

# **Eksaminasi Publik:**

Partisipasi Masyarakat Mengawasi Peradilan

# **Eksaminasi Publik:**

Partisipasi Masyarakat Mengawasi Peradilan

oleh

**Susanti Adi Nugroho, Frans Hendra Winarta, E. Sundari,  
Satjipto Rahardjo, Rahmad Syafaat, Hasrul Halili, Mudzakir**

pengantar

**Teten Masduki**

editor

**Wasingatu Zakiyah, Emerson Yuntho, Aris Purnomo, Lais Abid**

desain cover & perwajahan isi

**Imadudin**

hak cipta ©2003

**INDONESIA CORRUPTION WATCH (ICW)**

**CETAKAN KEDUA**

**OKTOBER 2003**

Pertama kali diterbitkan dalam edisi bahasa Indonesia oleh

**INDONESIA CORRUPTION WATCH (ICW) JAKARTA**

atas dukungan

**USAID**

**THE ASIA FOUNDATION**

# **Eksaminasi Publik:**

Partisipasi Masyarakat Mengawasi Peradilan

**Susanti Adi Nugroho  
Frans Hendra Winarta  
E. Sundari  
Satjipto Rahardjo  
Rahmad Syafaat  
Hasrul Halili  
Mudzakir**

Kata Pengantar:  
**Teten Masduki**

Diterbitkan  
**Indonesia Corruption Watch**  
atas dukungan The Asia Foundation dan USAID



**Indonesia Corruption Watch (ICW)**

Jalan Kalibata Timur IV D No. 6, Jakarta Selatan, Indonesia

Telp.: 021-7901885, 7994015 Faks: 021-7994005

E-mail: [icwmail@telkom.net](mailto:icwmail@telkom.net)

Homepage: <http://www.antikorupsi.org>

# Daftar Isi

<b>Prawacana</b> (Catatan dari Editor)	iii
<b>Kata Pengantar</b> Teten Masduki	vii
<b>Sejarah dan Pelaksanaan Eksaminasi di Lingkungan Peradilan</b> Susanti Adi Nugroho	1
<b>Upaya Mencegah <i>Judicial Corruption</i> melalui Eksaminasi, Mungkinkah?</b> Frans Hendra Winarta	15
<b>Menciptakan Lembaga Eksaminasi sebagai <i>Social Control</i> terhadap Putusan Pengadilan yang Independen, Obyektif dan Berwibawa</b> E. Sundari	28
<b>Eksaminasi Publik sebagai Manifestasi Kekuatan Otonomi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Hukum</b> Satjipto Rahardjo	37
<b>Mentradisikan Eksaminasi sebagai Suatu Kajian Ilmiah di Lingkungan Pendidikan Tinggi Hukum</b> Rahmad Syafaat	59
<b>Eksaminasi Publik: Dari Persoalan Independensi sampai ke Isu Partisan</b> Hasrul Halili	78

<b>Eksaminasi Publik Terhadap Putusan Pengadilan: Beberapa Pokok Pikiran dan Prospeknya Ke Depan</b> Mudzakkir	90
<b>Tentang Penulis</b>	117
<b>Tentang ICW</b>	122

# Prawacana

(Catatan dari Editor)

**K**orupsi di lembaga-lembaga peradilan (kepolisian, kejaksaan, pengadilan) adalah suatu realitas sosial yang sangat sulit dibuktikan melalui prosedur yang telah disediakan oleh sistem hukum pidana. Bukan saja karena praktik korupsi itu dilakukan oleh orang-orang yang menguasai seluk beluk peradilan, tetapi juga karena praktik korupsi tersebut terjadi di institusi yang memiliki otoritas untuk menentukan sebuah tindakan dapat dikategorikan sebagai kejahatan atau bukan.

Para pelaku praktik korupsi di lembaga-lembaga peradilan senantiasa berlindung di balik klaim otoritas independensi lembaganya, apakah itu yang dimiliki oleh pengadilan, kejaksaan, maupun kepolisian. Praktik korupsi di lembaga peradilan menjadi semakin tak terkontrol ketika *internal control* dan *social control* terhadap kinerja lembaga-lembaga tersebut tidak berfungsi dengan baik.

Bagi masyarakat awam, menjalankan fungsi *social control*, bukanlah hal mudah, terutama dalam melakukan penilaian apakah keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh lembaga peradilan telah memenuhi standar profesional mereka. Untuk saat ini, pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk melakukan penilaian terhadap keputusan itu, baru dimiliki oleh kalangan terbatas, terutama di kalangan penegak hukum sendiri maupun para akademisi. Peran akademisi untuk

melakukan kontrol melalui eksaminasi (*legal annotation*) sangat diperlukan. Produk ilmiah yang dilahirkan oleh perguruan tinggi (masyarakat akademis) inilah yang nantinya akan digunakan untuk melakukan pengujian produk kejaksaan dan pengadilan.

Namun saat ini kajian ilmiah terhadap produk peradilan tidak pernah atau jarang dilakukan. Kalaupun dilakukan, hanya menjadi rutinitas dari mata kuliah yang wajib diajarkan, tidak lebih dari itu. Akibatnya kajian ilmiah atas putusan pengadilan menjadi barang langka. Padahal, dengan melihat bobot persoalannya serta dengan mempertimbangkan lemahnya *internal control*, korupsi di peradilan di Indonesia lebih mungkin dieliminasi oleh kekuatan-kekuatan kritis dalam masyarakat. Oleh karena itu perguruan tinggi bersama elemen masyarakat lain (NGO, praktisi hukum, mantan hakim, maupun mantan jaksa) perlu mengembangkan kajian ilmiah tersebut untuk melakukan pengawasan terhadap aparat hukum.

Dari sudut pandang inilah usaha-usaha untuk mengembangkan kegiatan penilaian terhadap putusan peradilan (Eksaminasi atau *Legal Annotation*) menjadi sangat strategis. Kegiatan demikian akan mendorong proses reformasi lembaga peradilan dan sekaligus merangsang berkembangnya sikap kritis masyarakat terhadap putusan lembaga peradilan.

Berdasarkan pengamatan yang dilakukan, pengetahuan masyarakat secara umum mengenai eksaminasi masih sangat kurang. Banyak kalangan yang mempertanyakan, "*eksaminasi istilah baru apa lagi ini!*" Bahkan tidak sedikit orang-orang yang bergelut di bidang hukum pun masih juga belum memahami secara benar

arti dan pentingnya suatu eksaminasi. Hal ini bisa dipahami karena beberapa faktor. *Pertama*, kegiatan eksaminasi hanya dikenal dalam lingkungan peradilan. Sejarah eksaminasi sudah dimulai sejak tahun 1967 namun perkembangan yang terjadi saat ini tradisi melakukan eksaminasi oleh hakim-hakim di pengadilan sudah tidak dilakukan lagi. Hal yang sama juga dialami di lingkungan kejaksaan.

*Kedua*, eksaminasi merupakan salah satu produk hukum atau lahir dalam bidang hukum. Tidak semua orang bergelut dibidang hukum dan tidak semua orang tertarik untuk mendalami bidang dan masalah hukum. Pada umumnya istilah eksaminasi hanya dikenal oleh orang-orang yang pernah mengenyam pendidikan hukum dan bergerak di bidang hukum. Melakukan suatu kegiatan eksaminasi sebagai suatu kajian ilmiah bukanlah suatu tradisi bagi akademisi maupun praktisi hukum di Indonesia.

*Ketiga*, literatur atau buku-buku mengenai eksaminasi masih sangat langka bahkan dapat dibilang tidak ada. Belum ada buku atau jurnal yang secara spesifik mengulas tentang eksaminasi. Sangat sulit ditemukan hasil eksaminasi atau *legal annotation* suatu kasus yang telah dipublikasikan. Hanya sedikit penulis yang mengupas mengenai eksaminasi dalam tulisannya. Beberapa kalangan menilai eksaminasi merupakan materi yang berat dan tidak menarik sehingga sangat sedikit orang yang tertarik untuk menulis tentang eksaminasi.

Berdasarkan alasan-alasan tersebut, kami mencoba mengambil inisiatif untuk mengenalkan dan membudayakan eksaminasi publik dikalangan

masyarakat pada umumnya dan lingkungan perguruan tinggi pada khususnya serta mendorong dilakukannya eksaminasi publik terhadap putusan peradilan di beberapa wilayah di Indonesia. Saat ini kami tengah melakukan kegiatan eksaminasi publik dengan melibatkan perguruan tinggi di beberapa daerah di Indonesia seperti Jakarta, Bandung, Yogyakarta, Surakarta, Malang, Surabaya, dan Bali. Harapan di masa datang, kegiatan eksaminasi publik sudah dapat *mewabah* di setiap daerah di Indonesia.

Sebagai bagian dari kampanye, kami hadirkan sebuah buku yang mencoba mengenalkan apa itu eksaminasi publik dan apa pentingnya masyarakat terlibat dalam mengawasi peradilan melalui eksaminasi publik. Buku ini merupakan kumpulan tulisan dari beberapa penulis yang terdiri dari akademisi, praktisi hukum dan dari aktivis pemantau peradilan. Dari para penulis kami mencoba menggali sebanyak mungkin gagasan, pokok pikiran serta pengalaman yang berkaitan dengan kegiatan eksaminasi publik.

Setidaknya dari buku ini kami berharap dapat memberikan wacana baru mengenai lembaga eksaminasi publik kepada masyarakat dan mendorong terbentuknya lembaga eksaminasi publik di beberapa daerah. Sebagai penutup, Kami harus berterima kasih kepada para penulis yang telah menyumbangkan tulisannya dalam buku ini dan kepada *The Asia Foundation* serta *USAID* yang telah mendukung sepenuhnya kegiatan eksaminasi publik yang telah kami lakukan termasuk terbitnya buku yang saat ini ada ditangan para pembaca. Akhir kata selamat membaca dan *Don't Try to Corrupt We Watch You*.

# Kata Pengantar

Oleh Teten Masduki

## Mengontrol Mafia Peradilan

**K**orupsi di lembaga peradilan (*judicial corruption*) di Tanah Air sekarang ini termasuk korupsi yang paling gawat kondisinya. Karena, korupsi melibatkan semua aktor di dalamnya mulai dari polisi, jaksa, hakim, dan panitera, bahkan terjadi di semua tingkatan, juga pengacara dan masyarakat pencari keadilan itu sendiri. Keterjalinan diantara aktor-aktor itu dari waktu ke waktu telah terbangun sedemikian rupa, sehingga nyaris menyerupai organisasi mafia yang terorganisir meskipun tidak berbentuk. Sudah menjadi rahasia umum suatu perkara perdata atau pidana apapun pada dasarnya bisa "diatur" oleh pemesan mulai dari tingkat penyelidikan, penyidikan, penuntutan, hingga peninjauan kembali di Mahkamah Agung. Bahkan dalam prakteknya, ketika memutus perkara pengadilan ibarat lembaga balai lelang, yakni tergantung siapa yang berani bayar paling tinggi. Walaupun beberapa kasus-kasus penyimpangan putusan pengadilan juga karena ada faktor intervensi politik.

Umumnya orang menilai korupsi di lembaga pengadilan ini disebabkan karena gaji yang rendah, sisten rekrutmen dan karier yang kolusif, dan sistem pengawasan internal dan sanksi yang tidak fungsional, serta diperparah dengan sistem administrasi pengadilan yang tidak transparan. Sementara sistem kontrol eksternal seperti mekanisme pra-peradilan terbukti tak

bisa diharapkan banyak dalam sistem peradilan yang korup. Jika itu memang faktor penyebabnya, maka sebenarnya bukan hal yang sulit untuk membasmi mafia peradilan, asal ada kemauan untuk mengatasi faktor-faktor itu. Tapi yang selalu menjadi persoalan darimana dan siapa yang mau memulainya?

Masyarakat cukup mafhum membersihkan mafia peradilan harus dimulai dari tubuh Mahkamah Agung (MA) sendiri. Secara teori, putusan-putusan yang menyimpang di pengadilan tingkat rendah bisa dikoreksi oleh Mahkamah Agung. Secara hierarkis sesungguhnya Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman memegang peranan yang sangat besar dalam mengawasi kenakalan-kenakalan para hakim dan panitera, paling tidak yang berada di bawahnya. UU No. 2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum, misalnya, memberikan kewenangan yang sangat besar kepada Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman untuk mengusulkan pemberhentian (sementara) terhadap hakim yang terlibat praktik kriminal kepada Presiden. Tapi sayangnya instrumen untuk membersihkan pengadilan dari hakim-hakim yang kotor itu hampir tidak pernah digunakan. Pasca pemerintahan Orde Baru, baru ada satu Keppres yang memecat 3 (tiga) orang hakim yang mengeluarkan putusan kontroversial dalam kasus Manulife. Itupun terjadi barangkali karena ada tekanan yang sangat besar dan terus menerus dari hampir semua negara anggota CGI. Sementara kasus-kasus mafia peradilan lainnya yang dilaporkan masyarakat, seperti dalam kasus Leonita dan Endin tidak ada tindakan serupa yang dilakukan. Bahkan Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGTPK) yang memulai menyidik hakim-hakim di

Mahkamah Agung yang diadakan masyarakat tersebut, akhirnya keberadaannya dibubarkan oleh Mahkamah Agung sendiri dengan alasan legalitas. Yang jelas dari kejadian itu, masyarakat bisa melihat secara kasat mata bahwa tidak ada kemauan dari tubuh Mahkamah Agung untuk membasmi korupsi di dalam tubuhnya sendiri.

Padahal Pasca pemerintahan Soeharto terbuka lebar kesempatan emas untuk mereformasi dunia pengadilan kita, karena saat ini pengadilan relatif lebih independen dari pemerintah mengingat pemerintahan sekarang relatif tidak memiliki kekuasaan politik yang begitu besar untuk mempengaruhi pengadilan. Saat itu sebagian besar Hakim Agung yang memasuki masa pensiun. Hanya sayang harapan masyarakat untuk menempatkan mayoritas hakim non-karier di Mahkamah Agung untuk memutus mata rantai korupsi di pengadilan kurang direspon secara baik oleh DPR. Bahkan dalam pengangkatan Hakim Agung pada tahun 2003 ini, DPR dan Mahkamah Agung sepertinya apriori dengan hakim Agung non-karier dengan dalih prioritas penyelesaian tumpukan perkara di Mahkamah Agung.

Padahal yang harus menjadi prioritas saat ini adalah bagaimana membasmi korupsi di dalam tubuh pengadilan dan untuk itu dibutuhkan "predator" dari luar, bukan menyelesaikan masalah tumpukan perkara. Sebab tumpukan perkara terkait dengan banyak aspek, yaitu terutama adanya ketidakpercayaan masyarakat terhadap putusan pengadilan sehingga berupaya membawanya ke pengadilan lebih tinggi, tidak ada pembatasan kasus yang boleh dikasasi ke Mahkamah Agung, dan tidak berkembangnya sistem penyelesaian perkara di luar pengadilan seperti mediasi dan arbitrase.

Lembaga Ombudsman juga belum banyak dimanfaatkan masyarakat pencari keadilan, di samping juga lembaga tersebut belum efektif karena belum ada kemauan semua pihak untuk mentaati hukum. Terbukti penambahan jumlah hakim Agung dari 7 (tujuh) orang menjadi 17 orang pada tahun 1974 sewaktu Ketua MA dipegang Oemar Seno Adji, yang semula diharapkan dapat mengurangi tumpukan kasus di Mahkamah Agung, ternyata bukan jawaban yang tepat. Tumpukan perkara pada waktu bertambah hingga mencapai 9.000-an perkara. Kemudian jumlah hakim agung ditambah hingga 51 orang pada tahun 1998. Meski pada waktu itu berhasil mengikis tumpukan perkara, namun sekarang hingga akhir 2002, tumpukan perkara bertambah lagi hingga 13.000-an perkara.

Idealnya memang pada masa transisi dari rezim otoriter ke demokrasi, pertama-tama yang dilakukan adalah mereformasi lembaga peradilan, dengan memberhentikan semua hakim Agung dan kemudian dipilih kembali, seperti di Meksiko pada tahun 1970-an dan Georgia pada tahun 1980-an. Kita sekarang merasakan kesalahan fatal dari pemerintahan reformasi yang tidak berani melakukan perubahan radikal untuk kemajuan yang fundamental bagi bangsa ini.

Karena pembersihan hakim-hakim kotor terbukti tidak muncul dari dalam tubuh pengadilan sendiri, maka menjadi sangat relevan masyarakat yang berkepentingan dengan penegakan hukum yang adil dan jujur mengembangkan sendiri sistem pengawasannya. Gerakan *whistleblower* yang pada awal-awal berdirinya ICW didorong untuk membongkar kasus-kasus korupsi, termasuk *judicial corruption*, kurang mendapat dukungan

dari aparat penegak hukum yang berwenang, sementara para pelapor akhirnya harus menghadapi masalah perlindungan saksi yang di sini belum mendapat perlindungan hukum yang memadai. Kita menyaksikan bagaimana Endin, Leonita atau Arifin mereka justru sebaliknya diseret ke Pengadilan dengan tuduhan pencemaran nama baik.

Membongkar adanya suap di Pengadilan, memang bukan perkara enteng. Kejahatan Peradilan termasuk dalam kategori *whitcollar crime*, yang dilakukan oleh orang-orang terpelajar dan profesional. Kesulitan terbesar mengadili kasus suap di pengadilan adalah sulitnya mencari bukti yang menunjukkan adanya transaksi jual beli putusan di satu sisi, serta sulit menghadirkan saksi independen di sisi yang lain. Karena biasanya dilakukan secara tertutup secara terbatas antara penyuap dan yang disuap dimana kedua pihak berkepentingan untuk saling menutupi kasusnya untuk menghindari dari jerat UU Suap yang berlaku kepada kedua belah pihak. Dalam sistem hukum kita belum ada penghargaan (*reward*) kepada *whistleblower* untuk memperoleh keringanan hukuman guna memudahkan pengusutan kasus-kasus kejahatan yang sulit pembuktiannya. Lagian mana ada transaksi suap yang menyertakan kwitansi. Meskipun hal itu tidaklah sulit pembuktiannya melalui pendekatan *follow the money to track the crime* karena kekayaannya pasti tidak ekuivalen dengan pendapatan resminya. Hanya saja Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) belum bisa bekerja optimal dan asas pembuktian terbalik belum diterapkan secara murni dalam mengadili korupsi di Indonesia.

Tapi seperti pepatah sepandai-pandainya tupai

menyembunyikan bangkai, pasti baunya tercium juga. Percayalah tidak ada kejahatan yang tidak meninggalkan jejak. Dalam kasus mafia peradilan, selain bisa diperiksa dari gaya hidup para hakimnya yang tidak mungkin dibiayai dari gajinya, juga bisa diperiksa dari kualitas putusan hakim. Dari Pengalaman ICW membentuk Tim Eksaminasi untuk menguji Putusan Peninjauan Kembali (PK) Kasus Tomi Soeharto dalam perkara ruislag tanah Bulog-Goro, tidaklah sulit untuk melihat bagaimana putusan itu selain menyimpang dari prosedur yang baku, juga menanggalkan kaidah-kaidah dan norma hukum yang berlaku. Hasil eksaminasi itu dapat menjelaskan kecurigaan masyarakat terhadap putusan yang kontroversial itu.

Sejauh ini para hakim kotor hampir tidak tersentuh dan senantiasa berlindung di balik tudingan para pengamat hukum yang selalu mengaitkan putusan-putusan hakim yang bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat sebagai masalah independensi pengadilan. Padahal kalau kita cermati pada zaman Soeharto pun hanya sebagian kecil kasus-kasus di pengadilan, seperti kasus-kasus politik, mahasiswa, aktivis LSM, dan pers yang pemerintah ikut campur. Sementara sebagian besar kasus-kasus di pengadilan hanyalah kasus-kasus perdata dan pidana biasa, yang pemerintah tidak berkepentingan campur tangan, kecuali campur tangan uang. Umumnya pengamat hukum jarang mengkaji secara mendalam putusan-putusan pengadilan, karena memang tidak mudah mendapatkan putusan pengadilan secara cepat, kecuali para pihak yang berperkara.

Lembaga eksaminasi sesungguhnya bukan hal baru. Sejak tahun 1967, MA sendiri sudah menginstruksikan

pengujian terhadap putusan-putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, di setiap tingkatan pengadilan. Tapi eksaminasi itu tidak berjalan efektif dalam fungsinya mengontrol kejujuran para hakim, karena eksaminasi itu bukan keharusan dan paling-paling dilakukan sebagai persyaratan kenaikan pangkat bagi para hakim yang tentunya yang diuji adalah putusan-putusan yang menguntungkan bagi para hakim yang mengajukan kenaikan pangkat.

Karena itu lembaga eksaminasi publik ini diharapkan dapat menjadi bagian gerakan sosial yang efektif dan hidup di masyarakat dalam mengawasi lembaga peradilan. Karena membutuhkan keahlian dan legitimasi ilmiah, barangkali ke depan harusnya eksaminasi publik ini menjadi bagian dari kegiatan ilmiah dari fakultas hukum di setiap perguruan tinggi. Barangkali dengan cara begitu dapat sedikit mengerem korupsi peradilan, meskipun hasil-hasil eksaminasi itu tidak bisa merubah putusan pengadilan yang sudah tetap. Tapi paling tidak masyarakat bisa mengetahui tahu penyimpangan-penyimpangan hukum yang terjadi dan dapat mencatat track record para hakim dalam kariernya. Ke depan barangkali sistem pengangkatan hakim agung akan semakin terbuka, dan senantiasa menggunakan metode fit and proper test. Tidaklah salah masyarakat membuat daftar hitam para hakim untuk menghambat karir mereka, bila perlu menyingkirkannya.

Di sinilah barangkali yang kita harapkan agar Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman membuka pintu lebar-lebar bagi kehadiran lembaga eksaminasi publik, bukan saja dalam memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan putusan-putusan

pengadilan, termasuk mengakomodasi pendapat majelis eksaminasi publik untuk dipertimbangkan dalam meningkatkan profesionalitas dan kejujuran para hakim. Kami berkeyakinan lembaga ekseminasi publik ini akan menjadi lembaga pengawasan pengadilan alternatif bila ada kerjasama semacam itu. Di kemudian hari masyarakat yang merasa diperlakukan tidak adil oleh pengadilan bisa meminta jasa lembaga ekseminasi publik, selain lembaga-lembaga resmi semacam Ombudsman.

Kaum "moralis" sangat percaya rantai korupsi yang meluas pasca pemerintahan otoriter Soeharto, bisa dikendalikan melalui lembaga peradilan yang jujur, independen, didukung adanya sanksi hukum yang sekeras-kerasnya dan tanpa pandang bulu.

# Sejarah dan Pelaksanaan Eksaminasi di Lingkungan Peradilan

Susanti Adi Nugroho

## Istilah eksaminasi

Eksaminasi berasal dari terjemahan bahasa Inggris “*examination*” yang dalam *Black’s Law Dictionary* sebagai *an investigation; search; inspection; interrogation*. Atau yang dalam kamus bahasa Inggris-Indonesia sebagai ujian atau pemeriksaan. Jadi istilah eksaminasi tersebut jika dikaitkan dengan produk badan peradilan berarti ujian atau pemeriksaan terhadap putusan pengadilan/hakim.

## Tujuan eksaminasi secara umum

Tujuan eksaminasi secara umum adalah untuk mengetahui, sejauh mana pertimbangan hukum dari hakim yang memutus perkara tersebut telah sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan apakah prosedur hukum acaranya telah diterapkan dengan benar, serta apakah putusan tersebut telah menyentuh rasa keadilan masyarakat. Disamping untuk tujuan mendorong para hakim agar membuat putusan dengan pertimbangan yang baik dan profesional

## Instruksi Mahkamah Agung No 1 tahun 1967

Pada tahun 1967 Mahkamah Agung telah mengeluarkan Surat Edaran/Instruksi Mahkamah Agung

No. 1 tahun 1967 tentang Eksaminasi; laporan bulanan dan daftar banding. Khusus mengenai eksaminasi diinstruksikan sebagai berikut :

1. Hendaknya dalam waktu singkat
  - a. Masing-masing Ketua Pengadilan Tinggi mengirimkan kepada Mahkamah Agung perkara-perkara untuk dieksaminir, baik yang telah diputusnya sendiri maupun oleh masing-masing hakim anggotanya
  - b. Masing-masing Ketua Pengadilan Negeri mengirimkan kepada Pengadilan Tinggi yang bersangkutan perkara-perkara untuk dieksaminir
  - c. Masing-masing Ketua Pengadilan Negeri mengeksaminir perkara-perkara yang telah diputus oleh hakim dalam lingkungannya
2. Masing-masing eksaminasi itu mengenai:
  - a. Sekaligus 3 (tiga) perkara perdata dan 3 (tiga) perkara pidana yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
  - b. Hingga kini telah diselesaikan sebagai hakim tunggal oleh yang bersangkutan, khusus putusan-putusan dimana dimuat pertimbangan-pertimbangan yang terperinci untuk lebih lanjut dapat dinilai perkara-perkara mana dapat dipilih oleh hakim yang bersangkutan sendiri.
3. Eksaminasi dalam pokoknya mengandung penilaian tentang tanggapan hakim yang bersangkutan terhadap surat tuduhan, surat gugat, pembuatan berita acara persidangan dan susunan serta isinya putusan.
4. Disamping masing-masing Ketua Pengadilan Tinggi/ Negeri yang melakukan eksaminasi mengadakan buku catatan tentang tiap-tiap hasil penilaian/kesimpulannya,

dalam mengirimkan berkas perkara kembali kepada hakim yang bersangkutan hendaknya pihak yang melakukan eksaminasi dengan surat memberikan catatan-catatan dan petunjuk-petunjuk tentang kesalahan, kekhilapan, atau kekurangan-kekurangan yang mungkin terdapat dalam pemeriksaan dan/atau penjelasan masing-masing perkara itu.

5. Hasil-hasil penilaian/kesimpulan eksaminasi yang dijalankan oleh:

- a. Pengadilan Tinggi tentang perkara-perkara yang diputus oleh masing-masing Ketua Pengadilan Negeri dalam daerahnya segera dikirim kepada Mahkamah Agung
- b. Ketua Pengadilan Negeri tentang perkara-perkara yang diputus oleh masing-masing hakim dalam daerahnya segera dikirimkan kepada Pengadilan Tinggi yang bersangkutan dan tembusan kepada Mahkamah Agung

6. Dalam menjalankan eksaminasi maka masing-masing Ketua Pengadilan Tinggi/Negeri dapat dibantu oleh wakilnya atau anggota/hakim dalam lingkungan yang berpengalaman/cakap

Instruksi No. 1 tahun 1967, tidak saja mengatur tentang eksaminasi, tetapi juga instruksi tentang laporan bulanan dan daftar banding. Jadi tujuan yang terkandung dalam Instruksi tersebut tidak saja untuk menilai/menguji apakah putusan yang dieksaminasi tersebut, telah sesuai acaranya, sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang benar, tenggang waktu penyelesaian perkara dan putusannya telah sesuai dengan rasa keadilan, tetapi

dengan diajukan berita acara sidang sebagai kelengkapan eksaminasi, juga sebagai bahan penilaian apakah hakim telah melaksanakan proses acara persidangan dan putusan dengan baik. (pada waktu itu belum diterbitkan SEMA No 6 tahun 1992, tentang Penyelesaian Perkara di Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri. Yaitu keharusan hakim untuk memutus perkara dalam tenggang waktu 6 (enam) bulan). Dari hasil pemeriksaan tersebut, selanjutnya pemeriksa membuat catatan-catatan atau petunjuk-petunjuk tentang hasil penilaiannya.

Bahkan dalam Instruksi tersebut juga menyebutkan: "Dalam pada itu hendaknya Ketua Pengadilan dan atau badan pengadilan yang lebih tinggi disamping melakukan pengawasan, jika perlu teguran bahkan mungkin perlu pula mempertimbangkan pengusulan sesuatu hukuman jabatan, memberi bimbingan berupa nasehat, petunjuk dan lain-lain kepada hakim yang bersangkutan"

Dalam prakteknya, pelaksanaan eksaminasi itu juga tergantung dari keaktifan Ketua Pengadilan Tinggi dan Ketua Pengadilan Negeri di wilayah masing-masing untuk aktif dan secara berkala melakukan eksaminasi. Karena dalam Instruksi tersebut tidak ditentukan kapan atau sekali dalam berapa lama seorang hakim harus melakukan eksaminasinya, maka praktis hanya dilakukan setiap kali diajukan permohonan kenaikan golongan, yang dalam keadaan normal yaitu sekali dalam 4 (empat) tahun.

Sepengetahuan penulis bahwa meskipun Edaran/Instruksi tersebut tidak berjalan sesuai dengan bunyi kata-kata yang diinstruksikan, tetapi sampai pada tahun

80-an berjalan dengan baik, terutama eksaminasi ini merupakan persyaratan yang harus ada bagi kenaikan golongan masing-masing hakim. Hal ini sesuai, jika dikaitkan dengan SEMA No. 02 tahun 1974 tentang syarat-syarat yang harus dilengkapi untuk pengusulan kenaikan pangkat bagi para hakim, antara lain mensyaratkan hasil eksaminasi ini, sebagai pengganti ujian dinas bagi hakim yang pindah golongan.

Berkaitan dengan eksaminasi sebagai pengganti ujian dinas, Departemen Kehakiman juga dalam rangka pengawasan atau lebih tepat dalam rangka pembinaan, mewajibkan para hakim yang sudah saatnya untuk pindah golongan dari golongan III ke Golongan IV, untuk menempuh ujian dinas, atau menempuh ujian antara lain tentang penerapan acara, administrasi peradilan, P4, dan berbagai materi hukum lainnya, untuk mengetahui sampai dimana kemampuan para hakim Tetapi ujian ini lebih bersifat penilaian administratif dan untuk menjaring calon-calon pimpinan, seperti calon Ketua/Wakil Ketua Pengadilan Negeri (bukan penilaian tentang teknis-juridis suatu putusan)

Jika eksaminasi seperti yang dikehendaki dalam Instruksi No. 1 tahun 1967 ini sebagai suatu pengawasan atau pengujian tentang penerapan teknis juridis, maka berdasarkan penelitian informal, sudah lama lembaga eksaminasi ini “berhenti,” karena kendala-kendala yang antara lain sebagai berikut:

1. Perkara-perkara pidana atau perdata yang diajukan untuk dieksaminasi adalah atas pilihan masing-masing hakim, yang pada umumnya yang diserahkan untuk dieksaminasi adalah perkara yang dianggap putusan-putusan yang terbaik yang pernah dilakukan

oleh hakim tersebut, dan yang putusannya diperkuat oleh Mahkamah Agung. (putusan-putusan yang dapat menimbulkan pertanyaan atau yang putusannya dibatalkan oleh putusan yang lebih tinggi, tidak akan diajukan). Penilaian secara umum tentang bobot putusan hanya dari 3 (tiga) perkara pidana dan 3 (tiga) perkara perdata yang pernah diputus oleh seorang hakim dalam tenggang waktu 4 (empat) tahun, tidak/belum dapat menilai kemampuan hakim yang bersangkutan

2. Dalam 4 (empat) tahun sulit diperoleh perkara-perkara yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang telah diputus oleh Mahkamah Agung dan dikirimkan kembali ke Pengadilan Negeri yang bersangkutan.
3. Dalam tenggang waktu 4 (empat) tahun para hakim telah dimutasi ke wilayah pengadilan lain, sehingga tidak tahu lagi kelanjutan dari perkaranya.
4. Tidak pernah ada keterangan atau buku catatan tentang baik buruknya hasil penilaian eksaminasi, oleh pejabat yang berwenang melakukan eksaminasi, seperti yang ditentukan dalam instruksi tersebut, bahkan pada tahun-tahun terakhir eksaminasi ini, tidak lagi merupakan persyaratan kenaikan golongan hakim.

Dalam rangka pembinaan dan konsistensi putusan, Mahkamah Agung juga menerbitkan Surat Edaran No 2 tahun 1972, tentang pengumpulan Yurisprudensi. Yaitu pengumpulan Yurisprudensi yang akan dilakukan oleh Mahkamah Agung, dan kepada para hakim akan memperoleh Yurisprudensi secara gratis. Dan juga demi untuk memperbaiki mutu putusan, diinstruksikan kepada

Pengadilan Tinggi melakukan pengawasan dan pembinaan.

Masih dalam rangka pembinaan dan perbaikan mutu putusan, Mahkamah Agung menerbitkan Surat Edaran No 03 tahun 1974, yang pada intinya menginstruksikan bahwa semua putusan pengadilan selain harus memuat alasan-alasan dan pertimbangan-pertimbangan sebagai dasar putusannya, juga harus memuat pasal-pasal tertentu dari peraturan-peraturan yang bersangkutan atau sumber hukum tidak tertulis yang dijadikan dasar untuk memberikan putusannya. Tidak atau kurang memberikan pertimbangan atau alasan, atau apabila alasan tidak jelas, sukar dimengerti, atau bertentangan satu sama lain, maka hal demikian ini dipandang sebagai kelalaian dalam acara (*vormverzuim*) yang dapat mengakibatkan batalnya putusan pengadilan yang bersangkutan

Karena masih adanya kekeliruan-kekeliruan baik perkara perdata maupun pidana dalam perkara-perkara yang dimintakan kasasi ke Mahkamah Agung, maka dalam Surat Edaran No 8 tahun 1984, Mahkamah Agung meminta kepada hakim-hakim Pengadilan Tinggi untuk memberikan bimbingan dan membuat catatan samping diatas kertas berita acara persidangan Pengadilan Negeri, mengenai kesalahan-kesalahan yang dibuat dan memberi petunjuk bagaimana seharusnya. Sehingga dengan cara demikian Pengadilan Tinggi dapat melakukan pengawasan dan memberikan bimbingan langsung kepada para hakim.

Dari catatan tersebut diatas nampak bahwa eksaminasi ini, merupakan salah satu bentuk penilaian terhadap putusan-putusan hakim yang sifatnya intern,

dan dilakukan oleh badan peradilan sendiri, tanpa mengikut sertakan publik. Penulis berpendapat bahwa tujuan eksaminasi semula hanyalah untuk menilai apakah para hakim telah menerapkan prinsip hukum dan acaranya dengan benar, tidak sebagai pengawasan tentang dugaan-dugaan adanya KKN, dibalik putusan tersebut.

### ***Legal Annotation* atau penilaian terhadap putusan hakim**

Kemudian eksaminasi ini berkembang dalam bentuk lain, yaitu dalam bentuk *Legal Annotation* atau anotasi hukum atau pemberian catatan hukum atau penilaian terhadap putusan hakim yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, oleh pihak luar badan peradilan. Beberapa perkara-perkara yang dianggap penting atau yang menarik perhatian masyarakat, dibukukan dalam Kumpulan Jurisprudensi yang diterbitkan secara berkala oleh Mahkamah Agung dengan disertai anotasi atau pendapat hukum terhadap putusan yang dianotasi. Pada dasarnya anotasi ini hampir sama dengan eksaminasi, tetapi dilakukan oleh pihak luar badan peradilan, yaitu dari perguruan tinggi, terutama fakultas hukum atau mantan Hakim Agung, atau praktisi/pakar-pakar hukum yang bukan pengacara (tidak dianotasi oleh pengacara untuk menghindari konflik kepentingan).

Anotasi atau pemberian catatan hukum pada perkara-perkara tertentu masih berjalan sampai sekarang. Namun tidak banyak perkara-perkara yang bisa dianotasi, karena terbatasnya anggaran Mahkamah Agung untuk mencetak Kumpulan Jurisprudensi, dan membagikan kepada seluruh hakim-hakim di wilayah In-

donesia, dan juga terbatasnya anggaran untuk meng-  
anotasi, seperti mengcopy berkas perkaranya dan bukti-  
buktinya untuk anotator, dan honor anotator.

Masalah eksaminasi ini muncul kembali menjadi  
pembicaraan publik, dengan banyaknya putusan-  
putusan pengadilan yang dirasa tidak adil oleh  
masyarakat, adanya putusan-putusan yang sama, tetapi  
hasil putusannya berbeda (inkonsistensi putusan), dan  
adanya diskriminasi dalam proses penegakan hukum,  
mengakibatkan kepercayaan publik kepada badan  
peradilan menjadi lebih parah. Masyarakat menduga  
adanya KKN dibalik putusan hakim dan merasa perlu  
dilaksanakan lagi eksaminasi terhadap putusan hakim  
tidak saja dilakukan oleh intern badan peradilan, tetapi  
juga melibatkan publik. Dengan adanya putusan kasus  
Peninjauan Kembali perkara Bulog-Goro- Tomi Soeharto,  
dan kasus Bank Bali, mendorong Mahkamah Agung  
untuk membentuk Tim Klarifikasi yang melibatkan pihak  
luar, untuk menilai putusan-putusan tersebut.

Disini eksaminasi telah berubah menjadi klarifikasi,  
dan tujuannya juga berbeda, tidak saja untuk mengetahui  
sejauh mana pertimbangan hukum dari perkara tersebut  
sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan prosedur  
hukum acaranya, dan sesuai dengan rasa keadilan, tetapi  
juga untuk mengetahui lebih lanjut tentang standart pro-  
fessional dalam mengambil putusan, dan kebenaran  
dugaan adanya perbuatan tercela yang dilakukan oleh  
hakim yang bersangkutan, atau ada yang salah dalam  
putusan tersebut.

Publik menuntut agar hakim dalam mengambil  
putusan memberi pertimbangan yang lebih cermat,  
seorang hakim juga harus berpengetahuan hukum luas,

sesuai dengan standar profesinya. Masyarakat juga menduga bahwa putusan hakim itu, dikeluarkan melalui proses yang melanggar hukum, tidak memenuhi standar profesinya dan senantiasa berlindung dibalik klaim otoritas independensi yang dimiliki oleh lembaga peradilan.

Jika asumsi publik ini benar, maka di seluruh wilayah Indonesia, terutama dikota-kota besar, eksaminasi, anotasi, klarifikasi atau apapun juga namanya, terhadap putusan badan peradilan perlu lebih digalakkan, dan agar lebih sesuai dengan maksud transparansi, dan kontrol sosial, maka perlu diikutsertakan publik. Namun hal ini tidak mudah karena pengetahuan dan ketrampilan yang diperlukan untuk menilai putusan hakim, baru dimiliki oleh kalangan terbatas saja, seperti mantan-mantan hakim (agung) yang baik, akademisi, dan praktisi-praktisi hukum. Dan juga tidak semua yang bergelut dalam bidang hukum tertarik untuk menilai dan menulis tentang eksaminasi suatu putusan hakim, disamping eksaminasi atau anotasi hukum juga belum membudaya sebagai suatu kajian ilmiah. Untuk menjaga agar hasil penilaian atau eksaminasi yang dilakukan oleh tim penilai publik ini dapat dipercaya dan dapat dipertanggungjawabkan, maka sebaiknya anggota-anggota tim terdiri dari mereka yang mempunyai perhatian besar terhadap penegakan hukum dan memiliki basis keilmuan dan pengetahuan hukum yang luas

Jadi eksaminasi atau klarifikasi disini sudah berkembang dari tujuan semula dalam SEMA-SEMA diatas. Lembaga eksaminasi tidak saja merupakan penilaian teknis-juridis dan administratif yang dilakukan oleh intern badan peradilan sendiri, tetapi juga

merupakan pengawasan atau kontrol oleh publik, sebagai salah satu bentuk transparansi badan peradilan

### **Usaha-usaha Pengawasan yang Dilakukan oleh Mahkamah Agung**

Dalam kaitannya dengan eksaminasi putusan atau transparansi yang berkaitan dengan putusan-putusan hakim, Mahkamah Agung telah mempersiapkan bentuk-bentuk pengawasan oleh publik antara lain sebagai berikut:

1. Bekerjasama dengan ELIPS dan the Asia Foundation maupun pihak-pihak lain untuk membangun Manajemen Akses Informasi bagi publik. Tujuannya adalah agar publik dan terutama para pihak dapat mengakses dan segera mengetahui hasil putusan hakim, dan untuk menghindari kontak pribadi hakim dan pegawai pengadilan/Mahkamah Agung dengan pihak-pihak yang berperkara atau pengacaranya, maka akan dibangun jaringan intranet dan internet, baik di Mahkamah Agung dan diharapkan kelak juga disetiap Pengadilan Tinggi. Ini penting agar semua putusan yang berkekuatan hukum tetap, dapat diakses oleh publik melalui jaringan internet. Hal ini juga untuk mencegah penyalahgunaan oleh pihak yang tidak memiliki wewenang, seperti putusan yang dipalsukan, dan dugaan adanya perbuatan tercela yang berkaitan dengan putusan hakim dapat dihindari.
2. Metode pengawasan melalui eksaminasi intern badan peradilan seperti makna SEMA/Instruksi No1 tahun 1967 sesuai dengan penjelasan Ketua Mahkamah

Agung akan diintensifkan kembali, akan dilakukan setiap 6 bulan sekali. (Kompas Januari 2003) Apabila ada indikasi bahwa seorang hakim telah melakukan perbuatan tercela, maka untuk kepentingan pemeriksaan Ketua Pengadilan tingkat banding selaku pengawal depan Mahkamah Agung dapat mengambil tindakan sementara kepada hakim yang bersangkutan, seperti tidak diperkenankan menyidangkan perkara sampai 6 bulan, dan bila perlu dapat diperpanjang untuk waktu 6 bulan lagi.

3. Untuk melakukan pengawasan secara optimal, di Mahkamah Agung telah dibentuk struktur lembaga pengawasan, yang dipimpin oleh Ketua Muda Mahkamah Agung bidang pengawasan dan pembinaan, yang memiliki wewenang melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap hakim dan petugas peradilan lainnya, yang diduga atau dilaporkan melakukan perbuatan tercela.
4. Disamping melakukan pembinaan integritas dan moral hakim dan panitera secara terus-menerus dan bersinambungan, serta penerapan sanksi yang lebih keras, juga mendorong para hakim untuk berani membuat putusan yang sesuai dengan rasa keadilan dan hati nurani masyarakat, tidak hanya mengajar legalitas saja sebagai corong undang-undang.
5. Dan yang tidak kurang pentingnya adalah peningkatan kemampuan, ketrampilan dan pengetahuan hukum bagi hakim-hakim diseluruh wilayah Indonesia, dan melakukan kajian-kajian akademis terhadap putusan-putusan hakim

## **Pengawasan dan pendisiplinan oleh Lembaga Mahkamah Agung**

Sebelum dibentuknya Komisi Judisial sebagai lembaga pengawas eksternal yang independen, sesuai yang dikehendaki dalam Amandemen UUD 1945, maka sebenarnya berdasarkan pasal 10 ayat 4 UU 14 tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah Agung juga memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pengadilan. Kewenangan ini diperjelas dalam Pasal 32 UU No 14 tahun 1985, yang menyatakan bahwa Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan dan mengawasi tingkah laku dan perbuatan hakim dalam menjalankan tugasnya disemua lingkungan peradilan. Dalam pasal yang sama dinyatakan bahwa Mahkamah Agung juga memiliki kewenangan untuk meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan, memberikan petunjuk, teguran atau peringatan yang dianggap perlu. Tetapi pengawasan diatas tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memutus perkara.

Pada saat ini sampai proses penyatuan atap selesai, pengawasan hakim tingkat pertama dan tingkat banding masih dilakukan oleh dua lembaga yaitu Mahkamah Agung dan Departemen Kehakiman dan HAM (Irjen), namun proses penanganan hakim-hakim yang diduga melakukan pelanggaran tidak jelas dan tidak transparan, dan seringkali baru mencuat beritanya pada saat proses persidangan atau putusan. Disamping itu terhadap pengawasan internal yang dilakukan Mahkamah Agung terhadap pengadilan dibawahnya

tidak dapat dijalankan secara optimal dan kurang ditindak lanjuti karena Mahkamah Agung disibukan dengan penyelesaian tunggakan perkara.

Demikianlah sekilas sejarah eksaminasi mulai dari tujuan semula hanya sebagai penilaian terhadap administrasi, kinerja, teknis-yuridis hakim dalam memberi putusan, yang semula dilakukan oleh intern badan peradilan sendiri. Selanjutnya penilaian ini meluas menjadi anotasi, penilaian oleh publik terhadap kualitas dan profesionalitas hakim dalam memberi pertimbangan sebagai dasar putusannya. Dewasa ini eksaminasi dianggap sebagai salah satu bentuk transparansi, dan sebagai pengawasan yang dilakukan oleh publik terhadap dugaan adanya KKN atau perbuatan tercela yang dilakukan oleh hakim.

\* \* \*

# Upaya Mencegah Judicial Corruption Melalui Eksaminasi, Mungkinkah?

**Frans Hendra Winarta**

## I. Pendahuluan

Sejarah menunjukkan bahwa penyalahgunaan kekuasaan yang paling populer dalam sejarah umat manusia adalah korupsi. Korupsi bukan merupakan hal yang baru di Indonesia dan bahkan telah menyebar dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat Indonesia serta dianggap sebagai masalah sosial serius yang tidak dapat diterima.

Salah satu bentuk korupsi yang populer di masyarakat adalah korupsi di lembaga-lembaga peradilan atau lebih dikenal dengan *judicial corruption*. Menurut deklarasi *International Bar Association* (IBA) pada konferensi dua tahunan (17-22 September 2000) di Amsterdam, yang dikutip berdasarkan rekomendasi para pakar hukum *Center For the Independence of Judges and Lawyers* (CIJL), disimpulkan bahwa *judicial corruption* terjadi karena tindakan-tindakan yang menyebabkan ketidakmandirian lembaga peradilan dan institusi hukum (polisi, jaksa, advokat dan hakim). Khususnya kalau hakim atau pengadilan mencari atau menerima berbagai

macam keuntungan atau janji berdasarkan penyalahgunaan kekuasaan kehakiman atau perbuatan lainnya, seperti suap, pemalsuan, penghilangan data atau berkas pengadilan, perubahan dengan sengaja berkas pengadilan, pemanfaatan kepentingan umum untuk keuntungan pribadi, sikap tunduk kepada campur tangan luar dalam memutus perkara karena adanya tekanan, ancaman, nepotisme, *conflict of interest*, favoritisme, kompromi dengan pembela (advokat), pertimbangan keliru dalam promosi dan pensiun, prasangka memperlambat proses pengadilan, dan tunduk kepada kemauan pemerintah dan partai politik.<sup>1</sup>

Dahsyatnya korupsi di lembaga peradilan Indonesia juga dapat dilihat dari catatan Daniel Kaufmann<sup>3</sup> dalam laporan *Bureaucratic and Judiciary Bribery* pada tahun 1998 yang mengatakan bahwa tingkat korupsi di peradilan Indonesia adalah yang paling tinggi di antara negara-negara Ukraina, Venezuela, Rusia, Kolombia, Yordania, Turki, Malaysia, Brunei, Afrika Selatan dan Singapura.

Lebih parah lagi adalah bahwa praktek-praktek *judicial corruption* ini dilakukan oleh para aparat penegak hukum itu sendiri (*law enforcement agencies*) dan secara kolektif mereka dikenal dengan sebutan mafia peradilan. Daniel S. Lev, seorang pengamat politik hukum Indonesia, mengatakan bahwa: "*The mafia peradilan is after all a working system that benefits all its participants. In some ways, in fact, for advocates, who otherwise are excluded from the collegial relationships of judges and prosecutors, it works rather better and more efficiently than the formal system*".<sup>2</sup>

## **II. Maraknya Korupsi di Lembaga Peradilan dan Akibatnya**

Korupsi di lembaga-lembaga peradilan (*judicial corruption*) di Indonesia merupakan realitas sosial yang sangat sulit diberantas dan dibuktikan melalui prosedur yang telah disediakan oleh sistem hukum pidana. Bukan saja karena praktek korupsi tersebut dilakukan oleh para aparat penegak hukum itu sendiri, tetapi juga karena para aparat penegak hukum dan institusi-institusi yang memiliki otoritas menentukan kebijakan tersebut masih hidup dan bekerja dalam wilayah yang diselimuti oleh *the culture of corruption*.

Disamping itu, pendapatan/gaji di Indonesia tergolong rendah terutama bagi pekerja pemerintahan. Untuk memenuhi kehidupan, mereka mencari pendapatan tambahan dari sumber lain di luar pendapatan gaji mereka. Kita lihat sekarang bagaimana pemerintah telah gagal dalam usahanya untuk memberantas korupsi di lembaga peradilan. Dari pengalaman tersebut kita memperoleh kesan bahwa lembaga penegak hukum sendiri melakukan perlawanan terhadap setiap usaha untuk memberantas korupsi di lembaga peradilan.

Berdasarkan survey yang dilakukan oleh Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan (“Kemitraan”) bahwa sistem hukum adalah tempat paling dimungkinkannya untuk korup. Pengadilan sudah tidak dapat dipercaya karena menciptakan kesenjangan “Kekayaan dan Kekuasaan”. Korupsi dalam arti sebenarnya di dalam sistem hukum adalah adanya pembayaran tidak sah kepada jaksa, pegawai kejaksaan dan hakim.

Para pelaku praktek korupsi di lembaga-lembaga

hukum senantiasa berlandung di balik klaim otoritas independensi lembaganya, apakah itu yang dimiliki oleh pengadilan, kejaksaan maupun kepolisian. Terlebih lagi praktek korupsi di lembaga-lembaga hukum menjadi semakin tidak terkontrol ketika *internal control* dan *social control* terhadap kinerja lembaga-lembaga tersebut tidak ada. Apalagi sebagian *lawyer*, satu-satunya *stakeholder* penegak hukum non-negara, banyak yang gagal meletakkan kerja-kerja profesionalnya dalam rentang kendali etika profesinya dan turut menjadi bagian dari para mafia peradilan. Demikian pula dengan organisasi-organisasi advokat yang ada telah gagal juga menempatkan kedudukan dan fungsinya sebagai alat kontrol terhadap kerja para *lawyer* tersebut.

Dari berita-berita di media massa kita juga melihat bagaimana hakim dengan seenaknya telah menjatuhkan putusan-putusan yang mengundang kontroversial dari masyarakat terhadap kasus-kasus megakorupsi yang dilakukan oleh penguasa. Putusan-putusan kontroversial yang dijatuhkan oleh pengadilan yaitu antara lain perkara Peninjauan Kembali (PK) Tomi Soeharto, perkara penyelewengan Bantuan Likuidasi Bank Indonesia (BLBI) yang dilakukan oleh para konglomerat, perkara Bulog Gate II yang melibatkan Ketua DPR RI, Akbar Tandjung, dan perkara Gubernur Bank Indonesia, Syahril Sabirin.

Dengan dibuatnya putusan-putusan kontroversial oleh hakim terhadap kasus-kasus tertentu seperti tersebut di atas merupakan bukti pengkhianatan para hakim terhadap kepercayaan masyarakat. Hal ini memperkokoh ketidakpercayaan masyarakat kepada lembaga peradilan. Lebih jauh, masyarakat akan beranggapan bahwa korupsi adalah sesuatu yang wajar

dilakukan dan bahkan sangat menguntungkan karena sifatnya yang *high profile and low (no) risk*. Tingginya presentasi pembebasan (*vrijspaak*) dalam perkara-perkara korupsi dan tidak adanya efek jera (*deterrent effect*) dalam suatu putusan perkara korupsi cenderung membuat masyarakat akan melakukan perbuatan serupa.

Kita memang tidak bisa begitu saja menyalahkan para hakim bersangkutan yang telah menjatuhkan putusan yang bersifat kontroversial, jauh dari rasa keadilan yang diharapkan oleh masyarakat. Apabila ditarik akar permasalahan yang melatarbelakangi timbulnya *judicial corruption* dalam lembaga hukum di Indonesia adalah bahwa kondisi tersebut sebenarnya merupakan akibat langsung dari politik hukum negara yang secara sistematis telah membatasi bahkan mengekang ruang gerak lembaga hukum yang ada.

Itulah sebabnya mengapa hingga kini dalam sistem peradilan dan hukum di Indonesia timbul *judicial corruption* yang kemudian menimbulkan praktek-praktek mafia peradilan dalam lembaga hukum kita. Sumber daya manusia para aparat penegak hukum (*law enforcement agencies*) belum bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Sulitnya memberantas *judicial corruption* disebabkan karena selama ini institusi hukum seperti polisi, jaksa, advokat, dan khususnya para hakim, bekerja dalam situasi yang tidak kondusif untuk mengembangkan sikap *judicial discretion*, yaitu sikap imparial dan independen dalam memutus suatu perkara. Yang dimaksud dengan *judicial discretion* adalah:

*“enlightened by intelligence and learning, controlled*

*by sound principles of law, of firm courage coned with the calmness of a cool mind, free from partiality, not swayed by sympathy nor warped by prejudice, not moved by any kind of influence save alone the overwhelming passion to do that which is just ...”*

Terjemahan bebasnya:

“*Judicial Discretion* pada intinya berarti bahwa seorang hakim dalam memutus perkara harus didasarkan pada inteligensia dan kemauan belajar, dikontrol oleh prinsip-prinsip hukum, didukung keberanian dan pikiran yang dingin, bebas dari pengaruh luar dan tidak goyah karena simpati ataupun prasangka pengaruh atau campur tangan dari luar, kecuali oleh keinginan besar untuk menjajakan keadilan.”

Salah satu contoh konkrit *judicial discretion* adalah Pengadilan Niaga yang memeriksa dan memutus perkara kepailitan serta penangguhan pembayaran. Selain itu, Pengadilan Niaga mempunyai kewenangan memeriksa dan memutus perkara lainnya seperti bank, investasi, perusahaan dan asuransi. Hanya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari, Hakim harus memberikan putusan. Tujuannya adalah memberikan efisiensi waktu bagi para pelaku bisnis, namun fakta yang terjadi berbeda dari yang diharapkan. Sebaliknya komunitas bisnis tidak percaya Pengadilan Niaga dapat menyelesaikan sengketa mereka dengan adil dan benar. Pernyataan ini muncul dikarenakan Hakim Pengadilan Niaga tidak memiliki pengetahuan yang cukup mengenai dunia bisnis dan bisnis pada prakteknya.

Sebagai contohnya adalah kasus Manulife. Pada tanggal 13 Juni 2002, PT Asuransi Jiwa Manulife Indo-

nesia (“AJMI”) dinyatakan pailit oleh Pengadilan Niaga Jakarta karena tidak adanya pembagian deviden tahun 1999. Kasus ini cukup kontroversial di Indonesia pada saat itu dan membuktikan bukti bahwa Hakim dengan pengetahuan hukum bisnis yang kurang, memutuskan perkara dengan pertimbangan hukum yang keliru. Dampak putusan ini berimbas negatif pada Pengadilan Niaga itu sendiri serta penegakan hukum Indonesia di mata dunia.

### **III. Eksaminasi dan Upaya Mencegah *Judicial Corruption* Melalui Eksaminasi**

Dalam rangka reformasi hukum maka perlu dilakukan pembenahan terhadap lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya yang membutuhkan perencanaan yang terarah dan terpadu, realistis dan mencerminkan prioritas dan aspirasi kebutuhan masyarakat. Dengan demikian diharapkan pula agar lembaga hukum tersebut berdiri secara independen, imparial dan jujur (*independent, impartial and honest judiciary*). Selain itu, pembenahan harus didukung pula oleh peningkatan kualitas dan kemampuan aparat penegak hukum untuk lebih profesional, memiliki integritas, berkepribadian, bermoral dan beretika yang luhur. Oleh karena itu, perlu ada perekrutan profesional bagi lembaga pemerintah. Saat ini nepotisme merupakan faktor yang signifikan pada pengisian posisi di pemerintahan. Prosedur yang memberi prioritas terhadap kualifikasi objektif serta kemampuan dan integritas akan mengurangi diperkerjakannya individu yang tidak cakap dan korup.

Untuk mengurangi atau menghilangkan korupsi di

Indonesia, tidak hanya perlu menghayati pandangan dan sikap yang menolak, tapi juga dilengkapi dengan ketrampilan yang sesuai, kompetensi dan kemampuan yang dapat ditunjukkan menjadi perilaku anti-koruptif.

Dalam menilai dan mendapatkan hakim-hakim yang berkualitas maka lembaga peradilan perlu melaksanakan kembali program eksaminasi internal. Pada tahun 1967, saat Ketua Mahkamah Agung dijabat oleh Soerjadi, telah dilakukan program eksaminasi. Program penilaian hakim oleh atasannya tersebut dilakukan 2 (dua) kali setahun, yakni dengan mengambil contoh 3 (tiga) putusan pidana dan 3 (tiga) putusan perdata yang dibuat oleh hakim tersebut. Program eksaminasi internal tersebut digunakan untuk melihat dengan jelas prestasi dan kemampuan seorang hakim. Dari penilaian ini akan ditentukan pula karir dan prestasi seorang hakim.

Upaya yang dapat dilakukan dalam rangka melaksanakan program eksaminasi internal tersebut yaitu antara lain:

- a. Memperbaiki sistem perekrutan bagi para penegak hukum, terutama untuk hakim dan hakim agung serta hakim ad-hoc. Kriteria hakim yang menjadi dasar bagi perekrutan hakim antara lain Profesional, Bermoral dan berintegritas, Memiliki kemampuan intelektual dan teknis hukum yang tinggi, Memiliki kemampuan berkomunikasi dan paham akan rasa adil yang berkembang dalam masyarakat, Stabilitas mental, Tingkah laku sosial yang terpuji, Kemampuan mengambil keputusan yang independen dan imparsial; Memahami dan melakukan *Judicial Discretion*.

Selanjutnya setelah adanya perekrutan sebagaimana

dijabarkan diatas, perlu pula pendidikan lanjutan dan kursus professional training untuk para hakim dalam menangani perkara sengketa niaga terutama perkara kepailitan.

- b. Menyusun anggaran *training* dan memasukan laporan anggaran ke dalam-APBN;
- c. Hakim harus bebas dan independen, termasuk dari pengaruh MA, kecuali dalam hal pengawasan;
- d. Perlu dibentuk Komisi Yudisial (*Judicial Commission*) yang memonitor perilaku hakim dari waktu ke waktu;
- e. Dibuat forum dialog sebulan sekali antara hakim, pengacara/advokat dan jaksa. Hal ini sangat penting untuk mencegah hakim bertemu dengan pengacara advokat atau jaksa atau pihak-pihak yang berperkara secara pribadi;
- f. Hakim harus menguasai *court management* c.q. *case management*.

Dalam upaya pemberantasan korupsi dan menciptakan lembaga peradilan yang berwibawa, bersih, jujur dan tidak memihak, maka diperlukan dukungan masyarakat (*public support*) dalam menjalankan fungsi pengawasan sosial (*social control*). Oleh karena itu, masyarakat diharapkan ikut berpartisipasi dengan memberikan masukan yang rasional mengenai perilaku calon hakim. Masyarakat diharapkan pula mengawasi dan berani melaporkan tindakan-tindakan koruptif yang dilakukan oleh para aparat lembaga pengadilan. Untuk menjembatani laporan masyarakat perlu adanya lembaga yang menampung laporan-laporan tersebut, seperti *judicial commission*, *judicial watch*, Komisi Ombudsman Nasional (KON), Dewan Etika Organisasi Hakim dan lain-

lain.

Lembaga-lembaga pengawas itu sendiri harus melakukan diseminasi kepada masyarakat akan bahaya *judicial corruption* yang nyata-nyata merugikan masyarakat dan negara. Oleh karena itu perlu dikembangkan mekanisme pelaporan dari masyarakat, yaitu antara lain kepada siapa laporan ditujukan, bagaimana caranya, adanya kepastian mengenai jangka waktu proses pelaporan dari tanggal pelaporan sampai pemeriksaan dan pengumuman hasil pemeriksaan.

Bagi masyarakat awam, menjalankan fungsi kontrol sosial bukanlah hal yang mudah, terutama dalam melakukan penilaian apakah putusan-putusan yang dikeluarkan oleh lembaga peradilan telah memenuhi standar profesional. Apabila keputusan yang dikeluarkan oleh lembaga peradilan tersebut tidak memenuhi standar profesional, maka dapat diduga bahwa proses pengambilan keputusan di dalam lembaga peradilan tersebut ada yang salah atau melalui proses yang *illegal*.

Pada saat ini, pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk melakukan penilaian terhadap keputusan pengadilan masih dimiliki oleh kalangan terbatas, terutama di kalangan penegak hukum sendiri maupun para akademis. Peran akademis untuk melakukan kontrol sosial melalui eksaminasi (*legal annotation*) sangat diperlukan, terutama terhadap putusan-putusan pengadilan yang sudah tetap (*in kracht*) maupun dalam proses banding/kasasi. Eksaminasi tersebut dapat dituangkan dalam bentuk *Law Journal*, seminar, workshop, riset dan sebagainya. Produk ilmiah yang dibuat oleh kalangan akademis inilah yang nantinya akan

digunakan untuk melakukan pengujian produk yang dihasilkan oleh lembaga peradilan.

Untuk Pengadilan Niaga secara khusus, diharapkan dapat mencapai:

1. Putusan Pengadilan Niaga yang berpredikat baik, *predictable* dan konsisten;
2. Penegakan hukum yang adil dan benar;
3. Adanya suatu kepastian hukum; dan
4. Pengadilan Niaga tidak hanya menangani perkara kepailitan melainkan juga Hak Milik atas Kekayaan Intelektual dan perkara niaga lainnya seperti misalnya bank, investasi, perusahaan dan asuransi pada masa mendatang.

Dari uraian diatas sudah jelas bahwa tanpa kemauan politik dari pemerintah untuk menegakkan hukum maka sulit sekali diharapkan lembaga pengadilan dapat membuat suatu terobosan dengan menghukum para koruptor yang terbukti bersalah. Campur tangan legislatif dan eksekutif tidak diharapkan lagi. Peristiwa kedatangan para anggota DPR dan anggota pengurus partai Golkar ke kantor Kejaksaan Agung beberapa waktu lalu yang membebaskan seorang Ketua DPR telah membuka mata semua orang bahwa niat untuk menegakkan hukum barulah sampai pada tahap retorika dan belum sampai kepada budaya hukum.

Begitupula kunjungan beberapa menteri kabinet kepada pejabat yang ditahan di Kejaksaan Agung dan Lembaga Pemasyarakatan Cipinang beberapa waktu lalu telah memberi isyarat bahwa para pejabat itu yang sehari-hari menggemborkan supremasi hukum ternyata secara dibawah sadar sebenarnya telah melecehkan hukum.

Pertanyaannya sekarang adalah bagaimana kita bisa menciptakan masyarakat yang tunduk kepada hukum (*law abiding society*) sehingga negara hukum yang dicita-citakan dapat diwujudkan dalam praktek sehari-hari.

### **Catatan akhir:**

- <sup>1</sup> International Bar Association (IBA) at the Conference on 17-22 September 2000 in Amsterdam based on a recommendation from all experts of the Center for the Independence of Judges and Lawyers has defined corruption in the judicial context: " The judicial system may be corrupted when any act or omission occurs which is calculated to, or does, result in the loss of impartiality of the judiciary. Specifically, corruption occurs whenever a judge or court officer seeks or receives a benefit of any kind or promise of a benefit of any kind in respect of an exercise of power of other action. Such acts usually constitute criminal offences under national law. Examples of criminal corrupt conduct are Bribery; Fraud, Utilization of public resources for private gain; Deliberate loss of court records; and Deliberate alteration of court records. Corruption also occurs when instead of proceedings being determined on the basis of evidence and the law, their outcome is affected by improper influences, inducements, pressures, threats, or interference, directly or indirectly, from any quarter of for any reason including those arising from a conflict of interest, Nepotism; Favoritism to friends, or a particular Association or institution; Consideration of promotional prospects; Consideration of post retirement placements; Improper socialization with members of the legal profession, the executive, or the legislature; Socialization with litigants, or prospective litigants; Pre-termination of an issue involved in the litigation; Prejudice; Having regard to the power or desire of government or political parties or other pressure groups. One other frequent corrupt action may be

added to the above list - deliberately delaying a matter before the courts in the interest of one of the parties.”

<sup>2</sup> Hukumonline.com, “Mafia Peradilan I”, Agustus, 2002.

<sup>3</sup> Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Advokat Indonesia Mencari Legitimasi, Studi tentang Tanggung Jawab Profesi Hukum di Indonesia, (Jakarta: 2001), hal. 11.

## **Menciptakan Lembaga Eksaminasi Sebagai *Social Control* Terhadap Putusan Pengadilan, Yang Independen, Obyektif dan Berwibawa**

### **E. Sundari**

#### **Pengantar**

Akhir-akhir ini mulai banyak kritik yang dilontarkan oleh masyarakat terhadap putusan-putusan pengadilan melalui berbagai media, entah dalam seminar, diskusi, kajian publik, sekedar lontaran pendapat di surat kabar, internet atau *talk show* di televisi. Semakin maraknya kritik dan kajian yang dilakukan, mengindikasikan semakin meningkatnya daya kritis masyarakat terhadap kinerja hakim. Barangkali kinerja hakim membuat *gerah* masyarakat sehingga media apapun diupayakan untuk menyuarakan rasa keadilan versi masyarakat. Ada suatu harapan dari mereka, bahwa dengan apa yang mereka lakukan, pengadilan mendengarkan suara-suara yang menuntut keadilan yang didambakan oleh masyarakat, yang selama ini sudah menjadi barang langka.

Diantara sekian media-media untuk menyuarakan rasa keadilan masyarakat, baru-baru ini dimunculkan lembaga eksaminasi (dari bahasa Belanda: *Examinatie*). Di negeri Belanda, lembaga ini berupaya menilai atau

menguji, apakah terjadi kesalahan dalam putusan pengadilan bawahan, juga untuk menilai kecakapan seorang hakim (Yan Pramadya Puspa, 1977: 360). Beberapa mantan hakim mengatakan bahwa lembaga tersebut pernah dipraktekkan secara rutin di Indonesia pada masa lalu, namun keberadaan lembaga tersebut selanjutnya tidak ada kejelasan.

Di dalam hukum acara positif Indonesia, lembaga eksaminasi tidak termasuk dalam sistem peradilan. SEMA No.1 Tahun 1967 sebagai satu-satunya dasar hukum keberadaan lembaga eksaminasi di Indonesia waktu itu, hanya mengatur secara sumir. Tidak ada pengaturan tentang tujuan yang jelas untuk melakukan eksaminasi di dalam SEMA No. 1 Tahun 1967. Lembaga eksaminasi menurut SEMA No.1 Tahun 1967 dilakukan oleh Ketua Pengadilan Negeri terhadap putusan hakim di lingkungannya, oleh Ketua Pengadilan Tinggi terhadap putusan-putusan hakim Pengadilan Negeri, dan oleh Mahkamah Agung terhadap putusan-putusan hakim Pengadilan Tinggi. Dengan demikian eksaminasi yang dilakukan bersifat internal, yakni dari kalangan hakim sendiri. Putusan-putusan yang dieksaminasi hanya disebutkan tentang jumlah dan statusnya, yakni terhadap putusan hakim yang sudah berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijde*) saja. Tidak ada kriteria lebih lanjut, putusan bagaimana yang perlu dieksaminasi: apakah asal putusan yang dipilih secara *random*, ataukah hanya terhadap putusan-putusan yang dianggap kontroversial atau mengusik rasa keadilan masyarakat. Berdasarkan ketentuan SEMA No. 1 Tahun 1967, hasil eksaminasi tidak dipublikasikan sehingga publik tidak dapat mengetahui kinerja hakim eksaminator. Juga tidak ada

kejelasan lebih lanjut tentang sanksi atau akibat hukumnya seandainya hasil eksaminasi menunjukkan bahwa ada kesalahan yang dilakukan oleh seorang hakim dalam putusannya.

### **Eksaminasi sebagai *social control***

Dari sejarahnya di negeri Belanda dan di dalam praktek peradilan di Indonesia pada masa lalu, lembaga eksaminasi dilakukan oleh hakim pada tingkat pengadilan yang lebih tinggi atau senior, terhadap putusan-putusan hakim pada tingkat pengadilan di bawahnya atau yang lebih junior, untuk menguji apakah ada kesalahan dalam keputusan hakim dan dapat berdampak pada penilaian kecakapan seorang hakim. Belum lama ini ada upaya melakukan eksaminasi terhadap putusan hakim yang dilakukan oleh masyarakat, yakni oleh Koalisi Organisasi Non Pemerintah (ORNOP) Pemantau Peradilan terhadap putusan Peninjauan Kembali kasus Ruislag Bulog-Goro yang melibatkan *Hutomo Mandala Putra* sebagai terpidana (Putusan No.78/PK/2000). Kemudian juga eksaminasi yang dilakukan oleh para akademisi, praktisi (pengacara) dan *Indonesian Court Monitoring (ICM)* Yogyakarta, terhadap putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta, putusan Pengadilan Tinggi DI. Yogyakarta serta putusan kasasi dalam kasus pencemaran nama baik yang mendudukkan *Arifin Wardiyanto* sebagai terpidana. Putusan dalam kasus-kasus tersebut dianggap kontroversial dari segi yuridis dan mengusik rasa keadilan dalam masyarakat (*Hitam Putih*, Edisi 5 Tahun 2000: 5-9).

Jika dilihat siapa yang melakukan eksaminasi, maka telah terjadi pergeseran fungsi dari lembaga tersebut.

Melihat dari sejarahnya lembaga eksaminasi berfungsi sebagai upaya pengujian yang bersifat internal, sehingga yang melakukan pengujian adalah dari kalangan hakim itu sendiri., yakni hakim yang lebih tinggi terhadap putusan hakim tingkat bawahannya atau yang lebih junior (lihat juga di dalam SEMA No. 1 Tahun 1967).

Dalam kasus eksaminasi terhadap putusan kasus *Hutomo Mandala Putra* dan putusan kasus *Arifin Wardiyanto*, nampak bahwa ada keinginan dari masyarakat untuk menggeser fungsi eksaminasi yang semula sebagai lembaga pengujian internal menjadi lembaga pengujian eksternal oleh masyarakat. Masyarakat hendak menjadikan lembaga eksaminasi sebagai salah satu wadah atau bentuk *social control* terhadap peradilan, terutama putusan-putusan hakim. Eksaminasi memang tidak masuk ke dalam sistem peradilan. Lembaga pengujian terhadap putusan hakim yang masuk dalam sistem peradilan adalah lembaga *upaya hukum*. Satu-satunya asas dalam sistem peradilan kita yang berkaitan dengan masalah *social control* hanyalah asas yang menyatakan bahwa persidangan terbuka untuk umum (Pasal 17 ayat 1 UU No.14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman).

Asas peradilan yang terbuka untuk umum hanyalah memberikan hak kepada masyarakat untuk melihat, mendengar dan mengikuti jalannya peradilan saja. Tujuan asas ini memang baik, yakni untuk menyelenggarakan peradilan yang obyektif. Kehadiran masyarakat dalam proses peradilan diharapkan dapat memberikan pengaruh psikologis bagi hakim, sehingga hakim tidak berani bertindak sewenang-wenang atau berat sebelah. Namun demikian pertanyaannya adalah apakah dengan

hadirnya masyarakat dalam persidangan dapat menciptakan putusan yang obyektif? Fakta menunjukkan bahwa banyak putusan-putusan hakim yang menurut masyarakat kontroversial atau mengusik rasa keadilan, atau tidak obyektif, sekalipun persidangannya sudah disaksikan oleh masyarakat. Nampak di sini bahwa asas peradilan yang terbuka bukan merupakan jaminan untuk menciptakan putusan yang obyektif dan adil. Apalagi musyawarah hakim dalam membuat dan menyusun putusan dilakukan secara tertutup, sehingga masyarakat tidak dapat lagi mengikuti dan menyaksikan. Padahal dalam proses musyawarah itulah sering terjadi proses penjatuhan putusan yang subyektif, berat sebelah dan tidak memenuhi rasa keadilan masyarakat, karena berbagai faktor, termasuk faktor suap. Idealnya memang, kontrol masyarakat dapat dilakukan sampai kepada proses tersebut.

Diperlukan suatu bentuk atau wadah *social control* yang lain, yang dianggap lebih mempunyai pengaruh. Pengembangan lembaga eksaminasi oleh masyarakat sebagai bentuk *social control* perlu dilakukan, karena secara teoretis pengawasan secara internal oleh hakim terhadap rekannya sendiri, yakni sesama hakim yang lain, akan sangat subyektif dan kecil kemungkinannya untuk menyebarluaskan hasilnya kepada publik, karena dapat mempengaruhi kredibilitas korps hakim. Apa akibat hukumnya seandainya hakim eksaminator menemukan kesalahan yang dilakukan oleh sesama hakim lainnya, juga tidak jelas.

Peran publik atau masyarakat untuk mengontrol jalannya peradilan akan lebih optimal dengan lembaga eksaminasi, dalam rangka menciptakan atau

mengkondisikan putusan-putusan hakim yang obyektif dan adil. Dengan lembaga eksaminasi, masyarakat dapat menguji putusan-putusan yang dianggap kontroversial atau mengusik rasa keadilan masyarakat. Hasil eksaminasi perlu dipublikasikan, sehingga masyarakat dapat memberikan penilaian terhadap kinerja seorang hakim atau kinerja pengadilan-pengadilan selanjutnya.

Apabila eksaminasi tersebut dapat dilakukan terhadap putusan pengadilan yang belum *in kracht van gewijsde*, maka penjatuhan putusan-putusan yang tidak obyektif dan tidak adil oleh pengadilan yang lebih tinggi dapat dicegah, dari pada eksaminasi dilakukan hanya terhadap putusan-putusan yang sudah *in kracht van gewijsde*. Eksaminasi terhadap putusan yang sudah berkekuatan hukum tetap hanya akan memberikan pengaruh pada penilaian kepribadian dan kecakapan atau profesionalitas hakim dalam penjatuhan putusan dan sama sekali tidak dapat mencegah penjatuhan putusan yang kontroversial atau tidak adil yang dieksaminasi.

### **Eksaminasi yang independen, obyektif dan berwibawa**

Sebagai upaya untuk mengontrol, eksaminasi harus independen dan non partisan, agar hasilnya tidak bias, berat sebelah atau subyektif. Eksaminasi harus dilakukan secara obyektif dan mempunyai kewibawaan, sehingga mempunyai pengaruh yang lebih besar. Sebagai lembaga pengujian dan penilaian, hasil eksaminasi terhadap putusan pengadilan harus lebih berbobot, argumentatif atau berdasar serta bernilai keadilan.

Sebagai wujud *social control* yang independen dan non partisan, maka eksaminasi harus bebas dari

pengaruh pihak-pihak yang berkaitan dengan proses peradilan, yakni terdakwa atau terpidana, penggugat, tergugat, kepolisian, kejaksaan, pembela atau kuasa hukum serta hakim. Meskipun secara faktual dapat saja mereka bersikap obyektif, akan tetapi secara logika, kemungkinan untuk bersikap subyektif dan menilai secara bias lebih besar.

Untuk menciptakan eksaminasi yang memenuhi kriteria diatas, maka paling tepat apabila eksaminasi dilakukan oleh para akademisi di perguruan tinggi. Alasannya adalah karena akademisi umumnya non partisan sehingga independesinya lebih dapat diandalkan. Selain itu akademisi adalah kaum intelektual yang lebih sering atau sudah terbiasa melakukan analisis atau kajian secara lebih kritis dan ilmiah untuk tiap persoalan hukum yang muncul demi perkembangan ilmu hukum, serta pengamat atas perkembangan dan perubahan kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat yang memerlukan penyelesaian atau perlindungan dan pengaturan oleh hukum. Dengan dasar kekayaan intelektual dan pengalaman yang lebih banyak hasil eksaminasi yang dilakukan oleh para akademisi akan lebih berbobot, obyektif dan berwibawa sehingga mempunyai pengaruh yang lebih besar.

Pendapat diatas tentu saja terbuka untuk dikritik, artinya dapat saja eksaminasi dilakukan oleh bukan akademisi, misalnya saja oleh mantan hakim atau pengacara senior yang dipandang berlaku obyektif dan adil serta kredibilitasnya tidak diragukan masyarakat. Hal tersebut sah-sah saja, namun penting untuk diketahui bahwa penentuan siapa yang akan melakukan eksaminasi dapat mempengaruhi dari hasil eksaminasi.

Ke depannya dapat mempengaruhi kredibilitas dan kewibawaan lembaga eksaminasi itu sendiri. Sekali tidak kredibel dalam melakukan eksaminasi, hal tersebut dapat membangun rasa ketidakpercayaan dari masyarakat. Kredibilitas lembaga eksaminasi sebagai wadah *social control* yang independen, obyektif dan berwibawa dapat menjadi hilang.

### **Kebutuhan akan sistem yang kondusif**

Untuk menghidupkan lembaga eksaminasi sebagai wadah *social control* yang berkelanjutan dan berhasil guna, dibutuhkan sistem yang kondusif sebagai berikut.

- a. Adanya akses yang besar untuk mempelajari putusan pengadilan. Pengadilan dengan sistem administrasinya harus berani mereformasi diri sehingga dapat memberikan peluang yang besar bagi perguruan tinggi (akademisi) untuk mendapatkan putusan yang ingin dieksaminasi.
- b. Membudayakan metode *case study* dalam proses belajar mengajar di Fakultas Hukum.

Selama ini metode belajar mengajar di Fakultas Hukum di Indonesia lebih banyak didominasi oleh metode belajar secara *text books*. Hal tersebut disebabkan Indonesia terpengaruh oleh sistem hukum Eropa Kontinental yang lebih menitikberatkan pada sumber hukum tertulis dan bukan pada yurisprudensi. Berbeda dengan metode belajar mengajar pada *law school* di Amerika Serikat, yang lebih banyak didominasi dengan metode *case study* berdasarkan *casebooks* yang merupakan susunan dari *case reports* yang terbaru yang dikeluarkan oleh pengadilan (Robert A. Carp & Ronald Stidham, 1990:

- 87). Metode tersebut juga banyak dilakukan di negara-negara penganut sistem *common law* lainnya, yang lebih mengutamakan preseden atau yurisprudensi sebagai sumber hukum, sehingga perlu ada kajian rutin terhadap konsep hukum yang ada dibalik tiap putusan.
- c. Adanya hubungan yang sinergis antara lembaga pengadilan sebagai penegak dan penemu hukum *in concreto*, dengan lembaga perguruan tinggi (para akademisi), untuk saling mendukung dalam mengembangkan hukum dan ilmu hukum. Di sini diperlukan keterbukaan oleh lembaga peradilan untuk menerima kritik dan masukan dari perguruan tinggi demi tegaknya hukum dan keadilan serta perkembangan ilmu hukum.

\* \* \*

# **Eksaminasi Publik**

## **Sebagai Mifestasi Kekuatan Otonomi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Hukum**

**Satjipto Rahardjo**

Membicarakan tentang kekuatan otonom masyarakat dalam konteks bernegara hukum diharapkan akan menjadi dasar bagi pembahasan tentang partisipasi publik dalam rangka menjalankan peradilan secara lebih baik. Tulisan berikut ini diharapkan dapat menjalankan fungsi tersebut dengan cara melakukan suatu kajian teoretis yang bisa memberikan landasan bagi dilakukannya eksaminasi publik. Tulisan akan dimulai dengan membicarakan tentang kemampuan masyarakat untuk mengontrol serta turut campur dalam penyelenggaraan negara hukum, khususnya dalam urusan peradilan dan pengadilan.

### **Kekuatan otonom masyarakat**

Masyarakat memiliki suatu kekuatan yang bersifat otonom. Kekuatan ini datang secara serta merta dari dalam masyarakat dan tidak diturunkan dari sumber lain kecuali masyarakat itu sendiri dan karena itu disebut sebagai kekuatan otonom atau asli (*oerkracht, original power*). Kekuatan ini hadir secara alami mendahului kekuatan-kekuatan lain yang dibanding dengan kekuatan otonom tersebut lebih bersifat derivatif atau artifisial.

Tanpa melalui macam-macam prosedur dan persyaratan, kekuatan otonom tersebut mengaksentualisasikan dirinya secara spontan sesuai dengan kebutuhan masyarakat sebagai suatu bentuk kehidupan bersama. Berbagai kebutuhan yang memungkinkan hadirnya suatu kehidupan bersama dilayani oleh kekuatan otonom tersebut. Salah satu persyaratan bagi adanya suatu kehidupan bersama adalah suasana keteraturan dalam hubungan antara para anggota masyarakat. Kalau masyarakat membutuhkan keteraturan dan ketertiban, maka kekuatan otonom tersebut akan menampilkan dirinya dalam bentuk kekuatan untuk mengatur (sendiri) masyarakat dan akan melahirkan sendiri berbagai kaidah sehingga masyarakat bisa berjalan tertib. Demikian seterusnya dengan kebutuhan-kebutuhan lain, seperti menata keadilan dalam hubungan sesama anggota masyarakat. Penataan keadilan tersebut juga muncul secara serta merta dari kekuatan otonom tersebut.

Dalam nomenklatur ilmu hukum semua itu kita sebut sebagai kebiasaan (*custom*). Kebiasaan tidak diturunkan dari sesuatu yang lain kecuali dari dalam masyarakat sendiri, yaitu dalam bentuk interaksi antara sesama anggota masyarakat. Interaksi itu adalah bentuk dari kekuatan otonom yang akhirnya melahirkan ketertiban dalam masyarakat. Untuk menertibkan atau menata masyarakat, disini tidak dibutuhkan bantuan yang datang dari kekuatan lain kecuali yang berasal dari dalam masyarakat sendiri. Begitu pula selanjutnya dengan munculnya berbagai bentuk lain, seperti bentuk untuk menata dan memberikan keadilan kepada para anggota masyarakat. Apa yang sekarang disebut pengadilan,

misalnya, juga muncul dari kekuatan otonom itu sendiri. Masyarakat membentuk institusinya sendiri yang diperlukan untuk itu.

Semua bentuk-bentuk yang muncul dari kekuatan otonom masyarakat tersebut mengandung nilai kejujuran yang tinggi. Yang dimaksud dengan kejujuran disini adalah sifat langsung untuk memenuhi kebutuhan. Dengan demikian pengaturan dilakukan dengan jujur, demikian pula dengan pengadilan. Sejak beberapa ribu tahun sebelum munculnya hukum dan pengadilan modern, maka orang hanya datang (ke pengadilan) untuk mencari keadilan (searching for justice). Dibandingkan dengan keadaan sekarang maka apa yang berlangsung di masa lalu, sebelum muncul hukum modern, adalah kehidupan yang digerakkan oleh kekuatan otomom dalam masyarakat yang otentik, jujur dan sarat dengan kandungan moral atau hati nurani.

### **Hukum modern yang hegemonial**

Kemunculan hukum modern mendatangkan perubahan besar yang sangat dramatis. Hukum modern tersebut membat habis semua bentuk penataan dalam masyarakat yang muncul dari kekuatan otonom masyarakat tersebut di atas. Semua bentuk dan praktek yang ada harus menyingkir untuk memberi jalan kepada hukum modern.

Hukum modern muncul bersamaan dengan munculnya negara modern di abad kedelapanbelas. Negara modern ini membutuhkan kelengkapan sendiri yang kemudian diciptakannya dan membutuhkan kelengkapan baru dan metoda baru untuk mendukung keberadaan negara modern. Negara modern yang dalam

sejarahnya bergandengan dengan industrialisasi dan sistem produksi kapitalis pada dasarnya disusun secara rasional. Sistem produksi kapitalis membutuhkan kepastian-kepastian bagi menjalankan pekerjaan atau tugasnya. Sistem ekonomi yang dirancang secara rasional itu membutuhkan penataan menuju suatu tertib sosial baru yang juga rasional dan penuh kepastian. Tatanan lama dirasakan tidak mampu melayani kebutuhan tersebut. Hukum harus bisa ditemukan dalam bentuk-bentuk yang pasti sehingga menimbulkan prediktabilitas yang tinggi. Sistem produksi kapitalis sangat membutuhkan landasan serta kerangka ketertiban seperti itu. Pembuatan peraturan, penyelesaian sengketa dan sebagainya harus dilakukan oleh badan-badan baru yang khusus dibentuk dalam iklim rasional. Maka lahirlah berbagai institusi hukum seperti legislatif dan yudikatif Semuanya diatur secara sengaja dan jelas mengenai tugas, wewenang serta batas-batasnya. Negara modern dibangun di atas tatanan yang sarat dengan organisasi. Keadaan yang demikian itu jauh lebih bersifat artifisial dibanding tatanan yang ada sebelumnya yang muncul secara serta-merta dari kekuatan otonom yang tersimpan dalam masyarakat.

Sejak saat itu terjadilah pembabatan dan penggusuran besar-besaran terhadap tata ketertiban yang lama yang lebih bersifat asli tersebut di atas. Memang dalam kenyataan hampir semua bentuk-bentuk penataan yang lama ditenggelamkan, untuk digantikan oleh hukum negara, legislatif negara, pengadilan negeri, polisi negara dan seterusnya.

Kemanakah bentuk-bentuk tatanan sosial yang lama? Apakah sama sekali tamat riwayatnya dengan

tergusur habis? Temyata apa yang kemudian terjadi adalah tidak seperti itu. Data empirik sebagaimana nanti akan dikemukakan di bawah menunjukkan, bahwa kekuatan otonom masyarakat tidak mati, melainkan tetap ada dan bekerja secara diam-diam atau laten (latent). Kekuatan itu tetap bertahan (survive) di tengah-tengah penggunaan hukum modern. Dengan demikian kita tidak dapat hanya mengandalkan pada (kekuatan) hukum formal saja, melainkan juga memperhitungkan kekuatan yang bersifat laten. Sewaktu-waktu kekuatan laten tersebut akan muncul di permukaan (manifest) dan dengan demikian tetap menunjukkan eksistensinya.

Berdasarkan uraian di atas kita bisa mengatakan tentang betapa kompleks sesungguhnya kehidupan, khususnya suatu bangsa. Para legalis-normativis biasanya melihat kehidupan hukum dalam tampilan yang linier dan hukum direduksi menjadi sesuatu yang formal. Kompleksitas dan pergulatan secara terus-menerus antara yang formal dan yang otonom muncul dari dalam masyarakat tidak terlihat atau teramati. Satu contoh yang dekat dengan penulisan buku ini adalah munculnya organisasi ICW (Indonesian Corruption Watch) yang ingin (juga) melakukan suatu eksaminasi terhadap putusan pengadilan kendatipun sudah ada lembaga eksaminasi di dalam pengadilan.

### **Berbagai manifestasi kekuatan otonom masyarakat**

Apabila diamati dari sudut pandang kompleksitas hukum, maka hukum bisa diibaratkan sebagai fenomena alam dari air yang mengalir. Aliran air tersebut tidak akan pernah bisa dihambat oleh karena is akan tetap mencari dan menemukan jalannya sendiri untuk setia pada

kodratnya, yaitu mengalir. Karl Renner mengatakannya secara baik, bahwa “the development of the law works out what is socially reasonable”. Kita hanya dapat menangkap kata-kata Renner dengan baik manakala kita bertolak dari pandangan kompleksitas mengenai hukum yaitu, bahwa sektor formal dan non-formal (yang muncul dari masyarakat) selalu beranyaman satu sama lain. Manakala hukum atau proses formal macet, maka kekuatan otonom akan mengambil-alih.

Kata kunci dari Renner terletak dalam ungkapan “works out” tersebut. Hukum sebenarnya tidak pernah benar-benar mengalami stagnasi, karena hukum akan selalu mencari jalan keluar sendiri dari kebuntuan. Jalan keluar itu akan selalu ditemukan sekalipun tidak harus selalu melalui jalan formal. Jalan keluar yang dimaksud disini tidak menimbulkan anarki, oleh karena menurut Renner harus didasarkan pada alasan yang jelas, yaitu tuntutan kelayakan sosial (social reasonableness). Jadi mencari sendiri jalan keluar tersebut dituntun ke arah penciptaan keadaan (baru) sehingga tercipta suatu kelayakan sosial yang dikehendaki masyarakat.. Kelayakan sosial disini berupa keadilan sosial. Pada waktu hukum (formal) gagal mendatangkan rasa keadilan kepada masyarakat, maka mulailah masyarakat mencari jalan sendiri untuk menciptakan keadilan tersebut.

Sebuah contoh yang masih segar dalam ingatan kita adalah kasus pengadilan rakyat di desa Keboromo, Jawa Tengah. Kepala Desa dan sejumlah perangkat desa lain telah dihadapkan kepada pengadilan rakyat dengan tuduhan menggelapkan uang ganti rugi pembebasan tanah untuk proyek jalan lingkaran sebesar Rp. 89,9 juta. Peristiwanya dimulai dengan ratusan rakyat mendatangi

Kepala Desa dan minta penjelasan tentang uang ganti rugi tersebut. Rakyat tidak mendapat penjelasan yang memuaskan karena terjadi saling lempar tanggung jawab antara para pengurus desa. Terjadilah kegaduhan yang dapat ditenangkan oleh Camat dibantu Kepala Polisi Sektor dan Danramil. Akhimya rakyat sepakat untuk menunjuk salah seorang warga desa untuk memimpin sebuah pengadilan dibantu oleh beberapa warga desa lainnya. Sidang berjalan selama tiga jam. Dan pemeriksaan ditemukan, bahwa uang yang seharusnya dimasukkan ke kas desa telah habis dibagi-bagi untuk para pengurus desa. Semua perangkat desa yang dituduh melakukan penggelapan mengakui perbuatan mereka dan bersedia mengembalikan uang yang mereka terima. Selang beberapa waktu, uang tersebut memang diserahkan dan dihitung bersama-sama di hadapan rakyat desa Keboromo. Yang menarik lagi adalah, bahwa rakyat kemudian menyerahkan kepada aparat hukum untuk melanjutkan prosesnya secara hukum.

Dalam sejarahnya, Indonesia banyak menyimpan contoh-contoh lain yang menunjukkan bekerjanya kekuatan otonom tersebut di waktu hukum formal mengalami kegagalan. Pada sekitar tahun 1998, pemerintahan Presiden Suharto yang berlangsung selama 30 tahun makin dirasakan banyak melakukan ketidak-adilan. Ketidak-adilan tersebut bisa digolongkan ke dalam sesuatu yang secara sosial tidak layak (*socially unreasonable*) yang dirasakan berat oleh rakyat. Tetapi, pada saat yang sama, lembaga perwakilan rakyat yang ada, yaitu DPR dan MPR telah gagal untuk menjadi corong bagi perasaan yang makin meluas di kalangan rakyat. Presiden Suharto bahkan masih diangkat untuk

kesekian kalinya yang membuat rakyat mulai bergerak. Gerakan ini adalah manifestasi dari munculnya kekuatan otonom dari dalam masyarakat disebabkan oleh kegagalan lembaga-lembaga formal yang ada. Penyaluran aspirasi melalui lembaga-lembaga itu menjadi macet dan mulailah rakyat mencari saluran lain. Mahasiswa kemudian muncul sebagai manifestasi dari kekuatan otonom masyarakat menggantikan DPR dan MPR. Mereka turun ke jalan menyuarakan keinginan rakyat yang semakin lama semakin mendapat dukungan luas oleh hampir semua kekuatan dalam masyarakat. Akhirnya karena gelombang tekanan yang makin kuat tersebut, maka Suharto akhirnya mundur.

Apabila membaca peristiwa tersebut dari perspektif jalannya hukum yang disodorkan oleh Renner, maka kita sangat bisa memahaminya sebagai bagian dari perjalanan atau perkembangan hukum di Indonesia, khususnya pada waktu berbagai lembaga formal mengalami kegagalan untuk menyalurkan kehendak rakyat. Dalam keadaan seperti itu maka kekuatan otonom masyarakat mengambil alih melalui gerakan para mahasiswa yang mendapat dukungan rakyat. Itulah contoh nyata bagaimana hukum mencari jalannya sendiri ke arah tujuan yang dianggapnya adil dan layak (*reasonable*). Optik normatif-legal memang tak mampu membaca peristiwa seperti itu dan hanya bisa mengatakan, bahwa gerakan mahasiswa itu melawan hukum, tidak sah, karena baru saja MPR mengukuhkan Suharto kembali sebagai presiden untuk kesekian kalinya. Hanya optik sosiologis yang mampu membacanya dan mengatakan, bahwa apa yang dilakukan oleh para mahasiswa dengan turun jalan

tersebut adalah sama dengan membuat suatu “Tap MPR” baru untuk menurunkan Presiden Suharto.

Kekuatan otonom masyarakat juga kita lihat muncul dalam bentuk pengamanan kongres PDIP di Bali beberapa tahun yang lalu. Secara formal yang boleh melakukan pekerjaan tersebut hanyalah Polri atau kepolisian negara. Tidak ada kekuasaan atau lembaga lain yang boleh melakukan pekerjaan Polri. Tetapi kembali muncul kekuatan otonom masyarakat yang secara substansial membantu polisi untuk mengamankan jalannya kongres. Mereka itu adalah para pecalang, yaitu polisi adat Bali. Para pecalang tersebut tidak memiliki legalitas formal untuk bertindak sebagai polisi, melainkan merupakan manifestasi dari kekuatan otonom masyarakat.

Contoh terakhir adalah lahirnya kemerdekaan Indonesia di tahun 1945. Kemerdekaan Indonesia tidak lahir dari suatu proses hukum (Hindia-Belanda) yang rapi, melainkan melalui kekuatan otonom yang merebut kekuasaan dari pemerintah Hindia-Belanda. Kembali disini kita lihat bekerjanya tesis Karl Renner. Hukum Hindia-Belanda telah gagal untuk menyalurkan aspirasi bangsa Indonesia untuk merdeka, sehingga rakyat Indonesia mencari jalan sendiri untuk mengakhiri dominasi penjajahan Belanda yang dianggap sebagai sesuatu yang tidak adil atau tidak memiliki kelayakan untuk menguasai negeri ini.

### **Dua sindrom yang berbeda**

Menurut hukum negara, tindakan masyarakat atau publik seperti itu dilarang dan dimasukkan ke dalam kategori main-hakim-sendiri (eigenrichting, self-help). Dari

optik formallegalistik masalahnya sampai disitu, titik. Tetapi dari optik sosiologis tindakan itu termasuk ke dalam daftar panjang tentang berbagai bentuk menyelesaikan sengketa. Optik legal-formal hanya mengetahui satu bentuk saja, yaitu pengadilan oleh pengadilan negeri (*adjudication*). Tetapi dalam kenyataan dijumpai banyak bentuk mengadili lainnya, seperti mediasi, negosiasi, menghindari dan beberapa lainnya. Bahkan dikenal pula istilah mengadili “di bawah bayangan hukum” (*in the shadow of the law*). Dalam bentuk yang terakhir, maka proses mengadili memang berlangsung menurut ketentuan hukum, tetapi sebetulnya hukum hanya dipakai sebagai cap atau payung saja, oleh karena proses sebenarnya diserahkan kepada para pihak, sedang hakim hanya tinggal mengesahkan. Dengan demikian apa yang benar-benar terjadi dalam masyarakat lebih kompleks daripada yang dikatakan oleh hukum (baca: undang-undang).

Kendatipun kehadiran hukum modern mampu meminggirkan cara-cara penataan masyarakat yang otonom, tetapi tak pernah mampu benar-benar menggilas habis cara-cara lama tersebut. Cara lama hanya tenggelam di bawah permukaan dan tetap bertahan sebagai kekuatan otonom masyarakat secara diam-diam (*latent*). Berikut ini dikemukakan dua sindrom yang sampai sekarang masih terus terjadi dalam kehidupan hukum.

Di Amerika, pada tahun 1960, seorang perempuan pulang kerja dan berjalan menuju apartemennya. Pada waktu tiba di kompleks apartemennya ia dicegat oleh seorang laki-laki, diperkosa dan kemudian dibunuh. Sebelumnya perempuan tersebut berteriak-teriak yang

pasti didengar oleh orang-orang yang tinggal dalam apartemen. Tetapi tidak ada seorangpun, yang mau turun tangan, sedang sebagian hanya menengok dari jendela dan kemudian ditutup lagi. Meski ada yang melapor ke polisi, tetapi keadaan sudah terlambat. Peristiwa tersebut menjadi terkenal dan kemudian dijadikan ciri khas atau trade mark penyelenggaraan hukum Amerika. Nama perempuan yang malang tersebut adalah Kitty Genovese dan nama itu diabadikan ke dalam Sindrom Kitty Genovese (SKG), Sindrom tersebut dipakai untuk menggambarkan bagaimana cara dan sikap orang Amerika dalam menjalankan hukum. Mereka sangat menyerahkan kepada jalannya hukum yang sudah diatur dalam perundang-undangan dan kepada aparat yang mempunyai tugas untuk melaksanakannya. Pikiran rasional mereka mengatakan, bahwa mereka sudah membayar pajak untuk menggaji polisi, jadi buat apa harus bersusah payah untuk ikut campur. Tentu saja hal ini bukan gambar yang persis tentang masyarakat Amerika, sebab kepedulian terhadap orang lain belum hilang sama sekali. Tetapi orang menganggap, bahwa sindrom tersebut mampu melukiskan potret penyelenggaraan hukum di negeri tersebut secara khas.

Suatu sindrom yang berseberangan dengan SKG tersebut (antara lain) terjadi di tanah air kita dan saya sebut sebagai Sindrom Arakan Bugil (SAB). Sindrom tersebut diambil dari tradisi yang masih ada dalam masyarakat untuk mengarak seorang pelaku kejahatan keliling kampung. Yang bersangkutan biasa hanya bercelana dalam dan di dadanya dikalungkan sebuah nyiru yang bertuliskan perbuatan yang dilakukan oleh orang bersangkutan. Sindrom tersebut menunjukkan

masyarakat secara langsung melibatkan diri dalam menindak pelaku kejahatan dan dengan demikian sangat berbeda atau bahkan berseberangan dengan SKG yang justru hanya ingin menyerahkan penindakan kejahatan kepada aparat formal. Dilihat dari kacamata hukum modern maka SAB jelas dimasukkan ke dalam kategori tindakan main-hakim-sendiri oleh masyarakat yang dilarang. Kendatipun demikian SAB masih bisa tetap bertahan yang tentunya didukung oleh alasan tertentu. Kasus pengadilan rakyat Keboromo di atas dapat juga disebut mewakili SAB. Bahkan di Amerika Serikat sendiri yang dicap memiliki SKG, pengadilan secara diam-diam seperti itu masih juga bisa muncul dan mendapat sebutan populer seperti "*street justice*", "*dark justice*" dan inisiatif lokal seperti "*neighbourhood watch*".

Alasan atau kebutuhan apakah yang kiranya ada di belakang praktek yang sebenarnya termasuk kategori terlarang dalam hukum modern? Praktek tersebut tentunya tidak akan bertahan manakala sistem hukum modern dengan semua perangkatnya memang mampu bekerja baik dan memuaskan masyarakat. Hukum modern yang sering mengklaim diri menggunakan cara-cara beradab justru tidak jarang terjatuh ke dalam praktek birokrasi, mengikuti prosedur sehingga bertele-tele dan lain-lainnya. Dengan kekurangan yang ada padanya, penanganan secara langsung oleh masyarakat adalah lebih jujur. Menurut saya itulah jawaban yang bisa diberikan mengapa praktek seperti SAB itu bisa tetap bertahan di tengah-tengah peradaban hukum modern. Temyata secara diam-diam memang ada kebutuhan untuk itu.

## **Bifurkasi perjalanan hukum**

Sejak munculnya hukum modern sekitar duaratus tahun lalu terjadilah fenomena yang menarik, yaitu terjadinya suatu bifurkasi . Sejak saat itu hukum menghadapi jalan bercabang. Ribuan Whim sebelum munculnya hukum modern, maka yang ada dalam hukum adalah masalah perburuan keadilan. Proses hukum adalah perjalanan mencari keadilan (*the search for justice*), tetapi sejak munculnya hukum modern maka proses hukum berhadapan dengan suatu persimpangan.

Hukum modern menyebabkan terjadinya perubahan yang amat besar dan mendasar dalam penyelenggaraan hukum. Hukum modern menjadikan dirinya sesuatu yang esoterik yang tidak bisa begitu saja dimasuki dan difahami oleh masyarakat biasa. Hukum modern mengklaim memiliki substansi, metoda dan administrasi sendiri. Substansi hukum dibuat secara khusus, oleh suatu badan khusus dan mengikuti prosedur khusus yang disebut legislasi. Kaidah hukum hanya bisa lahir dari situ. Metode yang dipakai juga unik yang didasarkan pada kredo “peraturan dan logika” (*rules and logic*). Dengan demikian hukum seperti memiliki cara berpikir sendiri yang berbeda dari cara berpikir pada umumnya. Hukum juga dijalankan oleh suatu administrasi tersendiri dengan dan oleh personel yang khusus (Unger, *Law in Modern Society*, 1976). Di atas itu semua, satu hal yang penting untuk dicatat adalah betapa proses hukum itu sangat bersandar pada prosedur, sehingga menimbulkan adanya keadilan substansif (*substantive justice*) dan keadilan prosedural (*procedural justice, formal justice, legal justice*).

Persimpangan jalan tersebut di atas menyebabkan

kita untuk melakukan pilihan antara menjalani proses hukum berdasarkan paradigma keadilan atau paradigma peraturan dan prosedur. Bifurkasi ini sampai sekarang masih tetap meninggalkan persoalan yang cukup rumit dan berat. Apakah kita bernegara hukum untuk mencari keadilan atautkah mematuhi peraturan dan prosedur? Di Amerika Serikat sendiri yang sudah sangat “maju” dalam menggulirkan hukum modern pilihan tersebut sampai sekarang masih menjadi perdebatan yang cukup hangat. Apakah kita menggulirkan proses hukum untuk mencari kebenaran dan keadilan atautkah mematuhi prosedur? Apakah untuk mencari keadilan atau menang? Keadaan seperti itu sempat menimbulkan ungkapan tentang adanya “*trial without truth*” (pengadilan tanpa kebenaran), bahkan banyak yang mengatakan, bahwa sekarang ini di negeri itu peradilan pidana sudah ambruk (*the collapse of the criminal justice system*). Orang datang ke pengadilan untuk mencari menang dan pengadilan bukan tempat mendapatkan keadilan. Kasus besar terakhir yang sering dihubungkan dengan keambrukan itu adalah Kasus O.J. Simpson (1993).

Munculnya aspek prosedur sebagai “kekuatan” atau kartu truf baru dalam peradilan memiliki sejarahnya sendiri. Sejarah ini tak dapat dilepaskan dari rancangan liberal sistem hukum modern. Sejarah hukum modern yang sangat erat dengan perkembangan masyarakat dan kultur Barat mempunyai dorongan kuat untuk melindungi individu sehingga sistem hukum dirancang untuk lebih menjaga dan melindungi kemerdekaan individu. Dalam kaitan dengan itu maka prosedur telah dijadikan benteng bagi melindungi dan menjamin kemerdekaan individu. Dampaknya juga tak dapat dihindari. Seorang polisi yang

jas-jelas menemukan bukti keras telah terjadi transaksi heroin harus pulang dengan menggigit jari oleh karena pengadilan membebaskan tersangka, semata-mata atas dasar bahwa polisi mendapatkan bukti dengan cara melanggar hak asasi tersangka (bukti heroin dikeluarkan di rumah sakit dari perut dengan cara memompa).

Saya kira selama ini Indonesia termasuk murid yang baik dari penegakan hukum yang bersifat liberal seperti tersebut di atas. Tommy Suharto lolos pada waktu advokat dan jaksa sibuk berdebat mengenai kekuatan hukum suatu fotokopi. Putusan atas Akbar Tanjung juga hampir hampir dinyatakan tidak sah karena pengadilan tidak segera memberikan salinan putusan kepada terpidana. Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTK) yang saat itu berada di puncak untuk membawa tiga hakim agung ke pengadilan harus menerima kekalahan karena keberadaan dan pembentukan TGPTK itu dinyatakan bertentangan dengan hukum. TGPTK yang sudah mempunyai rencana untuk membongkar sejumlah kasus korupsi kakap harus menerima kenyataan dibubarkan oleh Mahkamah Agung.

### **Memerangi korupsi dengan hukum**

Saya tidak ingin mengatakan, bahwa peradilan Indonesia telah mengalami keambrokan, khususnya dalam memerangi korupsi, melainkan hendaknya kita berani mencari *tracee* baru dalam penegakan hukum kita. Kita sibuk mencap korupsi sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) yang sudah menyusup ke hampir semua sendi kehidupan kita. Kalau kita jujur dengan pendapat tersebut, maka kejahatan luar biasa juga perlu kita hadapi dengan cara-cara luar biasa pula (*extra ordi-*

*nary measures*).

Pada waktu masih aktif, TGTPK pernah mengusulkan agar pemerintah mengeluarkan semacam dekrit yang menyatakan bahwa Indonesia berada dalam keadaan darurat perang, yaitu perang terhadap korupsi. Dengan demikian diharapkan bahwa seluruh kekuatan bangsa ini bisa dihimpun untuk melawan korupsi, khususnya korps penegakan hukum. Ini mengandung arti, bahwa kita harus berani membangun praktek baru yang antara lain menyampingkan sekalian soal kecil dan prosedur yang sebetulnya sepele. Termasuk di dalamnya keberanian untuk menemukan asas penegakan hukum sendiri daripada mematuhi asas liberal. Penegakan hukum melawan korupsi jangan sampai gagal hanya karena “terpeleset oleh satu kulit pisang”.

Saya ingin mengusulkan suatu pendapat yang agak lain, yaitu memperkenalkan apa yang ingin disebut sebagai: Penegakan Hukum Progresif (PHP). Gagasan PHP ini bertolak dari pembelajaran terhadap hal-hal yang telah dikemukakan di atas. Pertama kita menyadari dan memahami, bahwa sistem hukum modern yang kita pakai pada dasarnya dirancang oleh pikiran serta semangat liberal. Pikiran ini sangat menjunjung tinggi individu dan kemerdekaannya. Dengan ide dasar seperti itu maka bangunan hukum modern banyak mencurahkan perhatian terhadap pengutamaan dan perlindungan individu. Saya tidak ingin mengatakan, bahwa rancangan seperti itu sama sekali buruk, tetapi untuk kebutuhan Indonesia sekarang kita perlu mencari jalan (*works out*) lain.

Kedua, sebagai suatu institusi yang dirancang secara liberal maka hukum lalu banyak dipagari oleh

prosedur yang bertujuan melindungi individu tersebut. Maka muncullah kualitas keadilan baru yang disebut sebagai keadilan prosedural dan keadilan formal .

Dengan menggunakan hukum yang memiliki ide dan rancangan seperti itu, apabila tidak berhati-hati, kita akan terjebak ke dalam penegakan hukum yang justru makin menjauhkan kita dari keadilan, dalam hal ini keberhasilan memerangi korupsi. Bukti-bukti di negeri kita banyak ditemukan yang menunjukkan betapa hukum malah menjadi tempat perlindungan 'bagi mereka yang didakwa melakukan korupsi. Dalam konteks perang hukum (*legal battle, professional battle*) dengan menggunakan hukum modern, maka hal seperti tersebut di atas (yaitu bermain-main dengan prosedur) menjadi "sah-sah" saja. Tetapi rakyat yang menyaksikan perang hukum seperti itu menjadi sangat tertusuk rasa keadilannya.

PHP bertolak dari pilar utamanya, yaitu komitmen kuat dari sekalian sub-sistem peradilan untuk memerangi korupsi. PHP meliputi para hakim, jaksa, polisi, advokat dan birokrasi. Semua unsur tersebut memang memiliki independensi profesionalnya masing-masing, tetapi dalam konteks PHP merupakan satu unit yang padu saat berbicara mengenai komitmen terhadap pemberantasan korupsi. Mereka bersemangat sama dalam kepedulian memberantas korupsi. Semangat kesatuan ini mempunyai makna dan konsekuensi sangat penting dalam menjalankan penegakan hukum untuk memberantas korupsi. Memang cara seperti itu menyimpang dari tradisi liberal yang sangat mengunggulkan independensi mutlak dari masing-masing sub-sistem.

Sekaliansi komponen sistem penegakan hukum akan sama-sama mengerti dan diresapi oleh semangat yang sama, yaitu sebagai “satu pasukan” pemberantasan korupsi. Oleh karena itu, misalnya, mereka akan menyampingkan soal-soal kecil dan prosedural sepele demi sukses pemberantasan tersebut. Mahkamah Agung, misalnya, tidak akan membubarkan TGTPK tetapi memerintahkan untuk menyempumakan pembentukannya. Hakim, jaksa, advokat sama-sama sepakat juga untuk menyampingkan soal prosedural demi mencapai sukses. Ini berarti disepakati, bahwa prosedur yang kurang benar akan diperbaiki, tetapi tidak menghentikan proses hukum yang berjalan. Secara singkat, PHP adalah menjalankan hukum tidak sekedar menurut kata-kata hitam-putih dari peraturan (*according to the letter*), melainkan menurut semangat dan makna lebih dalam (*to the very meaning*) dari undang-undang atau hukum. Ini yang ingin saya sebut sebagai penegakan hukum tidak hanya dengan kecerdasan intelektual, melainkan dengan kecerdasan spiritual.

### **Studi hukum kritis**

Studi hukum kritis (*critical legal studies*) adalah suatu gerakan intelektual yang khas Amerika, oleh karena itu sebaiknya kita berhati-hati pada saat kita merujuk kepada gerakan tersebut. Studi tersebut bersifat historis Amerika, artinya studi ini muncul dari pengalaman sejarah unik Amerika Serikat. Secara resmi studi hukum kritis lahir dalam suatu konperensi di Universitas Wisconsin, Madison, Amerika Serikat pada tahun 1977. Gerakan tersebut muncul dari suasana Amerika sekitar tahun 1960 hingga 1970 yang sarat dengan penentangan terhadap

kekuasaan yang ada (*the establishment*) dan berkaitan dengan anti-perang Vietnam dan lain-lain. Gerakan studi hukum kritis bersekutu dengan program politik “kiri” (*leftist*). Gerakan tersebut membangun serangan terhadap peradilan dalam iklim demokrasi liberal (*judiciary within liberal democracy*) Berhadapan dengan praktek dan watak liberal tersebut, studi hukum kritis menginginkan penyelenggaraan peradilan secara obyektif (*judicial objectivity*) dan tuntutan terhadap keadilan sosial (*social justice*).

Kendatipun gerakan tersebut bersifat historis Amerika, tetapi bisa juga kita tarik lebih tinggi sebagai hal yang bisa terjadi di manapun di dunia. Pada tahun-tahun tersebut di atas makin disadari, bahwa ada yang tidak beres dengan sistem hukum Amerika. Pada waktu itu, misalnya, David Trubek melontarkan suatu ungkapan yang dramatis “*is law dead?* “. Trubek mengamati, bahwa banyak hukum yang tidak lagi jalan yang disebabkan oleh karena orang hanya bermain-main dengan peraturan hukum. Orang tidak menilik sampai ke substansi yang diatur oleh hukum, seperti sosial, politik dan ekonomi. Hukum dijalankan sebagai “*business as usual*”, sedangkan substansi sudah mengalami perubahan. Kemudian advokat senior Gerry Spencer menulis buku “*With Justice for None*” (1989) yang mengupas praktek-praktek hukum di Amerika secara kritis dan sangat menarik. Masih banyak tulisan lain yang mengamati penegakan hukum di negen itu dengan rasa gelisah karena tidak mencerminkan suatu proses pencarian keadilan dan kebenaran. Bahkan Robert Seidman dan William Chambliss sempat mengatakan, bahwa hukum itu sebetulnya hanya mitos saja dan setiap hari kenyataan

menunjukkan kebohongan mitos tersebut (“*the myth of the law is given the lie daily*”, dalam William Chambliss & Robert Seidman, *Law, Order, and Power*, 1971).

Studi hukum kritis tidak hanya merupakan suatu gerakan intelektual, melainkan juga sebagai suatu kekuatan yang merambah ke dalam dunia praktek. Studi hukum kritis menginginkan suatu perbaikan dan memberikan visi kepada para *lawyers* yang radikal. Studi hukum kritis tetap bekerja di dalam sistem yang ada, tetapi tidak menjadi tawanan dari sistem tersebut (Allan C. Hutchinson, *Critical Legal Studies*, 1989).

Kalau kita ingin memproyeksikan “munculnya studi hukum kritis” tersebut di negeri kita maka tentunya kita akan melihatnya dari latar belakang sejarah yang berbeda Indonesia memasuki studi hukum kritis bersamaan dengan masuknya disiplin sosiologi hukum ke dalam dunia akademis. Pada awal tahun 70-an disiplin tersebut mulai memasuki kurikulum sebagian fakultas hukum di negeri ini. Disiplin tersebut layak dikaitkan pada studi hukum kritis oleh karena tidak menggunakan optik positivistis-normatif, melainkan empirik. Sosiologi hukum mengambil jarak terhadap hukum yang dipelajarinya. Dari pengamatan terhadap kehidupan empirik itulah ditemukan kenyataan yang tidak diungkap oleh studi-studi normatif yang mendominasi serta merupakan satu-satunya studi hukum di Indonesia masa itu. Kendatipun dalam masa dominasi optik normatif tentunya bukan tidak muncul pandangan-pandangan kritis, melainkan kemunculannya adalah lebih bersifat sporadis.

Dengan menggunakan optik empirik dan sosiologis orang secara sistematis dipacu untuk mengamati kenyataan dalam kehidupan hukum dan dengan

demikian bisa melihat jarak yang ada antara apa yang dikenal sebagai "*law in the books*" dan "*law in action*". Dengan perkembangan studi sosiologis tersebut masyarakat mendapat informasi, bahwa ada alternatif-alternatif yang sama-sama bekerja dalam masyarakat kecuali hukum positif atau hukum negara saja. Dengan demikian maka dengan sendirinya studi-studi seperti itupun sudah menjadi suatu studi hukum yang bersifat kritis, setidaknya kritis dalam makna keindonesiaannya. Di muka sudah diberikan berbagai contoh mengenai hal itu.

Sejak kemunculan studi-studi yang kritis di Indonesia dikaitkan dengan masuknya disiplin sosiologi hukum maka studi hukum kritis di Indonesia tidak memiliki akar sejarah yang berhubungan dengan ideologi kiri seperti di Amerika. Menyusul peran disiplin sosiologi hukum, maka studi kritis di Indonesia akan lebih banyak berkaitan dengan kemunduran dari kualitas penegakan hukum di negeri ini. Keadaan tersebut barangkali juga memancing timbulnya pertanyaan yang hampir sama seperti dilontarkan oleh Trubek di atas, yaitu "apakah hukum di negeri ini sudah mati?". Pertanyaan semacam itu memicu suatu keinginan untuk melakukan peninjauan kembali terhadap berbagai doktrin, asas serta praktek yang selama ini digunakan.. Suasana reformasi saya kira bisa dimasukkan sebagai faktor Indonesia yang mendorong ke arah sikap lebih kritis dalam menjalankan hukum.

Munculnya gagasan PHP menunjukkan, bahwa studi hukum kritis tidak hanya berhenti pada gerakan intelektual, melainkan juga merambah ke praktek penegakan hukum. PHP menunjukkan kesejajaran

dengan gerakan studi hukum kritis Amerika yang tidak hanya bersifat intelektual, melainkan juga memberi visi pada praktek. Seperti dalam studi hukum kritis maka PHP juga tetap bekerja di dalam sistem yang ada, kendatipun menempuh suatu *tracee* yang berbeda, antara lain menolak praktek liberal yang tampak masih dominan sampai dewasa ini.

Kegiatan eksaminasi publik sebagai bagian dari partisipasi publik terhadap hukum memiliki landasan ilmiah dan teoretis cukup kuat dan karena itu berada di jalan yang benar. Studi hukum kritis di Indonesia masih memiliki dimensi lain apabila dihubungkan dengan keterpurukan negara kita saat ini dan memiliki suatu *mission sacree* untuk membantu bangsa ini keluar dari keterpurukan tersebut. Di atas telah dipaparkan, bahwa sebetulnya hukum modern itu tidak sepenuhnya netral, melainkan merupakan suatu rancangan (*design*) yang sarat dengan muatan ideologi, dalam hal ini liberal. Studi hukum kritis diharapkan dapat membantu menolong Indonesia keluar dari penderitaannya sekarang ini dengan “keberaniannya” untuk mengajukan pemikiran dan aksi alternatif Kita memang membutuhkan suatu *tracee* baru dalam menjalankan dan menegakkan hukum di Indonesia.

\* \* \*

# **Mentradisikan Eksaminasi Sebagai suatu Kajian Ilmiah di Lingkungan Pendidikan Tinggi Hukum**

**Rachmad Syafa'at**

## **Latar belakang Permasalahan**

Percepatan perubahan di masyarakat diberbagai bidang baik ideologi, sosial, budaya, ekonomi, politik dan hukum memberikan pengaruh yang signifikan terhadap perubahan orientasi dan misi pranata maupun institusi yang ada di masyarakat. Salah satu institusi yang kiprahnya sangat strategis dalam mempengaruhi perubahan tersebut adalah institusi pendidikan hukum. Keberadaan institusi ini menjadi penting karena perannya yang sangat besar dalam menanamkan ideologi, nilai-nilai dan norma-norma hukum di masyarakat. Perubahan orientasi dan misi institusi pendidikan hukum sangat dipengaruhi oleh paradigma dominan yang menguasai sistem sosial, ekonomi, budaya dan politik masyarakat.

Lebih dari lima dasawarsa, paradigma dominan yang menguasai dan mempengaruhi sistem pendidikan hukum di Indonesia adalah negara. Dominasi negara melalui kebijakan dan peraturan perundang-undangan meringkai dan membelenggu seluruh sistem pendidikan hukum baik secara substansial maupun struktural. Kondisi ini ternyata berpengaruh secara

signifikan terhadap lulusan intitusi pendidikan hukum dan daya kritis civitas akademika. Sehingga independensi dan kebebasan akademis pada saat itu berada pada titik *nadir*. Lembaga pendidikan hukum didesain untuk memfasilitasi dan sangat akomodatif terhadap kepentingan negara dan pemilik modal. Institusi pendidikan hukum sama sekali tidak memiliki kepekaan sosial dan daya kritis terhadap situasi dan kebutuhan yang ada di masyarakat.

Ketika reformasi digulirkan awal tahun 1997-an, terjadilah perubahan idealisasi paradigma yang mendasar terhadap hubungan antara negara di satu sisi dengan rakyat di sisi yang lain. Negara yang semula sangat dominan, sentralistis dan otoriter berubah menjadi sangat akomodatif terhadap nilai-nilai kemanusiaan, keberagaman, demokratisasi dan hak asasi manusia. Idealisasi perubahan paradigma ini memendar dan mempengaruhi pula sistem, substansi dan struktur pendidikan hukum. Namun sayang, institusi ini terlampau lambat menangkap peluang perubahan ini. Bahkan dalam banyak hal terkesan menjaga *status quo*, sehingga institusi pendidikan hukum terkesan sangat tidak apresiatif terhadap perubahan yang sangat cepat terjadi di masyarakat. Kondisi ini bila terus menerus dipertahankan akan menimbulkan kegelisahan bahkan *anomi paradigmatis* di kalangan *civitas academica* institusi pendidikan hukum yang mengarah pada kontra produktif.

Sebagai antitesis dari sentralisme pendidikan hukum yang penuh muatan politis dan hegemoni negara, maka lahirlah gagasan gerakan studi hukum kritis, seiring dengan maraknya perkembangan teori sosial kritis, yang

diharapkan dapat menjadi alternatif yang radikal terhadap teori-teori sosial Marxist (Roberto M. Unger, 1983). Studi hukum kritis ini nampaknya memberikan wacana baru dan mengilhami lahirnya gerakan transformatif di bidang hukum di Indonesia saat ini.

Gerakan studi hukum kritis memberikan alternatif bagi perkembangan paradigma hukum dari "*law is a tool of social engineering*" menuju paradigma hukum yang baru dan mengarah pada "***law is a tool of social empowering***". Pergeseran paradigma hukum dari sekedar alat rekayasa sosial menuju pada paradigma hukum sebagai media pemberdayaan masyarakat membawa banyak konsekwensi dan perubahan dalam Sistem Pendidikan Tinggi Hukum di Indonesia. Dalam konteks ini dunia kampus diharapkan semakin kritis, sensitif, responsif dan akomodatif terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum di masyarakat.

Salah satu permasalahan hukum yang fenomenal saat ini adalah buruknya kinerja lembaga peradilan, khususnya kinerja aparat penegak hukum, sehingga melahirkan fenomena "Mafia Peradilan. Fenomena ini bahkan telah mencoreng "wajah" lembaga Pendidikan Tinggi Hukum di Indonesia yang mencetak lulusan yang "korup". Kondisi ini diperburuk lagi dengan rendahnya apresiasi tingkat kesadaran hukum masyarakat. Keadaan ini semakin menunjukkan rapuh dan rusaknya komponen struktural institusi hukum. Penegakan hukum mengalami proses pembusukan, sehingga nilai keadilan yang seharusnya dijunjung dan didambakan para pencari keadilan menjadi barang langka bahkan terkesan sangat mahal.

Keberadaan lembaga peradilan sebagai salah satu

media alternatif penyelesaian sengketa hukum anggota masyarakat saat ini dipersoalkan banyak pihak, khususnya para pencari keadilan, praktisi hukum dan para ahli hukum. Peran pengadilan sebagai institusi yang diharapkan dapat menyelesaikan sengketa para pihak dengan mengedepankan keseimbangan kepastian hukum dan nilai keadilan, dalam kurun lebih dari 20 tahun telah mengalami pergeseran. Pengadilan tidak lagi sebagai lembaga untuk mencari dan memperoleh kepastian hak serta keadilan, tetapi tidak lebih sebagai institusi pertarungan untuk memperebutkan kemenangan. Dalam konteks ini, para pihak yang bersengketa menggunakan berbagai cara untuk dapat memenangkan perkaranya, antara lain dengan cara menyuap, menyogok, memberikan bingkisan atau kado, atau cara-cara lain yang lebih tidak terlihat seperti kolusi dan nepotisme.

Pergeseran orientasi dan budaya hukum masyarakat inilah menjadi pemicu tumbuh suburnya praktek "*mafia peradilan*" di semua bidang penanganan atau pemeriksaan perkara, baik pidana, perdata maupun administrasi negara. Keadaan ini semakin diperburuk dan bersinergi dengan kinerja aparat penegak hukum yang cenderung tidak berpegang pada kode etik profesi, lemahnya pengawasan internal terhadap profesi aparat penegak hukum serta rendahnya kualitas profesionalitas mereka. Kondisi ini menumbuh suburkan praktek *korupsi* di lembaga peradilan: kepolisian, kejaksaan dan pengadilan yang sulit dibuktikan dan dibongkar melalui prosedur yang digunakan oleh sistem hukum pidana.

Akibat adanya praktek korupsi di peradilan (*judicial corruption*), maka sudah dapat dipastikan sebagian

besar —kalau tidak boleh dikatakan seluruh produk— putusan lembaga peradilan tidak mencerminkan rasa keadilan dan kepastian hukum, karena disinyalir terjadinya “main mata” di antara aparat penegak hukum dengan para pihak pencari keadilan. Permainan semacam ini semakin memperburuk bahkan mempercepat proses pembusukan lembaga peradilan yang pada gilirannya akan menumbuhkan sikap antipati kepercayaan masyarakat kepada lembaga peradilan. Kemudian yang terjadi adalah munculnya serta tumbuh suburnya berbagai tindakan main hakim sendiri di masyarakat dalam menyelesaikan sengketa.

Fenomena praktek *korupsi* dan *mafia peradilan* ini tidak mungkin dibiarkan terus menerus. Kehadiran sekelompok orang, anggota masyarakat yang memiliki komitmen dan kepedulian untuk mengembalikan citra, wibawa dan independensi lembaga peradilan sangat diharapkan dan dibutuhkan keberadaannya, untuk mencoba memutus jaringan kejahatan dalam dunia peradilan yang sudah mengakar, dengan cara ikut mengontrol kinerja lembaga peradilan. Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan meningkatkan peran dan kapasitas *eksaminasi publik*.

Keberadaan lembaga eksaminasi publik memberikan kontribusi yang sangat signifikan dengan upaya Mahkamah Agung untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja Hakim dengan diterbitkannya Surat Edaran Mahkamah Agung No. 1 Tahun 1967, yang dikenal dengan Eksaminasi Internal lembaga peradilan untuk mengkaji putusan yang telah dijatuhkan hakim yang memiliki kekuatan hukum tetap. Mengingat mekanisme pengawasan internal (*internal control*) yang

dilakukan Mahkamah Agung saat ini tidak efektif karena mengalami disfungsi.

Forum-forum eksaminasi publik yang diselenggarakan oleh masyarakat termasuk lembaga Pendidikan Tinggi Hukum yang memiliki komitmen terhadap proses penegakan hukum hendaknya didorong, diberdayakan, diberi peluang serta difasilitasi aktivitasnya agar keberadaannya memberikan pengaruh yang signifikan terhadap terwujudnya peradilan yang bersih, berwibawa dan independen. Mekanisme pengawasan eksternal terhadap kinerja lembaga peradilan oleh masyarakat melalui *eksaminasi publik* terus diperkenalkan, disosialisasikan bahkan dijadikan sebagai media gerakan masyarakat (*social movement*) guna membangun masyarakat trasformatif yang menghargai eksistensi lembaga peradilan.

Berdasarkan uraian dalam latarbelakang permasalahan di atas, muncul beberapa permasalahan yang mendasar: (1) Bagaimana mentradisikan eksaminasi terhadap putusan lembaga peradilan sebagai suatu kajian ilmiah di lingkungan Pendidikan Tinggi Hukum? (2) Bagaimana kendala struktural dan kelembagaan yang dihadapi Pendidikan Tinggi Hukum dalam menyelenggarakan eksaminasi terhadap putusan lembaga peradilan?

### **Mentradisikan Eksaminasi terhadap Putusan Lembaga Peradilan atau Lembaga Publik sebagai suatu Kajian Ilmiah di lingkungan Pendidikan Tinggi Hukum**

Pendidikan tinggi hukum di Indonesia saat ini sedang memasuki era baru, yaitu era reformasi, otonomi,

dan globalisasi. Era reformasi yang dimulai sejak runtuhnya Orde Baru pada tahun 1998 mendambakan suatu masyarakat Indonesia Baru yang lebih kritis dan memiliki kepekaan sosial, yang lebih demokratis, yang lebih berkeadaban, lebih berkeadilan sosial, dan lebih menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia. Otonomi, baik otonomi pendidikan tinggi maupun otonomi daerah, menuntut adanya desentralisasi kebijakan, sehingga mencerminkan kemandirian dan pemberdayaan potensi-potensi lokal. Sedangkan globalisasi menuntut kemampuan daya saing dan sumber daya manusia (SDM) serta produk barang dan jasa domestik dalam komunitas global dengan standar mutu internasional.

Pendidikan tinggi hukum yang diselenggarakan oleh fakultas-fakultas hukum sebagai sub-sistem pendidikan tinggi, tak terelakkan juga harus mengantisipasi dan mengikuti arus perubahan-perubahan tersebut, apabila tidak ingin terpuruk dalam kemerosotan dan ketertinggalan. Betapapun merosotnya kepercayaan terhadap hukum dan aparat penegak hukum di Indonesia saat ini tidak bisa lepas dari kelemahan dan kemerosotan pendidikan tinggi hukum, selain juga diakibatkan lemahnya sistem hukum dan sistem kehidupan kemasyarakatan yang lain, seperti ekonomi, politik dan budaya (Mukthie Fadjar, 2001).

Orientasi dan tradisi yang selama ini dikukuh dan dikembangkan dalam pendidikan tinggi hukum di fakultas-fakultas hukum atau sekolah-sekolah tinggi hukum sudah waktunya dikritisi dan dicermat ulang. Menurut Clarence J. Dias (1990) Orientasi dan tradisi pembaharuan pendidikan tinggi hukum di Negara

Sedang Berkembang, termasuk Indonesia, masih bersifat imperialistis dan neo-kolonial, dalam arti sangat berorientasi pada kepada modernisasi dan pembangunan ekonomi yang berkiblat kepada pembangunan di negara-negara maju, khususnya Amerika Serikat dan Eropa Barat. Pendidikan tinggi hukum harus lebih memberikan penekanan kepada *skill training* melalui pengadilan-pengadilan, program simulasi dan pendidikan hukum klinis, teknik-teknik pendidikan hukum *remidial* dengan metode *case study*, modernisasi hukum berakibat pemusnahan besar-besaran terhadap tradisi hukum lokal dan memaksakan sistem hukum baru yang asing bagi masyarakat. Sarjana Hukum yang lahir dari sistem ini pada akhirnya lebih banyak bersifat mekanik dan normatif tetapi kehilangan daya kritis dan kepekaan terhadap setiap bentuk perubahan-perubahan mendasar yang terjadi di masyarakat.

Sekolah-sekolah tinggi hukum dan fakultas-fakultas hukum di Indonesia tak pernah diselenggarakan untuk mendidik dan melatih serta menghasilkan ahli-ahli hukum yang berkemampuan menciptakan hukum baru, atau yang memiliki kemahiran memberikan makna baru pada ketentuan-ketentuan lama. Para mahasiswa hukum di lembaga-lembaga pendidikan hukum lebih banyak dilatih soal metode menemukan dan menerapkan hukum saja, sedangkan kemahiran untuk bernalar guna menemukan atau sekurang-kurangnya untuk mereinterpretasi hukum dalam versi dan semangat yang baru tidak banyak bahkan tidak pernah dilakukan oleh para pendidik. Mahasiswa-mahasiswa hukum Indonesia saat ini tak pernah berkesempatan belajar dan mempelajari proses-proses terjadinya dan terciptanya

hukum baik yang *in-abstracto* maupun *in- concreto*, berikut dampak-dampaknya pada kelestarian dan kehidupan dan kemaslahatan manusia .

Orientasi dan tradisi pendidikan tinggi hukum yang lebih mencerminkan imperialisme dan neo-kolonialisme Barat, ternyata melahirkan hakim yang tidak memiliki kemampuan profesionalitas dalam membuat keputusan yang baik. Kondisi ini sangat mengkhawatirkan banyak pihak, tanpa bekal kemahiran yang cukup dalam persoalan pembuatan putusan yang baik akan semakin memperburuk dan menerpurukkan citra lembaga peradilan. Hakim-hakim yang demikian akan gampang ditekan oleh mereka yang berkedudukan di jajaran eksekutif dan mereka yang memiliki sumber daya ekonomi yang memadai. Bentuk tekanan terhadap Hakim umumnya selalu dimotivasi oleh berbagai kepentingan politik dan ekonomi. Kalau sampai demikian kejadiannya, maka lembaga-lembaga yudisial akan sangat mudah diinfiltrasi dan diintervensi oleh berbagai kepentingan politik dan ekonomi sehingga kepastian hukum dan keadilanpun tak pelak lagi akan sulit dijamin.

Oleh karena itu, sebuah upaya untuk melakukan transformasi orientasi dan tradisi pendidikan tinggi hukum merupakan kebutuhan dan keharusan, apabila lembaga pendidikan tinggi hukum tidak ingin terpuruk dalam kemerosotan dan ketertinggalan. Meskipun disadari bahwa setiap usaha untuk menggerakkan perubahan dalam sistem pendidikan tinggi hukum itu tidaklah pernah mudah. Hal ini disebabkan karena fakultas-fakultas dan sekolah-sekolah tinggi hukum di Indonesia ini dikenal sebagai salah satu fakultas yang konservatif dan juga berdasarkan pengalaman, lembaga-lembaga

ini telah lama kehilangan kesadarannya tentang apa sesungguhnya misi yang harus diembannya.

Misi baru yang diemban oleh Pendidikan tinggi hukum saat ini merupakan kebutuhan dan keharusan untuk menjawab proses percepatan perubahan sosial, ekonomi, politik dan hukum yang terjadi di masyarakat. Pendidikan tinggi hukum diharapkan mampu menghasilkan yuris-yuris dan ahli-ahli hukum baru yang tak hanya tahu akan kepentingan pemerintah dan kepentingan kaum pebisnis, melainkan tahu pula bagaimana *mengadvokasi* sekian banyak kepentingan masyarakat awam yang merupakan warga masyarakat sipil yang tidak berdaya agar lebih berdaya. (Soetandyo Wignyosoebroto, 2000)

Salah satu upaya untuk melakukan transformasi terhadap pendidikan tinggi hukum adalah membudayakan tradisi hukum kritis melalui kegiatan eksaminasi terhadap putusan-putusan lembaga peradilan di sekolah-sekolah tinggi dan fakultas-fakultas hukum di Indonesia. Kegiatan Eksaminasi dapat dilakukan secara terbuka (*open examination*) maupun tertutup (*close examination*). Eksaminasi terbuka dilakukan untuk publik dan untuk kepentingan publik sebagai bentuk kontrol masyarakat terhadap lembaga peradilan. Eksaminasi tertutup dilakukan untuk mengkritisi produk putusan hukum yang berkedudukan sebagai *the second opinion* terhadap suatu putusan hukum yang dibuat oleh pejabat publik dan layanan jasa kalangan profesi hukum yang diduga melakukan penyalahgunaan profesinya.

Kegiatan eksaminasi yang bersifat akademis, pernah diajarkan di kalangan Perguruan Tinggi hukum.

Fakultas-fakultas hukum atau sekolah-sekolah tinggi hukum telah memasukkan dalam kurikulum S-1, untuk mewajibkan mahasiswa yang memasuki tugas akhir menulis opini hukum (*legal opinion*) atau catatan hukum (*legal memorandum*). Kegiatan ini tidak populer dikalangan mahasiswa hukum, mahasiswa hukum lebih banyak memilih menulis skripsi hasil penelitian hukum baik secara normatif maupun sosialogis. Rendahnya apresiasi mahasiswa dalam menulis *legal opinion* maupun *legal memorandum*, salah satunya disebabkan oleh rendahnya tradisi para dosen pendidik atau pengajar melakukan hal yang sama. Sehingga atmosfer atau iklim akademis di bidang ini tidak terbangun dengan baik.

Kegiatan eksaminasi baik yang bersifat terbuka maupun tertutup mempunyai dampak yang relatif cukup luas bagi pendidikan hukum di Indonesia : *pertama*, memberi peluang kepada siapapun yang memiliki kompetensi dalam bidang hukum yang terkait dengan substansi putusan lembaga peradilan atau lembaga publik yang dieksaminasi. Hal ini membuka peluang yang luas bagi dunia pendidikan hukum untuk melibatkan para *expertise*-nya untuk ikut serta berperan dalam suatu proses eksaminasi. Sehingga membuka peluang bagi lembaga pendidikan tinggi hukum membentuk *laboratorium hukum* yang memanfaatkan proses eksaminasi sebagai wahana pembelajaran, khususnya bagi mahasiswa.

*Kedua*, Mengundang para ahli (*expertise*) hukum di lembaga pendidikan hukum untuk secara aktif terlibat dalam proses eksaminasi. Sehingga para ahli hukum tidak sekedar bergulat pada tataran akademis tetapi juga memiliki kepekaan dan daya kritis sosial yang tinggi

terhadap persoalan-persoalan hukum pada tataran pragmatis. Karena mereka adalah para *expert*, maka seharusnya mereka yang berada di lembaga pendidikan hukum merasa bertanggungjawab untuk melibatkan diri dalam proses tersebut.

Melihat realitas yang demikian, maka tradisi eksaminasi ini dapat diakomodasi dan dinternalisasi oleh lembaga pendidikan hukum melalui kegiatan laboratorium hukum di sekolah-sekolah tinggi atau fakultas-fakultas hukum. Dari sisi pendidikan hukum, kegiatan eksaminasi akan menjadi suatu laboratorium tambahan yang cukup penting dalam melakukan kajian atau analisis suatu proses penerapan dan penegakan hukum secara empirik di masyarakat. Konsekwensinya, pendidikan hukum di Indonesia harus termotivasi untuk mengembangkan sistem kurikulum, khususnya yang menyangkut aspek *legal reasoning and legal argumentation*.

*Legal reasoning and legal argumentation* tersebut sesungguhnya merupakan salah satu syarat kalau pendidikan hukum konsekwen memegang suatu prinsip bahwa pendidikan hukum adalah merupakan suatu *professional school*. Karena dengan konsisten pada *professional school* tersebut, maka lembaga pendidikan hukum akan melahirkan alumni yang selain berkemampuan secara teoritik yang baik, juga memiliki keterampilan profesional yang memadai, sehingga mereka secara komprehensif menguasai *science and art* yang diperlukan dalam memecahkan berbagai problema hukum di masyarakat. (Zaidun, 2003).

Kegiatan eksaminasi bagi dunia pendidikan hukum memiliki makna yang strategis bagi pembaharuan dan

transformasi hukum di Indonesia. Pendidikan hukum tidak hanya terjebak untuk melakukan kajian-kajian yang bersifat normatif dan akademis semata, tetapi juga ikut terlibat secara kritis dalam arus proses percepatan perubahan dan dinamika sosial, ekonomi, budaya dan politik di masyarakat. Kegiatan eksaminasi ini, bagi pendidikan hukum akan memberikan kontribusi yang signifikan bagi : (a) Terbangunnya sistem pendidikan hukum yang menghasilkan sarjana yang kritis dan sensitif terhadap perubahan-perubahan hukum dan sosial di masyarakat, (b) Upaya penegakan hukum yang saat ini mengalami krisis kepercayaan di masyarakat, dan (c) Percepatan transformasi hukum yang lebih akomodatif dan responsif terhadap kebutuhan hukum masyarakat, khususnya masyarakat miskin dan tidak berdaya menghadapi penguasa dan pemodal yang zalim. (d) Upaya memperbaiki putusan dan kinerja lembaga peradilan agar lebih profesional dan jujur.

### **Kendala Struktural dan Kelembagaan yang dihadapi Pendidikan Tinggi Hukum dalam menyelenggarakan Eksaminasi**

Upaya untuk mentradisikan kegiatan eksaminasi terhadap putusan lembaga peradilan atau lembaga publik lainnya sebagai suatu kajian ilmiah di lingkungan Pendidikan Hukum bukanlah hal yang mudah. Berbagai kendala baik sifatnya struktural maupun kelembagaan menghadang aktivitas ini. Kendala struktural lebih banyak berkaitan dengan persoalan *visi*, *misi* dan *orientasi* pendidikan hukum yang selama ini dikukuhkan. Sedangkan kendala kelembagaan lebih banyak terkait dengan kondisi, kinerja dan daya dukung kelembagaan di

lembaga pendidikan tinggi hukum.

Menguatnya aspirasi bagi otonomisasi dan desentralisasi pendidikan tidak terlepas dari kenyataan bahwa telah terjadi kelemahan konseptual dan penyelenggaraan pendidikan hukum secara nasional, khususnya selama orde baru. Kelemahan tersebut ada pada konsep pendidikan yang sangat sentralistis yang serba seragam, yang pada gilirannya menafikan keberagaman yang ada pada realitas sosial, dan dapat diartikan bahwa selama ini kebijakan nasional tidak memberikan ruang gerak yang memadai bagi perguruan tinggi yang menyelenggarakan pendidikan hukum untuk mengembangkan pendidikan hukum yang sesuai dan relevan bagi daerah (Syafa'at, 2001)

Penyelenggaraan pendidikan hukum nasional lebih berorientasi pada pencapaian target-target tertentu, seperti target kurikulum, yang pada gilirannya mengabaikan proses pembelajaran yang efektif dan mampu menjangkau ranah dan potensi mahasiswa sebagai peserta didik. Proses pembelajaran masih sangat berorientasi pada ranah kognitif dengan pendekatan verbalisme, sangat normatif dan cenderung mengabaikan daya kritis, kemampuan menganalisa fenomena hukum di masyarakat dan perubahan perilaku mahasiswa.

Sebenarnya esensi yang dikehendaki pada otonomisasi dan desentralisasi pendidikan hukum adalah pendidikan hukum yang benar-benar sesuai dengan arus bawah, yaitu pendidikan yang tumbuh oleh dan dari prakarsa masyarakat sendiri, artinya masyarakatlah yang membutuhkan pendidikan hukum bukan masyarakat dipaksa untuk belajar hukum. Dengan demikian pendidikan hukum merupakan bagian dari aksi budaya

yang membebaskan bukan proses transformasi yang mengasingkan ilmu hukum, namun merupakan proses yang otentik untuk mencari ilmu hukum untuk menciptakan ilmu pengetahuan hukum baru.

Otonomisasi dan desentralisasi pendidikan hukum memberikan keleluasaan pada penyelenggara pendidikan tinggi yang benar-benar sesuai dengan masyarakatnya. Model inilah yang dikenal dengan sebutan “*Sistem Pengelolaan Berbasis Pada Penyelenggara Pendidikan Tinggi*”. Artinya dalam kerangka ini Departemen Pendidikan Nasional, melalui Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi (Dirjen Dikti) hanya memainkan peran koordinatif, yang menetapkan standart minimal dalam segi kontens. Misalnya, merumuskan dan menetapkan kurikulum yang berpusat pada kompetensi dasar (*basic competency*). Selebihnya kurikulum dirancang dan dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan dan relevansinya dengan masyarakat lokal.

Guna mewujudkan dan merealisasi gagasan tersebut tidaklah semudah membalik telapak tangan, namun diperlukan kajian yang menyeluruh dan komprehensif tentang berbagai persoalan yang mendasar, *pertama*, menyangkut perubahan paradigma, visi dan misi pendidikan hukum yang diselenggarakan di masing-masing lembaga penyelenggara pendidikan tinggi hukum; *kedua*, subtansi kurikulum pendidikan hukum yang akomodatif dan relevan terhadap kebutuhan hukum masyarakat; *ketiga*, daya dukung kelembagaan dan sumber daya manusia yang kondusif bagi terwujudnya proses otonomisasi dan desentralisasi pendidikan hukum.

Wacana dan diskursus terhadap ketiga persoalan

tersebut menjadi agenda dan komitmen semua civitas akademika di lembaga pendidikan hukum. Keberadaan Lembaga Senat Fakultas Hukum memiliki kewajiban memformulasi dan merumuskan hasil pemikiran-pemikiran melalui forum rapat Senat Fakultas. Forum dialog interaktif yang diikuti oleh seluruh *civitas academica* merupakan langkah awal guna mengembangkan wacana dan diskursus kearah terwujudnya perubahan orientasi dan kelembagaan pendidikan hukum di Fakultas Hukum yang lebih relevan dan akomodatif terhadap perubahan dan kebutuhan masyarakat.

Proses terjadinya percepatan transformasi struktural dan kelembagaan di masing-masing lembaga penyelenggara pendidikan hukum secara signifikan berpengaruh dalam mengintrodusir dan mensosialisasikan tradisi eksaminasi sebagai suatu kajian ilmiah di perguruan tinggi hukum. Meskipun disadari bahwa perjuangan kearah terjadinya perubahan struktural dan kelembagaan di Lembaga pendidikan tinggi hukum bukanlah hal yang mudah. Namun demikian, setiap upaya yang mengarah pada transformasi struktural dan kelembagaan yang lebih responsif dan akomodatif terhadap setiap perubahan sudah seharusnya direspon oleh seluruh *civitas academica*.

## **Kesimpulan dan Rekomendasi**

Mewujudkan otonomi dan desentralisasi pendidikan hukum ke depan banyak kendala dan tantangan yang tidak ringan. Percepatan perubahan di masyarakat baik di bidang ekonomi, politik, sosial, budaya bahkan ideologi membuat dunia pendidikan hukum selalu ditantang untuk

lebih apresiatif terhadap perubahan-perubahan tersebut. Untuk itu membangun dan menumbuhkan komitmen *civitas academica* untuk selalu sensitif dan inofatif terhadap dunia keilmuan bidang hukum merupakan modal awal ke arah perwujudan pendidikan hukum yang lebih responsif, kritis dan humanistik.

Agar pendidikan hukum tidak lagi menjadi alat politik otoritarian suatu rezim pemerintahan yang berkuasa, maka menjadi keharusan bahkan kewajiban bagi setiap anggota *civitas academica* untuk selalu melakukan perubahan-perubahan secara kritis dan responsif terhadap perubahan di masyarakat. Agenda reformasi dan revitalisasi kelembagaan guna mewujudkan otonomi dan desentralisasi pendidikan hukum di Fakultas Hukum perlu diformulasikan, ditindaklanjuti dan dioperasionalkan.

Salah satu wujud kegiatan untuk meningkatkan apresiasi, kepekaan dan daya kritis mahasiswa dan ahli hukum di lembaga pendidikan tinggi hukum terhadap persoalan hukum di masyarakat adalah menyelenggarakan eksaminasi baik secara terbuka maupun tertutup terhadap keputusan lembaga peradilan maupun lembaga publik lainnya, khususnya yang terdapat indikasi KKN dan penyimpangan profesi. Kegiatan ini dapat diintegrasikan dalam laboratorium hukum maupun lembaga kajian lainnya yang terdapat dalam masing-masing program studi hukum di masing-masing sekolah tinggi atau fakultas hukum yang ada di Indonesia.

Mentradisikan kegiatan eksaminasi dalam lembaga pendidikan tinggi hukum akan memberikan kontribusi yang signifikan bagi transformasi hukum yang lebih

akomodatif dan responsif guna ikut memperbaiki citra hukum dan lembaga peradilan yang saat ini terpuruk di mata publik. Apabila tradisi ini dapat terjaga keberlanjutannya, tidak mustahil kelak dikemudian hari keberadaan lembaga eksaminasi menjadi salah satu pelopor terwujudnya gerakan hukum kritis di lembaga pendidikan tinggi hukum di Indonesia. Sekaligus juga sebagai pelopor gerakan sosial (*social movement*) kearah terwujudnya citra lembaga peradilan dan aparat penegak hukum yang berwibawa, jujur, profesional dan independen dalam membuat keputusan.

## Daftar Pustaka

- Dias, Clarence, J. 1990. **The Dying of The Light : Legal Education Reform in the 1990s.**
- Fadjar, Mukthie. 2001. "Orientasi Pendidikan Tinggi Hukum di Era Reformasi, Otonomi, dan Globalisasi". **Makalah** disampaikan dalam Dialog Interaktif tentang Reformasi Struktural dan Orientasi Pendidikan Hukum Di Masa Depan. Diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- Syafa'at, Rachmad. 2001. "Reformasi dan Revitalisasi Kelembagaan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya : Dalam rangka Mewujudkan Otonomi dan Desentralisasi Pendidikan Hukum". **Makalah** disampaikan dalam Dialog Interaktif tentang Reformasi Struktural dan Orientasi Pendidikan Hukum Di Masa Depan. Diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- Wignjosebroto, Soetandyo. 2002. "Perkembangan Hukum Nasional dan Pendidikan Tinggi Hukum di Indonesia". **Makalah** disampaikan dalam diskusi mengenai "Persiapan Menyelenggarakan Pendidikan Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- Zaidun, M. 2003. "Memonitoring Peradilan Melalui Eksaminasi Publik

Terhadap Putusan Peradilan yang Terbuka dan Partisipatif : Manfaatnya Bagi Pengembangan Pendidikan Hukum di Indonesia". **Makalah** disampaikan dalam Dialog Interaktif tentang Reformasi Struktural dan Orientasi Pendidikan Hukum Di Masa Depan. Diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

## **Eksaminasi Publik: Dari Persoalan Independensi sampai ke Isu Partisan**

**Hasrul Halili**

Seluruh gagasan yang dikemukakan dalam tulisan ini akan diarahkan untuk mendeskripsikan beberapa *critical points* yang berkembang selama ini di seputar diskursus eksaminasi publik.

Spektrum catatan kritis tersebut terlihat bergerak pusarannya pada beberapa isu krusial, yaitu mulai dari pertanyaan yang sekedar bersifat klarifikasi menyangkut keberadaan eksaminasi publik itu sendiri sampai kepada “isu-isu sensitif”, seperti: Pertanyaan tentang independensi dan objektivitas eksaminasi publik, kecurigaan terhadap kemungkinan direkayasanya eksaminasi publik menjadi kegiatan partisan untuk menguntungkan kepentingan pihak-pihak tertentu pada kasus-kasus yang rentan *conflict of interests*, sinisme bahwa kegiatan eksaminasi hanyalah aktivitas *intellectual exercise* semata yang tak mempunyai dampak perubahan langsung terhadap nasib korban yang hak-haknya sudah terlanjur dirugikan oleh produk (materiil) peradilan yang nir-rasa keadilan hukum, dan lain sebagainya.

\*\*\*

**Pertama, berkenaan dengan latar belakang diadakannya inisiatif kegiatan eksaminasi publik.**

Walaupun banyak argumentasi bisa dikemukakan sehubungan dengan *raison d'être* diadakannya inisiatif eksaminasi publik, tetapi pada tulisan ini hanya akan dikemukakan satu hal mendasar saja, terutama latar belakang pemikiran yang berangkat dari perspektif kontekstualisasi eksaminasi publik pada penguatan peran masyarakat sipil dalam melakukan pemantauan peradilan secara partisipatif.

Hal ini perlu dikemukakan untuk membuat penegasan bahwa ada perbedaan yang cukup penting antara latar belakang pemikiran eksaminasi oleh Mahkamah Agung — sebagai bagian dari elemen aparatur negara — melalui Surat Edaran Mahkamah Agung nomor 1 tahun 1967 di bawah ketuanya Soerjadi dengan eksaminasi publik yang diprakarsai oleh elemen masyarakat sipil.

Jika eksaminasi di MA lebih banyak dilatarbelakangi oleh keinginan untuk melaksanakan wujud dan fungsi pengawasan internal MA terhadap jalannya peradilan di semua lingkungan peradilan —sebagaimana bisa disimpulkan dari muatan SEMA tersebut — maka latar belakang pemikiran tentang eksaminasi yang diinisiasi oleh masyarakat sipil nampaknya lebih didorong oleh hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap segala bentuk mekanisme pengawasan internal yang ada di peradilan, yang sudah dianggap jatuh sedemikian rupa kredibilititas dan integritasnya oleh maraknya praktek *judicial corruption*.

Yang lebih parah lagi, ketidakpercayaan itu seakan semakin mendapatkan legitimasi dan afirmasi, manakala

masyarakat terlalu sering menyaksikan bahwa fungsi-fungsi pengawasan internal yang ada selama ini lebih diposisikan bersifat protektif -karena faktor *esprit de corps* (semangat solidaritas korps)- dari pada ditempatkan sebagai kewenangan objektif untuk menilai indikasi-indikasi kontroversi tentang dugaan berbagai penyimpangan pada proses peradilan.

Atas dasar pertimbangan seperti itulah masyarakat kemudian menyimpulkan, bahwa fungsi-fungsi pengawasan internal itu sendiri sebenarnya merupakan bagian dari sistem yang korup, dan oleh sebab itu tak layak diberi kepercayaan penuh dan bersendirian di dalam melakukan fungsi pengawasan. Masyarakat harus melengkapi fungsi pengawasan internal yang tidak efektif tersebut dengan pengawasan eksternal yang kemudian populer disebut dengan istilah eksaminasi publik. Terlebih lagi dengan mempertimbangkan, bahwa berdasarkan informasi yang disampaikan oleh seorang hakim pengawas di MA, ternyata tradisi eksaminasi internal yang pernah dilazimkan sebagai bagian dari mekanisme pengawasan sudah tidak lagi dijalankan alias mandek (Majalah Hitam Putih ICW, edisi 5 tahun 2002).

**Kedua, berkenaan dengan makna terminologis dari eksaminasi publik.** Dilihat dari pengertian secara etimologis, terminologi eksaminasi berasal dari bahasa Inggris yang berarti “memperhatikan atau memeriksa sesuatu dengan penuh kehati-hatian dan ketelitian”. Dalam bidang ilmu kedokteran, istilah ini digunakan untuk “tindakan pemeriksaan medis terhadap bagian tubuh seorang pasien, guna mengecek penyakit yang dideritanya” (Oxford Advanced Dictionary: 1992).

Merujuk kepada pengertian asal kosa kata bahasa tersebut, yang kemudian dikontekstualisasikan pada proses peradilan, maka, eksaminasi berarti suatu tindakan pemeriksaan terhadap seluruh produk (materiil) -peradilan pada semua tingkatan- misalnya: Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3), Surat Dakwaan, Surat Putusan, dan lain-lain -untuk meneliti kemungkinan-kemungkinan adanya kejanggalan pada muatan produk tersebut. Dengan demikian, jika, misalnya, eksaminasi merujuk kepada hukum acara pidana, maka berarti ia adalah pemeriksaan terhadap seluruh produk (materiil) peradilan pidana mulai dari tingkat penyelidikan sampai dengan pelaksanaan putusan.

Sementara imbuhan istilah publik pada kata eksaminasi lebih bernuansa memberikan aksentuasi distingsi antara latar belakang pemikiran eksaminasi internal dan eksternal sebagaimana diuraikan sebelumnya. Di samping itu, dapat juga dimaknai sebagai pernyataan afirmatif kepada masyarakat, bahwa eksaminasi merupakan aktivitas, yang, sejak dari inisiasi, proses, sampai finalisasinya, diasumsikan dihayatkan untuk kepentingan masyarakat (baca: rasa keadilan hukum masyarakat) - jadi bukan semata untuk kepentingan kelompok-kelompok tertentu dari pihak-pihak yang bersengketa di pengadilan - dan oleh sebab itu akuntabilitas kinerjanya perlu dibuat sedemikian rupa sehingga mudah dinilai dan diukur oleh masyarakat.

Masalahnya kemudian, bagaimana mengukur validitas klaim representasi publik atas inisiatif pembentukan sebuah tim eksaminasi? Apakah semua elemen masyarakat berhak memprakarsai kegiatan

eksaminasi dan kemudian secara sepihak mengklaimnya sebagai eksaminasi publik?

Jawaban terhadap pertanyaan semacam ini sebenarnya tidak terlalu sulit, sebab logika representasi secara implisit juga mengindikasikan tentang perlunya diperhatikan tingkat keberimbangan keterwakilan berbagai elemen masyarakat dalam tim eksaminasi.

Bercermin pada kegiatan eksaminasi yang pernah dilakukan misalnya, anggota tim eksaminasi biasanya merupakan perwakilan dari berbagai elemen masyarakat yang beragam, baik yang berasal dari kalangan NGO peradilan maupun non-peradilan, akademisi hukum, praktisi hukum, mantan aparat penegak hukum, dan lain-lain.

Di samping itu, pengertian publik sendiri sebenarnya - meminjam penjelasan pengamat politik Eep Saefulloh Fatah - tidak bisa dinisbatkan begitu saja kepada semua elemen masyarakat, melainkan lebih merujuk kepada entitas-entitas masyarakat yang nota bene memang selalu terlibat proaktif bergerak dan berbuat untuk kemaslahatan bersama (Doddy Wuryanto (ed.), 2002).

Dengan demikian, dalam konteks eksaminasi, istilah publik mestinya juga merujuk kepada kumpulan masyarakat yang sudah teridentifikasi sejak awal memang mempunyai *concern*, komitmen, dan konsistensi yang kuat terhadap isu-isu pemantauan peradilan.

Berdasarkan argumentasi tersebut, maka ada dua indikator penting untuk melihat bahwa sebuah kegiatan eksaminasi benar-benar bersifat publik. Pertama, tingkat keterwakilan elemen masyarakat yang terlibat di

dalamnya, dan, kedua, inisiasinya dilakukan oleh elemen-elemen masyarakat sipil yang sudah teruji komitmen dan konsistensinya dalam hal pemantauan peradilan untuk eliminasi praktek *judicial corruption*.

**Ketiga, berkenaan dengan perdebatan apakah eksaminasi akan dilakukan terhadap seluruh produk putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*) atau belum.** Perdebatan di seputar masalah ini muncul karena perbedaan sudut pandang terhadap fungsi dan kedudukan dari kegiatan eksaminasi publik, baik yang dikemukakan oleh kalangan akademisi hukum di satu sisi, maupun kalangan praktisi hukum pada sisi yang lain.

Kelompok yang pro terhadap pendapat yang mengatakan bahwa eksaminasi hanya boleh dilakukan terhadap putusan peradilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*), mendasarkan diri pada argumentasi bahwa kegiatan eksaminasi hanya berfungsi sebagai “refleksi moral” - dengan pendekatan ilmiah - saja terhadap produk putusan yang sudah final. Ia hanyalah sejenis kegiatan verifikasi terhadap putusan peradilan yang *inkracht*, yang dicoba dikonfrontir dengan: Prinsip-prinsip standar kelayakan dalam pembuatan putusan yang harus disesuaikan dengan norma hukum positif, prinsip-prinsip analisis pembuktian, dan prinsip-prinsip dasar ilmu hukum (Mudzakkir, 2002). Melakukan eksaminasi terhadap putusan non *inkracht*, sama saja dengan melakukan intervensi terhadap independensi peradilan.

Sementara argumentasi yang dicoba dibangun oleh kelompok kontra nampaknya lebih diarahkan kepada

upaya memposisikan eksaminasi publik sebagai bagian dari rangkaian advokasi pemantauan peradilan. Artinya, eksaminasi publik dalam hal ini ditempatkan fungsinya sebagai tindakan preventif terhadap segala bentuk indikasi *judicial corruption* yang mungkin saja muncul sebelum dikeluarkannya putusan yang *inkracht*.

Kelompok ini menandakan, bahwa berdasarkan situasi dan kondisi peradilan yang sudah sangat rusak dan bobrok seperti sekarang, tindakan interventif kadang-kadang memang harus diambil, terutama jika proses peradilan yang sedang berlangsung mulai menunjukkan gejala tidak peka atau memperkosa rasa keadilan hukum masyarakat.

Kelompok kontra ini juga melihat bahwa akan terjadi ironi, seandainya dampak eksaminasi publik hanya bersifat moral saja, dan tidak mengandung implikasi transformatik (perubahan) secara mendasar terhadap nasib korban yang dirugikan oleh keputusan pengadilan yang sudah *inkracht*.

Untuk memperkuat argumentasinya, kelompok yang kontra terhadap eksaminasi publik pada putusan *inkracht* misalnya, mengintrodusir hasil eksaminasi publik terhadap kasus “pembocoran berita *off the record* dari Arifin Wardiyanto” sebagai ilustrasi. Di sana terlihat, bahwa eksaminasi publik terhadap kasus Arifin Wardiyanto, yang nota bene merupakan kasus yang upaya hukumnya sudah final dan menghasilkan putusan hukum yang bersifat tetap, secara riil ternyata tak bisa merubah status hukum korban sebagai “terpidana pesakitan” yang telah dijebak oleh mafia peradilan yang cukup canggih dan konspiratif.

**Keempat, berkenaan dengan kriteria kasus apa saja yang diprioritaskan untuk dieksaminasi.** Seperti sudah dikemukakan sebelumnya, sebagai implikasi dari penggunaan tambahan publik setelah kata eksaminasi, maka kegiatan eksaminasi publik memang diasumsikan untuk “berpihak” kepada rasa keadilan hukum masyarakat. Maka, ketika dibuat kriteria tentang kasus apakah yang harus diutamakan untuk dieksaminasi, tentu saja harus lebih banyak mengacu kepada asumsi-asumsi kepentingan publik (*public interest*) tersebut.

Dari hasil *Workshop Monitoring Peradilan “Eksaminasi Publik Putusan Peradilan yang terbuka dan Partisipatif”* yang pernah di selenggarakan oleh *Indonesia Corruption Watch* (ICW) pada tanggal 1-2 November 2002 di Jakarta dan pertemuan tim panel eksaminasi publik *Indonesian Court Monitoring* (ICM) pada tanggal 17 Februari 2003 di Jogjakarta terlihat, bahwa kemauan untuk mengedepankan *public interest* sebagai kriteria terhadap kasus yang akan dieksaminasi berulang kali terlontar, baik dalam konteks pengaruh (dampak) maupun kerugian yang ditimbulkan kepada masyarakat.

Dari forum-forum tersebut kemudian bisa ditarik suatu benang merah tentang kriteria kasus yang diutamakan untuk dieksaminasi adalah sebagai berikut:

- (1) Kasus tersebut memiliki pengaruh atau dampak social (*social impact*) yang tinggi kepada masyarakat.
- (2) Akibat dari kasus mempunyai efek merugikan secara langsung terhadap kepentingan masyarakat.
- (3) Kasus tersebut menjadi sorotan publik (kontroversial), sebagai efek bola salju dari paradoks-paradoks yang terdapat di dalamnya, baik karena kualitas penerapan hukum acaranya, kualitas penerapan hukum

- materiilnya, maupun “sikap batinnya” yang tak paralel dengan rasa keadilan hukum masyarakat.
- (4) Aspek momentum dan relevansi kasus terhadap kondisi aktual sosial kemasyarakatan. Misalnya, eksaminasi terhadap putusan kasus Golput di masa lalu yang dilakukan secara bersamaan dengan momentum proses legalisasi UU Politik.
  - (5) Kasus tersebut sangat kuat indikasi *judicial corruptionnya*.

**Kelima, berkenaan dengan persoalan bagaimana memposisikan eksaminasi publik — yang nota bene menggunakan pendekatan ilmiah — dalam bingkai strategi membangun jaringan pemantauan peradilan pada masyarakat kampus.** Sudah menjadi rahasia umum, bahwa yang namanya “masyarakat kampus”, selama ini memang kurang memiliki keperdulian terhadap isu-isu yang berkaitan dengan hukum dan peradilan di ranah praktis. Ironisnya, setiap ada gugatan atas ketidakpekaan semacam itu, selalu saja “apologi usang” yang dikemukakan, yakni dengan menyatakan bahwa tugas masyarakat kampus hanyalah mengajarkan hal-hal yang bersifat normatif-ideal saja dan tidak perlu bertanggung jawab terhadap segala bentuk disparitas atau (bahkan) deviasi antara apa yang diidealkan di level teoritis-normatif kampus dengan pelaksanaannya di wilayah hukum dan peradilan yang berdimensi praktis.

Apologi semacam ini tentu saja sangat naif, karena sebagai bagian dari kelompok intelektual terdidik — meminjam istilah James Mac Gregor Burn — masyarakat kampus adalah entitas masyarakat yang harus

mempunyai sifat *transforming leadership*, dalam artian, mereka tidak hanya sebagai pengabdian ide-ide dan ilmu pengetahuan, nilai-nilai moral tertentu, tetapi juga berjuang bersama masyarakat luas untuk menjadi pembimbing, pendidik, dan pembela yang gigih terhadap ide, ilmu, dan moralitas tersebut agar bisa direalisasikan secara konsisten di wilayah praksis.

Berangkat dari keprihatinan terhadap ketidakperdulian semacam itulah kemudian ada pemikiran visioner yang terobsesi untuk mengembalikan lagi “misi intelektual” masyarakat kampus, terutama dalam konteks kegiatan eksaminasi publik sebagai bagian dari strategi advokasi mengeliminasi segala bentuk *judicial corruption* yang memang marak terjadi di dunia praktisi hukum.

Kontekstualisasi eksaminasi kampus dalam rangkaian advokasi ini perlu dinyatakan secara eksplisit untuk menegaskan, bahwa kehendak untuk menghidupkan tradisi eksaminasi publik di kampus tidaklah semata merupakan aktivitas *intellectual exercise* semata, tetapi lebih sebagai upaya melibatkan kembali masyarakat kampus dalam bagian gerakan anti mafia peradilan. Sekedar informasi saja, menurut keterangan seorang guru besar fakultas hukum UGM, Prof. Sudikno Mertokusumo, dalam salah satu kegiatan diskusi eksaminasi di Jogjakarta, tradisi sejenis eksaminasi sebenarnya secara historis sudah pernah dirintis di berbagai perguruan tinggi, dengan cara dibuatnya berbagai *legal annotation* terhadap produk putusan peradilan (Majalah Hitam Putih ICW, edisi 5 tahun 2002).

Memang, obsesi semacam ini sangat wajar adanya,

terlebih jika mempertimbangkan bahwa salah satu metodologi yang diambil dalam aktivitas eksaminasi publik adalah pendekatan ilmiah. Rasanya, jika harus menyebut kelompok masyarakat manakah yang paling punya legitimasi atas klaim keilmiahannya, maka masyarakat kampuslah yang paling otoritatif dalam hal ini.

Persoalan yang tersisa kemudian berkenaan dengan hal ini adalah bagaimana supaya target sosialisasi kembali tradisi eksaminasi tersebut benar-benar bisa membawa dampak kepada tumbuhnya kesadaran umum di seluruh elemen masyarakat kampus tentang urgensi memaknai eksaminasi publik sebagai komitmen keberpihakan kepada rasa keadilan hukum masyarakat, dan tidak hanya sekedar menjadi “proyek-proyek yang lain”, yang hanya dinikmati oleh sedikit kecil elit kampus.

\*\*\*

Iniilah beberapa *focal point* yang bisa dideskripsikan dari diskursus yang menyertai wacana eksaminasi publik, dengan, tentu saja, tak menutup kemungkinan terhadap catatan penting yang lain, yang mungkin terlewatkan dalam tulisan ini.

Yang jelas, masih banyak hal yang nampaknya menarik untuk dipertajam dalam diskusi “tingkat *advance*” — katakanlah sebagai bagian tindakan evaluatif dan korektif — dari wacana eksaminasi publik. Misalnya, bagaimana mendiskusikan lebih lanjut keshahihan metodologi ilmiah yang selama ini diklaim telah diambil oleh tim eksaminasi dalam berbagai kegiatan eksaminasi publik yang telah dilakukan.

Akhirnya, jika keberadaan eksaminasi publik diibaratkan kehadiran seorang bayi rentan yang “terlanjur”

lahir ke dunia, kita hanya punya dua pilihan, membina dan memupuknya secara arif dan bijaksana, atau, karena dianggap tidak jelas statusnya, maka dibuang saja ke tempat sampah. Sejarahlah yang akan membuktikannya kelak!

\* \* \*

# **Eksaminasi Publik Terhadap Putusan Pengadilan: Beberapa Pokok Pikiran dan Prospeknya Ke Depan**

## **Mudzakkir**

### **Pendahuluan**

Penegakan hukum melalui proses peradilan terus menerus akan menjadi perhatian masyarakat karena melalui proses penegakan hukum tersebut instrumen penyelenggaraan negara hukum diuji dan orang yang bermasalah karena ada dugaan melanggar diadili. Proses peradilan yang sederhana tersebut kemudian menjadi persoalan yang rumit dan kompleks bukan disebabkan karena masalah hukum tetapi kemudian menjadi persoalan non-hukum yang mengaburkan persoalan yang sebenarnya, yakni persoalan hukum, penegakan hukum dan keadilan. Melalui pengadilan, akan diuji bagaimana negara melindungi terhadap warga negara yang dilanggar haknya oleh pelanggar hukum, perlakuan negara terhadap pelanggar hukum, independensi hakim dan pengadilan, serta pengujian terhadap instrumen penyelenggaraan negara hukum lainnya.

Tidak salah jika kemudian penegakan hukum atau penyelenggaraan peradilan menjadi barometer suatu

rezim yang berkuasa. Melalui praktek pengadilan, masyarakat pada umumnya akan memberi penilaian apakah rezim yang berkuasa adalah demokratik, adil dan bijaksana atau rezim yang otoriter atau rezim yang korup. Melalui praktek pengadilan berbagai kepentingan di balik aturan hukum yang abstrak tersebut dimasukkan oleh hakim (dan juga aparat penegak hukum lainnya) dalam proses pengambilan putusan. Oleh sebab itu, putusan pengadilan atau diktum pengadilan (hakim) yang dirumuskan dalam rangkaian kata-kata atau kalimat, substansinya memuat fasafah, asas-asas hukum, hukum dan juga memuat pandangan hidup pribadi hakim itu sendiri.

Idealnya dalam mengambil putusan terhadap suatu perkara mempertimbangkan 4 (empat) elemen, yaitu aspek filosofis, asas-asas hukum, aturan hukum positif, dan masyarakat hukum. Keempat elemen tersebut dimasukkan secara proporsional dalam proses pengambilan putusan hukum, termasuk juga dalam melakukan legislasi, dapat mencegah atau mengurangi kemungkinan masuknya atau dominannya kepentingan non-hukum dalam proses pengambilan putusan pengadilan. Penegakan hukum yang mengutamakan kepastian hukum dan mengabaikan aspek hukum yang lain (pandangan legisme yang berlebihan), menjadi kendala masuknya asas-asas hukum dan nilai (keadilan) yang hendak ditegakkan oleh hukum ke dalam putusan pengadilan. Penegakan hukum yang mengabaikan keadilan dan nilai yang hendak ditegakkan hukum tersebut akan menjauhkan cita-rasa keadilan masyarakat dan pada gilirannya akan mempengaruhi citra hukum dan penegakan hukum di mata masyarakat. Jika keadaan

ini dibiarkan, masyarakat akan memilih caranya sendiri untuk menemukan rasa keadilan, meskipun itu bertentangan dengan aturan hukum yang ada (main hakim sendiri).

Persoalan hukum tersebut di atas tidaklah tepat jika semata-mata diatribusikan kepada masyarakat saja, tetapi juga ada hubungannya dengan persoalan hukum dan penegakan hukum yang diindikasikan:

- a. Peraturan hukum yang ada sudah “*out of date*”:  
Peraturan hukum yang ada tidak lagi sesuai dengan gagasan ideal masyarakat yang terkini yang terus-menerus bergerak dan berkembang;
- b. Peraturan hukum yang ada tidak harmonis atau belum menyatu dalam suatu sistem hukum positif:  
Peraturan hukum yang ada tidak sesuai dengan peraturan hukum yang lain disebabkan karena adanya peraturan hukum (legislasi) baru di bidang kehidupan yang lain, baik substansinya memiliki kedudukan yang tinggi (mengatur/memberi landasan/*umbrella act*);
- c. Ada aspek kehidupan manusia yang belum diatur oleh aturan hukum.  
Persoalan tersebut muncul kemudian setelah peraturan hukum yang ada tidak bisa dicangghikan melalui teknologi ilmu hukum untuk merespon permasalahan kehidupan sehari-hari.
- d. Praktek penerapan atau penegakan hukum yang dirasakan langsung oleh masyarakat (*law in action/law in concretto*) ternyata tidak sesuai dengan hukum yang ada dalam peraturan perundang-undangan hukum positif (*law in book/law in abstracto*) karena tidak diterapkan atau tidak ditegakkan sebagaimana

seharusnya oleh aparat penegak hukum disebabkan karena terjadi penyimpangan dalam penegakan (penerapan) hukum.

Bagaimana membangun kepercayaan masyarakat terhadap hukum dan penegakan hukum adalah aspek yang penting dalam negara hukum Indonesia sekarang. Hukum dan penegakan hukum yang sudah kehilangan jati dirinya karena terjadi penyalahgunaan wewenang aparat penegak hukum (*judicial corruption*) dan tindakan pengujian oleh institusi peradilan yang lebih tinggi (banding oleh Pengadilan Tinggi dan kasasi oleh Mahkamah Agung) juga telah tercemar 'penyakit' korupsi (atau sering disebut KKN), maka hal yang medesak adalah bagaimana mengembalikan hukum kepada habitatnya (maksudnya ditempatkan dalam hubungannya dengan falsafah, asas-asas hukum, hukum, dan masyarakat hukum) dan terbebas dari campur tangan kekuasaan dan politik atau pengaruh kepentingan lain yang non-hukum.

Eksaminasi publik adalah suatu alternatif pilihan sebagai tempat masyarakat untuk mengadu terhadap putusan-putusan hukum yang tidak dipercayainya. Eksaminasi artinya melakukan pengujian, pemeriksaan atau pengujian berkas perkara untuk meneliti apakah terjadi kesalahan oleh hakim (pengadilan) bawahan dan eksaminasi publik berarti kegiatan kelompok masyarakat untuk melakukan pengujian terhadap putusan pengadilan dengan melakukan penelitian secara cermat apakah putusan pengadilan telah dibuat sesuai dengan aturan hukum dan asas-asas penegakan hukum berdasarkan atas fakta hukum yang terbukti dipersidangan. Dengan demikian, secara implisit

tindakan eksaminasi juga berarti menguji atau menilai kecakapan seorang hakim dalam memutus suatu perkara.

Tulisan ini hendak membahas mengenai eksaminasi publik mencakup beberapa hal yaitu putusan pengadilan, pengujian putusan pengadilan, lembaga eksaminasi, materi eksaminasi, dan eksaminasi publik di masa datang.

### **Putusan Pengadilan**

Putusan Pengadilan secara teoretik mengandung tiga aspek, yaitu aspek kepastian hukum, aspek keadilan, dan aspek kemanfaatan. Secara normatif, putusan pengadilan mengandung dua aspek yaitu *procedural justice* dan *substantive justice*. *Procedural justice* hubungannya dengan hukum acara dan hukum pembuktian, sedangkan *substantive justice* berkaitan dengan diktum putusan atau pemidanaan (dalam perkara pidana).

Pada aspek *procedural justice* (dalam perkara pidana) berkaitan dengan kebijakan pemerintah di bidang penegakan hukum. Pada bagian ini merupakan awal mula proses pengambilan putusan suatu perkara diproses dan diajukan ke pengadilan atau tidak. Berbeda dalam perkara pidana, dalam perkara perdata masalah *procedural justice* ini berkaitan dengan keputusan seseorang yang merasa dirugikan disebabkan adanya dugaan perbuatan melawan hukum orang lain dan kemudian mengajukan keberatan (gugatan) kepada yang bersangkutan ke pengadilan. Putusan untuk menggugat seseorang atau lembaga tidak ada hubungannya dengan kebijakan pemerintah, melainkan ditentukan oleh

hubungan yang tidak harmonis antara pengugat dan tergugat.

Hukum acara dan hukum pembuktian bersifat objektif dengan parameter aturan hukum acara dan hukum pembuktian yang konkrit dengan standar yang tegas (terukur). Proses pembuktian biasanya memerlukan bantuan atau dapat melibatkan ilmu pengetahuan yang objektif. Oleh sebab itu, hasil proses pembuktian dapat diuji secara ilmiah (objektif) oleh siapa saja. Sungguhpun demikian, ada aspek subjektif dari konsep *procedural justice*, yakni semua pihak yang terlibat dalam proses pengambilan putusan dapat menafsirkan hasil pembuktian dari ilmu pengetahuan yang tersebut karena berbeda perspektif.

Sedangkan untuk *substantive justice* tidak memiliki ukuran yang seobjektif *procedural justice*. Suatu diktum atau pemidanaan adalah suatu kesimpulan (*conclusion*) dari kegiatan penafsiran terhadap kaedah hukum (*in abstracto*) yang dilakukan oleh hakim terhadap fakta-fakta hukum yang telah diuji di pengadilan (*in concreto*). Di samping itu, putusan pengadilan juga dipengaruhi secara langsung atau tidak langsung pandangan pribadi hakim mengenai aspek-aspek kehidupan yang terkait dengan materi perkara yang sedang diputuskan sehingga menyebabkan terjadinya disparitas dalam pemidanaan dan juga penilaian terhadap kesalahan pelanggar hukum (yakni penilaian terhadap sikap batin dan hubungan antara sikap batin dengan perbuatan yang menyebabkan seseorang dapat dicela karenanya).

Putusan pengadilan yang memiliki dua unsur keadilan tersebut (*procedural* dan *substansial justice*)

dapat dikatakan sebagai putusan publik, meskipun perkara yang diadili menurut hukum termasuk kategori putusan privat (perdata). Putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum yang tetap dapat menjadi sumber hukum dalam menyelesaikan perkara yang sama di masa datang (sumber hukum yurisprudensi). Oleh sebab itu, putusan pengadilan mengenai perkara perdata (*privat*) dapat mempengaruhi publik, terutama mengenai citra hukum, penegakan hukum dan keadilan. Setiap putusan hukum menjadi barometer hukum, penegakan hukum dan keadilan dalam suatu masyarakat dan negara.

### **Pengujian Putusan Pengadilan dan Eksaminasi Publik Sebagai Bentuk Pengujian Putusan Pengadilan**

Sebagaimana dikemukakan di atas, bahwa putusan pengadilan sebagai proses yang objektif dan ilmiah sesuai dengan kaedah keilmuan ilmu hukum, maka putusan pengadilan dapat diuji oleh siapa saja selama pengujian tersebut berdasarkan pada prinsip-prinsip keilmuan ilmu hukum. Proses pengambilan putusan pengadilan adalah objektif, karena setiap hakim dalam mengambil putusan berdasar pada hasil dari proses pembuktian yang diuji secara objektif dan terbuka untuk umum. Perbedaan antara pihak-pihak terjadi umumnya bukan terletak pada pembuktiannya, karena jika masih ada keraguan dapat diuji ulang atau diajukan bukti-bukti lain untuk memperkuat pembuktian, melainkan terletak pada penafsiran terhadap hasil pembuktian yang dihubungkan dengan peraturan hukum. Pada bagian ini masing-masing pihak dalam proses pengambilan

putusan beranjak dari perspektif yang berbeda dan untuk kepentingan hukum dari masing-masing pihak.

Pada proses pengambilan putusan di pengadilan sesungguhnya suatu pengujian sudah mulai ada, yakni memperkuat argumen dan bukti masing-masing pihak yang berperkara dan tindakan tersebut secara otomatis untuk memperlemah bukti dan argumen yang diajukan oleh pihak lain (lawan). Hakim menempatkan diri sebagai pihak yang netral dengan menilai bukti dan argumen mana yang paling kuat dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan selanjutnya menjadi dasar bagi hakim dalam mengambil putusan. Sampai tahapan ini, proses pengambilan putusan hakim dapat diuji secara objektif, yakni pada bagian argumen hukum (*legal argument*) hakim sebelum menarik kesimpulan hukum atau diktum (*dictum*) putusan.

Pengujian suatu putusan pengadilan dapat dilakukan melalui proses normal sesuai dengan peraturan perundang-undangan hukum positif, dikenal dengan upaya hukum, yaitu **banding** oleh Pengadilan Tinggi, **kasasi** oleh Mahkamah Agung dan dalam hal tertentu dapat diajukan **peninjauan kembali** oleh Mahkamah Agung. Secara teoretik, jika proses pengujian tersebut dilakukan secara benar sesuai dengan ilmu pengetahuan hukum, maka kualitas putusan Mahkamah Agung tentu saja lebih baik di bandingkan dengan putusan Pengadilan Tinggi dan putusan Pengadilan Tinggi memiliki kualitas yang lebih baik dibandingkan dengan putusan Pengadilan Negeri. Oleh sebab itu, putusan Mahkamah menjadi sumber hukum yang kedudukannya lebih kuat dibandingkan dengan putusan Pengadilan Tinggi atau Pengadilan Negeri (dikenal dengan sumber

hukum yurisprudensi Mahkamah Agung), karena MA merupakan lembaga pengujian akhir atau tertinggi.

Dalam situasi di Indonesia sekarang di mana masyarakat kurang (tidak) percaya kepada aparat penegak hukum dan proses penegakannya disebabkan karena adanya penyalahgunaan kekuasaan di bidang penegakan hukum, istilah ini populer dengan nama *judicial corruption* atau 'mafia peradilan', dari pengadilan terendah sampai dengan pengadilan tertinggi (MA). Akibatnya, walaupun putusan pengadilan mengenai suatu perkara yang jelas aturan hukumnya dan telah diuji melalui proses pengujian banding oleh Pengadilan Tinggi dan kasasi oleh Mahkamah Agung, masyarakat tetap saja sulit untuk mempercayai kualitas putusan pengadilan sebagai suatu putusan hukum yang benar dan adil.

Persoalan selanjutnya adalah bagaimana membangun kembali kepercayaan masyarakat terhadap hukum dan lembaga peradilan? Jika masyarakat meragukan kualitas putusan pengadilan yang dibuat oleh lembaga pengadilan terendah sampai dengan tertinggi, lantas ke manakah masyarakat dapat meminta pengujian secara objektif terhadap putusan pengadilan tersebut? Dalam sistem hukum Indonesia tidak mengenal lembaga lain sebagai alternatif pengujian terhadap putusan pengadilan. Masyarakat di negara yang tergabung dalam European Union (EU) apabila merasa dirugikan disebabkan karena hakim dalam memutus suatu perkara dinilai diskriminasi atau melanggar Hak-hak Asasi Manusia (HAM) dapat mengajukan keberatannya kepada Pengadilan Uni Eropa. Mahkamah ini diberi wewenang untuk menguji terhadap suatu putusan pengadilan dari negara anggota dan memiliki kekuatan hukum yang

mengikat seperti halnya putusan pengadilan negara.

### **Lembaga Eksaminasi Publik (LEP)**

Lembaga Eksaminasi Publik tidak dikenal dalam sistem hukum Indonesia, tetapi Mahkamah Agung dan Kejaksaan memiliki lembaga eksaminasi yang melakukan eksaminasi untuk kepentingan lembaga tersebut (kontrol internal). Keberadaan LEP sebagai lembaga kontrol eksternal peradilan menjadi alternatif bagi masyarakat untuk melakukan pengujian terhadap putusan pengadilan yang dinilai tidak adil dan merugikan yang disebabkan karena hakim (atau aparat penegak hukum lain yang terlibat dalam proses pengambilan putusan) tidak menerapkan hukum secara baik dan benar sesuai dengan standar penegakan hukum yang diatur dalam peraturan perundang-undangan hukum positif.

Berbeda dengan model pengujian yang dilakukan oleh Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung, LEP melakukan pengujian berdasarkan kompetensi keilmuan (ilmiah) ilmu hukum atau akademik dan tidak berpretensi untuk menguji kembali fakta hukum yang terungkap di persidangan. Oleh sebab itu, secara kelembagaan LEP harus bersifat independen, objektif dan ilmiah, transparan, dan bertanggungjawab terhadap publik dan dirinya sendiri (hati nurani), karena kegiatan eksaminasi publik ini merupakan kegiatan **meta-eksaminasi** (*meta-examination*) terhadap putusan pengadilan.

Untuk memenuhi kriteria LEP seperti tersebut di atas, maka para eksaminator hendaknya dipilih dari orang-orang yang *expert* di bidangnya, memiliki integritas moral yang tinggi. Eksaminator tidak berprofesi di bidang

penegakan hukum atau profesi hukum yang terlibat dalam proses pengambilan putusan hukum di pengadilan (baik yang masih aktif atau sudah tidak aktif). Kriteria tersebut diperlukan agar supaya hasil eksaminasi benar-benar dapat dipercaya dan dipertanggungjawabkan. Keterlibatan orang-orang yang berprofesi hukum atau praktisi yang bersinergi dalam proses pengambilan putusan di pengadilan akan mempengaruhi kualitas hasil eksaminasi publik tersebut dan dikhawatirkan akan terjadi *conflict of interest* yang merugikan LEP. Para praktisi hukum tanpa melalui LEP dapat melakukan pengujian terhadap fakta-fakta hukum untuk mengambil putusan yang baik melalui pengadilan. Dengan kata lain, apabila kalangan profesional tersebut (misalnya jaksa, advokat, dan hakim) akan melakukan kontrol (baca: menguji) dapat dilakukan langsung di pengadilan. Mereka dapat melakukan sinergi langsung secara mutual sesuai dengan wewenang masing-masing, misalnya menguji fakta hukum di persidangan, melakukan pembelaan, mengajukan gugatan, mengajukan memori banding atau kasasi, memeriksa dan mengadili suatu perkara. Sementara kegiatan LEP justru ditujukan untuk melakukan pengujian terhadap suatu putusan yang dibuat oleh para praktisi hukum tersebut. Tidak *fair* jika mereka melakukan pengujian terhadap putusan yang mereka buat sendiri.

Kegiatan eksaminasi publik dapat dilakukan baik atas permintaan masyarakat atau tidak. Putusan pengadilan yang dieksaminasi adalah putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap yang mengandung indikasi awal bahwa:

1. Tahapan proses pengadilan terdapat kejanggalan atau

- cacat hukum;
2. Hukum formil dan hukum materiil tidak diterapkan secara baik dan benar atau bertentangan dengan asas-asas penerapan hukum;
  3. Ada indikasi KKN (*judicial corruption*), penyalahgunaan wewenang, atau bentuk pelanggaran hukum pidana lainnya yang menyebabkan hukum tidak diterapkan secara baik dan benar; dan;
  4. Putusan tersebut menjadi perhatian masyarakat atau membawa dampak terhadap kehidupan hukum dalam masyarakat.

Pertimbangan yang terakhir, ditempatkan sebagai pertimbangan untuk menentukan skala prioritas putusan pengadilan yang hendak dieksaminasi, sekaligus untuk membangun kepercayaan publik terhadap hukum dan penegakannya serta lembaga peradilan. Sedangkan indikasi korupsi, kolusi, penyalagunaan wewenang atau bentuk pelanggaran hukum pidana lainnya dipertimbangkan apabila pelanggaran tersebut mempengaruhi substansi putusan pengadilan. Subtansi yang dimaksud yaitu tidak diterapkannya hukum dan asas-asas pengambilan putusan yang baik dan benar.

Jika indikasi adanya korupsi, kolusi, penyalahgunaan wewenang atau bentuk pelanggaran hukum pidana lainnya tersebut ternyata tidak mempengaruhi proses pengambilan putusan dan putusan pengadilan telah memenuhi syarat penerapan hukum dan asas-asas penerapan hukum yang baik dan benar, maka tidak pada tempatnya untuk dilakukan eksaminasi melalui LEP. Pelanggaran hukum pidana

tersebut dapat langsung dilaporkan ke polisi untuk diproses hukum lebih lanjut dan putusan pengadilan yang berisi penjatuhan pidana tidak mengurangi kekuatan hukum berlakunya putusan pengadilan yang dibuatnya.

LEP hendaknya ditempatkan sebagai lembaga pengujian terakhir (*final examination*) setelah proses pengujian melalui prosedur formal tidak dapat melahirkan putusan pengadilan yang baik, benar dan adil sesuai dengan prinsip-prinsip penegakan hukum. Dengan kata lain, eksaminasi publik hanya ditujukan pada putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.

### **Objek Eksaminasi Publik**

Eksaminasi publik dapat dilakukan terhadap setiap putusan pengadilan atau putusan hukum yang dilakukan oleh pejabat hukum yang telah memiliki kekuatan hukum tetap. Putusan pengadilan yang belum memiliki kekuatan hukum tetap tidak tepat untuk menjadi objek eksaminasi publik, karena masih ada upaya hukum formal untuk melakukan pengujian terhadap putusan pengadilan tersebut, misalnya banding, kasasi atau dalam hal tertentu peninjauan kembali. Hal itu dapat mempengaruhi proses hukum yang sedang diperiksa dan kegiatan tersebut bertentangan dengan asas proses hukum yang adil (*fair trial process*).

Idealnya suatu putusan hukum yang dapat eksaminasi oleh publik adalah putusan hukum yang memiliki pertimbangan hukum yang lengkap dan dalam bentuk tertulis. Mengapa eksaminasi ditujukan pada putusan hukum yang tertulis? Ini sesuai dengan sifat dari eksaminasi itu sendiri, yakni melakukan pengujian secara objektif berdasarkan ilmu pengetahuan hukum. Param-

eter dalam melakukan pengujian adalah peraturan perundang-undangan hukum positif.

Setelah eksaminasi putusan pengadilan ini berjalan dengan baik dan memperoleh kepercayaan masyarakat, objek eksaminasi di masa datang perlu diperluas. Bukan hanya terhadap produk hukum berupa putusan pengadilan tetapi dapat juga terhadap produk hukum lain misalnya penetapan, putusan pejabat negara, undang-undang, dan peraturan perundang-undangan lainnya sesuai dengan Ketetapan MPR Nomor 3 tahun 2000.

Eksaminasi atau pengujian terhadap undang-undang bertujuan untuk menguji apakah suatu undang-undang materinya sudah sesuai dengan undang-undang yang memuat ketentuan-ketentuan pokok di bidang hukum yang sejenis atau memiliki kedudukan yang lebih tinggi, misalnya konstitusi. Pengujian ini dikenal dengan pengujian secara materil (uji materil) atau secara umum dikenal dengan *judicial review*. Wewenang ini untuk selanjutnya diberikan kepada Mahkamah Konstitusi. Sedangkan eksaminasi terhadap produk putusan hukum lainnya dimaksudkan untuk menguji apakah putusan hukum tersebut telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan asas-asas penerapan hukum yang baik dan benar.

### **Materi Eksaminasi Publik**

Proses pengambilan putusan di pengadilan terkait dengan berbagai perspektif. *Pertama*, perspektif penggugat dan tergugat (perkara yang diadili melalui pengadilan umum atau Pengadilan Negeri, Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Agama). *Kedua*,

perspektif jaksa penuntut umum. *Ketiga*, perspektif terdakwa atau penasehat hukumnya (perkara pidana) dan *Keempat*, perspektif hakim. Perspektif dimaksud adalah cara pandang terhadap suatu fakta hukum dan kepentingan terhadap fakta tersebut.

Dikenal ada tiga perspektif yang terlibat dalam proses pengambilan putusan, yaitu sudut pandang yang subjektif terhadap suatu fakta yang subjektif (perspektif terdakwa atau penggugat dan tergugat), sudut pandang yang objektif terhadap fakta yang dinilai secara subjektif (perspektif Jaksa Penuntut Umum), dan sudut pandang yang objektif terhadap fakta yang dinilai secara objektif (perspektif Hakim).

Perspektif-perspektif dalam proses pengambilan putusan tersebut tidak sepenuhnya tepat. Selama ini kinerja kalangan profesi hukum (polisi, jaksa, hakim dan advokat) memiliki standar yang sama yaitu berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai hukum positif, baik hukum formil maupun hukum materil. Oleh karena itu, mereka seharusnya berangkat dari perspektif yang sama yaitu melihat fakta secara jernih dan apa adanya. Dalam bahasa lain sudut pandang yang objektif terhadap fakta yang objektif sesuai dengan asas-asas hukum yang menjadi pangkal tolak (landasan) dalam penegakan hukum.

Sesuai dengan prinsip-prinsip LEP sebagaimana disebutkan di atas, perlu dirumuskan perspektif tersendiri dalam melakukan eksaminasi publik. Perspektif dalam melakukan eksaminasi publik adalah **dari sudut pandang yang objektif terhadap suatu fakta yang dinilai secara objektif** terhadap putusan pengadilan yang merupakan hasil kinerja kalangan profesi hukum

yang berangkat dari perspektif masing-masing. Perspektif tersebut akan memberikan hasil yang objektif dan memuaskan sesuai dengan sifat kajian meta-eksaminasi dengan pendekatan akademik (ilmiah) atau ilmu pengetahuan hukum, non-partisan.

Tujuan eksaminasi adalah untuk melakukan verifikasi penerapan hukum terhadap kasus hukum melalui sudut pandang ilmu pengetahuan hukum. Model rasional dalam melakukan eksaminasi dapat dilakukan melalui dua model yaitu **model deduksi** dan **model induksi**. **Model deduksi** beranjak dari prinsip-prinsip hukum yang dikaji melalui doktrin hukum. Hasil kajian tersebut menjadi dasar pijak melakukan eksaminasi terhadap putusan pengadilan yang spesifik. Kegiatan eksaminasi pada intinya adalah menguji apakah prinsip-prinsip hukum tersebut diterapkan secara benar dalam putusan pengadilan.

Sedangkan **model induksi** bermula dari indentifikasi putusan pengadilan yang dinilai tidak sesuai dengan asas-asas hukum dalam penerapan hukum. Hasil indentifikasi yang ada kemudian dikaji secara mendalam ketaatan dan konsistensi penerapan asas-asas hukumnya. Sebagai suatu kegiatan ilmiah, kedua model pendekatan tersebut akan menghasilkan suatu kesimpulan yang tidak berbeda. Pendekatan gabungan, **model deduksi dan induksi**, akan dapat menghasilkan suatu kesimpulan yang kualitasnya lebih baik dan sempurna dibandingkan dengan pendekatan satu model.

Cakupan materi eksaminasi meliputi: a) kesesuaian putusan pengadilan dengan norma hukum (positif). Oleh sebab itu hukum positif ditempatkan sebagai standar dalam proses membuat putusan pengadilan; b) analisis

terhadap proses pembuktian (pengujian kebenaran fakta menjadi fakta hukum dihubungkan dengan undang-undang yang akan diterapkan); c) penerapan ilmu pengetahuan atau asas-asas (hukum) dalam penegakan hukum (hubungan antara fakta hukum yang terbukti di persidangan dengan hukum atau peraturan perundang-undangan, penggunaan teknologi hukum/interpretasi, hubungannya dengan yurisprudensi, dan doktrin hukum) dan konklusi atau diktum putusan pengadilan. Ketiga komponen tersebut selalu ada dalam setiap putusan pengadilan dan bagian diktum merupakan kesimpulan (*sillogismus*) sebagai konsekuensi logis dari premis-premis yang mendahuluinya.

Eksaminasi putusan pengadilan semata-mata menguji putusan pengadilan atau hasil proses pengambilan putusan di pengadilan. Pengujian tersebut meliputi **perbuatan yang didakwakan** atau **materi gugatan**, **dasar hukum** yang dijadikan alasan untuk mengajukan perkara ke pengadilan, **proses pembuktian** di pengadilan, **penafsiran hukum** dan **argumen hukum** (*legal reasoning*) dan **diktum putusan**.

Materi eksaminasi tidak ditujukan kepada pengujian terhadap kualitas person yang terlibat dalam proses pengambilan putusan di pengadilan, misalnya kepribadian atau moralitas hakim, jaksa, penggugat, tergugat, dan penasehat hukum (advokat) yang tidak ada sangkut-pautnya dengan materi perkara. Eksaminasi hanya terbatas pada materi putusan pengadilan yang tertera pada berkas putusan (dokumen hukum) yang tertulis. Eksaminator tidak boleh mencari atau menambah barang bukti baru untuk memperkuat argumen dalam melakukan eksaminasi, karena LEP bukanlah lembaga

peradilan dan tidak menjadi bagian dari sistem peradilan. Penambahan barang bukti baru akan merusak esensi kegiatan eksaminasi itu sendiri, meskipun hal itu akan lebih memberikan kekuatan dalam berargumen untuk menarik kesimpulan hasil kesaminasi. Jadi eksaminasi dibatasi pada fakta hukum dan peraturan hukum yang dijadikan dasar untuk mengambil putusan hakim di pengadilan.

Dalam membuat putusan, hakim bersinergi dengan profesi hukum. Dalam batas-batas tertentu kewenangan hakim dibatasi oleh berkas perkara yang diajukan profesi hukum, yakni jaksa penuntut umum dalam perkara pidana dan penggugat dan tergugat atau oleh penasehat hukumnya dalam perkara non-pidana. Oleh sebab itu, materi eksaminasi bukan hanya ditujukan pada hasil kerja hakim saja tetapi juga terhadap hasil kerja profesi hukum lain yang bersinergi dengan hakim tersebut, antara lain surat dakwaan, pembuktian, dan *requisitor*, materi pembelaan, gugatan, memori banding dan kasasi serta memori peninjauan kembali.

### **Kekuatan Eksaminasi Publik**

Eksaminasi publik terhadap suatu putusan pengadilan merupakan bentuk kontrol publik (*social control*) terhadap proses penegakan hukum melalui pengadilan. LEP adalah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang mewadahi aspirasi masyarakat yang tidak percaya atau meragukan kualitas putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dan sudah tidak ada lagi lembaga resmi negara yang dapat menerima keberatannya. LEP bukan lembaga resmi negara dan tidak menjadi bagian dari sistem peradilan

Indonesia, tetapi hasil eksaminasi dapat menjadi masukan lembaga peradilan.

Kedudukan LEP tersebut di atas menunjukkan bahwa hasil eksaminasi yang dilakukan LEP tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan suatu perkara. Hasil LEP juga tidak mempengaruhi kekuatan hukum putusan pengadilan yang dieksaminasi. Kekuatan eksaminasi publik terhadap pihak-pihak yang terlibat atau bersinergi dalam proses pengambilan putusan adalah kekuatan moral (*moral impact*) dalam rangka untuk kontrol publik dan bukan pada dampak hukumnya (*legal impact*).

Pengaruh moral hasil eksaminasi publik dibedakan menjadi dua. Pertama, pengaruh langsung (*direct*) terhadap profesi hukum yang terlibat atau berenergi dalam proses pengambilan putusan yakni kredibilitasnya dalam menjalankan pekerjaan profesi hukum di mata publik. Kedua, pengaruh tidak langsung (*indirect*) adalah pesan kepada kalangan profesi hukum lainnya yang terlibat dalam proses penegakan hukum melalui pengadilan. Diharapkan pada masa datang lebih berhati-hati dalam menjalankan tugas/pekerjaan profesi dan agar hukum ditegakkan secara objektif sesuai dengan asas-asas penegakan hukum yang baik dan benar.

Kegiatan eksaminasi bukan untuk mencari bukti karena ada dugaan kuat bahwa jaksa, hakim atau advokat melakukan perbuatan pidana (penyuapan aktif atau pasif, penyalahgunaan kekuasaan, korupsi, kolusi, atau bentuk pelanggaran hukum pidana lainnya) yang mempengaruhi kualitas putusan pengadilan. Kegiatan ini juga bukan untuk menilai moralitas pribadi aparat penegak hukum.

Jika dalam eksaminasi ditemukan indikasi kuat adanya penyalahgunaan wewenang atau melakukan perbuatan pidana, maka yang bersangkutan dapat diproses lebih lanjut. Apabila terbukti di pengadilan, akan mempengaruhi statusnya sebagai profesi hukum (hakim, jaksa atau advokat).

Agar pengaruh moral tersebut efektif, maka kualitas hasil eksaminasi harus memiliki bobot yang lebih baik daripada putusan pengadilan yang dieksaminasi, terutama dalam menerapkan ilmu pengetahuan hukum ke dalam putusan pengadilan. Hal ini sesuai dengan kedudukannya sebagai meta-ekaminasi (*meta-examination*). Agar memiliki pengaruh langsung dan memiliki bobot pengikat secara yuridis formal pada masa datang, sebaiknya hasil eksaminasi yang dilakukan oleh LEP menjadi bagian dari materi eksaminasi yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Hasil eksaminasi publik sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan (judisial) menjadi bagian yang tak terpisahkan dari pengawasan (yudisial) resmi yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Hasil eksaminasi publik dapat menjadi bahan pertimbangan bagi Mahkamah Agung dalam memberi penilaian terhadap *konduite* seorang hakim atau promosi karier seorang hakim. Pada aspek inilah secara kelembagaan LEP perlu menjalin kerjasama dengan institusi Mahkamah Agung atau institusi hukum lain yang melakukan eksaminasi atau yang memerlukan masukan dari LEP.

### **Eksaminasi Publik di Masa Datang**

Kegiatan eksaminasi publik dimaksudkan untuk melakukan pengujian terhadap suatu putusan

pengadilan yang dinilai tidak menerapkan hukum sesuai dengan asas-asas hukum secara baik dan benar. Pada saat sistem peradilan yang ada sekarang tidak dapat melahirkan suatu putusan pengadilan yang baik dan benar, maka kegiatan eksaminasi menjadi alternatif pilihan yang terbaik dan secara akademik (ilmu pengetahuan hukum) dapat dipertanggungjawabkan.

Kehadiran LEP yang independen dan terpercaya sangat diperlukan. Selain berfungsi sebagai lembaga kontrol sosial (*social control*) terhadap penyelenggaraan peradilan juga untuk memperbaiki kinerja profesi hukum dan membangun kepercayaan masyarakat terhadap hukum dan penegakannya.

Peran LEP di masa datang ditentukan oleh kinerja lembaga yang bersangkutan, yakni apakah lembaga ini mampu membuat hasil eksaminasi yang lebih bermutu dan memiliki kualitas yang lebih baik daripada putusan yang dieksaminasi atau tidak. Untuk melahirkan hasil yang maksimal tersebut dan untuk membangun kepercayaan masyarakat terhadap LEP hendaknya diperhatikan beberapa hal:

- a. Mutu atau kualitas hasil eksaminasi harus lebih baik daripada putusan pengadilan yang dieksaminasi (dilihat dari sudut ilmu pengetahuan hukum);
- b. sebagai kajian meta-eksaminasi (*meta-examination*) eksaminator hendaknya memiliki integritas moral yang tinggi, menguasai ilmu pengetahuan hukum, dipilih dan bekerja berdasarkan ilmu pengetahuannya, dan tidak berasal dari kalangan profesi hukum (atau mantan profesi hukum) yang bersinergi dalam proses pengambilan putusan

- di pengadilan, tidak ada *conflict of interest* baik secara langsung atau tidak langsung, dan memiliki semangat pembaruan;
- c. lembaga eksaminasi publik bersifat independen, transparan, bertanggungjawab terhadap publik, dan non-partisan;
  - d. menjauhkan LEP dari kegiatan 'bisnis hukum' atau sebagai suatu pekerjaan 'penjual jasa' hukum seperti halnya pekerjaan profesi hukum lainnya;
  - e. kekuatan mengikat hasil eksaminasi adalah moral (yuridis) dan oleh sebab itu hasil eksaminasi publik menjadi bagian dari kontrol moral (yuridis) terhadap aparat penegak hukum dalam menjalankan tugas profesionalnya; dan
  - f. Putusan pengadilan yang dieksaminasi terseleksi secara ketat, misalnya mengutamakan perkara yang memperoleh perhatian yang besar oleh masyarakat dan substansi putusan tersebut akan membawa dampak dalam kehidupan hukum dan masyarakat secara luas.

**LEP** pada masa datang dapat mengambil posisi sebagai **lembaga meta-eksaminasi**. Sebagai lembaga meta-eksaminasi kegiatannya dapat diperluas, bukan hanya menguji **putusan pengadilan** tetapi juga melakukan eksaminasi terhadap suatu **produk hukum** (peraturan perundang-undangan), **putusan hukum**, atau **layanan jasa profesi hukum**. Sehingga keberadaan LEP dan fungsinya yang diperluas tersebut memberi peluang bagi masyarakat untuk memperoleh akses keadilan. Bagi masyarakat yang secara formal merasa

tidak mendapatkan keadilan melalui lembaga peradilan dan jika masih terdapat keraguan-raguan atau tidak percaya terhadap putusan yang dibuat oleh aparat penegak hukum tersebut (polisi, jaksa, dan hakim). Masyarakat yang tidak memperoleh layanan jasa profesi hukum (termasuk advokat), atau merasa dirugikan disebabkan karena suatu putusan hukum dapat meminta kepada LEP untuk melakukan pengujian.

Perluasan cakupan kegiatan LEP tersebut memang tidak lazim atau tidak sesuai dengan standar eksaminasi pada umumnya, Tetapi kondisi sosial dan problem penegakan hukum di Indonesia memerlukan kehadiran LEP atau sejenisnya yang memiliki fungsi kontrol terhadap pelaksanaan tugas atau jasa profesi hukum. Tujuannya agar masyarakat tidak dirugikan dan dapat memperoleh kesempatan untuk mengakses keadilan secara luas. Dengan demikian, LEP akhirnya dapat menjadi **tempat bertanya dan tempat mengadu yang terpercaya oleh masyarakat** mengenai persoalan hukum dan kinerja profesi hukum.

Atas dasar pemikiran tersebut, eksaminasi oleh LEP pada masa datang dapat dilakukan atas permintaan masyarakat (pasif) atau tidak atas permintaan masyarakat (aktif). Sifat eksaminasi terbuka untuk publik dan untuk kepentingan publik sebagai bentuk kontrol masyarakat terhadap lembaga peradilan, selanjutnya disebut **eksaminasi terbuka** (*open examination*). Selain itu ada **eksaminasi tertutup** (*close examination*) yang ditujukan untuk kepentingan pemohon dan hasil eksaminasi berkedudukan sebagai *the second opinion* terhadap suatu putusan yang belum memiliki kekuatan hukum yang tetap, keputusan hukum oleh pejabat publik, atau

eksaminasi terhadap layanan jasa dari kalangan profesi hukum. Eksaminasi secara tertutup ini berfungsi untuk melakukan pengujian terhadap pejabat hukum atau kegiatan profesi hukum yang diduga melakukan penyalahgunaan profesinya.

Jika proses penegakan hukum sudah berjalan baik dan benar, dan kontrol melalui lembaga resmi (banding, kasasi, dan peninjauan kembali) juga sudah berjalan baik dan benar sesuai dengan aturan hukum dan asas-asas penegakan hukum, maka kehadiran LEP dapat digabungkan atau diintegrasikan untuk melakukan sinergi secara mutualistik dengan lembaga eksaminasi yang resmi dibentuk oleh institusi negara yang ada.

### **Kode Etik Eksaminasi**

Kegiatan eksaminasi publik adalah melakukan pengujian terhadap suatu putusan pengadilan atau putusan hukum yang terkait dengan kepentingan hukum, penegakan hukum dan keadilan dan masyarakat secara luas, oleh sebab itu dalam melakukan eksaminasi perlu dilakukan secara hati-hati, cermat dan tidak melanggar hukum atau bertentangan dengan asas-asas hukum.

Untuk menjaga citra LEP sebagai lembaga kontrol publik dan dipercaya oleh masyarakat, maka perlu dibuat kode etik eksaminasi. Kode etik dalam melakukan eksaminasi mencakup beberapa hal:

- a. Putusan pengadilan yang dieksaminasi adalah putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum yang tetap (kecuali untuk eksaminasi tertutup);
- b. Analisis dilakukan terhadap fakta hukum yang terungkap dalam persidangan dan menjadi

- bagian dari suatu putusan (berkas perkara) dan tidak boleh menambah keterangan atau bukti baru untuk memperkuat hasil eksaminasi;
- c. Analisis yuridis dilakukan terhadap peraturan hukum yang dijadikan dasar hukum bagi hakim dalam mengambil putusan ;
  - d. Peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai hukum positif sebagai dasar dan standar normatif dalam melakukan eksaminasi;
  - e. Bersifat independen (mandiri, tidak memihak, dan non-partisan), objektif (ilmiah), dan dapat diuji atau dipertanggungjawabkan;
  - f. Tidak menyimpulkan pada suatu kesimpulan adanya pelanggaran hukum pidana berupa penyalahgunaan wewenang/kekuasaan (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) yang melanggar asas praduga tak bersalah; (*bagian ini bukan tidak penting, tetapi menjadi kewenangan Perlu dibentuk Komisi Yudisial (Judicial Commission) yang memonitor perilaku hakim dari waktu ke waktu; an lembaga lain*)
  - g. Tidak menilai moralitas pribadi pihak-pihak yang terlibat dalam proses pengambilan putusan yang terjadi sebelum atau sesudah mengambil putusan; (*bagian ini bukan tidak penting, tetapi menjadi kewenangan lembaga lain*)

## Penutup

Eksaminasi publik terhadap suatu putusan pengadilan dipahami sebagai suatu penilaian atau kontrol oleh masyarakat terhadap putusan hukum yang menjadi bagian dari publik atau menjadi milik publik. Sebagai

bentuk kontrol atau pengawasan publik yang dilakukan oleh lembaga eksternal dari lembaga peradilan, maka kekuatan hasil eksaminasi adalah kekuatan moral (yuridis). Oleh sebab itu, agar supaya memiliki pengaruh efektif, maka mutu atau kualitas hasil eksaminasi harus memiliki bobot lebih baik daripada putusan yang dieksaminasi, terutama dalam hal penerapan hukum dan asas-asas penegakan hukum dengan menggunakan pendekatan ilmu pengetahuan hukum. Hal ini sebagai konsekuensi dari kajian meta-eksaminasi (*meta-examination*). Di samping itu, para eksaminator juga disyaratkan untuk memiliki kualifikasi keahlian (pengalaman) atau penguasaan ilmu pengetahuan sesuai dengan materi putusan hukum yang dieksaminasi.

Usaha (perjuangan) untuk menghasilkan putusan atau hasil eksaminasi seperti tersebut di atas harus terus menerus dilakukan untuk memperoleh kepercayaan publik. Kendatipun eksaminasi publik terhadap putusan yang telah memiliki kekuatan hukum yang tetap memiliki pengaruh yang sangat terbatas, kegiatan eksaminasi secara publik (terbuka) terhadap putusan pengadilan yang belum memiliki kekuatan hukum yang tetap atau masih dalam proses dapat melanggar hukum atau asas-asas hukum dalam penegakan hukum, pada gilirannya akan ada di kemudian hari kegiatan meta-eksaminasi terhadap hasil kajian dari meta-eksaminasi publik yang tidak ada ujungnya. Keadaan seperti ini dapat mengaburkan tujuan eksaminasi publik itu sendiri.

Selanjutnya, agar memberikan pengaruh langsung dalam rangka perbaikan penyelenggaraan peradilan, khususnya peningkatan kualitas putusan pengadilan, perlu kiranya hasil eksaminasi publik tersebut menjadi

bagian dari eksaminasi internal yang dilakukan oleh Mahkamah Agung sebagai bentuk partisipasi publik dalam melakukan kontrol terhadap hakim dalam menjalankan tugas yudisialnya. Hasil eksaminasi publik dapat menjadi rujukan dan dorongan bagi eksaminator internal yang merasa '*ewuh pakewuh*' dan tidak etik untuk seorang hakim, meskipun secara struktural memiliki kedudukan yang lebih tinggi, melakukan pengujian terhadap putusan yang dibuat oleh teman sejawatnya, secara struktural lebih rendah. Atau, mudah-mudahan tidak terjadi, hakim eksaminator tidak memiliki keberanian moral untuk melakukan eksaminasi terhadap suatu putusan hakim yang lain disebabkan karena dirinya merasa 'tidak bersih'. Dalam situasi yang demikian inilah, kehadiran eksaminasi publik sebagai bagian dari kegiatan ilmiah atau akademik diperlukan.

\* \* \*

## **Tentang Penulis**

### **Susanti Adi Nugroho, SH., MH.**

Lahir di Ungaran, 4 Juli 1941. Menyelesaikan Sarjana Hukum bidang Perdata di Universitas Diponegoro (1966) dan Pasca Sarjana Hukum Bisnis Universitas Pelita Harapan Jakarta. Saat ini menjabat sebagai Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan, Mahkamah Agung RI. Sebelumnya merupakan hakim karir sejak 1966 hingga 2001. Selama menjadi hakim pernah ditempatkan di Pengadilan Negeri Palangkaraya, Jambi, Cirebon, Bogor, Pontianak, dan Jakarta Utara, kemudian menjabat Hakim Tinggi di Pengadilan Tinggi Kalimantan Barat dan Jakarta.

### **Frans Hendra Winarta, SH.,MH.**

Lahir di Bandung, 17 September 1943. Advokat pada Frans Winarta & Partners. Lulus dari Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung (1970). Menyelesaikan program Magister Hukum bidang Hukum Pidana dari Universitas Indonesia pada tahun 1998 dan saat ini mengikuti program Doktor dalam Ilmu Hukum di Universitas Leiden, Belanda. Banyak jabatan yang sampai saat ini masih dipegangnya antara lain: Ketua Hubungan Internasional Ikatan Advokat Indonesia (IKADIN), Anggota Komisi Hukum Nasional (KHN) dan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Anggota Dewan Penyantun Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI); anggota dari *User's Committee of Law Practice (Stichting Rechtspraktijk Indonesie or*

*Foundation Law Practice Indonesia*) suatu yayasan yang didirikan oleh Kementerian Kehakiman Belanda (Asosiasi Advokat Belanda/NOVA) dan Ikatan Advokat Indonesia (IKADIN); Anggota Dewan Pengurus Yayasan Dana Lestari – Alumni Universitas Katolik Parahyangan; Anggota Tim Konsultan Ahli (Kelompok Kerja Bidang Hukum Bisnis), yang diprakarsai oleh Departemen Kehakiman dan HAM R.I., Badan Pembinaan Hukum Nasional; Anggota Tim Bantuan Hukum – Komite Kebijakan Sektor Keuangan (“TBH – KKS”) – Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) Maret 2002. Selain itu merupakan Dewan Pendiri Gerakan Perjuangan Anti Diskriminasi (GANDI), Forum Kerukunan Bangsa (FKB) dan Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP). Sejak Januari 2001, ditunjuk sebagai Arbiter Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI). Selain itu juga merupakan Pengajar di Bidang Hukum sebagai Dosen tetap untuk program (S-1) dan Dosen tidak tetap di Pasca Sarjana (S-2) di Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan (UPH) Jakarta. Dosen tamu di Pasca Sarjana (S-2) di Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Jakarta dan Yogyakarta.

#### **E. Sundari, SH. M. Hum**

Lahir di Solo, 7 Juli 1963. Menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Negeri Surakarta Sebelas Maret dan Program Pasca Sarjana bidang Ilmu Hukum di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Selain sebagai pengajar tetap pada Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, saat ini tercatat sebagai pembela pada PKBH UAJY dan Staf Pengaduan pada Gerakan Solidaritas Konsumen “YLKI” Yogyakarta.

**Prof. DR. Satjipto Rahardjo**

Lahir di Banyumas tahun 1930. Menyelesaikan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1960), dan Program Doktor bidang Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang (1979). Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang ini pernah menjabat sebagai anggota KOMNAS HAM (1993-2001) dan menjadi anggota Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi hingga saat dibubarkan pada tahun 2001. Aktif menulis di beberapa media cetak baik lokal maupun nasional.

**Hasrul Halili**

Lahir di Sumenep, 5 Februari 1974. Masih menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Saat ini menjabat Koordinator Pelaksana Harian *Indonesian Court Monitoring (ICM)* Yogyakarta. Selain itu saat ini masih menjabat Kepala Bidang Divisi Kajian Hukum Strategis Lembaga Bina Kesadaran Hukum Indonesia (LKBHI) Yogyakarta, Staf ahli Badan Kajian Dakwah Strategis Keluarga Muslim Fakultas Hukum (BKDS-KMFH) UGM dan sebagai Anggota Dewan Redaksi Jurnal Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam terbitan *Center for Policy of Natural Resources Studies* Yogyakarta. Banyak menulis artikel dan resensi buku di beberapa harian Lokal di Yogyakarta dan Nasional.

**Rachmad Syafa'at, SH.M.H.**

Lahir di Surabaya, 5 Agustus 1962. Menyelesaikan S1 Fakultas Hukum di Universitas Brawijaya Malang (1986) dan dilanjutkan Program Pascasarjana Ilmu Lingkungan

Universitas Indonesia (1995). Dosen mata kuliah Hukum Lingkungan, Hukum Perburuhan, Advokasi Bidang Hukum dan Metode Penelitian Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Selain mengajar saat ini aktif sebagai peneliti pada Pusat Penelitian Ilmu Sosial dan Pusat Penelitian Peran Wanita yang keduanya berada pada Lembaga Penelitian Universitas Brawijaya Malang. Sebagai Peneliti pada Pusat Pengembangan Hukum Perburuhan dan Ketenagakerjaan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Jabatan lainnya adalah sebagai Anggota Jaringan Konsorsium Pembela Buruh Migran Indonesia. Memiliki banyak pengalaman penelitian terutama mengenai pertanahan, buruh migran dan pemberdayaan perempuan. Menulis di beberapa harian di Jawa Timur serta Jurnal Arena Hukum terbitan Fakultas Hukum Unibraw. Pernah terlibat dalam Merumuskan Draft Naskah Akademis dan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Kehutanan (1998), Kekerasan Dalam Rumah Tangga (1999), Perlindungan Buruh Migran Indonesia dan Anggota Keluarganya (1998), serta Arbitrase Perburuhan (1998).

**DR. Mudzakkir, SH. MH**

Menyelesaikan S.1 Jurusan Hukum Pidana pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta (1984), Program Pascasarjana Program Kekhususan: Hukum dan Sistem Peradilan Pidana, Universitas Indonesia (1992), dan Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, (2001). Saat ini adalah pengajar tetap Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Mengajar untuk matakuliah Hukum Pidana, Hukum dan Sistem Peradilan

Pidana, Viktimologi , Teori Hukum dan Metode Penelitian Hukum. Selain mengajar saat ini juga menjabat sebagai Ketua Program Doktor (S.3) Ilmu Hukum UII dan Direktur Pusat Kajian Korban, Fakultas Hukum UII.

## **Bersama Rakyat Memberantas Korupsi**

*Indonesia Corruption Watch* (ICW) lahir pada tanggal 21 Juni 1998 di tengah-tengah gerakan reformasi yang menghendaki pemerintahan pasca Soeharto yang bersih dan bebas dari KKN. Ide pembentukan Organisasi Non Pemerintah (Ornop) ini diprakarsai oleh beberapa tokoh masyarakat aktivis Ornop yang memiliki integritas dan komitmen akan pemerintahan yang demokratis, transparan dan bersih dari KKN. Pendirian ini bukan tanpa sebab, dilatarbelakangi oleh korupnya pemerintahan Soeharto yang mewariskan bibit-bibit korupsi, kelompok masyarakat merasa perlu berbicara dan bertindak dalam persoalan ini.

Korupsi tidak saja mendominasi wilayah eksekutif dan legislatif (*political corruption*), tetapi juga lembaga yudikatif (*judicial corruption*), bahkan diwilayah-wilayah sosial seperti bantuan asing, pengungsi dan bencana alam (*humanitarian corruption*) tidak terlepas dari praktek korupsi. Pendek kata, nyaris tidak ada ruang kehidupan yang bebas dari korupsi. Realitas ini diterima masyarakat sebagai bagian dari kebudayaan yang menyimpang.

Krisis ekonomi yang nyaris melumpuhkan kehidupan masyarakat Indonesia pada tahun 1997, banyak yang menuding, dipicu atau diperburuk oleh masalah korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Monopoli, proteksi, dan sumber daya ekonomi yang vital diberikan atas nama kepentingan nasional kepada kerabat dan

konco penguasa. Birokrasi dan hukum hanya melayani penguasa dan mereka yang sanggup membelinya. Sementara rakyat harus membayar mahal untuk pelayanan umum yang buruk.

Korupsi di tingkat elit ditimbulkan oleh adanya sentralisasi kekuasaan politik dan ekonomi di tangan presiden, tanpa adanya transparansi dan akuntabilitas publik. Kekuasaan presiden tidak bisa dikontrol karena DPR telah disubordinasi dan kekuatan *civil society* menjadi tidak berdaya karena mendapat regimentasi yang begitu dahsyat. Praktis pembagian kekuasaan tidak terjadi dan karenanya *checks and balances* dalam hubungan antara negara dan masyarakat sipil menjadi macet.

Korupsi di tingkat birokrasi rendah terjadi selain sebagai konsekuensi dari korupsi di tingkat elit, tetapi juga karena gaji pegawai negeri yang rendah dan terbukanya peluang di dalam sistem birokrasi yang panjang dan sentralistis. Praktik suap-menyuap antara penyelenggara negara dan masyarakat adalah pemandangan sehari-hari yang membentuk moral korupsi sehingga korupsi dirasakan sulit untuk diberantas.

Aktor utama korupsi adalah pemerintah dan sektor swasta, dan rakyat banyak adalah korban utamanya. Karenanya ICW percaya bahwa gerakan anti korupsi harus bertumpu pada pemberdayaan rakyat untuk mengimbangi kolaborasi pemerintah dan sektor swasta. Hanya dengan cara itu reformasi kebijakan di bidang hukum, politik, ekonomi, dan sosial yang mendukung pemerintahan yang bersih dari korupsi dapat diwujudkan.

Karena itu ICW memiliki misi pemberdayaan

masyarakat baik dalam memperjuangkan terwujudnya sistem politik, hukum, ekonomi dan birokrasi yang bersih dari korupsi dan berlandaskan keadilan sosial. Maupun memperkuat partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan dan pengawasan kebijakan publik.

Sedangkan dalam menjalankan misi tersebut, ICW mengambil peran untuk memfasilitasi kesadaran dan pengorganisasian masyarakat dibidang hak-hak warganegara dan pelayanan publik. Penguatan kapasitas masyarakat dalam proses pengambilan dan pengawasan kebijakan publik. Mendorong prakarsa masyarakat untuk membongkar kasus-kasus korupsi yang terjadi dan melaporkan pelakunya kepada penegak hukum serta masyarakat luas untuk diadili dan mendapat sanksi sosial. Meningkatkan kapasitas masyarakat dalam penyelidikan dan pengawasan korupsi. Menggalang kampanye publik guna mendesakkan reformasi hukum, politik dan birokrasi yang kondusif bagi pemberantasan korupsi. Serta memfasilitasi penguatan *good governance* di masyarakat sipil dan penegakan standar etika di kalangan profesi.



**Indonesia Corruption Watch (ICW)**

Jalan Kalibata Timur IV D No. 6, Jakarta Selatan, Indonesia

Telp.: 021-7901885, 7994015 Faks: 021-7994005

E-mail: [icwmail@indosat.net.id](mailto:icwmail@indosat.net.id)

Homepage: <http://www.antikorupsi.org>