedangkan penegakan hukum merupakan faktor *indeterminan*. Dengan demikian, kualitas sumber daya manusia akan menentukan keberhasilan atau kegagalan proses penegakan hukum itu.

Barda Nawawi Arief menyebut istilah **reformasi kualitas keilmuan**, sebagai salah satu hal yang perlu dibenahi dari reformasi hukum yang menyeluruh. Peningkatan kualitas keilmuan diharapkan dapat meningkatkan kualitas legislatif dan produk penegakan hukum. Pemerataan atau keseimbangan kualitas keilmuan dari orang-orang yang terlibat dalam proses penegakan hukum dan keadilan, tentunya juga akan

⁸¹ Artidjo Alkostar, *Terang Tidak, Gelap pun Tidak*, dalam *Gamma*, 11-17 Juli 2001, hal. 73.

berpengaruh pada bobot atau kualitas proses peradilan dan kualitas keadilan atau putusan hukum yang dijatuhkan.⁸²

Peraturan Perundang-undangan

Selain kedua masalah tersebut di atas, masalah pengaturan bagi aparat kekuasaan kehakiman (dalam arti sempit) juga dianggap menjadi kendala dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya. Masalah peraturan ini secara langsung maupun tidak langsung akan kembali menyorot keikutsertaan pihak pemerintah/eksekutif, oleh karena pembuatan peraturan merupakan wewenang bersama antara pemerintah dan legislatif.

Kedudukan kekuasaan kehakiman (dalam hal ini Mahkamah Agung) yang diberikan UUD 1945 adalah **sejajar** dengan kekuasaan lain dalam penyelenggaraan negara (yakni Presiden, DPR, DPA dan BPK). Logikanya, pengaturan kekuasaan kehakiman itu seharusnya dibuat oleh lembaga atau institusi yang lebih tinggi dari lembaga-lembaga tersebut. Namun kenyataannya, kekuasaan kehakiman telah diatur oleh sebuah undang-undang (yakni UU No. 14 Tahun 1970 dan UU No. 14 tahun 1985) yang notabene merupakan hasil atau produk bersama lembaga Presiden dan DPR, yang berkedudukan sejajar dengan lembaga kekuasaan kehakiman (dalam hal ini Mahkamah Agung).

⁸² Barda Nawawi Arief, *Reformasi Hukum dan Keadilan*, dalam tulisan terpadu mengenai *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Program Magister Ilmu Hukum, UNDIP, Semarang, 2000, hal. 6.

Kondisi demikian sesungguhnya berasal dari apa yang diatur dalam Penjelasan Pasal 1 UU No. 14 Tahun 1970 yang memberikan penekanan bahwa:

Kekuasaan kehakiman yang merdeka itu mengandung pengertian di dalamnya kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak kekuasaan negara lainnya, dan kebebasan dari paksaan, direktiva atau rekomendasi yang datang dari pihak extra judiciil, kecuali dalam hal-hal yang diijinkan oleh Undang-Undang....dst.

Berdasarkan Penjelasan Pasal 1 itu, sepintas memberikan jaminan kemerdekaan dan kemandirian bagi kekuasaan kehakiman dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, namun pada bagian kalimat yang digarisbawahi di atas terlihat sikap *mendua* pemerintah.

Pernyataan itu paling tidak telah memberi atau membuka (kembali) peluang untuk masuknya campur tangan kekuasaan lain, yakni kekuasaan pembuat undang-undang, ke dalam lingkup pelaksanaan tugas kekuasaan kehakiman. Apabila Presiden atau DPR ingin mencampuri kekuasaan yudikatif untuk kepentingan kekuasaannya, maka tinggal dikeluarkan undang-undang yang mendukung hal tersebut tanpa ada kewenangan kekuasaan kehakiman untuk menolaknya. Dengan demikian, penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan mandiri seperti yang diamanatkan UUD 1945 dan kemudian dituangkan dalam UU itu tidak lagi murni dan terjamin penuh.

Undang-undang, dilihat dari sudut politik, adalah produk dari pertarungan kekuatan-kekuatan politik yang bersaing, baik di dalam tubuh Pemerintah, DPR maupun kekuatan-kekuatan politik di luarnya yang berperan sebagai kelompok kepentingan dan kelompok penekan. Dengan demikian, produk perundang-undangan pada umumnya akan mencerminkan kehendak politik yang paling dominan, meskipun di dalamnya sangat mungkin akan mengandung rumusan-rumusan yang bersifat kompromis.⁸³

UU No. 14 Tahun 1970 lahir pada Era Orde Baru yang memiliki skala prioritas pembangunan di bidang pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik sebagai prasyarat terlaksananya pembangunan ekonomi tersebut. Dengan demikian, pembangunan dan pelaksanaan hukum juga diarahkan untuk mendukung apa yang merupakan *blue print* pembangunan Orde Baru.⁸⁴ Dalam melaksanakan strategi besar seperti itu, politik hukum nasional sangat menekankan fungsi hukum sebagai instrumen rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*) demi tercapainya tujuan-tujuan sosial politik.⁸⁵

Salah satu ciri menonjol dari peraturan hukum yang berfungsi sebagai instrumen untuk melakukan rekayasa sosial dalam strategi pembangunan tersebut adalah dominannya peran

⁸³ Yusril Ihza Mahendra, *Op.Cit.*, hal. 3.

⁸⁴ Benny K. Harman, *Op. Cit.*, hal. 429.

⁸⁵ Soetandyo Wignjosoebroto, *Praktek Hukum Tata Negara Orde Baru*, makalah dalam Seminar *Memotret Praktek Hukum Ketatanegaraan Orde Baru*, Jakarta, 24 Maret 1992, hal. 12.

birokrasi negara dalam merumuskan kebijakan umum, termasuk dalam menyusun peraturan hukum dan perundang-undangan. Dengan keadaan tersebut, maka fungsi kekuasaan kehakiman sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 UU No. 14 tahun 1970 (*yakni menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum...dst*), sesungguhnya dimaksudkan adalah agar kekuasaan kehakiman itu menjalankan fungsi yang sudah secara limitatif ditetapkan, yaitu sebagai alat untuk mendorong tercapainya target pertumbuhan ekonomi dan terciptanya tertib sosial politik.

Dengan demikian menjadi jelaslah, bahwa kebebasan yang disebutkan dalam UU No. 14 tahun 1970 tidak bersifat tanpa batas, karena ada batasan-batasan tertentu yang harus diperhatikan oleh hakim demi 'kepentingan' pelaksanaan pembangunan. Dan selanjutnya, pembatasan itupun berlanjut kepada 'penundukan diri' kekuasaan kehakiman terhadap peraturan-peraturan lain yang berupa produk kebijakan-kebijakan pemerintah, sekalipun lebih rendah dari undang-undang.

Ditambahkan oleh Benny K. Harman, UU No. 14 Tahun 1970 telah menempatkan kekuasaan kehakiman untuk sekedar corong UU dan corong Peraturan Pemerintah, terutama dengan adanya pasal-pasal dalam UU No. 14 Tahun 1970 yang mengharuskan para hakim untuk mengucapkan lafal sumpah

setia kepada Pancasila, UUD 1945, UU, Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya sebelum mereka dilantik.⁸⁶

Dengan alasan yang berbeda, IKAHI dalam memorandumnya juga menyitir adanya pergeseran substansial yang tidak tampak dari kekuasaan kehakiman, yakni ide negara Indonesia sebagai Negara Hukum atau *rechtstaat* menurut filsafat Pancasila dan UUD 1945, mengarah untuk menjadi Negara Undang-Undang atau *gesetzstaat*.

Pembatasan kekuasaan kehakiman juga terlihat dalam ketentuan **Pasal 2 dan Pasal 10 ayat (4)** UU No. 14 Tahun 1970 yang menetapkan pengaturan badan-badan peradilan melalui *undang-undang*. Oleh karena badan-badan peradilan itu harus ditetapkan dengan undang-undang, dengan sendirinya kebebasannya juga tergantung dan terbatas menurut keinginan undang-undang tersebut.

Hampir semua masalah yang terjadi di seputar penyelenggaraan kekuasaan kehakiman tersebut bersumber dari ketiadaan konsep kekuasaan kehakiman yang secara bersama-sama diorientasikan dengan merujuk kepada cita hukum sebagaimana yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945. Perbedaan persepsi dan interpretasi telah melahirkan pemaknaan yang tidak menguntungkan bagi aspek penegakan hukum di tanah air ini selama puluhan tahun. Karenanya tidak

⁸⁶ Benny K. Harman, *UU Nomor 14 Tahun 1970 Menempatkan Kekuasaan Kehakiman Sekedar Corong Undang-Undang*, dalam *Kompas*, 17 Januari 1997, hal. XIII.

mengherankan apabila sepanjang sejarahnya, masyarakat belum pernah menyatakan pujian atau kepuasan atas kinerja aparat kekuasaan kehakiman ataupun terhadap keseluruhan aspek penegakan hukum dan keadilan.

3. KONSEP KEKUASAAN KEHAKIMAN MENUJU SISTEM HUKUM PIDANA YANG IDEAL

Pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang didasarkan pada UUD 1945, dan yang kemudian diterjemahkan lebih lanjut dalam UU No. 14 Tahun 1970, sepanjang sejarahnya telah berlangsung berdasarkan konsep yang secara sempit saja memberi kemungkinan ruang gerak penyelenggaranya untuk mewujudkan apa yang sesungguhnya dicitakan oleh Pancasila dan UUD 1945. Akibatnya, Mahkamah Agung (dan badan-badan kehakiman lainnya) sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman itu juga tidak mampu mengembangkan diri serta berperan maksimal guna mengemban tugas dan fungsi kekuasaan kehakiman itu secara komprehensif.

Fungsi kekuasaan kehakiman yang utama adalah melaksanakan UUD 1945, dalam arti melakukan konkretisasi dari UUD 1945 yang di dalamnya terkandung cita hukum Negara Republik Indonesia. Penyelenggaraan peradilan hanyalah salah satu bagian saja dari pelaksanaan fungsi tersebut.

Rumusan atau konsep kekuasaan kehakiman yang tercantum dalam UUD 1945, terlepas dari apakah sesungguhnya disengaja atau tidak oleh para penyusunnya terdahulu, dibuat sangat ringkas dan tidak tuntas (*uit-puttend*). Disamping dinilai sebagai kekurangan, cara perumusan demikian memberikan keuntungan tersendiri, yaitu memberi peluang kebebasan untuk melakukan berbagai perubahan bagi institusi peradilan yang disesuaikan dengan dinamika masyarakat.

Oleh karena itu, Pasal 1 dari UU No. 14 Tahun 1970 (maupun UU No. 35 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas UU No. 14 Tahun 1970) berupaya memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan kekuasaan kehakiman. Meski demikian, pada kenyataannya, pengertian yang diberikan juga tidak secara tegas dan jelas menggambarkan apa definisi, rumusan maupun konsep kekuasaan kehakiman yang ingih dikembangkan di Indonesia.

Sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu, akibat kondisi tersebut, kekuasaan kehakiman yang diatur dalam UUD 1945 selama puluhan tahun ini telah diartikan secara sempit dan sangat terbatas, yakni hanya menyelenggarakan peradilan. Dan peradilan yang dimaksudkan itu penekanannya lebih kepada proses penegakan hukum di pengadilan sehari-hari, bukan pada pengertian peradilan secara

luas yang mencakup suatu sistem penegakan hukum yang lebih komprehensif, yang melibatkan beberapa unsur atau lembaga yang juga bergerak di bidang penegakan hukum seperti kejaksaan, kepolisian, dan penasehat hukum (ada yang menyebutnya dengan istilah *catur wangsa*).

Peninjauan kembali atau *reorientasi* terhadap konsep kekuasaan kehakiman sangat penting dilakukan, mengingat selama ini tidak ada definisi, batasan maupun pengertian yang jelas, lengkap dan tuntas. Lembaga lain yang juga bertugas menegakkan hukum seperti kepolisian, kejaksaan maupun penasehat hukum pada akhirnya menjalankan fungsi masing-masing berdasarkan kebijakan atau perundangan yang berbeda pula. Hal inilah yang mengakibatkan timbulnya *egoisme sektoral*, atau oleh Satjipto Rahardjo diistilahkan sebagai psikologi (masing-masing) organisasi.

Berangkat dari pemahaman bahwa *rechtsidee* dari keberadaan kekuasaan kehakiman sebagaimana diatur dalam UUD 1945 adalah untuk melaksanakan kekuasaan negara di bidang yudikatif, maka kekuasaan kehakiman (yang dipegang oleh Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman) merupakan pemegang otoritas tertinggi untuk menegakkan hukum dan keadilan dalam Negara Hukum Republik Indonesia.

Oleh karena hukum itu ada dan selalu berdampingan dengan seluruh aspek atau sistem dalam negara, maka apabila

ditarik lebih tinggi lagi, tujuan dari diadakannya kekuasaan kehakiman itu menurut *rechtsidee* (yang digali dan bersumber dari Pancasila dan UUD 1945), selain mempertahankan hukum dan keadilan melalui proses peradilan sehari-hari, yang lebih jauh lagi adalah, ***menegakkan hukum dan keadilan melalui peran-peran yang meliputi seluruh aspek yang ada (sosial, politik, ekonomi, dan keamanan) demi terwujudnya negara hukum Republik Indonesia.*** Dengan kata lain, kekuasaan kehakiman memiliki kewenangan dan tanggungjawab seluas-luasnya untuk menegakkan hukum dan keadilan.

Konsekuensi logis dari amanat yang diberikan UUD 1945 itu adalah, ***seluruh aspek yang berada dalam rangkaian atau proses yang bertujuan untuk menegakkan (sistem) hukum dan keadilan dalam negara Indonesia, menjadi hak dan tanggungjawab seluas-luasnya dari (pemegang) kekuasaan kehakiman tersebut.***

Maknanya, tidak ada kekuasaan lain yang memiliki hak dan tanggungjawab tugas seperti yang dimiliki kekuasaan kehakiman (yudikatif). Hal ini sesungguhnya selaras pula dengan ajaran *Trias Politica*, yang meski tidak diakui dianut secara tegas oleh negara Indonesia, namun pembagian, pembedaan ataupun pemisahan kekuasaan dalam negara Indonesia juga dibuat secara demikian. Yakni terdiri dari kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Langkah pertama yang dapat dilakukan dalam rangka melakukan reorientasi konsep kekuasaan kehakiman itu adalah dengan terlebih dahulu memberikan **redefinisi** terhadap pengertian kekuasaan kehakiman itu sendiri. Ketepatan memberikan definisi terhadap kekuasaan kehakiman selanjutnya juga akan memberikan *landasan yang kuat bagi pembuatan seluruh kebijakan atau peraturan yang terkait dengan pelaksanaan kekuasaan kehakiman.*

Penulis mencoba mengajukan rumusan definisi kekuasaan kehakiman sebagai berikut:

“Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka dalam bidang yudikatif yang dipimpin oleh Mahkamah Agung dan lain-lain Badan Kehakiman untuk menyelenggarakan keseluruhan sistem penegakan hukum secara terpadu demi terwujudnya Negara Hukum Republik Indonesia”

Redefinisi tersebut diharapkan mampu menghilangkan celah bagi timbulnya interpretasi ataupun pemaknaan lain seperti yang selama ini terjadi. Pelaksanaan, berikut segala proses yang dijalankan, dalam rangka penegakan hukum dalam negara, harus didasarkan pada pemahaman baru dari definisi kekuasaan kehakiman tersebut.

Dengan definisi yang lebih ideal itu, konsep kekuasaan kehakiman yang dikembangkan selanjutnya juga tidak lagi akan secara sempit ruang lingkupnya. Artinya, lingkup tugas dan wewenang kekuasaan kehakiman tidak lagi hanya sebatas menyelenggarakan peradilan sehari-hari, namun mencakup

keseluruhan tugas, wewenang dan tanggungjawab penyelenggaraan yang berlangsung dalam proses penegakan hukum.

Menurut Andi Hamzah, kekuasaan kehakiman merupakan terjemahan dari Bahasa Belanda '*Rechtelijke macht*'. Penerjemahan sebagai kekuasaan kehakiman tersebut mencakup pula di dalamnya (lembaga) Kejaksaan/Jaksa Agung, sehingga pengertian itu jangan justru dipersempit menjadi *kekuasaan hakim*.⁸⁷ Beliau lebih setuju apabila lembaga Kejaksaan/Jaksa Agung kembali pada Mahkamah Agung seperti pada tahun 1945-1959.

Demikian pula halnya dengan lembaga Kepolisian. Sebagai aparat penegak hukum, kepolisian merupakan komponen dari Sistem Peradilan Pidana, dan dengan sendirinya menjadi bagian pula dari sistem kekuasaan kehakiman. Kenyataan ini seyogyanya semakin mengukuhkan status kepolisian untuk masuk atau menyatu dalam wilayah otorisasi kekuasaan kehakiman, bukan pada kekuasaan lain.

Hal itu kemudian dihubungkan lagi dengan bunyi Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 yang menyebut "*Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang*". Yang ditulis adalah 'lain-lain badan kehakiman' dan bukan 'lain-lain badan peradilan'.

⁸⁷ Andi Hamzah, *Posisi Kejaksaan Dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, makalah pada Seminar dalam rangka Hari Bakti Adhyaksa, 20 Juli 2000, hal. 1.

Ini artinya, pengertian atau pemaknaan kekuasaan kehakiman tidak terbatas pada (kewenangan) peradilan atau hakim saja, melainkan semua hal, semua lembaga atau kewenangan yang berada dalam wilayah penegakan hukum dan keadilan.

Sesungguhnya, konsep kekuasaan kehakiman yang lebih ideal, menyeluruh dan integral tersebutlah yang menjadi gagasan dan pemikiran dari *rechtsidee* (cita hukum) di dalam UUD 1945. Paling tidak, terkandung 3 (tiga) unsur dalam cita hukum kekuasaan kehakiman yang diidealkan tersebut, yaitu:

- a. Esensi kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan negara;
- b. Ruang lingkup kekuasaan kehakiman;
- c. Sifatnya yang merdeka terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah.⁸⁸

Langkah berikutnya yang dapat dilakukan dalam rangka reorientasi konsep kekuasaan kehakiman ini adalah melakukan berbagai peninjauan ulang terhadap beberapa hal/masalah yang selama ini terjadi dalam pelaksanaan konsep kekuasaan kehakiman. Hal itu akan difokuskan atau berangkat dari 3 (tiga) unsur yang terkandung dalam cita hukum kekuasaan kehakiman tersebut di atas;

Esensi kekuasaan kehakiman sebagai **kekuasaan negara** merupakan landasan dasar yang harus dipahami dan

⁸⁸ A. Mukti Arto, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, hal. 145.

dijadikan pijakan awal bagi keberadaan lembaga kekuasaan kehakiman itu di tengah-tengah kekuasaan negara lainnya. Ini berarti, bersinggungan dengan **hukum ketatanegaraan**.

Meskipun negara kita tidak menganut ajaran *Trias Politica* secara mutlak, namun pembagian kekuasaan negara sebagaimana yang tercantum dalam UUD 1945 telah secara tegas melakukan pemisahan pengaturannya. Yakni atas kekuasaan pemerintahan negara (diatur dalam Bab III) dan kekuasaan kehakiman (diatur dalam Bab IX). Pengaturan atas 2 (dua) bagian ini harus diterima dengan membawa pemahaman bahwa terkandung maksud dari pembentuk UUD agar kekuasaan yang satu tidak mencampuri atau masuk pada otoritas/kewenangan kekuasaan lainnya.

Apabila dilihat dan digali lebih lanjut dari maksud tersebut, maka dalam bagian Penjelasan (Pasal 24 dan 25) UUD 1945 ditemukan keterangan lanjutan yang memperkuat maksud itu, yakni pernyataan kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, sehingga ia terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah.

Pemaknaan berikutnya yang dapat diambil adalah, terdapat kedudukan dan hubungan yang **sejajar** antara lembaga yang mengemban kekuasaan pemerintah dengan lembaga yang menyelenggarakan kekuasaan kehakiman tersebut. Atau dengan peristilahan resmi disebutkan, lembaga-

lembaga itu merupakan *lembaga tinggi negara* (vide Pasal 1 ayat-2 Tap MPR No. III /MPR/1978 yang dikeluarkan tanggal 22 Maret 1978).

Oleh karena secara yuridis konstitusional kedudukan kekuasaan kehakiman itu sejajar, logikanya, pengaturan lembaga ini harus dilakukan oleh lembaga lain yang tingkatan atau kedudukannya lebih tinggi. Adapun menurut UUD 1945 dan Tap MPR No. III/MPR/1978, satu-satunya lembaga tertinggi negara (artinya, yang berada di atas/puncak dari semua lembaga tinggi negara) adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (**MPR**). Dengan demikian, pengaturan mengenai kekuasaan kehakiman seharusnya juga dibuat oleh dan sebagai produk MPR. Suatu logika berpikir yang se-sungguhnya mudah untuk dipahami.

Berdasarkan pemahaman tersebut, pengaturan bagi kekuasaan kehakiman (yakni UU No. 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman) yang dibuat oleh Presiden dan DPR (kedua lembaga negara tersebut berada dalam posisi sejajar dengan lembaga penyelenggara kekuasaan kehakiman, yakni Mahkamah Agung) yang berlaku hingga saat ini (tahun 2001), adalah menyimpang dan tidak sebagaimana mestinya.

Oleh karena peraturan yang dibuat itu dimaksudkan sebagai dasar atau memberi arah bagi pelaksanaan

selanjutnya, dan apabila dihubungkan dengan reorientasi terhadap kekuasaan kehakiman ini, maka UU No. **14 Tahun 1970** tersebut **harus ditinjau kembali**, agar penyelenggaraan kekuasaan kehakiman di Indonesia memperoleh ciri dan karakteristik yang benar dan jelas.

Unsur berikutnya dari cita hukum kekuasaan kehakiman adalah *ruang lingkup* kekuasaan kehakiman tersebut. Unsur ini sangat berkaitan dengan konsep baru yang diajukan sehubungan dengan redefinisi terhadap kekuasaan kehakiman yang telah dipaparkan di bagian sebelumnya. Pemaknaan terhadap konsep kekuasaan kehakiman yang dimaksud adalah, memberi keluasan arti dan ruang lingkup bagi kekuasaan kehakiman untuk melaksanakan tugas dan fungsinya, sehingga tidak lagi dimaknai secara sempit dan terbatas.

Tugas pokok yang diemban kekuasaan kehakiman sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 UU No. 14 tahun 1970 hanyalah terbatas pada hal-hal judicial, khususnya dalam menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya. Padahal sesuai konsep kekuasaan kehakiman yang ideal, yang selaras dengan cita hukum adalah, menegakkan hukum dan keadilan itu beserta segala aspek yang terkait, dalam rangka mewujudkan negara hukum Republik Indonesia. Ini berarti, makna dan pengertiannya sangat luas, oleh karena *seluruh aspek*

penyelenggaraan negara itu mencakup bidang ideologi, sosial, politik, ekonomi dan keamanan. Memang tidak diragukan lagi, seluruh aspek yang ada dalam penyelenggaraan negara tersebut akan selalu berhubungan dengan aspek penegakan hukum.

Unsur ketiga dari cita hukum kekuasaan kehakiman selanjutnya adalah ***sifatnya yang merdeka*** terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Unsur inipun sudah sangat jelas dijamin oleh UUD sehingga sesungguhnya tidak memerlukan penegasan dan tuntutan lagi. Namun sepanjang sejarahnya, justru unsur ini pula yang sangat besar memperoleh pengebirian.

Oleh karena UU No. 14 Tahun 1970 telah mengidentikkan kekuasaan kehakiman dengan kekuasaan peradilan/mengadili, maka kekuasaan yang merdeka dan mandiri yang dimaksud UU tersebut hanya ada dan terbatas pada '*kekuasaan mengadili*', tidak pada kekuasaan penegakan hukum pidana lainnya.⁸⁹ Terdapat perbedaan yang besar antara kekuasaan kehakiman dengan kekuasaan hakim. Kekuasaan kehakiman jauh lebih luas daripada kekuasaan hakim, oleh karena kekuasaan kehakiman mencakup keseluruhan lembaga penegak hukum yang ada, jadi tidak hanya hakim/pengadilan.

⁸⁹ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Menunjang Sistem Peradilan Pidana yang Terpadu*, Bahan Kuliah Umum pada Himpunan Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum, FH UNPAR, Bandung, 8 April 1999, hal. 2.

Dengan demikian, sejalan dengan konsep kekuasaan kehakiman yang ideal, kebebasan atau kemandirian itu juga harus dimiliki oleh (aparatus) pada semua lembaga penegak hukum dalam menjalankan tugas dan fungsinya sehari-hari.

Namun dalam kenyataannya, seiring dengan gencarnya tuntutan dan kemandirian kekuasaan kehakiman tersebut, kebebasan yang dimiliki itu juga telah berubah menjadi tindakan sewenang-wenang oleh (oknum-oknum) aparat penegak hukum, bahkan disinyalir telah melembaga. Kemandirian itu telah disalahgunakan atau diselewengkan, sehingga hampir-hampir menutup realitas yang terjadi, bahwa penegakan hukum dan keadilan itu sesungguhnya justru menemui hambatan dalam asas kemandirian dari aparatnya itu sendiri.

Gencarnya sorotan masyarakat terhadap keberadaan mafia peradilan, kasus suap-menyuap ataupun kolusi dalam proses peradilan, juga dapat menjadi salah satu *bukti* bahwa dalam penyelesaian perkara (khususnya dalam hukum pidana) akan melibatkan seluruh komponen yang ada dalam sistem peradilan tersebut. Isu mafia peradilan selama ini lebih banyak menyorot pada moral dan integritas hakim, padahal tindakan tidak terpuji dan melawan hukum itu dapat terjadi apabila ada dukungan dan 'kerjasama' antarsemua pihak yang terlibat dalam penyelesaian perkara itu, yakni polisi, jaksa, hakim dan

pengacara. Hakim tidak akan 'sukses' dalam mengatur vonis yang dijatuhkan apabila tidak ada 'penawaran' dari pihak pengacara dan 'persetujuan' dari pihak jaksa, yang terwujud dalam bentuk pengaturan berat ringannya tuntutan yang diajukan.

Adapun 'peran' polisi adalah di awal pemberkasan perkara, dengan memberikan informasi kepada pihak kejaksaan mengenai 'prospek' perkara yang akan ditangani tersebut sehingga bisa menjalin kerjasama dengan 'meminta' penanganan perkara tersebut kepada jaksa yang telah dikenal dengan baik. Disamping itu, polisi dapat pula 'menentukan' apakah perkara tersebut akan dilakukan penyelidikan-/diteruskan atautah tidak. Tentu saja dengan kompensasi sejumlah materi.

Praktek-praktek yang telah sangat umum diketahui oleh masyarakat tersebut sesungguhnya tidak hanya dilihat sebagai suatu yang terkait dengan moralitas saja, tetapi lebih dari itu akan berhubungan dengan masalah pelaksanaan asas kebebasan/kemandirian yang dimiliki oleh aparat hukum tersebut. Setelah persoalan kemandirian institusional memperoleh jalan keluar (dengan terbitnya UU No. 35 Tahun 1999), maka **kemandirian individual** harus pula mendapatkan perhatian dan penanganan yang sama seriusnya.

Untuk menghindari kesewenang-wenangan, kekuasaan memang harus disandingkan dengan pertanggungjawaban. Hakim di Indonesia telah memiliki *Dewan Kehormatan Hakim*, yang bertugas memeriksa apabila ada indikasi hakim melakukan perbuatan melawan hukum, namun selama ini Dewan Kehormatan tersebut bisa dikatakan tidak berbuat banyak, dalam arti kurang aktif melakukan pengusutan dan penindakan. Menteri Kehakiman dan HAM (saat dijabat Baharuddin Lopa) bahkan sampai mengeluarkan *Maklumat 12 Februari 2001* yang berisi larangan kepada hakim untuk menerima dan berkomunikasi dengan pihak lain yang memungkinkan terjadinya praktek suap. Namun langkah itupun tidak menghasilkan apa-apa. Disamping itu, *Surat Edaran Mahkamah Agung No. 09/1976* yang memberikan *hak imunitas absolut* kepada hakim dalam menjalankan tugasnya, juga masih berlaku dan menjadi 'perisai' bagi hakim-hakim nakal.

Hampir semua pakar hukum setuju, kemandirian yang dimiliki oleh kekuasaan kehakiman bukanlah disebabkan ajaran *Trias Politica* yang menginginkan adanya stelsel pemisahan kekuasaan dalam negara. Kekuasaan kehakiman yang bebas dan mandiri itu merupakan *conditio sine quanon* bagi terwujudnya negara yang berdasarkan atas hukum, serta membuktikan adanya jaminan terselenggaranya peradilan yang

independen guna menegakkan hukum yang berintikan keadilan.

Namun demikian, banyak pakar juga yang setuju bahwa kemandirian kekuasaan kehakiman itu tidak berada dalam ruang hampa, ataupun tanpa batas. Dalam kaitan itu dan sejalan pula dengan tuntutan untuk peningkatan kualitas peradilan atau penegakan hukum secara umum, maka masalah **akuntabilitas** (*accountability*) menjadi hal yang juga penting, disamping aspek profesionalitas.⁹⁰

Lebih lanjut Barda Nawawi Arief menyatakan, akuntabilitas tidak hanya terkait dengan masalah tanggungjawab individual, tetapi juga tanggungjawab institusional yang menuntut adanya manajemen/administrasi peradilan yang baik untuk menunjang pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).

Studi perbandingan mengenai *Independence Judiciary* di 26 negara maju dan berkembang menghasilkan beberapa prinsip substantif, salah satu diantaranya adalah mengenai bagaimana menciptakan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan mandiri menyangkut konsep tentang pertanggungjawaban kekuasaan kehakiman (*judicial accountability*), yakni sebagai berikut:

⁹⁰ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Pengembangan Peradilan*, makalah terpadu *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Program Magister Ilmu Hukum, UNDIP, Semarang, 2000, hal. 38.

- a. *Political accountability*, dipergunakan sebagai unsur kompensasi dalam suatu sistem dimana para hakim hampir kebal sama sekali terhadap tindakan-tindakan yang sangat merugikan para pihak yang berperkara;
- b. *Societal or public accountability*, tekanan-tekanan dan kontrol sosial dan pers yang sering mempengaruhi kebebasan, kemandirian kekuasaan kehakiman;
- c. *Legal (vicarious) accountability of the state*, ditujukan untuk menghadapi tindakan-tindakan hakim yang merugikan para pihak, dimana negara berkewajiban untuk memenuhi kerugian-kerugian para pihak yang disebabkan kesalahan para hakim tersebut;
- d. *Legal (personal) accountability of the judge*, ditujukan untuk melengkapi pertanggungjawaban judicial yang bersifat memperbaiki kesalahan (*recovery liability*) para hakim, meliputi pertanggungjawaban pidana, perdata dan tindakan disiplin.⁹¹

Jadi jelaslah, kecenderungan internasional saat ini menuntut kekuasaan kehakiman yang bebas dan mandiri

⁹¹ Romli Atmasasmita, *Op. Cit.*, hal. 5-6. Disamping itu, Kongres PBB ke-9/1995 di Kairo mengenai *Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* juga menghasilkan resolusi tentang *Criminal Justice Management in the context of Accountability of Public Administration and Sustainable Development*, dengan didasari pemikiran bahwa:

- penyelenggara/administrator peradilan (pidana) bertanggungjawab bagi terselenggaranya peradilan (pidana) yang efisien dan manusiawi;
- manajemen peradilan (pidana) merupakan bagian dari administrasi publik yang bertanggungjawab pada masyarakat luas;
- penyelenggaraan peradilan (pidana) harus merupakan bagian dari kebijakan pembangunan sumber daya yang berkelanjutan (*a policy of sustainable development of resources*), termasuk *ensuring justice* dan *the safety of citizens*.

(*independence judiciary*) itu **tidak berarti bebas nilai**, namun harus diikuti pula dengan kekuasaan kehakiman yang bertanggungjawab (*independence accountability*). Dan sudah selayaknya konsep kekuasaan kehakiman yang ideal itu diterapkan pula di Indonesia.

Dengan demikian, pembicaraan kemandirian kekuasaan kehakiman tidak melulu dijadikan kambing hitam dan bahkan terkesan melegenda, namun sudah saatnya pula kemandirian itu dipandang dari sisi lainnya agar persoalan dan pemecahan dalam masalah penegakan hukum dan keadilan di negeri ini memperoleh wacana yang lebih proporsional.

B. Implikasi Reorientasi Konsep Kekuasaan Kehakiman terhadap Kedudukan Mahkamah Agung dalam Sistem Peradilan Pidana

Apabila membicarakan kekuasaan kehakiman, secara mutatis mutandis juga akan menyebut keberadaan Mahkamah Agung di dalamnya. Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman itu, kekuasaan Mahkamah Agung adalah ***seluas kekuasaan kehakiman***. Dengan demikian, ruang lingkup kekuasaan kehakiman yang dimaksud juga berarti membicarakan kewenangan, tugas dan fungsi dari Mahkamah Agung.

Penegakan hukum dan keadilan yang menjadi tujuan dari pelaksanaan kekuasaan kehakiman itu, merupakan suatu proses dan rangkaian yang tidak hanya dibebankan seutuhnya kepada penyelenggaranya yakni Mahkamah Agung. Lembaga ini

sesungguhnya lebih sebagai pimpinan puncak dari keseluruhan aspek atau sistem dalam penegakan hukum (*justice system*) tersebut, yang termasuk di dalamnya kejaksaan, kepolisian, dan juga penasehat hukum.

Oleh karena itu, harus dilakukan peninjauan kembali terhadap konsep apa dan bagaimana yang sebaiknya dikembangkan bagi kekuasaan kehakiman, demi terwujudnya penegakan dan pengembangan sistem hukum (khususnya dalam sistem peradilan pidana) yang lebih baik/ideal. Selanjutnya, dengan konsep yang ideal tersebut akan membawa konsekuensi atau implikasi terhadap kedudukan Mahkamah Agung yang lebih ideal pula, yakni sebagai pimpinan puncak (*top leader*) dalam keseluruhan penyelenggaraan sistem peradilan tersebut, sehingga akan tercipta *integrated (criminal) justice system* sebagaimana yang diharapkan.

'Implikasi' berasal dari Bahasa Inggris *implication*, yang diartikan oleh Kamus Besar Bahasa Indonesia sebagai keterlibatan atau keadaan terlibat. Jadi dalam hal ini ada 2 (dua) keadaan yang saling mempengaruhi, yang mengakibatkan terjadinya perubahan atau memperoleh pengaruh dari keadaan lainnya itu.

Dalam tulisan ini akan dibahas terlebih dahulu gambaran umum bagaimana kedudukan Mahkamah Agung menurut UU No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, untuk kemudian dipaparkan mengenai pengaruh atau perubahan terhadap kedudukan Mahkamah Agung dalam Sistem Peradilan Pidana di

Indonesia sehubungan dengan diadakannya peninjauan kembali atau reorientasi terhadap konsep kekuasaan kehakiman.

1. IMPLEMENTASI MAHKAMAH AGUNG SELAKU PENYELENGGARA KEKUASAAN KEHAKIMAN MENURUT UNDANG-UNDANG NO. 14 TAHUN 1985

Kekuasaan kehakiman dalam artinya yang luas, utuh dan merdeka, penyelenggaraannya diserahkan kepada Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman. Hal ini sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 24 UUD 1945, yang berbunyi: *"Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang"* Kesemuanya itu harus merupakan satu kesatuan dalam sistem kekuasaan kehakiman.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Mahkamah Agung mempunyai kedudukan yang sejajar dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya (Presiden, DPR, DPA dan BPK). Namun dalam kesejajaran itu, Mahkamah Agung mempunyai kedudukan tersendiri, yakni sebagai lembaga yudikatif tertinggi. Selain itu, kedudukannya juga terlepas dari pengaruh kekuasaan lembaga penyelenggara negara lainnya.

Mengingat kedudukan dan perannya yang penting, Tap MPR No. VI/MPR/1973 dan TAP MPR No. III/MPR/1978 Tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara

dengan/atau antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara memberi penegasan:

- 1) Mahkamah Agung adalah badan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang dalam pelaksanaan tugasnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lainnya;
- 2) Mahkamah Agung dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum baik diminta maupun tidak, kepada lembaga-lembaga tinggi negara;
- 3) Mahkamah Agung memberikan nasehat hukum kepada Presiden/Kepala Negara untuk pemberian/penolakan grasi;
- 4) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan-peraturan perundangan di bawah undang-undang.

Sebagai tindak lanjut dari amanat UU No. 14 tahun 1970, pada tanggal 30 Desember 1985 diundangkan UU No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung. UU No. 14 Tahun 1985 ini terdiri dari 7 Bab dan 82 pasal. Pasal 1 memberi pengukuhan terhadap keberadaan Mahkamah Agung:

Mahkamah Agung adalah lembaga tinggi negara sebagaimana dimaksudkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/1978

Kemudian dalam Pasal 2-nya ditegaskan:

Mahkamah Agung adalah Pengadilan Negara Tertinggi dari semua lingkungan peradilan, yang dalam melaksanakan tugasnya terlepas dari pengaruh pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain

Tugas dan fungsi yang diberikan kepada Mahkamah Agung berdasarkan UU No. 14 Tahun 1985 dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku saat ini adalah:

- a. Tugas Judisiil, yaitu tugas untuk menyelenggarakan peradilan yang meliputi:
 - 1) Memeriksa dan memutus perkara kasasi
 - 2) Sengketa tentang Kewenangan Mengadili
 - 3) Permohonan Peninjauan Kembali Putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
- b. Tugas *Judicial Review* terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang
- c. Tugas Pengawasan terhadap peradilan di bawahnya
- d. Tugas Penasihatatan kepada Presiden maupun Lembaga Tinggi Negara lainnya
- e. Tugas Administratif
- f. Tugas-tugas lain yang diberikan berdasarkan undang-undang

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya tersebut, Mahkamah Agung pertama-tama harus menempatkan hukum dasar sebagai acuan utama. Dalam hukum dasar tersebut, ditemukan apa yang merupakan cita hukum (*rechtsidee*) bangsa

Indonesia, yang pada intinya terdiri dari beberapa pokok pikiran tentang ukuran mengenai hukum menurut pandangan bangsa Indonesia.⁹²

Dalam rangka mewujudkan cita hukum itu kedalam kenyataan kehidupan bangsa, UUD 1945 telah memberikan pembagian kekuasaan pemerintahan kepada lembaga eksekutif untuk melaksanakan cita hukum melalui jalur politik, sedangkan Mahkamah Agung diberikan kekuasaan melaksanakannya melalui jalur yuridis. Dengan demikian jelas, bahwa *pegangan pokok* bagi kekuasaan kehakiman/Mahkamah Agung dalam menjalankan tugas utamanya bersumber pada UUD 1945, bukan dari undang-undang ataupun peraturan-peraturan lain yang lebih rendah dari undang-undang.

UU No. 14 Tahun 1985 yang dibuat untuk mengatur Mahkamah Agung, hanyalah merupakan pengejawantahan dari apa yang diamanatkan oleh UU No. 14 Tahun 1970. Oleh karena itu, kesalahan pengaturan mengenai kekuasaan kehakiman yang dibuat dalam bentuk undang-undang (yang notabene dibuat oleh presiden dan DPR yang berkedudukan sejajar dengan Mahkamah Agung) mengakibatkan pengaturan bagi pemegang/pelaku kekuasaan kehakiman (yakni Mahkamah Agung) juga mengalami kesalahan.

⁹² Paulus Effendi Lotulung, *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum Tentang Kedudukan dan Fungsi Mahkamah Agung Pemegang Kekuasaan Tertinggi*, BPHN Dep. Kumdam RI, 1999/2000, hal. 52.

Demikian pula pemaknaan terhadap konsep mengenai kekuasaan kehakiman yang dikembangkan oleh UU No. 14 Tahun 1970 itu telah menjadikan kedudukan Mahkamah Agung sangat tergantung dan terbatas pada pemaknaan tersebut. Mahkamah Agung selama ini lebih bertugas dan berfungsi selaku penyelenggara peradilan/pengadilan negara tertinggi, yang membawahi peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara dan peradilan militer. Otoritas yang dimiliki mutlak berkisar pada lingkup kegiatan tersebut, dan hampir tidak pernah diberdayakan untuk menjalankan tugas dan fungsi (non-yuridis) lainnya.

UU No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung telah menggariskan banyak hal mengenai tugas dan wewenang yang harus dijalankan. Pada Bab III Pasal 28-39 serta dirangkum dalam beberapa peraturan perundang-undangan lain, kekuasaan yang diberikan kepada Mahkamah Agung tersebut dapat dikelompokkan menjadi:

- a. Fungsi Peradilan (*Justitiele Functie*)
- b. Fungsi Pengawasan (*Toejiendi Functie*)
- c. Fungsi Mengatur (*Regelende Functie*)
- d. Fungsi Penasehat (*Advieserende Functie*)
- e. Fungsi Administratif (*Administratif Functie*)

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, kekuasaan kehakiman telah dimaknai secara sempit, yakni

menyelenggarakan peradilan berupa menerima, memeriksa, mengadili serta menyelesaikan perkara. Mahkamah Agung dalam hal ini memutuskan dalam tingkat kasasi dan peninjauan kembali. Dan sesungguhnya, 'pekerjaan rutin' ini menjadi bagian terbesar dari tugas Mahkamah Agung sehari-hari.

Sehubungan dengan *fungsi peradilan* tersebut, statistik keadaan perkara di Mahkamah Agung Tahun 1999/2000 menunjukkan angka sebagai berikut:

- Perdata Umum : 7.845 perkara
- Pidana Umum : 874 perkara
- Perdata Agama : 562 perkara
- Tata Usaha Negara : 723 perkara
- Perdata Niaga : 7 perkara

Melihat besarnya jumlah perkara yang diterima Mahkamah Agung tersebut, maka masalah penunggakan perkara yang sering disorot selama ini menjadi cukup beralasan. Artinya, dengan 17 majelis (dari 51 orang hakim agung) di Mahkamah Agung, jumlah perkara sebesar itu tentulah menjadi sulit diselesaikan dalam waktu singkat.

Oleh karena itu, muncul gagasan untuk melakukan pembatasan perkara yang masuk ke Mahkamah Agung. Hal ini merujuk kepada beberapa negara yang memberlakukan ketentuan tersebut. Sistem Hukum Acara di Prancis mengenal istilah peradilan *Cour D'Assis* yang memeriksa pada tingkat

pertama dan terakhir terhadap perkara-perkara pidana tertentu yang berat dengan ancaman pidana mati. Kemudian Australia memberlakukan *Small Debt Courts* untuk mengadili dan memutus dalam tingkat terakhir gugatan perdata/ganti kerugian yang tidak melebihi nilai 500 dollar Australia. Demikian pula *Supreme Court* di Singapura, hanya berfungsi sebagai pengadilan banding bagi perkara-perkara tertentu saja.

Selain itu, meski disinyalir upaya kasasi ke Mahkamah Agung itu juga dipakai sebagai cara untuk *mengulur-ulur waktu* dan *memperpanjang proses* oleh salah satu pihak yang berperkara, gagasan pembatasan perkara tersebut belum menjadi solusi terbaik bagi pemecahan penunggakan perkara di Mahkamah Agung. Apalagi bila dihubungkan dengan harapan banyak orang, bahwa Mahkamah Agung adalah benteng terakhir untuk memperjuangkan keadilan yang menjadi hak asasi setiap manusia.

Fungsi lain yang dimiliki Mahkamah Agung adalah ***fungsi pengawasan***. Fungsi ini sepiantas tidak terlihat populer dalam pandangan masyarakat, disebabkan praktek yang berlangsung selama ini hanya berlangsung secara *internal control*. Mahkamah Agung melakukan pengawasan terhadap jalannya peradilan di bawahnya, antara lain dengan meminta keterangan, penjelasan, memberi teguran dan petunjuk tanpa mencampuri asas kebebasan hakim.

Hingga Tahun 1955, Mahkamah Agung menurut undang-undang, berwenang untuk melakukan **external control** terhadap alat penegak hukum justisial lainnya, seperti kejaksaan (yang pada waktu itu merupakan kejaksaan *pada* pengadilan), kepolisian (sebagai pembantu jaksa - *hulp magistraat*), lembaga pemasyarakatan dan pengacara/notaris. Kesemua institusi tersebut merupakan **organen der justitie**,⁹³ dan Mahkamah Agung merupakan penegak hukum tertinggi yang berwenang mengawasi pelaksanaan tugas aparat penegak hukum lainnya. Pada saat itu, sesungguhnya telah terlaksana **integrated justice system** yang puluhan tahun kemudian baru didoktrinkan.

Namun amat disayangkan, sejak Tahun 1960, kejaksaan dan kepolisian keluar dari struktur badan/kekuasaan kehakiman (*rechterlijke organisatie*), sehingga masing-masing institusi tersebut kemudian berdiri sendiri dan membentuk departemen secara otonom/terpisah. Akibatnya, penyelenggaraan penegakan hukum selanjutnya, hingga saat ini, dijalankan sesuai kewenangan tiap unsur aparat penegak hukum berdasarkan aturan institusi masing-masing.

Timbulnya *disintegrated* dalam pelaksanaan sistem hukum menjadi tak terhindari, karena masing-masing unsur atau sub sistem memiliki kewenangan/kebijakan sendiri serta

⁹³ Purwoto S. Gandasoebrata, *Penyempurnaan Wewenang Mahkamah Agung Sejalan dengan Era Reformasi*, makalah dalam Seminar "Pemberdayaan dan Tanggung jawab Mahkamah Agung RI Melaksanakan Kekuasaan Kehakiman yang Mandiri", Jakarta, 22 Maret 2000, hal. 4.

kepemimpinan sendiri. Kondisi ini berpotensi besar untuk timbulnya apa yang disebut Barda Nawawi Arief sebagai sifat ***instansi sentris*** atau ***fragmentaris***.⁹⁴ Kekhawatiran itu menjadi sangat beralasan dengan kenyataan bahwa unsur/sub sistem lain tersebut ada yang menjadi bagian dari pemerintah- /eksekutif. Hal ini tentu saja akan mempengaruhi pelaksanaan asas kemandirian yang dimiliki kekuasaan kehakiman.

Fungsi pengawasan ini sesungguhnya sangat berperan penting dan vital dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman dalam arti luas untuk mewujudkan cita hukum, dimana pelaksanaannya melibatkan unsur-unsur aparatur lain yang tidak hanya insitusi peradilan/pengadilan. Hal ini tentu saja harus dilakukan secara terpadu agar masing-masing unsur tersebut dapat berfungsi secara maksimal.

Oleh karena itu pula, kemudian pada tahun 1992 lahir ***Forum Makehjapol***, suatu lembaga kerjasama antara Mahkamah Agung dengan lembaga-lembaga yang berada di bawah presiden, yakni Departemen Kehakiman, Kejaksaan Agung dan Kepolisian RI. Forum ini sesungguhnya merupakan suatu kebutuhan darurat (*noodzakelijk kwaad*), karena sebagaimana telah diuraikan di atas, sejak tahun 1960 terjadi pemisahan aparatur penegak hukum dari struktur badan kehakiman/pengadilan.

⁹⁴ Barda Nawawi Arief, *Op. Cit.*, hal. 4.

Forum Makehjapol yang dibentuk berdasarkan Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung, Menteri Kehakiman, Jaksa Agung dan Kepala Kepolisian Negara RI No. KMA/007/SKB/III/1992 tanggal 4 Maret 1992, pada awalnya dimaksudkan hanya sebagai forum dialog antarunsur penegak hukum tersebut dalam rangka meningkatkan keterpaduan dalam penanganan dan penyelesaian perkara-perkara pidana. Namun dalam perkembangannya justru *melembaga*, dan bahkan telah menyulitkan posisi aparat kekuasaan kehakiman yang oleh UUD 1945 dinyatakan sebagai kekuasaan yang merdeka dari cabang-cabang kekuasaan negara lainnya.

Forum Makehjapol dinilai telah mendudukkan kekuasaan kehakiman dalam satu forum dengan kekuasaan pemerintahan negara, sehingga sulit dihindarkan kesan adanya pengaruh pemerintah terhadap kekuasaan kehakiman dalam menjalankan fungsinya di lapangan.⁹⁵ Satjipto Rahardjo berpendapat, Forum Makehjapol kurang terlihat manfaatnya, sehingga keberadaannya sebaiknya ditinjau kembali. Ditambahkan, permasalahan yang sepatutnya diperhatikan adalah, bagaimana melaksanakan Sistem Peradilan Pidana yang *terintegrasi*, dengan menghilangkan *psikologi organisasi* yang selama ini ada.⁹⁶

⁹⁵ Benny K. Harman, *Op.Cit.*, hal. 19.

⁹⁶ Satjipto Rahardjo, *Forum Makehjapol Harus Ditinjau Kembali*, artikel dalam *Kompas*, Rabu, 28 Januari 1998, hal. XIII.

Dengan kata lain, yang dipentingkan adalah adanya *integrated justice system*.

Selain itu, Forum Makehjapol ini juga *menegasikan* salah satu unsur *catur wangsa* dalam unsur penegak hukum di Indonesia, yakni advokat. Meskipun fungsinya berbeda, secara teoritis tugas advokat sama dengan penegak hukum lainnya, yakni ikut mewujudkan hukum dan keadilan. Apabila keberadaan Forum Makehjapol itu dimaksudkan sebagai wadah *koordinasi* antarunsur penegak hukum, patut dipertanyakan ketiadaan unsur wakil rakyat selaku pencari keadilan di dalamnya.

Dengan demikian, selain telah memposisikan secara tidak seimbang kedudukan yudikatif (karena selain Mahkamah Agung, instansi lainnya merupakan wakil eksekutif), Forum Makehjapol tersebut juga tidak memiliki manfaat yang cukup signifikan dengan tujuan yang ingin dicapai dalam rangka menegakkan hukum dan keadilan.

Ditengah buruknya citra penegakan hukum saat ini, realisasi dari kesatuan dari keseluruhan aspek penegakan hukum harus terjalin guna membangun kembali cita hukum yang diharapkan masyarakat Indonesia. Mahkamah Agung memang pelaku tertinggi dari kekuasaan kehakiman sebagaimana yang diamanatkan UUD 1945, namun tanpa dukungan dan kerjasama yang terintegrasi antar unsur lain yang

terkait dalam sistem hukum yang ada, cita hukum tersebut akan sulit terwujud.

Pada pelaksanaan *fungsi mengatur*, Mahkamah Agung juga lebih banyak berperan di dalam (internal) kelembagaan yudikatif itu sendiri. Dalam rangka menjamin jalannya peradilan secara efektif dan efisien sesuai perundang-undangan dan hukum acara yang berlaku, maka demi kepastian hukum, Mahkamah Agung berwenang untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang kurang jelas diatur dalam perundang-undangan.

Hal itu merupakan "*rule making power*" dari Mahkamah Agung untuk mengatur jalannya peradilan (*interne regeling*), yang dapat berbentuk Peraturan Mahkamah Agung (PERMA), Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) atau Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung.⁹⁷ Sebagai contoh, karena kurang jelasnya ketentuan perundang-undangan (ketiadaan hukum acaranya) tentang Hak Uji Materiil Mahkamah Agung terhadap peraturan perundangan di bawah Undang-Undang, maka dikeluarkan PERMA No. 1 Tahun 1993 Tentang Prosedur Judicial Review, dan disusul kemudian dengan PERMA No. 1 Tahun 1999 Tentang Hak Uji Materiil.

Adapun *fungsi memberi nasehat* atau pertimbangan, UU No. 14 Tahun 1985 telah menetapkan secara tegas 2 (dua) pasal mengenai hal tersebut. Pasal 35 mencantumkan: "*Mahkamah*

⁹⁷ Purwoto S. Gandasoebata, *Op. Cit.*, hal. 5.

Agung memberikan nasihat hukum kepada Presiden selaku Kepala Negara dalam rangka pemberian atau penolakan grasi". Sedangkan dalam Pasal 37 dinyatakan bahwa: "Mahkamah Agung dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum baik diminta maupun tidak kepada Lembaga Tinggi Negara yang lain"

Ketentuan Pasal 35 tersebut merupakan pelaksanaan dari Pasal 14 UUD 1945 dan kelanjutan pula dari Pasal 11 ayat (3) Tap MPR No. III/MPR/1978. Terhadap pemberian nasihat atau pertimbangan itu, tidak secara tegas ditentukan apakah Mahkamah Agung bersikap *proaktif* ataukah *pasif*. Selain itu, apakah pertimbangan tersebut baru diberikan setelah ada permintaan dari Presiden ataukah tidak, namun yang banyak terjadi selama ini adalah, meski secara formal nasihat hukum itu dipertimbangkan, Presiden lebih banyak memutus berdasarkan aspek politis yang berkembang saat itu. Oleh karena itu pula, fungsi yang dijalankan Mahkamah Agung ini dapat dikategorikan dalam bidang politik hukum. Dan Mahkamah Agung harus mampu berfungsi sebagai filter agar putusan grasi yang diberikan Presiden tersebut tidak menyimpang dari cita hukum yang sesungguhnya.

Adapun pertimbangan yang diberikan Mahkamah Agung kepada Lembaga-lembaga Tinggi Negara, telah secara tegas tersurat harus dilakukan secara proaktif (dalam kalimat '*baik*

diminta maupun tidak). Namun demikian, pertimbangan tersebut tidak bersifat mengikat (***non-binding***) bagi lembaga-lembaga yang menerima pertimbangan. Artinya, boleh saja pertimbangan yang telah diberikan Mahkamah Agung itu ditolak atau di-kesampingkan. Hal ini sedikit banyak akan mempengaruhi kewibawaan Mahkamah Agung selaku lembaga yudikatif tertinggi.

Pada sisi lain, Mahkamah Agung juga berwenang untuk menolak (perhatikan kalimat: *dapat memberikan dst...*) memberikan pertimbangan hukum yang diajukan/diminta oleh lembaga tinggi negara. Ini dimungkinkan, karena dalam kondisi tertentu, bisa saja masalah yang diajukan tersebut *sedang dalam proses* ataupun telah menjadi objek perkara di pengadilan.

Kenyataan yang terjadi selama ini memang menunjukkan bahwa sifat tidak mengikatnya pertimbangan yang diberikan Mahkamah Agung telah mengakibatkan lembaga ini *enggan* secara proaktif menggunakan wewenang tersebut, sehingga lebih banyak *menunggu* sampai ada Lembaga Tinggi Negara yang meminta ***legal opinion*** itu. Hal ini dapat terlihat pada saat terjadinya pergantian Presiden atau suksesi 1 Mei 1998, dimana Mahkamah Agung tidak proaktif memberikan pendapat hukum kepada Presiden. Begitu pula soal *keabsahan* secara

konstitusional kedudukan Presiden Habibie yang menggantikannya.

Mantan Ketua Mahkamah Agung Purwoto Gandasoebrata bahkan berpendapat, sebaiknya kewenangan memberikan pertimbangan atau nasehat itu diberikan kepada lembaga lain, yakni Dewan Pertimbangan Agung. Hal itu merujuk kepada apa yang terjadi pada zaman Hindia Belanda, dimana *Raad van Indie* selalu dimintakan pertimbangannya dalam penyusunan Undang-Undang. Kepada Mahkamah Agung cukup diberikan wewenang untuk melakukan *judicial review* dan *judicial control* dalam perkara sengketa hukum yang diajukan kepadanya.

Fungsi yang diberikan kepada Mahkamah Agung berikutnya adalah ***fungsi administratif***. Masalah dualisme kepemimpinan secara administrasi yang selama ini sering dipermasalahkan, dengan keluarnya UU No. 35 Tahun 1999, seluruh badan-badan peradilan tersebut kini berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Semula, Mahkamah Agung hanya mengurus organisasi, administrasi dan keuangannya sendiri.

Dengan keluarnya UU No. 35/1999 tersebut, administrasi kekuasaan kehakiman terlepas dari kekuasaan eksekutif. Namun demikian, langkah konkrit dalam rangka mewujudkan penyatuan administrasi satu atap tersebut belum sepenuhnya terealisasi, dengan alasan membutuhkan dana besar dan perencanaan yang matang (UU tersebut telah memberikan

jangka waktu yang berkaitan dengan pelaksanaan peralihan itu dalam waktu paling lama 5 tahun).

Selain dari fungsi-sungsi yang telah disebutkan di atas, praktis Mahkamah Agung tidak melakukan hal-hal lain yang dikategorikan sebagai peran atau fungsi non-yuridis. Padahal perkembangan dan dinamika masyarakat serta bangsa saat ini menuntut peran atau keterlibatan Mahkamah Agung dalam hal-hal di luar fungsi normatif *legalistic* tersebut. Perseteruan politik antara eksekutif dan legislatif yang mengarah kepada perdebatan hukum, seyogyanya dapat menjadi gagasan bagi Mahkamah Agung untuk menempatkan diri sebagai lembaga penyelesai konflik. Keadaan ekspansi *judicial power* pada *political conflict* ini telah lama berlangsung di berbagai negara. Mahkamah Agung tentu tidak selayaknya berdiam diri menyaksikan terjadinya perpecahan antar kekuasaan dalam negara yang dapat mengancam keselamatan bangsa.

Keterlibatan Mahkamah Agung dalam politik memang masih banyak menimbulkan perdebatan. Sekretaris Jendral Mahkamah Agung pernah menegaskan bahwa pengadilan semata-mata memutus berdasarkan hukum, dan tidak melakukan pertimbangan politik.⁹⁸ Alasan yang diajukan adalah, jika pengadilan berpolitik maka ia akan memihak kepada kekuasaan. Pernyataan ini sesungguhnya dapat dimaklumi

⁹⁸ *Kompas*, 20 Agustus 1998.

mengingat selama puluhan tahun trauma cengkeraman kekuasaan Era Orde Baru masih sangat membekas.

Namun untuk saat ini, di Era Reformasi dan tuntutan untuk menjunjung tinggi supremasi hukum, dunia hukum tidak seharusnya lagi steril dari dunia lainnya, utamanya politik. Legitimasi kekuasaan kehakiman tidak hanya dibuktikan melalui kemampuan melakukan *exercising* atas perkara-perkara yuridis dogmatis. Justru, fungsi dan peran kekuasaan kehakiman yang dimotori oleh Mahkamah Agung seyogyanya ditampilkan dengan *konsep baru* sehingga mampu memerankan kedudukannya yang sentral dalam kehidupan bernegara, sekaligus mengembalikan kewibawaan atas peran dan fungsi peradilan yang sesungguhnya.

Dunia hukum harus menjelajah ruang publik, termasuk mengkritisi kebijakan publik, baik yang berasal dari kalangan eksekutif maupun legislatif. Fungsi sebagai pengontrol kekuasaan dalam mekanisme *check and balances* dalam kehidupan berdemokrasi perlu memperoleh pembuktian. Dan Mahkamah Agung sebagai *watch dog* penegakan hukum di tanah air, memang harus mengambil perannya tersebut secara lebih berani atau progresif.

Dan hal yang cukup menggembirakan terlihat saat Mahkamah Agung berani mengeluarkan fatwa mengenai ketidaksahan dekrit atau maklumat yang dikeluarkan Presiden

Abdurrahman Wahid pada tanggal 23 Juli 2001 lalu. Meski tidak bersifat mengikat secara yuridis, namun fatwa Mahkamah Agung itu telah menjadi pegangan bagi MPR untuk mengambil langkah dalam mencabut kembali mandatnya dari presiden.

Namun demikian, secara keseluruhan, Mahkamah Agung selama ini memang lebih banyak berkiprah mengurus perkara-perkara yang dimintakan kasasi. Mahkamah Agung boleh dikatakan hanya berjalan di jalur *judicial restraint*, sedangkan dinamika dan gemuruh pembangunan menghendaki agar Mahkamah Agung memilih sikap *judicial activism*.⁹⁹ Dengan kata lain, Mahkamah Agung terkesan tidak proaktif dan responsif terhadap perkembangan masyarakat.

Sehubungan dengan hal tersebut, tuntutan yang paling mengemuka bagi fungsi Mahkamah Agung dewasa ini adalah, kewenangannya untuk melakukan *judicial review* (hak uji materil terhadap undang-undang). Seperti telah diketahui, UU No. 14 Tahun 1970 (Pasal 26) menyebutkan bahwa:

- (1) *Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*
- (2) *Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan-peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubung dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi*

⁹⁹ *Ibid.*

Ketentuan di atas dipertegas lagi dalam Pasal 31 UU No. 14 Tahun 1985. Dari kedua ketentuan tersebut ternyata *judicial review* yang dimiliki Mahkamah Agung itu terbatas, yakni hanya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang. Dengan demikian, undang-undang dan Ketetapan MPR tidak dapat diuji, meskipun untuk alasan bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karenanya, *judicial review* ini tidak begitu banyak artinya bagi perbaikan dan pembaharuan hukum di negeri ini.¹⁰⁰

Baik ajaran *juridis idealisme* maupun *juridis positivisme*, masing-masing membawa implikasi terhadap produk tindakan kekuasaan pemerintahan negara. Dalam ajaran *juridis idealisme*, kekuasaan kehakiman satu-satunya yang memiliki kewenangan untuk melakukan *judicial review* terhadap setiap produk hukum yang dikeluarkan cabang kekuasaan pemerintah dan putusan itu mengikat. Sedangkan dalam ajaran *juridis positivisme*, oleh karena kekuasaan kehakiman merupakan bagian integral dari kekuasaan pemerintah negara, maka sangat tidak mungkin kekuasaan kehakiman diberi kewenangan melakukan *judicial review* terhadap produk hukum yang dikeluarkan oleh kekuasaan pemerintah. Justru kekuasaan kehakiman harus dapat mendukung dan

¹⁰⁰ Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik Indonesia di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, LP3ES, 1990, hal. 407.

'mengamankan' setiap kebijakan politik yang dibuat pemerintah, termasuk yang berbentuk undang-undang.

Dalam UUD 1945 maupun dalam konsepsi ideal, kekuasaan kehakiman tidak menjadi bagian dari kekuasaan pemerintah. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan negara yang berdiri sendiri, yang paling bertanggungjawab untuk mempertahankan hukum dasar yang tertinggi yakni UUD 1945. Oleh karena *judicial review* termasuk dalam salah satu jenis lingkup tugas kekuasaan kehakiman yang berupa penilaian terhadap peraturan perundang-undangan serta penilaian atas tindakan pemerintah terhadap UUD, maka sebagai satu-satunya lembaga pelaku kekuasaan kehakiman tertinggi di Indonesia, maka Mahkamah Agung adalah yang berhak melakukan *tindakan judicial review* tersebut.

Menurut Sri Soemantri, meskipun tidak secara tegas menganut ajaran *Trias Politica*, namun sepanjang UUD 1945 tidak tegas-tegas melarang diadakannya kewenangan tersebut, maka itu berarti boleh.¹⁰¹ Tanpa adanya penjagaan terhadap penyelewengan dan penafsiran yang salah terhadap Konstitusi 1945 oleh pemerintah, maka akan terjadi *absolutisme*. Jadi, dasar adanya *judicial review* tersebut adalah *kebutuhan dalam praktek kehidupan bernegara dan tidak adanya larangan dalam Konstitusi 1945*.

¹⁰¹ Sri Soemantri, *Hak Uji Material di Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 1997, hal. 78.

Sejarah telah membuktikan bahwa seringnya terjadi penyimpangan terhadap UUD 1945 dengan mengeluarkan undang-undang yang banyak merugikan kepentingan negara dan masyarakat. Harus ada jaminan penafsiran yang seragam dalam yuridiksi hukum demi tegaknya hukum dan keadilan.

Mahkamah Agung adalah satu-satunya lembaga negara yang berhak dan paling tepat melakukan penjagaan penyimpangan tersebut dengan memberikan penilaian hukum terhadap produk yang dikeluarkan eksekutif maupun legislatif. *Fungsi kontrol* Mahkamah Agung terhadap kekuasaan negara lain sebagai mekanisme *check and balances* dalam kehidupan berdemokrasi, seharusnya mulai memperoleh pembuktian yang sungguh-sungguh dengan diberikannya kewenangan *judicial review* secara luas.

2. KONSEPSI IDEAL DAN REVITALISASI KEDUDUKAN MAHKAMAH AGUNG DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, reorientasi konsep kekuasaan kehakiman dalam rangka melakukan pembenahan dan perbaikan sistem peradilan (dalam arti luas), serta merta akan membawa situasi dan kondisi yang baru pula bagi Mahkamah Agung selaku pengemban kekuasaan tersebut. Kedudukan Mahkamah Agung menjadi sangat menentukan, oleh karena reorientasi konsep akan sia-sia apabila lembaga

yudikatif tertinggi ini tidak mampu menyesuaikan dan memberdayakan dirinya sesuai tuntutan perubahan yang ada.

Dilihat dari ketentuan UUD 1945 pun, posisi Mahkamah Agung adalah sangat sentral dan vital. Negara ini dibangun dengan satu konsep pemikiran yang berdasarkan hukum, artinya tidak ada kekuasaan dalam negara yang dijalankan yang tidak berdasarkan hukum. Dengan demikian, pengawal dan pengemban kekuasaan untuk penegakan hukum itu, dengan sendirinya memperoleh tempat yang tinggi dan strategis pula.

Namun amat disayangkan, menurut IS Susanto, Mahkamah Agung selama ini justru ikut 'merusak' wajah hukum di Indonesia.¹⁰² Hal ini dikemukakan dengan melihat kenyataan bahwa sebagai lembaga tertinggi yang mewakili wajah hukum, Mahkamah Agung tidak mampu bersikap tegas dalam memutuskan simbol ketidakadilan di tengah masyarakat. Mahkamah Agung dinilai belum mampu menunjukkan perannya dalam penegakan hukum, perbaikan hukum dan memberi solusi hukum atas persoalan-persoalan yang berdampak nasional, seperti kasus korupsi, atau yang menyangkut pertikaian politik dewasa ini. Dalam pandangan hakim agung Artidjo Alkostar, Mahkamah Agung tidak merasa ada kesetaraan dengan eksekutif/presiden lebih dikarenakan

¹⁰² IS. Susanto, *MA Ikut "Merusak" Wajah Hukum*, artikel dalam *Kompas*, Senin, 14 Mei 2001, hal. 7.

lembaga yudikatif itu tidak memiliki keberanian moral akibat kewibawaan yang tumpul oleh tingkah laku aparatnya sendiri.¹⁰³

Kritik tajam ini sesungguhnya dapat dilihat sebagai bukti bahwa pakar hukum sekalipun, dan mungkin juga sekaligus mewakili masyarakat pada umumnya, sudah sangat tidak sabar melihat begitu lamanya lembaga ini 'tertidur' di tengah kehebohan dunia hukum dan peradilan yang semakin *centang perenang*. Tatanan hukum yang telah mengalami kerusakan akan berdampak terhadap kehancuran aspek kehidupan lainnya, sehingga harus sesegera mungkin dilakukan pembenahan dan perbaikan demi kelangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dalam kehidupan dan perkembangan negara hukum modern seperti saat ini, kedudukan Mahkamah Agung sebagai lembaga tinggi negara, seharusnya memberi nilai tambah dengan melaksanakan peran politisnya. Satjipto Rahardjo menegaskan, peran politik ini meliputi keterlibatan untuk secara aktif membawa perahu negara menuju kepada tujuan sebagaimana tercantum dalam konstitusi.¹⁰⁴ Ini berarti, menyiratkan peran yang aktif dan dinamis, tidak hanya menunggu datangnya perkara untuk dimintakan penyelesaian.

¹⁰³ Artidjo Alkostar, *Op. Cit.*

¹⁰⁴ Satjipto Rahardjo, *Pemberdayaan Mahkamah Agung*, artikel dalam *Kompas*, Selasa, 22 April 1997, hal. IV.

Mahkamah Agung selama ini memang lebih banyak berkiprah mengurus perkara-perkara yang dimintakan kasasi. Mahkamah Agung boleh dikatakan hanya berjalan di jalur *judicial restraint*, sedangkan dinamika dan gemuruh pembangunan menghendaki agar Mahkamah Agung memilih sikap *judicial activism*.¹⁰⁵ Dengan kata lain, Mahkamah Agung terkesan tidak proaktif dan responsif terhadap perkembangan masyarakat.

Dengan pemaknaan yang sangat sempit dan terbatas terhadap kekuasaan kehakiman selama ini peran Mahkamah Agung semakin tidak terlihat dalam penyelenggaraan negara sehari-hari. Tugas dan wewenang serta kekuasaan yang dimiliki Mahkamah Agung tidak berfungsi dengan baik karena selama ini hanya menjalankan kekuasaan peradilan semata.¹⁰⁶

Masalah penegakan hukum berkaitan erat dengan upaya mewujudkan dan menegakkan supremasi hukum dalam masyarakat, yang dianggap sebagai pilar utama yang dapat menempatkan Indonesia sebagai negara hukum. Sebagai salah satu sistem penegakan hukum, **penegakan hukum pidana sifatnya lebih kompleks** dan lebih banyak **melibatkan instansi**. Dalam pandangan atau aspek kebijakan hukum pidana yang pada hakikatnya mengandung kebijakan

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Hartono Marjono, *Reformasi Politik Suatu Keharusan*, Gema Insani Press, Jakarta, 1998, hal. 75.

pembatasan kekuasaan (baik kekuasaan masyarakat maupun penguasa), maka masalah dasar dari hukum pidana terletak di luar bidang hukum pidana itu sendiri, yaitu di bidang hukum tata negara.¹⁰⁷ Oleh karenanya, pembahasan tulisan ini sedikit abnyak akan bersinggungan dengan masalah ketatanegaraan.

Penegakan hukum yang dilakukan oleh kekuasaan kehakiman merupakan suatu proses yang panjang dan berlanjut dalam sebuah sistem, yakni sistem hukum. Dalam sistem peradilan pidana, sistem itu dijalankan melalui beberapa instansi atau lembaga penegak hukum yang terdiri dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan. Gabungan lembaga-lembaga tersebutlah yang dikenal sebagai ***Integrated Criminal Justice System*** (Sistem Peradilan Pidana Terpadu).

Keempat lembaga atau sub-sistem dalam sistem peradilan pidana itu memiliki tugas dan fungsi masing-masing, yang terwujud dalam 4 (empat) tahapan/kegiatan, yakni penyidikan, penuntutan, pemidanaan dan eksekusi. Keempat tahapan itu harus terintegrasi dan merupakan proses berlanjut untuk menghasilkan satu tujuan bagi penyelesaian suatu masalah hukum.

Meski berbeda lingkup tugasnya, kesemua lembaga itu mempunyai tujuan akhir yang sama (oleh karena berada dalam

¹⁰⁷ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hal. 30.

satu sistem yang sama) yaitu menegakkan hukum dan keadilan. Melihat satunya tujuan yang ingin dicapai oleh masing-masing lembaga tersebut, maka tidak diragukan lagi bahwa sesungguhnya kesemua lembaga itu berada dalam *satu atmosfer kekuasaan*, yaitu kekuasaan kehakiman.

Kondisi tersebut adalah selaras dan sesuai dengan **pendekatan sistem** (*system approach*) yang dikembangkan dalam memandang penyelenggaraan sistem peradilan (pidana) di Indonesia, yang salah satu ciri dari suatu kesatuan itu adalah adanya *bentukan satu kesatuan yang lebih besar* yang meliputi keseluruhan elemen pembentuknya itu (*the whole is more than the sum of its parts*).¹⁰⁸ Kesatuan yang lebih besar yang meliputi bagian-bagian yang lain itu adalah kekuasaan kehakiman.

Fungsi hukum adalah untuk menyelesaikan konflik-konflik secara tertib. Oleh karena merupakan bentuk yang paling jelas, maka sistem peradilan dipilih sebagai modelnya.¹⁰⁹ Selain itu, sistem peradilan pidana merupakan wadah formal bagi proses pencarian keadilan (*justice process*), sehingga para pelakunya harus benar-benar menghayati perannya agar peradilan pidana betul-betul dapat dilaksanakan. Untuk itu diperlukan kesatuan orientasi dan pemahaman bahwa mereka

¹⁰⁸ Lili Rasjidi., *Op. Cit.*, hal. 44.

¹⁰⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Politik, Kekuasaan & Hukum*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1998, hal. 59.

berada di bawah *satu lingkup kerja yang sama*, sehingga dapat timbul keterikatan dan rasa saling mendukung, tanpa yang satu merasa lebih dari yang lainnya.

Salah satu aspek yang membuat terpuruknya dunia hukum saat ini disebabkan sistem peradilan pidananya tidak dapat bekerja dengan baik. Hal ini dapat pula dinilai sebagai realita kegagalan peradilan pidana menempatkan perannya sebagai institusi 'pendidikan' yang bertanggungjawab terhadap kesadaran hukum masyarakat. Indikasi yang jelas terlihat adalah, masing-masing sub-sistem atau lembaga penegak tersebut melaksanakan tugas dan fungsinya tanpa memiliki pemahaman menyeluruh terhadap sub-sistem lainnya, sehingga masing-masing terkesan berjalan sendiri-sendiri.¹¹⁰

Kepolisian dan kejaksaan adalah lembaga penegak hukum yang saat ini berada dalam lingkup kekuasaan eksekutif/pemerintah. Posisi ini, diakui atau tidak, telah membuat pelaksanaan tugas dan fungsi lembaga tersebut dinilai tidak objektif, terutama bila berhadapan dengan kepentingan-kepentingan pemerintah. Dengan kondisi negara dan bangsa yang budaya paternalistik dan *ewuh-pakewuhnya* masih kental, maka sulit mengharapkan timbulnya iklim penegakan hukum yang sehat dan tidak pandang bulu.

¹¹⁰ Adi Soejatno, *Posisi Pemasyarakatan dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu*, dikutip dalam Pusat Studi Peradilan Pidana Indonesia, *Upaya Mengefektifkan Sistem Peradilan Pidana Terpadu, 2000-2001*, hal. 28.

Masing-masing lembaga memiliki sentral-sentral kekuasaan sendiri, sehingga lembaga yang satu tidak merasa memiliki tanggungjawab secara keseluruhan terhadap bekerjanya (fungsi) lembaga lainnya. Padahal, **egoisme institusional/sektoral** penegak hukum itu justru telah mengakibatkan keterbatasan otonomi para pelaku dalam proses peradilan pidana tersebut.

Terpisah-pisahannya lembaga penegak hukum di bawah kekuasaan yudikatif dan eksekutif seperti selama ini, terbukti telah mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsi aparat-aparatnya. Berbagai tekanan, pengaruh dan konflik kepentingan sangat mewarnai proses penanganan perkara (pidana), terutama yang melibatkan pihak pemerintah.

Oleh karena itu, sudah saatnya pandangan yang bersifat **fragmentaris** tersebut harus dihilangkan demi terselenggaranya sistem peradilan pidana yang terintegrasi dengan baik. Lembaga atau subsistem-subsistem yang ada dalam Sistem Peradilan Pidana harus dikeluarkan dan dibebaskan, baik secara **administrasi** maupun **fungsional** dari struktur kelembagaan yang selama ini membina dan mengawasinya.

Sehubungan dengan kondisi tersebut, apa yang disebut-sebut Muladi sebagai syarat serta ciri untuk adanya suatu *integrated (criminal justice system* juga menjadi tidak terpenuhi,

yakni tidak adanya **sinkronisasi struktural**. Dalam hal sinkronisasi struktural, keserampakan dan keselarasan dituntut dalam mekanisme administrasi peradilan pidana (*administration of justice*) dalam kerangka hubungan antar lembaga penegak hukum.¹¹¹

Dalam melihat kondisi demikian, lalu dimanakah seharusnya peran dan kedudukan Mahkamah Agung sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang menurut konsepsi ideal, meliputi keseluruhan proses penegakan hukum (pidana), yang berarti pula meliputi subsistem-subsistem atau lembaga penegak hukum lainnya?

Dengan menyadari bahwa posisi atau kedudukan Mahkamah Agung sebagai, meminjam istilah IS. Susanto, lembaga tertinggi yang mewakili 'wajah' hukum Indonesia, maka seharusnya ia-lah yang **memimpin** dan menjadi **pengendali** atas keseluruhan sistem peradilan pidana tersebut. Rasionya, tidak ada lembaga lain yang memiliki kewenangan dan tanggungjawab terbesar dalam mengemban **kedaulatan hukum**, dalam arti **keseluruhan** aspek pelaksanaan penegakan hukum di Indonesia, selain di tangan (kekuasaan) Mahkamah Agung.

Oleh karena itu, sejalan pula dengan konsep dan pemahaman baru mengenai kekuasaan kehakiman seperti yang

¹¹¹ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hal. 1-2.

telah diuraikan pada bagian sebelumnya, maka implikasinya adalah, Mahkamah Agung juga memperoleh posisi dan kedudukan yang semakin luas dengan cakupan bidang tugas (yang dilakukan oleh lembaga-lembaga penegak hukum yang ada saat ini) berada di bawah pengendalian dan pengawasannya.

Berdasarkan kenyataan sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945 dan disesuaikan pula dengan dinamika perkembangan kehidupan berbangsa yang menginginkan penataan (reformasi dan supremasi) terhadap dunia hukum saat ini, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa secara yuridis konstitusional, ***seluruh lembaga penegak hukum yang ada, harus menjadi bagian atau masuk dalam ruang lingkup dari kekuasaan kehakiman (kekuasaan yudikatif) yang dipimpin oleh Mahkamah Agung.*** Kedudukan Mahkamah Agung sebagai puncak dan pucuk pimpinan kekuasaan kehakiman dalam arti luas itu sesungguhnya tidak terlepas dari konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menghendaki adanya kesatuan penegakan hukum di seluruh wilayahnya.

Pemaknaan secara lebih luas dan komprehensif tersebut tentu saja akan membawa dampak perubahan serta implikasi lebih lanjut bagi posisi dan kedudukan Mahkamah Agung. Yang paling terkait dan nyata adalah, Mahkamah Agung menjadi

pengendali atau pengawas tertinggi (*the top leader*) terhadap lembaga-lembaga penegak hukum lainnya. Tidak hanya terbatas pada lembaga pengadilan (atau peradilan dalam arti sempit) saja, tetapi juga mencakup Kejaksaan, kepolisian, lembaga pemasyarakatan dan penasehat hukum. Adanya “pengendali puncak/tertinggi” ini merupakan konsekuensi logis dari manajemen Sistem Peradilan Pidana yang terpadu (*integrated criminal justice system*).¹¹²

Hal itu sesungguhnya sudah selaras dengan adanya bunyi ketentuan Pasal 24 UUD 1945 yang selain menyebut Mahkamah Agung sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman, juga menyebut “**lain-lain badan kehakiman**”. Pengertian itu mengandung makna luas, bahwa yang dimaksud itu ialah “**semua badan atau lembaga penegak hukum**” seperti Kejaksaan, kepolisian, dan bahkan dapat pula dimasukkan (lembaga) penasehat hukum maupun lembaga pemasyarakatan. Jadi ‘lain-lain badan kehakiman’ itu justru jangan dipersempit artinya menjadi ‘badan’badan peradilan’ sebagaimana pemaknaan selama ini.

Oleh karena Mahkamah Agung-lah yang diamanatkan UUD 1945 sebagai pemegang otoritas tertinggi atas kekuasaan kehakiman, maka “lain-lain badan kehakiman” tersebut dengan sendirinya berada di bawah (kepemimpinan) Mahkamah Agung.

¹¹² Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum & Kebijakan Penanggulangan Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hal. 29.

Pemahaman demikian menemukan benang merahnya dengan keselarasan dan kesatuan dari keseluruhan badan yang ingin pula diwujudkan dalam kerangka *integrated judicial system*.¹¹³

Hal ini menjadi semakin memperoleh pengukuhan apabila dihubungkan dengan tidak adanya pengaturan secara khusus terhadap lembaga-lembaga penegak hukum lain tersebut dalam UUD 1945, guna memberikan landasan konstitusional untuk berdiri sendiri sebagaimana halnya dengan lembaga (negara) lain yang disebut secara definitif.

Barda Nawawi Arief¹¹⁴ menyatakan, status atau eksistensi (lembaga) kepolisian dalam perspektif Sistem Peradilan Pidana sudah jelas, yaitu sebagai **bagian integral** dari Sistem Peradilan Pidana. Secara internasional, hal ini pun terlihat dalam laporan Kongres PBB ke-5/1975 (mengenai "*The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders*"), khususnya dalam membicarakan masalah "*The Emerging Roles of The Police and other Law Enforcement Agencies*") yang menegaskan:

"It was recognized that the police were a component of the larger system of criminal justice which operated against criminality"

Sebagai aparat penegak hukum yang bergerak dalam bidang/fungsi penyelidikan dan penyidikan, kepolisian dengan sendirinya merupakan komponen Sistem Peradilan Pidana, dan

¹¹³ Dimiyati Hartono, *Definisi Kekuasaan Kehakiman Mengemuka di Komisi A*, dalam *Kompas Cyber Media*, Minggu, 13 Agustus 2000, hal. 1.

¹¹⁴ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum & Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hal. 42.

mutatis mutandis, ia juga berada dalam wilayah otorisasi kekuasaan kehakiman (dalam arti luas). Demikian pula dengan *kejaksaan*.

Kejaksaan sebagai lembaga yang melaksanakan fungsi penuntutan, tidak dapat dibantah lagi, pun merupakan bagian atau komponen dalam Sistem Peradilan Pidana. Menjadi salah satu mata rantai yang tidak dapat dipisahkan untuk menyelenggarakan proses penegakan hukum pidana, sehingga dengan demikian tugas dan fungsi *kejaksaan* juga berada dalam wilayah otorisasi kekuasaan kehakiman.

Dengan demikian, implikasi lebih lanjutnya, Asas Kemandirian/kebebasan yang telah dijamin oleh UUD 1945 terhadap kekuasaan kehakiman, dengan sendirinya juga **diberlakukan kepada pelaksanaan seluruh proses penegakan hukum** yang ada di dalamnya. Dengan kata lain, asas kemandirian itu tidak hanya dimiliki dalam tahap *pidanaan/mengadili* (seperti selama ini), tetapi juga dimiliki oleh tiap lembaga/tahap/fungsi/subsistem lainnya dalam Sistem Peradilan Pidana. Lembaga *kejaksaan* dan *kepolisian*, utamanya, **harus terbebas dari segala bentuk intervensi** dari kekuasaan apapun dalam negara.

Ketiadaan definisi atau pengertian kekuasaan kehakiman yang jelas dalam UU No. 14 Tahun 1970 selama ini, juga telah mengakibatkan masing-masing lembaga penegak

hukum seperti kejaksaan dan kepolisian memiliki UU tersendiri dan terlepas dari UU No. 14 Tahun 1970.¹¹⁵ Kondisi yang dilandasi oleh ketidaksinkronan inilah yang banyak menjadi kendala dalam mewujudkan penegakan hukum dan keadilan. Padahal seperti yang dikemukakan Muladi, makna *integrated criminal justice system* lainnya yang harus dipenuhi adalah adanya **sinkronisasi substansial** yang terkait secara vertikal dan horizontal dengan hukum positif. Artinya, harus ada keserampakan dan keselarasan dengan berbagai aturan perundangan yang terkait.

Dengan mengadakan sinkronisasi substansial terhadap (materi) peraturan pada masing-masing lembaga penegak hukum itu, diharapkan ketidaksinkronan dalam banyak hal seperti yang berlangsung selama ini tidak terjadi lagi. Misalnya yang berkaitan dengan **penyidikan** sebagaimana yang diatur dalam UU No. 28 Tahun 1997 Tentang Kepolisian RI, UU No. 8 Tahun 1981 (KUHP) dan UU No. 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan RI dapat teratasi. Berdasarkan aturan perundang-undangan itu saja, paling tidak terdapat 2 (dua) pejabat penyidik dengan 2 (dua) pejabat yang berwenang mengangkat pejabat penyidik, serta tentunya dengan mekanisme tata kerja yang berlainan pula. Selain mengakibatkan fungsi yang tumpang tindih, tak jarang bahkan menimbulkan benturan.

¹¹⁵ Dimiyati Hartono, *Konsep Kekuasaan Kehakiman Belum Jelas*, artikel dalam Kompas, Senin, 4 Januari 1999, hal. 8.

Oleh karenanya, masalah kewenangan penyidikan ini seyogyanya diatur dengan menyesuaikan dengan kondisi konseptual yang lebih ideal, berdasarkan aturan yang terpadu dan terkoordinasi dengan *satu pintu*, sehingga mekanisme tata kerja penyidikan itu di kemudian hari dapat berlangsung dengan baik.

Demikian juga dalam pengaturan masalah **penelitian berkas perkara** oleh pihak kejaksaan yang masih belum terkoordinasi secara jelas dengan pihak kepolisian sehingga berkas perkara harus bolak-balik. Akibatnya, terjadi keterlambatan dalam pemrosesan dan penanganan perkara tersebut. Selain merugikan pihak tersangka, Asas Peradilan Cepat menjadi terabaikan.

Contoh lainnya, ketidaksinkronan antara UU No. 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan dengan KUHAP, dalam hal keberadaan **hakim yang melakukan pengawasan dan pengamatan** terhadap narapidana yang telah diserahkan ke lembaga pemasyarakatan. UU Pemasyarakatan ternyata tidak pernah mengatur mengenai hal tersebut, hingga ketentuan dalam Pasal 277-283 KUHAP menjadi tidak efektif/berfungsi.

Dengan kondisi tersebut, disamping UU No. 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, terhadap UU No. 28 Tahun 1997 Tentang Kepolisian, UU No. 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan, maupun

UU No. 14 tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung sendiri, harus **ditinjau ulang** agar tercipta kesinkronan dengan pemahaman baru mengenai (pengaturan) kekuasaan kehakiman di bawah pengendalian Mahkamah Agung. Demikian juga dengan banyak peraturan perundangan lainnya yang mengandung potensi ketidaksinkronan.

Menyikapi ketiadaan keserempakan dan keteraturan dalam pelaksanaan fungsi/kewenangan masing-masing lembaga penegak hukum tersebut, Forum Komunikasi Advokat Indonesia (FKAI) berpendapat, sudah saatnya Indonesia **memiliki satu undang-undang terpadu** (yakni UU Penegak Hukum), yang mengatur hubungan *catur wangsa* penegak hukum (hakim, jaksa, polisi dan advokat- lembaga pemasyarakatan dianggap masuk dalam struktur pengadilan). Tujuannya adalah untuk mencegah terjadinya kesimpangsiuran mengenai tugas, kedudukan, hak, kewajiban dan pertanggungjawaban masing-masing penegak hukum.¹¹⁶

Meski demikian, Satjipto Rahardjo lebih mementingkan **profesionalisme** dari tiap lembaga penegak hukum tersebut, sehingga penyatuan dalam satu wadah atau satu struktur kekuasaan yudikatif menjadi tidak begitu penting lagi. Beliau mencontohkan pada saat Presiden Amerika Serikat Ronald

¹¹⁶ FKAI: *Saatnya Indonesia Bentuk UU Penegak Hukum*, artikel dalam *Kompas*, Jum'at, 26 Desember 1997, hal. XIII. FKAI ini merupakan wadah dari 3 organisasi profesi, yakni Ikatan Advokat Indonesia (IKADIN), Asosiasi Advokat Indonesia (AAI) dan Ikatan Penasehat Hukum Indonesia (IPHI).

Reagen berperan memasukkan banyak hakim agung baru dengan harapan bisa mem*back-up* kebijakan politiknya, namun setelah semua berjalan, semua berfungsi seperti biasanya tanpa intervensi dari Presiden.¹¹⁷ Namun sekali lagi, budaya (paternalistik) bangsa Indonesia belum memungkinkan penegakan hukum sepenuhnya hanya mengandalkan dan berharap pada tumbuhnya semangat profesionalisme para aparatnya.

Terkait dengan konsekuensi untuk melakukan peninjauan kembali berbagai aturan perundangan tersebut, sudah saatnya pula kewenangan Mahkamah Agung dalam melakukan *judicial review* lebih dioptimalkan. Selama ini, kewenangan uji materil hanya dapat dilakukan Mahkamah Agung terhadap peraturan perundangan yang lebih rendah dari undang-undang. Akibatnya, undang-undang yang dibuat oleh pemerintah dan DPR itu tidak pernah dapat diuji keselarasan dan kesinkronannya dengan produk perundangan lain yang lebih tinggi. Termasuk undang-undang yang banyak menimbulkan ketidakpaduan dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia itu.

Apabila konsep kekuasaan kehakiman telah dimaknai dan dipahami secara luas, maka kewenangan *judicial review* itu harus diterima pula sebagai sesuatu **tugas dan fungsi yang**

¹¹⁷ Satjipto Rahardjo, *Yang Penting Tegakkan Profesionalisme*, dalam *Republika*, Selasa, 1 Agustus 2000, hal. 7.

termasuk dalam bidang kekuasaan kehakiman tersebut. Dan tidak ada lembaga lain yang paling berhak untuk bertindak sebagai Mahkamah Konstitusi selain Mahkamah Agung. Sejarah hukum Amerika Serikat pernah mencatat pernyataan monumental Ketua Mahkamah Agung John Marshall, bahwa Mahkamah Agung adalah "*the ultimate interpreter of the constitution*".

Dengan demikian, apabila benar-benar ingin menciptakan suatu **harmonisasi** dan **sinkronisasi** dalam proses penegakan hukum, maka pemikiran untuk melakukan perubahan baik secara struktur dan substansial (secara administratif maupun fungsional) dalam rangka keterpaduan gerak langkah antar lembaga-lembaga penegak hukum yang ada ke dalam lingkup kekuasaan kehakiman/yudikatif di bawah pengendalian Mahkamah Agung, merupakan alternatif yang **harus segera direalisasikan**.

Pelaksanaan *integrated (criminal) justice system* selama ini lebih banyak terlihat dalam hubungan konsultasi dan koordinasi yang terealisasi dalam **Forum Makehjapol**. Dalam kenyataannya, forum ini justru dinilai kurang bermanfaat dan bahkan disinyalir terkesan kolusif terhadap penanganan perkara-perkara tertentu. Dengan konsepsi kekuasaan kehakiman yang ideal, yang memposisikan (kembali) Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan kehakiman

(yudikatif) tertinggi sehingga berfungsi sebagai **top leader** bagi seluruh sub-sistem/lembaga yang terkait dalam penegakan hukum, maka penempatan Mahkamah Agung pada posisi yang sejajar dengan lembaga penegak hukum lain dalam Forum Makehjapol adalah tidak pada tempatnya lagi.

Kalaupun forum tersebut akan dipertahankan keberadaannya dengan satu landasan yang kuat, yakni sungguh-sungguh dalam rangka meningkatkan keterpaduan dalam penanganan perkara, maka Mahkamah Agung harus bertindak selaku **pengendali** dan **pengawas** tertinggi. Dengan kedudukan tersebut, kesan negatif terhadap keberadaan forum ini paling tidak akan berkurang oleh karena semua lembaga penegak hukum tersebut telah berada dalam satu kekuasaan (yudikatif) dan juga memiliki satu pemimpin/pengawas tertinggi.

Kedudukan selaku pengawas terhadap lembaga penegak hukum lainnya tersebut sesungguhnya sejalan dengan **fungsi pengawasan** (*controlerende functie*) sebagaimana yang diatur dalam UU No. 14 Tahun 1985, namun selama ini hanya dijalankan terbatas pada pengawasan terhadap penyelenggaraan peradilan (dalam arti sempit, pengadilan). Seperti telah disinggung di bagian terdahulu, sebelumnya hingga tahun 1955, Mahkamah Agung memiliki wewenang

melakukan **external control** terhadap alat penegak hukum yustisial lain seperti polisi dan jaksa.

Dengan konsepsi ideal yang menyatukan seluruh lembaga penegak hukum sebagaimana yang dimaksud dalam sistem peradilan pidana terpadu di bawah Mahkamah Agung, dengan sendirinya Mahkamah Agung memiliki hak dan kewenangan untuk melakukan **pengawasan terhadap keseluruhan proses penegakan hukum dan keadilan**. Lembaga kontrol terhadap pelaksanaan penegakan hukum di tanah air sudah saatnya dijalankan, agar tumbuh suatu **kesadaran akan tanggungjawab** yang besar dan mendalam terhadap pelaksanaan tugas dan kewenangan yang telah diamanatkan konstitusi. Hal ini sekaligus sebagai bukti penerapan **asas kemandirian yang bertanggung jawab** (*judicial accountability*) dari penyelenggaraan kekuasaan kehakiman.

Penerapan asas tersebut sejalan dengan apa yang dihasilkan dalam salah satu Resolusi pada Kongres PBB ke-9/1995 di Kairo, yakni "*Criminal Justice management in the context of accountability of public administration and sustainable development*" yang antara lain mengamanatkan pentingnya semua aspek dari penyelenggaraan sistem peradilan pidana bertanggungjawab agar sistem peradilan mendapat kepercayaan dan respek masyarakat (*to gain public trust and respect*), baik

secara nasional maupun internasional.¹¹⁸ Dan karenanya, penyelenggara/administrator peradilan pidana (dalam hal ini Mahkamah Agung), bertanggungjawab bagi terselenggaranya peradilan pidana yang efisien dan manusiawi.

Penempatan Mahkamah Agung demikian itulah yang memungkinkan lembaga tertinggi yudikatif ini untuk mampu berperan dan memberdayakan dirinya dalam memimpin penegakan hukum di tanah air. Ditinjau dari sudut psikologis pun akan membuktikan bahwa suatu kekuasaan akan (semakin) kuat apabila memperoleh tambahan dukungan dari beberapa kekuatan.

Dengan adanya pemikiran baru melalui konsepsi kekuasaan kehakiman yang diorientasikan kembali sehingga menemukan bentuknya yang lebih luas dan ideal, maka kedudukan, **peran dan tanggungjawab Mahkamah Agung khususnya dalam sistem peradilan pidana akan semakin kuat dan besar.** Dan lebih dari itu, kekuasaan yudikatif di bawah Mahkamah Agung yang terpinggirkan atau dipinggirkan sepanjang sejarahnya, dapat kembali diposisikan sentral dan vital.

Apabila kekuasaan serta kemandirian yang dimiliki kekuasaan kehakiman (dalam hal ini Mahkamah Agung) telah sedemikian besar dan kuatnya, tentu saja kondisi ini harus

¹¹⁸ Barda Nawawi Arief., *Loc. Cit.*, hal. 35-36.

diimbangi dengan adanya suatu **pertanggungjawaban**. Meski UUD 1945 tidak menganut secara tegas ajaran *Trias Politica*, namun kita mengadopsi suasana **checks and balances** dalam hubungan antarlembaga negara yang memperkenankan saling menguji sehingga masing-masing lembaga tidak boleh melampaui batas kekuasaan dan akhirnya tercipta suatu **perimbangan kekuasaan**. Dalam rangka melaksanakan mekanisme *check and balances* itulah tiap kekuasaan dalam negara harus saling melakukan kontrol guna menghindari penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan yang dimiliki oleh masing-masing.

UUD 1945 memang tidak mengatur masalah pertanggungjawaban Mahkamah Agung. Dalam Skema Susunan Kekuasaan dalam negara RI yang dikeluarkan tanggal 9 Juni 1966¹¹⁹ (lihat dalam Bab II halaman 57 tesis ini), maka terlihat bahwa Mahkamah Agung memperoleh **hubungan langsung dengan UUD 1945**, tidak dengan/melalui lembaga tertinggi (MPR) sebagaimana halnya lembaga tinggi negara lain. Hal itu bisa dipandang sebagai tidak adanya garis pertanggungjawaban Mahkamah Agung kepada lembaga apapun, termasuk kepada MPR. Namun apabila dipandang dari

¹¹⁹ Skema Susunan Kekuasaan dalam Negara RI tersebut merupakan bagian dari isi Memorandum DPR-GR, disamping mengenai Sumber Tata Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Perundangan RI. Rapat MPRS tanggal 20 Juni-5 Juli 1966 kemudian mengukuhkan/menerima Memorandum itu dengan Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 khusus mengenai dua hal terakhir, sedang mengenai Skema Susunan Kekuasaan tidak secara tegas disebutkan apakah ditolak atau tidak.

sisi lain, bahwa oleh karena MPR adalah jelmaan rakyat maka Mahkamah Agung pun harus mempertanggungjawabkan kekuasaannya kepada rakyat, yakni melalui MPR.

Menyikapi hal tersebut, maka akan lebih bijak dipahami dengan melihat kenyataan bahwa sebagai lembaga tertinggi dalam negara, bagaimanapun, **MPR memiliki kedudukan dan kewenangan yang paling besar** dibanding lembaga manapun. Konsekuensinya, lembaga tinggi negara lain yang secara hirarkis berada di bawahnya, seyogyanya berada di bawah pengendalian lembaga tertinggi tersebut (sebagaimana logika pemahaman pertanggungjawaban “lain-lain badan kehakiman” kepada Mahkamah Agung selaku lembaga yudikatif tertinggi).

Dengan demikian, meski tidak ada pertanggungjawaban yang secara yuridis formal mengaturnya, tanpa berarti adanya intervensi atau mengurangi hakikat kekuasaan kehakiman yang bebas/mandiri, Mahkamah Agung tetap harus memiliki **mekanisme untuk diawasi dan dimintakan pertanggungjawabannya**. Sejalan dengan telah dilangsungkannya pemilihan hakim agung melalui seleksi ***fit and proper test*** oleh wakil rakyat di DPR, maka akan dapat diterima pemikiran adanya pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan fungsi Mahkamah Agung kepada MPR.

Pada akhirnya memang harus dipahami dengan sungguh-sungguh bahwa, dalam negara yang menjunjung

tinggi demokrasi dan hukum, tidak ada kekuasaan yang tidak terbatas. Kekuasaan kehakiman (Mahkamah Agung) dengan asas bebas dan mandiri justru harus menunjukkan komitmennya yang tinggi untuk menegakkan hukum dan keadilan melalui pelaksanaan tugas dan fungsinya secara proporsional, jujur dan bertanggungjawab.

Dengan demikian, kekuasaan kehakiman yang dikonsepsikan secara lebih luas dan komprehensif juga berimplikasi positif bagi terwujudnya konsepsi ideal bagi Mahkamah Agung, serta kedudukannya yang vital pada penegakan hukum dan keadilan, khususnya dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia di masa datang.

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan keseluruhan pemaparan yang ditulis sejak dari latar belakang hingga pembahasan, dapatlah ditarik beberapa kesimpulan atas pemikiran mengadakan reorientasi terhadap kekuasaan kehakiman dan implikasinya bagi kedudukan Mahkamah Agung selaku pemegang kekuasaan kehakiman tersebut, yakni:

1. Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang didasarkan pada amanat UUD 1945 yang kemudian dijuventahkan dengan UU No. 14 Tahun 1970, disamping tidak memiliki konsep yang jelas, juga telah diartikan secara sempit yakni hanya terbatas pada penyelenggaraan peradilan atau kekuasaan mengadili. Dalam rangka mewujudkan Sistem Hukum Pidana yang lebih ideal, **konsep kekuasaan kehakiman harus dikembangkan secara lebih luas dan menyeluruh**, sehingga meliputi kekuasaan menegakkan hukum dalam seluruh proses penegakan hukum dan keadilan. Dalam sistem hukum pidana, proses yang dimaksud meliputi tahap penyidikan, penuntutan, pemidanaan dan pelaksanaan/eksekusi. Dengan demikian, kekuasaan

kehakiman tidak terbatas pada tahap pe-
midanaan/mengadili saja, tetapi selanjutnya akan
mencakup seluruh tahapan tersebut. Dan dengan
redefinisi konsep kekuasaan kehakiman tersebut,
seluruh lembaga yang melaksanakan tahapan itu harus
masuk dalam lingkup kekuasaan kehakiman/yudikatif,
tidak lagi menjadi bagian dari kekuasaan lainnya.
Konsekuensi lainnya, seluruh proses/tahapan dalam
peradilan pidana yang dijalankan oleh lembaga
kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga
pemasyarakatan itu **juga memiliki hak kemandirian**,
yang terbebas dari segala intervensi atau campur tangan
pihak/kekuasaan lain di luar kekuasaan kehakiman.

2. Implikasi lebih lanjut perluasan definisi dan makna
konsep kekuasaan kehakiman itu adalah, adanya
perluasan tugas dan fungsi serta kedudukan
Mahkamah Agung yang menjadi **pengendali puncak**
(the top leader), yang bertanggungjawab terhadap ke-
seluruhan proses yang dijalankan oleh tiap lembaga
penegak hukum yang terkait dalam Sistem Peradilan
Pidana. Kondisi ini akan menciptakan keterpaduan yang
lebih baik, sebagaimana makna **sinkronisasi struktural**
yang terkandung dalam kerangka *integrated criminal*

justice system. Dan dengan demikian, dituntut juga adanya harmonisasi dan **sinkronisasi substansial** terhadap segala perangkat peraturan perundangan yang terkait dengan seluruh komponen dalam Sistem Peradilan Pidana tersebut. Artinya, harus diadakan peninjauan/perubahan terhadap aturan-aturan tersebut, yakni yang paling mendesak/utama adalah terhadap UU No.14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, UU No.14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, UU No.12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, UU No.5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan dan UU No.28 Tahun 1997 tentang Kepolisian.

B. S A R A N

Dengan menyadari dan memahami secara menyeluruh seluruh kekurangan yang terjadi dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang berlangsung selama ini, serta mendasari pada perkembangan dan dinamika masyarakat yang menginginkan penegakan hukum yang lebih baik di negeri ini, maka dapat diajukan beberapa saran atau masukan sebagai sumbang pikiran bagi perbaikan dan peningkatan dalam proses penegakan hukum pada umumnya, dan sistem peradilan pidana pada khususnya:

1. Penyelenggara Kekuasaan kehakiman harus lebih proaktif dalam mengambil dan menentukan sikap dalam membangun konsep bagi pelaksanaan tugas dan fungsinya, sebagaimana yang diamanatkan oleh cita hukum (*rechtsidee*) dalam Pancasila dan UUD 1945, yakni kekuasaan kehakiman yang tidak hanya bertugas untuk menyelenggarakan hukum dan keadilan melalui proses peradilan (dalam arti sempit dan terbatas), namun lebih dari itu, berfungsi sekaligus bertanggungjawab untuk menegakkan hukum dan keadilan itu secara menyeluruh dalam segala aspek yang terkait di dalam sistem penegakan hukum tersebut (dalam arti luas dan komprehensif), dalam rangka mewujudkan Negara Hukum Republik Indonesia.

2. Mahkamah Agung sebagai pemegang otoritas tertinggi kekuasaan kehakiman menurut UUD 1945, harus memiliki kewenangan seluas konsep (ideal) kekuasaan kehakiman itu sendiri. Dengan demikian, lembaga yudikatif tertinggi ini dapat memimpin proses penegakan hukum dan keadilan secara terpadu, dengan dukungan penuh dari lembaga-lembaga penegak hukum lainnya. Sistem peradilan pidana (yang merupakan bagian penyelenggaraan kekuasaan kehakiman), yang

dijalankan oleh beberapa sub-sistem di bawah beberapa lembaga penegak hukum (kejaksaan, kepolisian dan lembaga pemasyarakatan) harus terintegrasi dengan baik, dengan satu kepemimpinan atau pengendalian yakni oleh Mahkamah Agung selaku pemegang otoritas tertinggi kekuasaan kehakiman tersebut. Disamping itu, **Mahkamah Agung harus memiliki kewenangan *judicial review***, yakni melakukan peninjauan kembali dan penyempurnaan terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, sehingga terwujud sinkronisasi secara substansial dengan Konstitusi 1945 maupun dengan peraturan perundangan lain yang terkait.

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan keseluruhan pemaparan yang ditulis sejak dari latar belakang hingga pembahasan, dapatlah ditarik beberapa kesimpulan atas pemikiran mengadakan reorientasi terhadap kekuasaan kehakiman dan implikasinya bagi kedudukan Mahkamah Agung selaku pemegang kekuasaan kehakiman tersebut, yakni:

1. Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang didasarkan pada amanat UUD 1945 yang kemudian dijuventahkan dengan UU No. 14 Tahun 1970, disamping tidak memiliki konsep yang jelas, juga telah diartikan secara sempit yakni hanya terbatas pada penyelenggaraan peradilan atau kekuasaan mengadili. Dalam rangka mewujudkan Sistem Hukum Pidana yang lebih ideal, **konsep kekuasaan kehakiman harus dikembangkan secara lebih luas dan menyeluruh**, sehingga meliputi kekuasaan menegakkan hukum dalam seluruh proses penegakan hukum dan keadilan. Dalam sistem hukum pidana, proses yang dimaksud meliputi tahap penyidikan, penuntutan, pemidanaan dan pelaksanaan/eksekusi. Dengan demikian, kekuasaan kehakiman tidak terbatas

pada tahap pemidanaan/mengadili saja, tetapi selanjutnya akan mencakup seluruh tahapan tersebut. Dan dengan redefinisi konsep kekuasaan kehakiman tersebut, seluruh lembaga yang melaksanakan tahapan itu harus masuk dalam lingkup kekuasaan kehakiman/yudikatif, tidak lagi menjadi bagian dari kekuasaan lainnya. Konsekuensi lainnya, seluruh proses/tahapan dalam peradilan pidana yang dijalankan oleh lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan itu **juga memiliki hak kemandirian**, yang terbebas dari segala intervensi atau campur tangan pihak/kekuasaan lain di luar kekuasaan kehakiman.

2. Implikasi lebih lanjut perluasan definisi dan makna konsep kekuasaan kehakiman itu adalah, adanya perluasan tugas dan fungsi serta kedudukan Mahkamah Agung yang menjadi **pengendali puncak** (*the top leader*), yang bertanggungjawab terhadap ke-seluruhan proses yang dijalankan oleh tiap lembaga penegak hukum yang terkait dalam Sistem Peradilan Pidana. Kondisi ini akan menciptakan keterpaduan yang lebih baik, sebagaimana makna **sinkronisasi struktural** yang terkandung dalam kerangka *integrated criminal justice*

system. Dan dengan demikian, dituntut juga adanya harmonisasi dan **sinkronisasi substansial** terhadap segala perangkat peraturan perundangan yang terkait dengan seluruh komponen dalam Sistem Peradilan Pidana tersebut. Artinya, harus diadakan peninjauan/perubahan terhadap aturan-aturan tersebut, yakni yang paling mendesak/utama adalah terhadap UU No. 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, UU No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, UU No. 12 Tahun 1995 Tentang Pemasarakatan, UU No. 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan dan UU No. 28 Tahun 1997 Tentang Kepolisian.

B. S A R A N

Dengan menyadari dan memahami secara menyeluruh seluruh kekurangan yang terjadi dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang berlangsung selama ini, serta mendasari pada perkembangan dan dinamika masyarakat yang menginginkan penegakan hukum yang lebih baik di negeri ini, maka dapat diajukan beberapa saran atau masukan sebagai sumbang pikiran bagi perbaikan dan peningkatan dalam proses penegakan hukum pada umumnya, dan sistem peradilan pidana pada khususnya:

1. Penyelenggara Kekuasaan kehakiman harus lebih proaktif dalam mengambil dan menentukan sikap dalam membangun konsep bagi pelaksanaan tugas dan fungsinya, sebagaimana yang diamanatkan oleh cita hukum (*rechtsidee*) dalam Pancasila dan UUD 1945, yakni kekuasaan kehakiman yang tidak hanya bertugas untuk menyelenggarakan hukum dan keadilan melalui proses peradilan (dalam arti sempit dan terbatas), namun lebih dari itu, berfungsi sekaligus bertanggungjawab untuk menegakkan hukum dan keadilan itu secara menyeluruh dalam segala aspek yang terkait di dalam sistem penegakan hukum tersebut (dalam arti luas dan komprehensif), dalam rangka mewujudkan Negara Hukum Republik Indonesia.
2. Mahkamah Agung sebagai pemegang otoritas tertinggi kekuasaan kehakiman menurut UUD 1945, harus memiliki kewenangan seluas konsep (ideal) kekuasaan kehakiman itu sendiri. Dengan demikian, lembaga yudikatif tertinggi ini dapat memimpin proses penegakan hukum dan keadilan secara terpadu, dengan dukungan penuh dari lembaga-lembaga penegak hukum lainnya. Sistem peradilan pidana (yang merupakan bagian penyelenggaraan kekuasaan kehakiman), yang dijalankan

oleh beberapa sub-sistem di bawah beberapa lembaga penegak hukum (kejaksaan, kepolisian dan lembaga pemasyarakatan) harus terintegrasi dengan baik, dengan satu kepemimpinan atau pengendalian yakni oleh Mahkamah Agung selaku pemegang otoritas tertinggi kekuasaan kehakiman tersebut. Disamping itu, **Mahkamah Agung harus memiliki kewenangan *judicial review***, yakni melakukan peninjauan kembali dan penyempurnaan terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, sehingga terwujud sinkronisasi secara substansial dengan Konstitusi 1945 maupun dengan peraturan perundangan lain yang terkait.

--dmf/040901--

UPT-PTSIK-UNDIP

DAFTAR PUSTAKA

- Arto, Mukti A, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001.
- Atmasasmita, Romli, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2001.
- , *Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Bandung, 1997.
- , *Kriminologi*, Mandar Maju, Bandung, 1997.
- , *Sistem Peradilan Pidana (Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme)*, Binacipta, Bandung, 1996.
- Basuki, Kunthoro, Retnosupartinah, *Kumpulan Undang-Undang dan Peraturan-Peraturan Pemerintah yang Berhubungan dengan Masalah Peradilan*, FH-UGM, Yogyakarta, 1980.
- Blau, Peter M, dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Edisi Kedua, UI-Pers, 1987.
- BPHN Departemen Kehakiman, *Laporan Hasil Seminar Hukum Nasional VI: Pembangunan Sistem Hukum Nasional Dalam PJPT Kedua*, Jakarta, 25-29 Juli 1994.
- Covey, Alan, Edward Eldefonso and Walter Hartinger, *An Introduction to The Criminal Justice System and Process*, New Jersey: Prentice Hall, 1982.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, PN. Balai Pustaka, Jakarta, 1995.
- Faal, M, *Penyaringan Perkara Pidana oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1991.
- Faisal, Sanapiah, *Format-Format Penelitian Sosial (Dasar-Dasar dan Aplikasi)*, Rajawali Pers, Jakarta, 1989.
- Gandasubrata, Purwoto S, *Penyempurnaan Wewenang Mahkamah Agung Sejalan dengan Era Reformasi*, makalah dalam Seminar "Pemberdayaan dan Tanggung jawab Mahkamah Agung RI Melaksanakan Kekuasaan Kehakiman yang Mandiri", Jakarta, 22 Maret 2000.

- , *Renungan Hukum*, IKAHI-Mahkamah Agung, Jakarta, 1998.
- Hadi, Sutrisno, *Bimbingan Menulis Skripsi Thesis*, Andi Offset, Yogyakarta, 1980.
- Hamzah, Andi, *Posisi Kejaksaan Dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, makalah pada Seminar dalam rangka Hari Bakti Adhyaksa, 20 Juli 2000.
- Harahap, M. Yahya, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997.
- Hart, H.L.A., *The Concept of Law*, The English Language Book Society & Oxford University Press, 1972.
- Harman, Benny K, *UU Nomor 14 Tahun 1970 Menempatkan Kekuasaan Kehakiman Sekedar Corong Undang-Undang*, dalam *Kompas*, 17 Januari 1997.
- Hartono, Dimiyati, *Definisi Kekuasaan Kehakiman Mengemuka di Komisi A*, dalam *Kompas Cyber Media*, Minggu, 13 Agustus 2000.
- , *Konsep Kekuasaan Kehakiman Belum Jelas*, artikel dalam *Kompas*, Senin, 4 Januari 1999.
- Hasibuan, Albert, *Pemberdayaan dan Tanggungjawab Mahkamah Agung RI Melaksanakan Kekuasaan Kehakiman yang Mandiri*, makalah pada Seminar Sehari yang diadakan oleh KAGAMA DKI Jakarta dan Pengurus Daerah IKAHI, Jakarta, 22 Maret 2000.
- Himawan, Charles, *Filsafat Hukum*, Program Pascasarjana UI, Jakarta.
- IKAHI, *Memorandum IKAHI tentang Perbaikan Kedudukan Kekuasaan Kehakiman yang Sesuai Dengan UUD 1945*, IKAHI, Jakarta.
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, (translate) Andres Wedberg, Russell & Russell, New York, 1973.
- Keraf, Gorys, *Komposisi*, Nusa Indah, Ende-Flores, 1989.
- Koesnoe, Moh, *Kedudukan dan Fungsi Kekuasaan Kehakiman Menurut UUD 1945*, makalah dalam *Sarasehan Kedudukan dan Fungsi Kekuasaan Kehakiman Menurut UUD 1945*, Jakarta, 18 Maret 1996.

Laporan Singkat Seminar Bersama UNAFEI Jepang - BABINKUMNAS Dep. Kehakiman RI "*Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan Pelanggar Hukum*", Jakarta, 13-21 Januari 1984, dalam *Majalah Hukum Nasional* BPHN Dep. Kehakiman, No. 1, 1985.

Lev, Daniel S, dikutip dari TM Luthfi Yazid, *Surutnya Semangat Reformasi Hukum*, artikel dalam *Republika*, 17 Juni 2000.

Lopa, Baharuddin, *Permasalahan Pembinaan dan Penegakan Hukum di Indonesia*, Bulan Bintang, Jakarta, 1987.

Lotulung, Paulus Effendi, *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum Tentang Kedudukan dan Fungsi Mahkamah Agung Pemegang Kekuasaan Tertinggi*, BPHN Dep. Kumdang RI, 1999/2000.

Machmud, Amir, *Demokrasi, Undang-Undang dan Peran Rakyat*, Prisma, No. 8, LP3ES, Jakarta, 1984.

Mahendra, Oka, *Kebebasan Hakim sebagai Jaminan Dalam Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman*, makalah dalam Panel Diskusi tentang Kebebasan hakim dalam Negara RI yang Berdasarkan Atas Hukum, Jakarta, 27-28 Maret 1995.

Mahendra, Yusril Ihza, *Adakah Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman?*, makalah dalam Seminar Nasional Tentang Kekuasaan Kehakiman dan Sistem Peradilan di Indonesia, FH UNDIP, Semarang, 20 November 1996.

Mahfud MD, Moh, *Politik Hukum untuk Independensi Lembaga Peradilan*, dalam *Jurnal Hukum* No. 9 Vol. 4-1997.

Manan, Bagir, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, LPPM-UNISBA, Bandung, 1995.

Manan, Bagir, dan Magnar, Kuntana, *Beberapa Masalah Hukum Tatanegara Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 1993.

Marbun, S.F., *Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman*, artikel dalam *Jurnal Hukum* No. 9 Vol. 4, 1997.

Marjono, Hartono, *Reformasi Politik Suatu Keharusan*, Gema Insani Press, Jakarta, 1998.

Mertokusumo, Sudikno, *Mewujudkan Peradilan Sebagai Benteng Terakhir Bagi Para Pencari Keadilan*, Makalah dalam Seminar Kekuasaan Kehakiman dan Sistem Peradilan di Indonesia, FH UNDIP, Semarang, 20 Nopember 1996.

Muhajir, Noeng, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi III, Rake Sarasin, Yogyakarta, 1998.

Muladi, *Evaluasi Terhadap Reformasi Lembaga Peradilan*, Makalah dalam Seminar di Semarang, 2000.

-----, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995.

-----, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1984.

Nasution, M.A., *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, Penerbit TARSITO, Bandung, 1992.

Nawawi, Arief Barda, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.

-----, *Kebijakan Pengembangan Peradilan*, makalah terpadu Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan, Program Magister Ilmu Hukum, UNDIP, Semarang, 2000.

-----, *Reformasi Hukum dan Keadilan*, dalam tulisan terpadu mengenai *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Program Magister Ilmu Hukum, UNDIP, Semarang, 2000.

-----, *Kebijakan Legislatif Dalam Menunjang Sistem Peradilan Pidana yang Terpadu*, Bahan Kuliah Umum pada Himpunan Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum, FH UNPAR, Bandung, 8 April 1999.

-----, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998.

-----, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.

Peters, A.A.G., Siswosoebroto, Koesriani, *Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku I,II,III*, Pustaka Sinar harapan, 1990.

Phillips, DC, *Holistic Thought in Social Science*, Standford University Press, California, 1988.

Polak, M.V., *Schets van Het Amerikaanse Uniestaatrecht*, diterjemahkan oleh Soedjono Hardjosoediro, *Ichtisar Hukum Tata Negara Amerika Serikat*, Yayasan Pembangunan, Jakarta, 1953.

Pusat Studi Peradilan Pidana Indonesia dan Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Setjen DPR RI, *Upaya Mengefektifkan Sistem Peradilan Pidana Terpadu (Sumbangan Pemikiran bagi Komisi II DPR RI)*, 2001.

Putro, Mulyo, *Pendekatan Kualitatif dalam Aplikasi Lapangan*, makalah dalam Pelatihan Metodologi Penelitian Ilmu Sosial, diselenggarakan oleh Bagian Hukum dan Masyarakat, FH Undip, Semarang, 1999.

Rahardjo, Satjipto, *Yang Penting Tegakkan Profesionalisme*, dalam *Republika*, Selasa, 1 Agustus 2000.

-----, *Forum Makehjol Harus Ditinjau Kembali*, *Kompas*, Rabu, 28 Januari 1998.

-----, *Pemberdayaan Mahkamah Agung*, artikel dalam *Gema Clipping Service*, Mei-II, 1997.

-----, *Ilmu Hukum*, P.T. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.

-----, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.

-----, *Hukum dan Masyarakat*, Penerbit Angkasa, Bandung, 1984.

-----, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 1983.

Rasjidi, Lili, dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Sistem*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993.

Reksodipoetro, Mardjono, *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana. Kumpulan Karangan Buku Ketiga*, Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 1994.

-----, *Sistem Peradilan Pidana di Indonesia (Melihat kepada Kejahatan dan Penegakan Hukum dalam Batas-Batas Toleransi)*: Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap pada Ilmu Hukum pada FH UI, 1993.

Said, Ali, *Adress of The Minister of Justice of The Republic of Indonesia Before The UNAFEI Seminar on The Prevention of Crime and Treatment of Offenders*, Keynote Adress, Jakarta, 13 Januari 1984.

Saleh, K. Wantjik, *Kehakiman dan Peradilan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1977.

Santoso, Topo, *Polisi dan Jaksa: Keterpaduan atau Pergulatan*, Depok: Studi Peradilan Pidana Indonesia, 2000.

Schuyt, Mr. drs. C.J.M., *Rechtssociologie-een terreinverkenning*, Universitaire Pers Rotterdam, 1971.

Selznick, Philip, *Law Society, and Industrial Justice*, Russell Sage Foundation, 1969.

Soejatno, Adi, *Posisi Pemasayarakatan dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu*, dikutip dalam Pusat Studi Peradilan Pidana Indonesia, *Upaya Mengefektifkan Sistem Peradilan Pidana Terpadu*, 2000-2001.

Soekanto, Soerjono, dan Mamudji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1985.

-----, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum*, Jakarta, Rajawali, 1983.

Soekanto, Soerjono, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1980.

Soemitro, Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum*, makalah dalam *Pelatihan Metodologi Penelitian Ilmu Sosial*, diselenggarakan oleh Bagian Hukum dan Masyarakat, FH Undip, Semarang, 1999.

-----, *Politik, Kekuasaan & Hukum (Pendekatan Manajemen Hukum)*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1998.

-----, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, 1990.

-----, *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, Agung Pers, Semarang, 1989.

Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni Bandung, 1981.

Susanto, I.S., *MA Ikut "Merusak" Wajah Hukum*, artikel dalam *Kompas*, Senin, 14 Mei 2001.

-----, *Lembaga dan Pranata Hukum Dalam Bekerjanya Sistem Peradilan Pidana*, Bahan Perkuliahan Peserta Program Magister Ilmu Hukum UNDIP yang disusun oleh Al. Wisnubroto, Semarang, 1995.

-----, *Diktat Kriminologi*, FH UNDIP Semarang, 1991.

Suseno, Franz Magnis, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.

Thaib, Dahlan, Adi, Mila Karmila, *Hukum dan Kekuasaan*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 1998.

Thoha, Miftah, *Perspektif Perilaku Birokrasi (Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Negara Jilid II)*, Rajawali Pers, Jakarta, 1987.

Wignjosoebroto, Soetandyo, *Masalah Metodologik Dalam Penelitian Hukum Sehubungan Dengan Masalah Keragaman Pendekatan Konseptualnya*, makalah pada Pelatihan Metodologi Penelitian Ilmu Sosial, FH UNDIP, Semarang, 14-15 Mei 1999.

-----, *Praktek Hukum Tata Negara Orde Baru*, makalah dalam Seminar *Memotret Praktek Hukum Ketatanegaraan Orde Baru*, Jakarta, 24 Maret 1992.

Yazid, TM Luthfi, *Surutnya Semangat Reformasi Hukum*, tulisan dalam *Republika*, 17 Juni 2000.

Peraturan Perundang-undangan

UUD 1945 (Termasuk Susunan Terpadu Setelah Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua)

Konstitusi RIS

UUDS 1950

Tap MPR No. IV/MPR/1999 Tentang GBHN

Tap MPR No. X/MPR/1998 Tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara

UU No. 35 Tahun 1999 Tentang Perubahan UU No. 14 Tahun 1970

UU No. 28 Tahun 1997 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

UU No. 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan

UU No. 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia

UU No. 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum

UU No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung

UU No. 8 Tahun 1981 Tentang KUHAP

UU No. 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok
Kekuasaan Kehakiman

UU No. 19 Tahun 1964 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok
Kekuasaan Kehakiman, LN No. 107 Tahun 1964 No. 2699.