

PERPUSTAKAAN KPK

No. Induk

0513/Perpus-KPK/
2011

No. Panggil

A LN 2

11020513

Urgensi Komisi Yudisial dalam Pembaruan Peradilan di Indonesia

Rifqi S. Assegaf

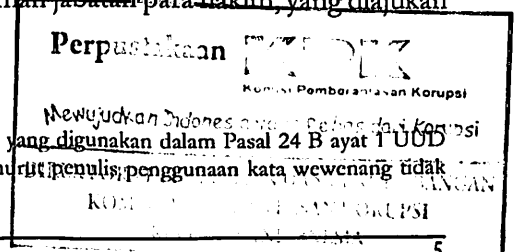
Sejarah dan *Raison d'etre* Komisi Yudisial di Indonesia

Gagasan Komisi Yudisial Sebelum Reformasi 1998

Tahun 2001, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengintrodusir lembaga baru yang memiliki wewenang¹ untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Lembaga tersebut diberi nama Komisi Yudisial (KY). Banyak pihak berharap keberadaan Komisi ini dapat mendukung upaya pembaruan di dunia peradilan Indonesia.

Sebenarnya ide tentang perlunya lembaga khusus untuk menjalankan fungsi-fungsi tertentu yang berhubungan dengan kekuasaan kehakiman bukanlah hal yang baru. Dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman sekitar 1968, sempat diusulkan pembentukan lembaga yang diberi nama Majelis Pertimbangan Penelitian Hakim (MPPH). Majelis ini berfungsi memberikan mempertimbangkan dan mengambil keputusan terakhir mengenai saran-saran dan atau usul-usul yang berkenaan dengan pengangkatan, promosi, kepindahan, pemberhentian, dan tindakan/hukuman jabatan para hakim, yang diajukan

¹ Dalam tulisan ini kata "wewenang" yang digunakan dalam Pasal 24 B ayat 1 UUD 1945 akan diganti dengan fungsi karena menurut penulis, penggunaan kata wewenang tidak tepat.



baik oleh Mahkamah Agung (MA) maupun Menteri Kehakiman.² Namun dalam perjuangannya, ide tersebut menemui kegagalan dan tidak berhasil dimasukkan dalam UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Ide tersebut muncul kembali dan menjadi wacana kuat sejak adanya desakan penyatuan atap bagi hakim pada 1998-an. Pada tahun yang sama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengeluarkan Ketetapan MPR RI No. X/99/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. TAP MPR tersebut menyatakan perlu segera dilakukan pemisahan yang tegas antar fungsi-fungsi yudikatif dari eksekutif.³ Namun ternyata masalahnya tidak sesederhana itu. Setelah ada komitmen politik untuk memberlakukan penyatuan atap pemindahan kewenangan administrasi, personel, keuangan, dan organisasi pengadilan dari departemen ke MA- muncul kekhawatiran baru di kalangan pemerhati hukum dan organisasi non pemerintah yaitu kekhawatiran akan lahirnya monopoli kekuasaan kehakiman oleh MA. Selain itu, ada kekhawatiran pula bahwa MA tidak akan mampu menjalankan tugas barunya dan hanya mengulangi kelemahan yang selama ini dilakukan oleh departemen. Menurut mereka, selama ini, MA –yang memiliki sebagian tugas dan wewenang dalam rekrutmen hakim, mutasi dan promosi (pengangkatan Ketua/Wakil Ketua Pengadilan), pengawasan dan sebagainya- dianggap tidak mampu menjalankan tugas dan wewenangnya secara baik.⁴ Bahkan pandangan yang lebih pesimis menyatakan bahwa tidak mungkin MA dapat menjalankan fungsi yang seharusnya diembannya dalam penyatuan atap secara baik karena mengurus dirinya sendiri saja MA tidak mampu.

Untuk menghindari permasalahan-permasalahan di atas, kalangan pemerhati hukum dan organisasi non pemerintah menganggap perlu dibentuk KY. Komisi ini nantinya diharapkan dapat memainkan fungsi-fungsi tertentu dalam sistem yang baru, khususnya rekrutmen hakim agung dan pengawasan terhadap hakim.

² “RUU tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman” dalam buku *Undang-Undang tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman* (Jakarta: Intibuku Utama, 1971).

³ Bab IV Bagian C, TAP MPR No. X/MPR/1998.

⁴ Walaupun menurut banyak pihak, memang tidak jarang kewenangan MA tersebut tidak diundahkan oleh Departemen.

Diskusi yang Mulai Mengerucut

Kekhawatiran akan lahirnya monopoli kekuasaan kehakiman oleh MA dirasakan pula oleh Tim Kerja Terpadu mengenai Pengkajian Pelaksanaan TAP MPR No. X/MPR/1998 berkaitan dengan Pemisahan yang tegas antara Fungsi-fungsi Yudikatif dan Eksekutif (Tim Kerja Terpadu). Tim yang dibentuk dengan Keppres No. 21 Tahun 1999 dan terdiri dari *multi-stakeholders* tersebut merekomendasikan perlunya pembentukan Dewan Kehormatan Hakim (istilah yang mereka gunakan untuk KY) yang berwenang mengawasi perilaku hakim, memberikan rekomendasi mengenai rekrutmen, promosi, dan mutasi hakim serta menyusun *code of conduct* bagi hakim.⁵ Hampir seluruh rekomendasi tim kemudian diadopsi dalam Penjelasan Umum UU No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, walau hal tersebut tidak disetujui oleh sebagian (besar?) kalangan hakim.

Dalam batas-batas tertentu, konsep lembaga semacam KY yang diajukan Tim Kerja Terpadu atau UU No. 35 Tahun 1999, lebih komprehensif dan mungkin lebih cocok untuk kondisi Indonesia, dibanding tawaran konsep KY yang fungsinya terbatas hanya pada pengawasan hakim atau rekrutmen hakim agung semata. Memang kekhawatiran bahwa penyatuan atap akan mengakibatkan monopoli kekuasaan kehakiman bukanlah tidak beralasan. Tujuan utama penyatuan atap adalah untuk membuat lembaga peradilan menjadi lebih independen dari campur tangan politik.⁶ Jadi hipotesisnya adalah jika ada penyatuan atap, maka pengadilan akan lebih independen.

Hipotesis tersebut bisa jadi benar dalam konteks independensi kelembagaan (*collective independence*), namun belum tentu benar dalam hal *internal independent* (independensi hakim terhadap kolega atau atasannya).⁷ Sejarah membuktikan hal tersebut. Pada sekitar 1966, Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) sering menentang kebijakan Soejadi -Ketua MA kala itu- yang dianggap

⁵ Laporan Tim Kerja Terpadu Mengenai Pengkajian Pelaksanaan TAP MPR No. X/MPR/1998, hal 54.

⁶ Hal ini disebabkan pada masa lalu disinyalir bahwa kewenangan yang dimiliki Departemen untuk membina aspek administrasi, keuangan dan organisasi peradilan dipergunakan untuk melakukan intervensi terhadap hakim dalam memutus perkara.

⁷ Shimon Shetreet membagi independensi peradilan menjadi 4 (empat). Pertama, *substantive independence*. Kedua, *personal independence*. Ketiga, *collective independence*; dan Keempat, *internal independence*. Shimon Shetreet and J. Deschenes, "Judicial Independence: The Contemporary Debate" (Netherlands: Martinus Nijhoff Publisher), 1985.

membiarkan kepentingan politik mengintervensi lembaga peradilan. Oleh karena itu kemudian Soerjadi berusaha “membuang” pimpinan IKAFH yang terkenal kritis seperti Asikin Kusumahatmadja, Sri Widyowati, dan Basthanul Arifin dari Jakarta ke daerah.⁸ Ia meminta Menteri Kehakiman saat itu, Oemar Seno Adji, untuk menyetujui usulan pemindahan ketiga hakim tersebut. Karena beberapa hal, Seno Adji menolak permintaan Soerjadi. Ini adalah kasus pertama di mana Departemen Kehakiman menolak permintaan dari MA.⁹ Dalam kasus di atas, ternyata dualisme kekuasaan kehakiman “menyelamatkan” independensi peradilan.

Ilustrasi lainnya, belum lama ini seorang Hakim Tinggi *complaint* kepada saya tentang seorang hakim Pengadilan Negeri di salah satu kota besar di Indonesia yang kadang menyatakan perbedaan pandangannya dengan MA di depan publik. Hakim Tinggi tersebut mengatakan seandainya ia mempunyai kewenangan, akan ia pindahkan hakim PN tersebut ke pengadilan di pelosok. Hal-hal di atas merupakan ilustrasi adanya potensi *abuse of power* yang mengancam independensi personal hakim (yang berseberangan dengan MA atas alasan apapun), jika kewenangan mutasi atau promosi misalnya, diberikan ke MA tanpa adanya sistem yang baik.

Kewenangan lain yang sebenarnya dapat dikaji lebih jauh untuk juga diserahkan kepada KY misalnya pemberian kewenangan pengelolaan keuangan pengadilan ke Komisi Yudisial. Hal ini relevan dengan penyatuan atap yang berpotensi melemahnya independensi hakim terhadap intervensi eksekutif dalam hubungannya dengan pengelolaan keuangan. Jika pengadilan akan mengelola keuangannya sendiri, maka eksekutif –yang memberikan dana ke pengadilan dan yang harus mempertanggungjawabkannya ke parlemen- dapat meminta pengadilan untuk bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan tersebut. Melalui hubungan pertanggungjawaban itulah, dikhawatirkan independensi pengadilan menjadi terancam. Jika KY diberikan kewenangan untuk mengelola keuangan pengadilan, maka KY bisa menjadi *buffer* antara eksekutif dan yudikatif.¹⁰

⁸ Sebastian Pompe, *The Indonesia Supreme Court: Fifty Years of Judicial Development* (Desertasi yang tidak dipublikasikan), hal. 65-66.

⁹ Kala itu, biasanya Departemen Kehakiman selalu meluluskan keinginan MA. Lihat Pompe, *ibid*.

¹⁰ Ini adalah salah satu alasan utama gagasan pembentukan Komisi Yudisial (*Raad voor de Rechtpraak*) di Belanda.

Tentunya pilihan kewenangan yang akan diserahkan kepada KY harus dihubungkan dengan komposisi anggotanya. Jika KY akan disertai wewenang untuk pengelolaan sumber daya manusia (mulai rekrutmen, mutasi promosi dan pengawasan) serta pengelolaan keuangan pengadilan, maka keanggotaannya harus juga melibatkan kalangan hakim di dalamnya. Jika wewenangnya lebih tidak “operasional” misalnya hanya rekrutmen dan pengawasan, tentu komposisi keanggotaannya lebih baik didominasi pihak luar pengadilan.¹¹

“Veto” MPR

Walau sudah ada berbagai pemikiran mengenai KY sebagaimana telah disinggung, sebenarnya pembahasan yang mendalam dan tuntas mengenai KY ini belum pernah dilakukan oleh seluruh *stakeholder* di bidang hukum. Dan tanpa diskusi yang serius, mendalam dan tuntas, dalam Sidang Tahunan MPR 2001, Majelis Perwakilan Rakyat “memveto” konsep yang ideal mengenai KY di Indonesia. Lahirlah Amandemen Ketiga UUD 1945 yang mengatur keberadaan KY dengan fungsi untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim (Pasal 24 B ayat 1). Secara umum, kedua fungsi yang diatur dalam Amandemen Ke-tiga tersebut relatif lebih sempit dibandingkan gagasan yang dikembangkan oleh Tim Kerja Terpadu dan UU No. 35 Tahun 1999. Memang bisa saja fungsi “dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim” diartikan secara elastis, termasuk misalnya melakukan rekrutmen dan mutasi/promosi hakim. Namun memperhatikan pilihan kalimat, penjelasan dari anggota PAH I MPR¹² dan konsensus yang berkembang di wacana, maksud dari fungsi tersebut lebih mengarah pada tugas pengawasan dan pendisiplinan hakim (termasuk hakim agung)¹³, serta tugas lain yang secara

¹¹ Pengalaman di beberapa negara Amerika Latin menunjukkan bagaimana pilihan atas komposisi anggota Komisi Yudisial bisa sangat berpengaruh terhadap intervensi politik dalam proses rekrutmen. Lihat Linn Hammergren, *“The Judicial Career in Latin America: An Overview of Theory and Experience”* (hal. 8-10). Lihat pula hubungan antara fungsi lembaga semacam Komisi Yudisial di Eropa dengan Komposisi keanggotaannya dalam Wim Voerman, *“Council for the Judiciary In EU Countries”* (European Commission/TAIEX Tilburg University/Schoordijk Institute, 1999), hal. 10.

¹² Wawancara dengan anggota Panitia Ad Hoc (PAH) I MPR, Zein Badjebber 2002.

¹³ Tugas pengawasan ditafsirkan pula dari pilihan kata “menjaga”. sedangkan tugas pendisiplinan dilihat dari pilihan kata “menegakkan” (*to enforce*). Tanpa tugas pendisiplinan, maka kata “menegakkan” menjadi tidak bermakna.

langsung dimaksudkan untuk mendukung kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim (misalnya menyusun *code of conduct* hakim, memperjuangkan peningkatan gaji hakim, mengusulkan perbaikan sistem tertentu di lembaga peradilan untuk menghindari adanya pelanggaran perilaku bagi hakim dan sebagainya).

Sebenarnya jika ditelusuri lebih jauh, dalam perdebatan di Panitia Ad Hoc I (PAH I) saat penyusunan Amandemen Ketiga UUD 1945, muncul sejumlah gagasan yang sangat variatif mengenai kewenangan KY. Fraksi GOLKAR misalnya, mengusulkan agar KY tidak hanya terlibat dalam rekrutmen hakim agung, melainkan juga rekrutmen hakim pada setiap tingkatan, termasuk merekomendasikan pengangkatan hakim konstitusi (hakim pada Mahkamah Konstitusi).¹⁴ Fraksi Persatuan Pembangunan mengusulkan agar KY juga diberi peranan dalam rekrutmen jabatan-jabatan penting lainnya seperti jaksa agung, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPTPK) dan lembaga tertentu lainnya.¹⁵ Di samping itu, beberapa fraksi lainnya juga ada yang mengusulkan agar KY diberi kewenangan di bidang mutasi-promosi.¹⁶ Namun entah mengapa, akhirnya MPR hanya menetapkan kedua wewenang tersebut yang diberikan ke KY. Tidak ada dokumen tertulis yang dapat menjelaskan mengenai hal tersebut. Hal ini tidak terlepas dari praktek dalam proses amandemen UUD 1945 yang seringkali membuat kesepakatan-kesepakatan penting tidak dalam forum rapat resmi.¹⁷

Komisi Yudisial dan Segala Kelemahannya...

Terlepas dari kelemahan proses penentuan fungsi yang akan diemban oleh KY, setidaknya keberadaan dua fungsi “utama” komisi tersebut, yaitu rekrutmen hakim agung dan pengawasan serta pendisiplinan, diharapkan dapat membawa angin segar untuk melakukan upaya pembenahan pengadilan di Indonesia.

¹⁴ Buku ke dua (Jilid 3 A), Risalah Rapat Panitia Ad Hoc (PAH I) BP-MPR RI Ke-11 s/d 15, Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Tidak ada dokumen tertulis yang dapat menjelaskan mengenai hal tersebut. Hal ini tidak terlepas dari praktek dalam proses amandemen UUD 1945 yang seringkali membuat kesepakatan-kesepakatan penting tidak dalam forum rapat resmi. Lihat misalnya *Position Paper* Koalisi Komisi Konstitusi tentang proses dan substansi amandemen UUD 1945 (2001).

Sebagaimana diketahui, selama ini proses rekrutmen hakim agung hampir selalu “bermasalah”. Tidak ada proses yang transparan, partisipatif, akuntabel dan objektif. Hal-hal yang berpengaruh terhadap siapa yang akan diangkat menjadi hakim agung bergantung pada senioritas calon, hubungan-hubungan personal calon dengan pimpinan MA sampai dengan praktek suap.¹⁸

Pada masa reformasi, memang telah banyak perubahan yang berarti dalam proses rekrutmen hakim agung. DPR mengubah pola rekrutmen yang lama dan membuat apa yang disebut *fit and proper test*. Secara umum dapat digambarkan bahwa proses *fit and proper test* dalam pemilihan Hakim Agung relatif lebih baik dari masa sebelumnya. Proses tersebut sedikit banyak membuka partisipasi masyarakat, relatif transparan dan dalam batas-batas tertentu cukup objektif.¹⁹ Namun proses tersebut masih memiliki beberapa kelemahan, antara lain:²⁰ *Pertama*, masih tertutupnya beberapa proses dan informasi yang seharusnya terbuka untuk publik. *Kedua*, partisipasi masyarakat masih kurang dimaksimalkan. Tidak banyak laporan masyarakat yang digali dan diverifikasi lebih jauh oleh anggota DPR. *Ketiga*, masih minimnya paramater yang objektif untuk menilai calon. Hal ini menjadikan proses suap dan politik dagang sapi dalam pengangkatan hakim agung tetap muncul.

Masalah yang sama juga terjadi pada pengawasan hakim selama ini. Di tengah maraknya dugaan pelanggaran perilaku hakim, pada masa lalu masyarakat hampir tidak pernah mendengar ada hakim yang diperiksa dan diberi sanksi. Kalaupun ada beberapa hakim yang diperiksa dan dijatuhi sanksi, biasanya sanksi yang dijatuhkan sangat ringan, yaitu mereka dimutasi ke daerah terpencil atau dijadikan hakim non palu (hakim yang tidak memiliki kewenangan memutus perkara) dengan menempatkannya menjadi staf di pengadilan atau di MA. Beberapa faktor yang mempengaruhinya antara lain: tidak adanya keinginan dari pimpinan MA (pada masa lalu) dan para pengawas untuk melakukan pengawasan secara serius; tingginya semangat membela kops (*esprit de corps*); dan hampir seluruh pengawas di MA adalah hakim agung yang sudah dibebani tugas berat untuk memutus perkara sehingga konsentrasinya dalam pengawasan sangat minim.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Rifqi S. Assegaf ‘Refleksi *Fit and proper test* Calon Hakim Agung’ dalam *Andai Saya Terpilih: Janji-janji Calon Ketua dan Wakil Ketua MA* (Jakarta: 1.eIP, 2002).

²⁰ *Ibid.*

Memang sejak 2002, telah ada beberapa perbaikan yang dilakukan untuk merevitalisasi fungsi pengawasan hakim, walau masih belum optimal (karena jumlah hakim yang dijatuhi sanksi masih sangat kecil dan sanksi yang dijatuhkan sebagian tidak tegas). Namun hal tersebut terlalu bergantung pada figur yang menjadi pimpinan MA dan pengawas yang kebetulan saat ini memang cukup baik. Masalah yang lebih mendasar—kuatnya semangat korps di kalangan hakim—yang sangat mempengaruhi efektifitas pelaksanaan fungsi pengawasan dan ketegasan penjatuhan sanksi—tidak terselesaikan. Masalah semangat korps ini sangat sulit untuk dicegah selama pengawasan masih dilakukan oleh pihak internal. Di hampir semua organisasi negara—juga organisasi masyarakat sipil—semangat korps ini seringkali menghambat proses pengawasan yang objektif.

Di tengah kelemahan-kelemahan tersebut keberadaan KY—walau dengan fungsi yang terbatas—menjadi sangat penting. Jika rekrutmen hakim agung dapat dijalankan secara baik, maka kita bisa berharap MA akan dapat menjalankan tugas-tugasnya dengan baik pula, termasuk untuk mengelola pengadilan di bawahnya. Dan dengan lahirnya pengawas eksternal, maka diharapkan pengawasan perilaku hakim dapat lebih efektif.

Sekilas Mengenai Komisi Yudisial di Negara Lain

Di negara lain, keberadaan lembaga semacam KY merupakan hal yang jamak. Bahkan seorang pakar asing pernah menyatakan bahwa keberadaan lembaga semacam itu sudah menjadi suatu *trend* di setiap pemerintahan demokrasi modern. Fungsi, lembaga semacam KY berbeda antar satu negara dengan negara lainnya. Di Afrika Selatan misalnya, dikenal lembaga yang disebut *Judicial Service Commission* yang berfungsi memberikan rekomendasi dalam hal pemberhentian hakim, mengajukan calon Ketua Mahkamah Agung, dan memberikan masukan dalam hal pengangkatan Ketua serta Wakil ketua Mahkamah Konstitusi.²¹ Negara Bagian California Amerika Serikat mengenal lembaga sejenis dengan nama *State of California Commission on Judicial Performance*. Komisi tersebut memiliki fungsi untuk menerima laporan masyarakat terhadap pelanggaran dan *misconduct* dari hakim di negara bagian California, termasuk di dalamnya melakukan investigasi dan pendisiplinan.²²

²¹ Pasal 178 ayat (5) Konstitusi Afrika Selatan

²² *Rules of the Commission on Judicial Performance* dalam *State of California Commission on Judicial Performance 2000 Annual Report*.

Filipina memiliki lembaga sejenis dengan nama *Judicial and Bar Council* yang mempunyai fungsi memberikan rekomendasi kepada Presiden dalam hal pengangkatan hakim dan komisi ombudsman serta menjalankan tugas-tugas lain yang ditetapkan oleh Mahkamah Agung.²³ Di negara Australia (New South Wales), lembaga dengan nama *Judicial Commission* mempunyai fungsi untuk memberi bantuan kepada pengadilan-pengadilan untuk menjaga konsistensi putusan, mengkoordinir pelaksanaan pendidikan dan latihan (diklat) bagi hakim, menerima dan memproses pengaduan/laporan tentang perbuatan pejabat pengadilan, dan memberikan masukan hal-hal tertentu kepada Jaksa Agung.²⁴

Negara-negara Eropa Selatan, seperti Prancis, Itali, Spanyol atau Portugal juga memiliki lembaga sejenis KY. Di sana, lembaga semacam KY cenderung memiliki kewenangan terbatas, yaitu rekrutmen hakim, mutasi dan promosi serta pengawasan dan pendisiplinan hakim.²⁵ Sementara di negara-negara Eropa Barat, seperti Swedia, Irlandia, dan Denmark, lembaga semacam KY mereka cenderung memiliki kewenangan yang lebih luas. Tidak hanya sebatas pada urusan rekrutmen hakim, mutasi dan promosi serta pengawasan dan pendisiplinan hakim, namun juga melakukan pengawasan terhadap administrasi pengadilan, keuangan pengadilan, manajemen perkara sampai dengan manajemen pengadilan (perumahan hakim, pendidikan hakim dan seterusnya).²⁶

Perbedaan fungsi—dan aspek lain dalam KY—berhubungan erat dengan kondisi dan kebutuhan setiap negara. Jika kelemahan dalam suatu negara tersebut adalah dalam hal rekrutmen hakimnya, maka KY di negara tersebut akan diberi fungsi untuk melakukan rekrutmen. Jika kelemahannya adalah dalam pengelolaan keuangan pengadilan, maka KYnya diberikan fungsi untuk mengelola keuangan pengadilan, dan seterusnya.

Sebagai ilustrasi, *Judicial Commission* di New South Wales diberikan fungsi untuk memberi bantuan kepada pengadilan-pengadilan untuk menjaga konsistensi putusan karena sebelum pendirian *Judicial Commission*, banyak terjadi ketidakadilan berat hukuman antara satu hakim dengan hakim lain dalam perkara sejenis.²⁷

²³ Rules of The Judicial and Bar Council, www.lawphil.net

²⁴ Ernest Schmatt, "The Role & Functions of the Judicial Commission in New South Wales" (Paper presented at the Judicial Commission Workshop, Jakarta March 20, 2001), hal. 1.

²⁵ Wim, *loc.cit.*, hal. 10.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Ernest Schmatt, *loc.cit.*, hal. 1.

Pendirian *Raad voor de Rechtpraak* di Belanda dan *Court Service* di Irlandia yang memiliki kewenangan dalam hal perencanaan, pengalokasian dan pengawasan keuangan pengadilan dilandasi pada pertimbangan bahwa selama ini fungsi tersebut tidak dapat dilakukan secara baik oleh Menteri Kehakiman (sehingga dana pengadilan kurang memadai).²⁸ Alasan yang mirip melandasi pembentukan *Raad voor de Rechtpraak* di Belanda (selain itu keberadaan *Raad voor de Rechtpraak* diharapkan dapat menjadi *buffer* antara pengadilan dan pemerintah karena Belanda akan menerapkan sistem baru di mana pengadilan akan lebih banyak mengurus hal-hal yang bersifat administrasi dan finansial).²⁹

Keberadaan KY di Perancis (*Conseil Supérieur De La Magistrature*) yang diberi kewenangan dalam hal rekrutmen dan promosi hakim dilandasi pada pengalaman sering terjadinya politisasi dan skandalisasi dalam proses tersebut oleh menteri (yang sebelumnya memiliki kewenangan tersebut).³⁰ Sedangkan Komisi Yudisial California (*Commission on Judicial Performance*) lahir karena adanya permasalahan-permasalahan mengenai perilaku hakim, di dalam dan di luar sidang.³¹

Pra Kondisi dan Tantangan Komisi Yudisial

Berhasil-tidaknya KY dalam mengemban amanat besar untuk mendorong upaya pembaruan peradilan melalui pelaksanaan dua fungsi utamanya sangat bergantung pada banyak faktor. Selain pengaruh faktor eksternal yang kompleks seperti kondisi politik nasional, pengaruh lain yang akan berpengaruh besar pada efektifitas KY adalah potensi munculnya resistensi dan perlawanan kuat kalangan hakim terhadap KY, seberapa

²⁸ Wim, *loc.cit.*, hal. 26.

²⁹ Ada kekhawatiran di Belanda bahwa jika pengadilan mengurus aspek finansial sehingga pengadilan harus bertanggung jawab mengenai hal tersebut ke pemerintah –karena peran pemerintah dalam hal finansial adalah mutlak karena semua pertanggungjawaban finansial harus melalui pemerintah (mentri terkait)- maka justru mengurangi independensi peradilan. Karena itu diperlukan sebuah *buffer*, yaitu *Raad voor de Rechtpraak*. *Hasil studi banding ke Belanda, 2001*.

³⁰ Wim, *loc.cit.*, hal. 48.

³¹ Antara lain hakim yang meminta uang setelah menikahkan seseorang di pengadilan, hakim yang mabuk dalam menjalankan tugas, tidak menaati aturan waktu kerja, menolak menerima perkara yang dianggap tidak menantang dan sebagainya. Lihat *Partial Report of the Investigasi Joint Judiciary Committee on Administration of Justice on The California Judiciary* (Senate of the State of California, 1959).

berintegritas dan berkualitas anggota yang terpilih, serta cukup tidaknya anggaran Komisi untuk mendukung kebutuhan operasionalnya.

Resistensi dan Perlawanan Kalangan Hakim

Setiap upaya untuk memperbaiki suatu kondisi yang buruk pasti akan mendapatkan reaksi dari pihak-pihak yang selama ini mendapatkan keuntungan dari kondisi buruk tersebut. Jika saat ini sebagian kalangan hakim yang kerap melakukan pelanggaran perilaku masih bisa nyaman untuk melakukan segala pelanggaran tanpa perlu terlalu khawatir akan dihukum karenanya, keberadaan KY nantinya tentu dapat berpotensi sebagai ancaman bagi mereka. Karena itu mereka pasti akan melakukan segala cara untuk “membonsai” wewenang KY bahkan “mematikan” lembaga tersebut seperti yang terjadi pada Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK) yang dihapuskan karena putusan Mahkamah Agung atas *judicial review* yang diminta hakim agung yang dijadikan tersangka oleh TGPTPK.

Resistensi dan perlawanan tersebut sejak awal sebenarnya sudah terlihat. Dalam pembahasan untuk mengusung usulan RUU KY bagi DPR misalnya, beberapa kalangan hakim menginginkan agar fungsi KY dalam hal pengawasan sangat terbatas, yaitu hanya pengawasan terhadap hakim semata (tidak termasuk hakim agung) serta hanya pengawasan perilaku hakim di luar kedinasan (misalnya perilaku hakim dalam rumah tangga, berkehidupan sosial di tetangganya dan sebagainya). Sedang pengawasan perilaku hakim di kedinasan—misalnya perilaku dalam sidang, hubungan hakim dengan *lawyer* dan sebagainya—menjadi urusan internal MA saja. Ilustrasi lain, untuk menjamin tidak ada peran pihak di luar MA yang dominan, kalangan hakim berharap Komisi ini berada di bawah MA dan anggotanya mayoritas hakim.

Tantangan semacam itu—dengan derajat yang berbeda—juga dirasakan KY di Australia. Pada awalnya, kelahiran KY di sana mendapatkan reaksi negatif dari kalangan hakim karena mereka merasa ada “polisi baru” yang akan mengawasi dan mengusik mereka. Pandangan kalangan hakim tersebut baru berubah sejak mereka memperoleh manfaat yang jelas dari tugas KY lainnya yaitu mengadakan pendidikan berkelanjutan bagi hakim yang terbukti bermanfaat bagi hakim.

Untuk mencegah hal tersebut, ada dua hal yang perlu dipertimbangkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah dalam penyusunan UU KY. *Pertama*, fungsi, tugas dan wewenang KY harus tepat (cukup luas)

dan dimuat secara eksplisit dan terperinci dalam UU tersebut. hal ini penting untuk menimbulkan munculnya multi interpretasi yang tidak perlu (dipaksakan) dari kalangan hakim yang anti perubahan. *Kedua*, KY perlu diberi tugas-tugas yang bersifat preventif terhadap adanya pelanggaran perilaku dan berwatak “positif” bagi hakim, misalnya komisi bertugas pula untuk memperjuangkan peningkatan gaji dan kesejahteraan hakim serta anggaran pengadilan.

Integritas dan Kualitas Anggota Komisi

Sebaik dan selengkap apapun fungsi, tugas dan wewenang KY, tanpa didukung pimpinan dan anggota yang berintegritas dan berkualitas, maka komisi tersebut akan gagal menjalankan membantu upaya pembaruan peradilan. akhirnya KY hanya akan menjadi birokrasi baru yang menghabiskan uang rakyat (karena beban anggarannya) dan “memper mahal” nilai suap dalam transaksi gelap hakim dan para pihak (karena ada raja baru yang harus diberi upeti).

Hal tersebut dapat dimimalisir jika UU KY mengatur sebagai memadai proses seleksi anggota KY. Kuncinya UU harus menjamin bahwa proses seleksi dilakukan secara terbuka, partisipatif, akuntabel dan objektif. Selain itu, harus ada pembatasan maksimum berapa jumlah mantan hakim yang boleh dipilih dalam proses seleksi sehingga komisi ini tidak ada beranggotakan mayoritas mantan hakim yang akan mengganggu imparialitas pelaksanaan fungsinya di kemudian hari.

Masalah kecukupan gaji dan kesejahteraan anggota KY serta staf pendukungnya merupakan faktor penting lain untuk memastikan bahwa hanya orang-orang yang berintegritas dan berkualitas yang dapat menjadi anggota dan staf pendukung KY. Dan hal ini bisa (dan harus) dijamin pula dalam UU.

Kecukupan Anggaran

Untuk dapat menjalankan fungsinya, setiap organisasi pasti membutuhkan anggaran. Demikian halnya KY. Kita sudah banyak melihat contoh kegagalan organisasi yang disebabkan karena masalah ketidakcukupan anggaran. Oleh karena itu UU KY perlu pula mengatur dan menjamin bahwa KY akan mendapatkan anggaran yang memadai. Dan jauh-jauh hari sebelum UU-nya disahkan, salah satu organ di pemerintah—khususnya Sekretariat Negara atau Departemen Kehakiman dan HAM perlu segera membuat usulan anggaran bagi KY untuk tahun anggaran 2005-2006 sehingga jika UU KY

akan disahkan tahun ini dan anggotanya akan dipilih tahun ini pula (atau awal tahun depan), sehingga pada 2005 komisi tersebut bisa segera memulai pelaksanaan fungsinya.

Jika hal-hal di atas dapat dipastikan oleh pemerintah dan DPR dalam penyusunan UU KY dan masyarakat terus mengawasi proses penyusunan UU tersebut, proses seleksi anggota KY serta pelaksanaan fungsi KY, saya yakin upaya pembaruan peradilan menjadi lebih realistis untuk diwujudkan.