

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kelahiran Komisi Yudisial merupakan respon masyarakat untuk memperbaiki pengadilan yang tercemar dari praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (Thohari, 2004).¹ Komisi Yudisial dipandang perlu untuk menjawab beberapa masalah internal yang dihadapi Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan kehakiman tertinggi hingga tingkat bawah. Dalam proses kelahiran dan pembentukannya Komisi Yudisial tidak dapat lepas dari perjuangan dan dorongan masyarakat sipil (*civil society*). Naskah akademis Undang-undang Komisi Yudisial dan usulan draft mengenai Undang-undang Komisi Yudisial pada tahun 2004 disiapkan oleh CSO (*civil society organization*) yang peduli pada reformasi hukum dan peradilan.²

Secara kelembagaan Komisi Yudisial hanya ada di Jakarta sebagai ibukota negara namun wewenang dan tugasnya menjangkau seluruh wilayah Indonesia.³ Wewenang Komisi Yudisial yang tertera dalam Undang-undang Dasar 1945 adalah mengusulkan pengangkatan hakim agung; dan wewenang lain dalam

¹ Sejarah kelahiran Komisi Yudisial dipaparkan dalam Naskah Akademis dan Rancangan Undang-undang Komisi Yudisial (Mahkamah Agung, 2003). Sejumlah tulisan para tokoh dan pengamat mengenai kelahiran Komisi Yudisial diantaranya dihimpun dalam *Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial* yang diterbitkan oleh Komisi Yudisial pada tahun 2007

² Naskah Akademis Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Komisi Yudisial disiapkan oleh Mahkamah Agung dengan melibatkan secara langsung Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) tahun 2003. Dalam proses persiapan dan pembahasannya LeIP melibatkan Koalisi Pemantau Peradilan (KPP). KPP ini terdiri dari sejumlah LSM yaitu *Indonesia Corruption Watch* (ICW), Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), LeIP, Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Hukum Indonesia (PSHK), Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia (MaPPI) FH-UI, Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), dan *Transparency International* (TI) Indonesia.

³ Ketentuan mengenai Komisi Yudisial diatur dalam Undang-undang No 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial

rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.⁴

Wewenang mengusulkan pengangkatan hakim agung sudah cukup jelas.⁵ Namun wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim, mempunyai arti yang sangat luas. Secara sempit wewenang ini dapat digambarkan sebagai wewenang pengawasan hakim terutama perilaku hakim (Asshidiqi, 2004: 233).⁶ Wewenang tersebut masih sangat besar jika dibandingkan dengan kedudukan kelembagaan Komisi Yudisial. Komisi Yudisial terdiri dari 7 anggota sudah termasuk 2 pimpinan (Ketua dan Wakil Ketua). Adapun 5 (lima) anggota yang lain menjadi koordinator dari bidang yang ditentukan Komisi Yudisial yaitu Koordinator Bidang Pengawasan Kehormatan, Keluhuran Martabat, dan Perilaku Hakim⁷, Koordinator Bidang Seleksi Hakim Agung dan Penilaian Prestasi Hakim, Koordinator Bidang Pengembangan Sumber Daya Manusia, Koordinator Bidang Hubungan Antar Lembaga, dan Koordinator Bidang Pelayanan Masyarakat. Anggota Komisi Yudisial dalam menjalankan wewenang dan tugas dibantu Sekretariat Jenderal dalam menjalankan fungsi administratif.

Sejak awal berdiri anggota Komisi Yudisial sudah meletakkan paradigma kerja dengan memperkuat jaringan kerja (*networking*). Mengingat pengawasan hakim dilakukan terhadap lebih dari 6.385 hakim yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia.⁸ Kondisi kelembagaan seperti ini akan sulit untuk melaksanakan

⁴ Undang Undang Dasar 1945 amandemen ketiga dalam Pasa 24B mencantumkan secara jelas ketentuan mengenai Komisi Yudisial

⁵ Terbitnya sejumlah undang-undang (UU No.49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum), peradilan agama (UU No.50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 7 Tahun 1989 Peradilan Agama), dan peradilan tata usaha negara (UU No.51 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara) mengatur ketentuan mengenai keterlibatan Komisi Yudisial dalam seleksi hakim bersama-sama Mahkamah Agung, selain pengangkatan hakim agung

⁶ wewenang pengawasan hakim untuk selanjutnya dalam studi ini disebut dengan peran pengawasan hakim. Komisi Yudisial mengawasi hakim agar perilaku hakim menjadi baik (*good conduct*). Hal ini dapat menjadi simbol mengenai pentingnya infra struktur sistem etika perilaku (*good conduct*) dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945

⁷ bidang ini dalam praktik sehari-hari disebut dengan bidang pengawasan hakim yang menjalankan **peran utama** Komisi Yudisial dalam pengawasan hakim

⁸ Mengenai jumlah hakim yang bertugas di badan peradilan hingga kini Komisi Yudisial belum mempunyai *database*. Sementara ini hanya berdasarkan sumber dari Ikatan Hakim Seluruh Indonesia (IKAHI) jumlah hakim mencapai 6.178 orang. Sedangkan berdasarkan Laporan

wewenang dan tugas Komisi Yudisial jika tidak diiringi dengan penguatan institusional. Salah satu hal yang dapat mendukung penguatan institusional Komisi Yudisial bekerja sama dan bersinergi dengan masyarakat sipil. Langkah yang ditempuh Komisi Yudisial dalam konteks pengawasan hakim adalah dengan menggalang jaringan kerja dengan semua elemen masyarakat. Jaringan kerja ini merupakan kepanjangan tangan Komisi Yudisial dalam melaksanakan beberapa tugas Komisi Yudisial. Jaringan kerja meliputi perguruan tinggi (kampus), *Non-Governmental Organization* (NGO) atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Organisasi Masyarakat (Ormas), dan Organisasi Kemasyarakatan dan Pemuda (OKP) serta pers. Pada awalnya jaringan kerja dibentuk untuk membantu sosialisasi eksistensi kelembagaan namun pada perkembangan selanjutnya banyak yang dapat dilakukan oleh jaringan kerja Komisi Yudisial terutama dalam pengawasan hakim. Namun dukungan jaringan kerja ini tidak akan optimal ketika kemampuan dan penguatan jaringan kerja tidak dilakukan sesuai kebutuhan dan dikembangkan oleh Komisi Yudisial.

Baldassari dan Diani (2007) mendefinisikan jaringan kerja sebagai jaringan dari kolaborasi dan keanggotaan yang bersinergi antar organisasi yang berkolaborasi yang secara formal independen dan terpisah dari negara, yang bertindak secara kolektif dan untuk kepentingan publik. Terkait ini tidak sedikit pengamat yang memunculkan konsep mengenai struktur jaringan dari masyarakat sipil (Cohen dan Arato 1992; Diamond 1994; Edwards dkk. 2001) yang membawa perubahan dalam pelaksanaan pemerintahan atau lembaga negara. Pengalaman di Eropa Timur (Hall, 1995) menunjukkan bahwa terdapat peran positif masyarakat sipil selama transisi Eropa Timur dari otoritarianisme menuju demokrasi. Bahkan di Amerika Latin, Nonan-Ferrell (2004) menggarisbawahi bagaimana masyarakat sipil berkontribusi pada mekanisme untuk mengontrol dan mengawasi kekuasaan pemerintah. Sebuah hubungan positif antara aksi masyarakat sipil dan tata pemerintahan yang baik mengemuka dari sejumlah teoritis maupun praktisi (Osborne & Gabler, 1992; Hyden, Court, & Mease, 2004; Roy, 2007). Dalam banyak tulisan disebutkan bahwa masyarakat sipil terdiri dari dimensi yang sangat

Tahunan Mahkamah Agung jumlah hakim sebanyak 6.385 orang (Pusat Data Peradilan & Bappenas, 2010: 56)

bervariasi seperti jaringan sosial dan sumber-sumber daya, institusi komunitas, ikatan asosiasi, desentralisasi, pluralisasi dan sebagainya. Salah satu pelopornya Uphoff (1986) yang mendeskripsikan melalui studi kasus bagaimana jaringan sosial berpengaruh terhadap pemerintahan.

Berdasarkan pemaparan diatas studi ini ingin mencoba mengelaborasi sejumlah isu yang muncul berkenaan dengan penguatan peran pengawasan hakim dari Komisi Yudisial melalui (kerja sama dengan) *civil society* dan peran apa dan bagaimana masyarakat sipil dapat menyumbang. *Civil society* (masyarakat sipil) yang dimaksudkan disini yang terkait erat dalam penguatan Komisi Yudisial adalah NGO atau LSM dan perguruan tinggi.⁹ NGO adalah pihak yang mempunyai pengalaman dan intensif melakukan pemantauan terhadap hakim dan pengadilan. Sedangkan kalangan perguruan tinggi atau akademisi adalah pihak yang kompeten dalam melakukan penelitian baik penelitian putusan pengadilan maupun isu-isu yang terkait dengan hakim dan pengadilan. Studi ini akan memfokuskan pada peran pengawasan terhadap hakim yang dilakukan Komisi Yudisial pada tahun 2009.

1.2. Permasalahan Penelitian

Kebanyakan studi mengenai Komisi Yudisial yang ada selama ini adalah berfokus pada sisi teknis yuridis dan ketatanegaraan atau tinjauan hukum. Masih terbatas studi yang mengulas Komisi Yudisial dengan pendekatan sosiologi dan organisasi.

Keberadaan Komisi Yudisial memerlukan kerja sama tertentu dengan organisasi masyarakat sipil. Dalam hal kerja sama ini terjadi pengembangan pola-pola interaksi dan dinamika tertentu antara komisi dan organisasi masyarakat sipil yang akan mempengaruhi penguatan dan kinerja komisi. Komisi Yudisial sejak awal menyadari kelemahan institusional dan kewenangan dalam pengawasan

⁹ dalam penelitian ini akan menitikberatkan pada NGO mengingat peran kampus masih terbatas pada penelitian putusan dan lokakarya pengembangan kapasitas hakim meskipun tidak menutup kemungkinan pembahasan mengenai perguruan tinggi tetap muncul.

hakim sehingga perlu melakukan kerjasama sekaligus melibatkan partisipasi masyarakat sipil seluas-luasnya dalam pengawasan hakim.

1.3. Pertanyaan Penelitian

Pertanyaan pokok (*grand tour question*) penelitian ini adalah:

Bagaimana interaksi Komisi Yudisial dengan organisasi masyarakat sipil berpengaruh pada proses penguatan dan kinerja Komisi Yudisial?

Pertanyaan diatas diturunkan dalam pertanyaan penelitian (*mini tour question*) sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan dan implementasi kerja sama Komisi Yudisial dengan organisasi masyarakat sipil dalam penguatan peran pengawasan hakim?
2. Bagaimana pengaruh interaksi terhadap dinamika di dalam organisasi Komisi Yudisial sendiri?
3. Bagaimana pengaruh interaksi atas kinerja Komisi Yudisial dalam pengawasan hakim?

1.4. Tujuan Penelitian

Merujuk pada sejumlah rumusan pertanyaan di atas, maka tujuan pokok penelitian ini adalah untuk mengkaji:

1. Mengetahui proses penguatan peran Komisi Yudisial dalam pengawasan hakim melalui kerjasama dengan masyarakat sipil;
2. Mengetahui koordinasi kerja-kerja Komisi Yudisial dalam melakukan peran pengawasan hakim;
3. Mengetahui pengaruh atau perubahan Komisi Yudisial dan sinerjitas antara Komisi Yudisial dan masyarakat sipil dalam pengawasan hakim.

1.5. Signifikansi Penelitian

Secara empiris, penelitian ini memiliki arti penting bagi upaya penggalian bentuk penguatan lembaga negara melalui kerjasama dengan masyarakat sipil. Sejumlah penelitian terdahulu ditemukan bahwa masyarakat sipil memiliki pengaruh positif dalam pembangunan demokrasi dan reformasi kelembagaan dan kinerja aparatur negara di Indonesia.¹⁰ Adapun signifikansi penelitian ini sebagai berikut:

1.5.1. Signifikansi teoritis

Penelitian ini diharapkan memberi kontribusi ilmiah dalam kerangka memperkuat kajian mengenai penguatan dan perubahan dari organisasi atau lembaga negara melalui kerja sama dengan masyarakat sipil.

1.5.2. Signifikansi praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan:

Pertama, memberikan rekomendasi pada berbagai pihak dan institusi dalam rangka pemecahan masalah-masalah organisasi atau lembaga negara dengan masyarakat sipil;

Kedua, hasil-hasil dari penelitian ini dapat dimanfaatkan bagi peneliti selanjutnya dalam merumuskan studi organisasi atau lembaga negara berkaitan dengan proses dan dinamika lembaga negara dan masyarakat sipil.

Ketiga, terkait dengan reformasi hukum dan peradilan menjadi salah satu agenda utama reformasi peradilan maka manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah memberikan masukan dan kritik terhadap eksistensi Komisi Yudisial

¹⁰ Beberapa penelitian antara lain Bratton, 1994, *Civil Society and Political Transition in Africa*, IDR Report Volume 11, Number 6; Buchori, 2004, Peta Permasalahan LSM, LSM Menyuarakan Nurani Menggapai Kesetaraan; Budiman, 1990, *State and Civil Society in Indonesia*; Cohen, Jean L. & Andrew Arato, 1992, *Civil Society and Political Theory*; Cula, 1999, *Masyarakat Madani: Pemikiran, Teori, dan Relevansinya dengan Cita-cita Reformasi*; Cula, 2006, *Rekonstruksi Civil Society: Wacana dan Aksi Ornop di Indonesia*; Fakih, 2004 *Masyarakat Sipil untuk Transformasi Sosial Pergolakan Ideologi LSM*; Suharko, 2005, *Merajut Demokrasi: Hubungan NGO, Pemerintah, dan Pengembangan Tata Pemerintahan Demokratis (1966 – 2001)*; Yusron (2009) *Elite Lokal dan Civil Society: Kediri di Tengah Demokratisasi*.

terkait sejauh mana penguatan peran Komisi Yudisial dalam pengawasan hakim baik secara internal maupun eksternal terutama dengan masyarakat sipil.

1.6. Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini akan memiliki sejumlah keterbatasan, baik secara teknis maupun metodologis. Adapun potensi keterbatasan yang dimaksud, antara lain: *pertama*, dukungan pembiayaan yang relatif terbatas dan alokasi waktu pengumpulan data (informasi) lapangan yang relatif singkat; *kedua*, ketersediaan waktu informan penelitian dalam memberikan informasi secara lengkap dan kesulitan untuk menemui informan untuk berbicara dan/ atau bertemu dan secara lepas/terbuka mengingat kesibukan informan; *ketiga*, pada tahap pendalaman informasi mengenai proses penguatan Komisi Yudisial dan dampak balik terhadap masyarakat sipil, Komisi Yudisial sedang dalam proses penguatan internal (*capacity building*) yang belum selesai.; *keempat*, **bias peneliti**. Peneliti sebagai bagian dari Komisi Yudisial, saat ini menjabat Staf Khusus Komunikasi Publik (2007 – 2010), yang mempunyai peran dalam pengembangan dan penguatan jaringan kerja Komisi Yudisial.