

# KEBIJAKAN REFORMASI HUKUM

*Suatu Rekomendasi Jilid 1 & 2*

**KHN**

Komisi Hukum Nasional  
Republik Indonesia



# KEBIJAKAN REFORMASI HUKUM

*Suatu Rekomendasi Jilid 1 & 2*

**KOMIS HUKUM NASIONAL**  
*Bertekad untuk Turut Mendorong  
Reformasi Hukum di Indonesia*

# **KEBIJAKAN REFORMASI HUKUM**

*Suatu Rekomendasi Jilid 1 & 2*

**Perpustakaan Nasional RI : Katalog Dalam Terbitan (KTD)**

Jakarta: Komisi Hukum Nasional RI

Cetakan Pertama : Jilid 1, Desember 2003, Jilid 2, Desember 2008

**Cetakan Kedua : Desember 2010**

Jl. Diponegoro 64

Jakarta Pusat 10310

Website: [Http://www.komisihukum.go.id](http://www.komisihukum.go.id)

**ISBN .....**

**Tim Penerbitan :**

Mohammad Saihu

Agus Surono

Farakh

**Hak cipta dilindungi undang-undang  
Diterbitkan oleh Komisi Hukum Nasional RI**

**Pengutipan, pengalihbahasaan dan penggandaan (copy)  
Isi buku ini demi pembaruan hukum diperkenankan  
Dengan menyebutkan sumbernya.**

**\* tidak untuk dijual \***

# DAFTAR ISI

Daftar Isi .....	v
Pengantar Penerbit .....	vii

## **KEBIJAKAN REFORMASI HUKUM**

### *Suatu Rekomendasi - 1*

#### **Bagian Pertama : Upaya Membangun Birokrasi Pemerintah Berlandaskan Prinsip *Good Governance* .....**

1

Rekomendasi 1 : Meningkatkan Peran Biro Hukum Pemerintah.....	3
Rekomendasi 2 : Akses Publik Ke Informasi Hukum.....	11
Rekomendasi 3 : Prosedur Penyampaian Keluhan Publik.....	19
Rekomendasi 4 : Optimalisasi Peranan Hukum Dalam Restrukturisasi Utang Perusahaan.....	27

#### **Bagian Kedua : Upaya Membangun Lembaga Legislatif Yang Aspiratif Dan Berwibawa.....**

35

Rekomendasi 5 : Pelayanan Riset Di Bidang Legislatif .....	37
Rekomendasi 6 : Dengar Pendapat Umum.....	45
Rekomendasi 7 : Program Legislasi Nasional (Prolegnas).....	51

#### **Bagian Ketiga : Upaya Membangun Lembaga Peradilan Yang Menjujung Supremasi Hukum Yang Berkeadilan.....**

59

Rekomendasi 8 : Pembentukan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi .....	61
Rekomendasi 9 : Rekrutmen Dan Karir Hakim .....	69
Rekomendasi 10 : Pembentukan Lembaga Pengawasan Sistem Peradilan Terpadu .....	77
Rekomendasi 11 : Akses Ke Peradilan .....	85
Rekomendasi 12 : Pengadilan Niaga .....	93

#### **Bagian Keempat : Upaya Membangun Profesi Hukum Yang Berkualitas Dan Berintegritas.....**

103

Rekomendasi 13 : Standar Disiplin Profesi.....	105
Rekomendasi 14 : Standar Pengujian Profesi Hukum.....	113

# KEBIJAKAN REFORMASI HUKUM

## *Suatu Rekomendasi - 2*

<b>Bagian Pertama : Desain Pembangunan Hukum .....</b>	<b>119</b>
1. Implikasi Amendemen UUD 1945 terhadap Perencanaan Pembangunan Hukum.....	121
2. Program Hukum di Daerah Pasca-Pilkada Langsung .....	131
3. Pembentukan Pengadilan-pengadilan Khusus.....	137
<b>Bagian Kedua : Memberantas Korupsi dan Pencucian Uang</b>	<b>149</b>
4. Menyederhanakan Penanganan Perkara Korupsi .....	151
5. Supervisi KPK dalam Pemberantasan Korupsi .....	161
6. Tindak Lanjut Laporan BPK oleh DPR dan Pemberantasan Korupsi .....	171
7. Penggunaan Hukum Perdata untuk Memulihkan Kerugian Negara Akibat Korupsi .....	181
8. Penanganan Tindak Pidana Pencucian Uang .....	191
<b>Bagian Ketiga : Akuntabilitas Lembaga Penegak Hukum dan Advokat .....</b>	<b>201</b>
9. Penyalahgunaan Wewenang Polisi dan Jaksa dalam Peradilan Pidana .....	203
10. Transparansi dan Akuntabilitas Pengawasan Jaksa.....	215
11. Pengawasan terhadap KPK .....	225
12. Pelanggaran Kode Etik Advokat: Mekanisme Pengaduan dan Penyelesaiannya.....	235
<b>Bagian Keempat : Profesi Hukum dan Pendidikan Tinggi Hukum .....</b>	<b>245</b>
13. Standar Minimum Profesi Polisi .....	247
14. Standar Minimum Profesi Jaksa .....	257
15. Perekrutan Calon Jaksa .....	265
16. Sistem Pendidikan dan Pelatihan Jaksa .....	273
17. Perekrutan Hakim Adhoc Pengadilan Niaga (NB: dana IMF) .....	281
18. Pendidikan dan Pelatihan Hakim .....	289
19. Pendidikan Profesi Advokat.....	301
20. Reformasi dan Reorientasi Pendidikan Tinggi Hukum .....	315

# PENGANTAR PENERBIT

**B**uku "KEBIJAKAN REFORMASI HUKUM (Suatu Rekomendasi) Jilid 1 & 2 adalah gabungan dari 2 (dua) buku yang telah diterbitkan KHN, berisi topik-topik rekomendasi KHN bagi pembaruan hukum di Indonesia yang dihasilkan pada tiap tahun anggaran dan diterbitkan pada waktu yang berbeda.

- 1) Buku "KEBIJAKAN REFORMASI HUKUM (Suatu Rekomendasi) Jilid 1. Terbit pada Tahun 2003, berisi 14 topik rekomendasi KHN, dihasilkan pada Tahun 2000 - 2003
- 2) Buku "KEBIJAKAN REFORMASI HUKUM (Suatu Rekomendasi) Jilid 2. Terbit pada tahun 2008, berisi 20 topik rekomendasi KHN, dihasilkan pada Tahun 2004 - 2008

Tidak ada perubahan isi pada buku gabungan ini (terutama pada topik-topik rekomendasi). Alasan penerbitan; pertama, karena buku terdahulu persediannya sudah habis. Kedua, KHN tetap perlu untuk terus memperluas sosialisasi atas rekomendasi-rekomendasi yang disajikan dalam buku Jilid 1 & 2 karena dinilai masih aktual, relevan dan urgen untuk wacana program pembaruan hukum.

34 topik rekomendasi yang tergabung dalam buku Jilid 1 & 2, merupakan hasil kajian komprehensif, disusun melalui proses bottom up, dan berisi rekomendasi kebijakan terhadap pentingnya pelaksanaan reformasi di lembaga yudikatif, lembaga legislatif, lembaga eksekutif, dan reformasi pada organisasi profesi advokat.

KHN berharap buku ini dapat bermanfaat dan bagi upaya mendorong percepatan program reformasi hukum di Indonesia.

Jakarta, Desember 2010

**Komisi Hukum Nasional  
Republik Indonesia**





**BAGIAN  
PERTAMA :**

**UPAYA MEMBANGUN BIROKRASI  
PEMERINTAH BERLANDASKAN  
PRINSIP GOOD GOVERNANCE**



# REKOMENDASI 1: MENINGKATKAN PERAN BIRO HUKUM PEMERINTAH

## Latar Belakang

Reformasi hukum nasional bertujuan untuk mewujudkan sistem pemerintahan agar lebih baik, transparan dan tanggap terhadap peran publik dalam pengambilan keputusan atau kebijakan. Agenda pembangunan nasional yang dituangkan dalam Undang-undang Nomor 25 tahun 2000 tentang program Pembangunan Nasional (Propenas) telah merumuskan visi bangsa Indonesia masa depan dan dua belas misi yang menjadi sasaran pembangunan. Misi yang berkenaan dengan hukum terdapat dalam misi kelima: *“Terwujudnya sistem hukum nasional yang menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak asasi manusia berlandaskan keadilan dan kebenaran”*. Misi ini berkaitan dengan misi kesepuluh yang berbunyi *“Terwujudnya aparatur negara yang berfungsi melayani masyarakat, profesional, berdaya guna, produktif, transparan, dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.”*

Biro hukum pemerintah merupakan bagian penting dari sistem birokrasi pelayanan publik di mana hampir semua departemen atau instansi pemerintah memilikinya. Biro hukum harus mampu memberikan sumbangan positif dalam hal perancangan peraturan, penegakkan hukum, keterbukaan dalam proses kebijakan publik, dan perencanaan hukum sesuai kebutuhan lembaganya. Oleh karena itu, upaya peningkatan peran biro hukum sangat mendesak dan selaras dengan agenda reformasi nasional dalam pembangunan bidang hukum.

Dalam kaitan ini, perlu dilakukan upaya penggalian terhadap kebutuhan yang sesungguhnya oleh biro hukum tersebut agar dapat meningkatkan peranannya. Tugas dan fungsi biro hukum tidak sebatas fungsi staf yang bertugas melayani atasannya, namun setidaknya terlibat dalam pembuatan rancangan peraturan perundang-undangan yang menjadi wewenangnya. Pada umumnya biro hukum tidak memiliki sumberdaya manusia yang memadai dan memiliki keahlian dibidang hukum yang mampu memenuhi tuntutan ideal.

## Permasalahan

Hasil penelitian tahun 1997 tentang reformasi hukum di Indonesia yang dilakukan oleh badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bap-penas) telah memberikan gambaran bahwa biro hukum mempunyai fungsi yang bersifat umum yang tidak hanya bidang perancangan peraturan

perundangan.<sup>1</sup> Fungsi tersebut mencakup: perencanaan hukum; dokumentasi dan informasi hukum; pengkajian dan penelitian hukum; penyusunan rancangan akademik peraturan perundang-undangan; penyusunan rancangan akademik perundang-undangan, penyusunan peraturan undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, keputusan dan instruksi menteri, termasuk membantu menteri dalam pembahasan rancangan undang-undang di DPR; dan konsultasi hukum, bantuan hukum, dan penyebarluasan peraturan perundang-undangan atau program penyuluhan hukum. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa biro hukum tidak didayagunakan untuk melakukan kajian-kajian perencanaan dan perumusan peraturan perundangan yang terkait dengan tugas departemennya.

Secara umum biro hukum memiliki tugas dalam dua bidang penting, yaitu: penyusunan peraturan perundang-undangan dan sebagai *in-house lawyer*. Tugas pertama biro hukum dimaksudkan untuk turut terlibat dan mempunyai kewenangan dan tanggung jawab dalam proses penyusunan peraturan yang melibatkan instansinya. Sedangkan sebagai *in-house lawyer* biro hukum mempunyai kewenangan dan bertindak sebagai penyusun kontrak yang melibatkan aktivitas instansi dan mampu memberikan pendapat hukum kepada menteri.

Seharusnya biro hukum berpartisipasi secara aktif dalam proses legislasi tersebut. Kenyataan biro hukum masih bersikap pasif. Biro hukum hanya menunggu instruksi bidang teknis, dan materinya berasal dari Menteri. Contoh lain yang dapat diambil adalah penyusunan produk produk bagian departemen yang lebih banyak didominasi oleh departemen teknis. Akibatnya kebijakan tersebut tidak memiliki pertimbangan hukum yang tepat. Ada dua kemungkinan yang menyebabkan hal tersebut, yaitu partisipasi biro hukum yang pasif dan rendahnya kemampuan biro hukum sebagai *in-house lawyer*.

Peran biro hukum menjadi sangat penting dalam perancangan peraturan perundangan yang berkaitan dengan tugas departemennya karena setiap departemen atau lembaga dapat mengambil prakarsa untuk menyiapkan Rancangan Undang-undang dan rancangan peraturan pemerintah sepanjang menyangkut bidang tugasnya. Hal ini sebagaimana dalam Keputusan Presiden Nomor 188/1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden. Dalam aturan baru ini terdapat ketentuan mengenai kedudukan dan fungsi biro hukum dalam proses perancangan peraturan perundangan. Pasal 10 Keputusan Presiden Nomor 188/1998 tentang tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang berbunyi bahwa kepala biro hukum atau kepala satuan

---

<sup>1</sup> Ali Budiardjo, Reksodiputro (ABNR) dan Moctar (MKK), reformasi HKM di Indonesia Lihat Cyber Consult, hal. 63 (2000)

yang menyelenggarakan fungsi di bidang perundang-undangan secara fungsional bertindak sebagai sekretaris.

Pada dasarnya peraturan tentang kedudukan biro hukum menegaskan bahwa dalam perancangan peraturan, biro hukum mempunyai peran sebagai sekretaris dalam panitia yang terdiri dari departemen dan lembaga yang akan mengajukan rancangan peraturan. Dalam kepanitiaan tersebut biro hukum melakukan kegiatan penyusunan perancangan secara teknis, namun hanya menjalankan fungsi pendukung dalam perancangan peraturan. Kedudukan dan fungsi biro hukum di bidang legislasi tidak mengalami perubahan mendasar, antara ketentuan dalam Inpres Nomor 15 tahun 1970 tentang Tata cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang dan Rancangan peraturan Pemerintah dengan Keputusan Presiden 188 tahun 1998 tentang tatacara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang. Di sisi lain, tidak ditemukan peraturan setingkat Undang-undang yang mengatur tentang tatacara penyusunan peraturan perundangan yang mencakup semua produk hukum. Penelitian menyatakan bahwa secara umum biro hukum tidak menjalankan fungsinya secara optimal karena beberapa kondisi seperti struktur organisasi dan mekanisme kerja, kemampuan sumber daya manusia, fasilitas dan tingkat keterampilan dan keahlian. Namun, tidak semua biro hukum memiliki kinerja yang rendah.

Beberapa fungsi juga dijalankan namun tidak sesuai dengan tugas pokok dalam bidang hukum antara lain fungsi ketatausahaan dan kerumahtanggaan, hubungan masyarakat dan organisasi dan tata laksana. Misalnya, Departemen Pendidikan Nasional menggabungkan biro hukum dengan bagian hubungan masyarakat (humas), dan biro hukum di Departemen Luar Negeri digabungkan dengan organisasi. Biro hukum di tingkat propinsi, misalnya biro hukum Pemerintah Propinsi Sulawesi Selatan digabungkan dengan Organisasi, di Propinsi Bali digabungkan dengan hak asasi manusia. Di tingkat kabupaten/kota, dinamakan bagian hukum, dan hanya di Kota Malang bagian hukumnya digabung dengan perundang-undangan. Hal ini berdampak pada tidak maksimalnya tugas biro hukum karena adanya bidang lain yang menjadi tugasnya.

Penyiapan materi untuk rancangan produk hukum, penyusunan rancangan dan pengkoordinasian penyusunan peraturan perundang-undangan, telah dijalankan oleh biro hukum di tingkat departemen, namun masih dirasakan kurang maksimal. Dengan kedudukan biro hukum yang subordinat, peran dan tanggung jawab biro hukum semakin menjadi kurang penting. Misalnya dalam negosiasi kontrak untuk kepentingan instansi, tim teknis lebih terlibat daripada biro hukum. Namun, beberapa departemen mendudukan biro hukum sebagai tim penyusun rencana peraturan dengan memberikan pertimbangan materi hukumnya. Tidak semua biro hukum di tingkat propinsi menyiapkan bahan dan koordinasi

dalam perumusan produk hukum, ada yang hanya menyiapkan bahan pertimbangan produk hukum tetapi tidak mengkoordinasikan pembuatan produk hukum, atau hanya melakukan koordinasi perumusan produk hukum saja. Di tingkat kota atau kabupaten, biro hukum menyiapkan materi rancangan produk hukum atau bahkan membuat naskah akademik rancangan produk hukum sekaligus melakukan koordinasi pembuatan rancangan produk hukum. Akibat rendahnya keterlibatan biro hukum, kontrak yang dibuat banyak mengandung kelemahan.

Keterlibatan masyarakat dalam fungsi legislasi biro hukum masih terbatas pada kelompok tertentu seperti para pakar, tokoh masyarakat, kelompok formal dan politik. Hal ini terjadi karena nyaris tidak ada transparansi atau keterbukaan kepada masyarakat secara umum, tetapi hanya untuk kelompok tertentu. Keterlibatan seluruh masyarakat dianggap dapat menghambat tugas biro hukum karena hanya akan mengganggu kepentingan biro hukum. Baik di tingkat pusat maupun daerah biro hukum hanya mengundang kelompok tertentu dalam masyarakat untuk terlibat dalam proses legislasi. Beberapa biro hukum baru akan melibatkan masyarakat bila peraturan tersebut menyangkut kehidupan masyarakat, bahkan masih ada biro hukum yang tidak melibatkan masyarakat sama sekali dalam penyusunan legislasinya.

Bidang dokumentasi dan publikasi hukum yang juga merupakan tugas pokok dan fungsi dari biro hukum tidak sepenuhnya tersedia dalam bentuk pelayanan informasi hukum kepada masyarakat baik melalui *website* ataupun kunjungan langsung. Pada umumnya biro hukum menyediakan informasi hanya untuk kepentingan internal, namun bila masyarakat membutuhkan dapat meminta kepada biro hukum yang bersangkutan. Bentuk pemberian informasi kepada masyarakat juga melalui penyuluhan hukum dan sosialisasi.

Kondisi tersebut menggambarkan bahwa masyarakat masih mengalami kesulitan dalam mengakses informasi yang seharusnya disediakan oleh biro hukum. Akses informasi ini penting terutama untuk menegakkan kontrol masyarakat terhadap pemerintah. Terkait dengan kontrol ini, ternyata biro hukum belum diberdayakan untuk menampung dan menangani serta menyelesaikan keluhan masyarakat. Fungsi ini relevan dengan prinsip keterbukaan yang dijamin dalam Rancangan Undang-undang Kebebasan Memperoleh Informasi (RUU-KMIP). Kesulitan yang dihadapi dalam hal ini adalah bahwa biro hukum bukanlah lembaga atau unit yang menangani keluhan dan tidak untuk menyelesaikan permasalahan yang ditimbulkan oleh instansi yang bersangkutan. Kewenangan tersebut berada pada pimpinan tertinggi dari instansi.

Kinerja biro hukum tidak terlepas dari sumber daya manusia. Sumber daya manusia ini terkait dengan aspek pendidikan, orientasi

pelatihan, sistem rekrutmen, pengalaman kerja, sistem mutasi, kemampuan dalam menggunakan sarana dan prasarana, budaya dan etos kerja, dan kemampuan memahami perkembangan global. Sumber daya manusia biro hukum dari aspek pendidikan, dirasakan kurang kualitatif, yaitu kurang memenuhi kompetensi akademik, kompetensi kompetensi pengembangan nilai dan sikap, dan kompetensi menghadapi perubahan baik lokal, nasional maupun global. Di tingkat departemen, jumlah lulusan S-1 hukum tidak berbanding jauh dengan lulusan S-1 non-hukum dan masih sedikit jumlah dari lulusan S-2 hukum. Jumlah tersebut masih dirasakan kurang signifikan untuk meningkatkan kinerja biro hukum. Sementara di tingkat propinsi, jumlah lulusan S-1 hukum di biro hukum kurang dari setengah jumlah pegawai, dan lulusan S-2 hukum menunjukkan jumlah yang sangat kecil. Di tingkat kota atau kabupaten, kondisi lulusan S-1 hukum dan S-2 hukum hampir serupa dengan tingkat propinsi. Secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa jumlah lulusan hukum yang bekerja dalam biro hukum kurang signifikan.

Biro hukum ternyata lebih banyak menekankan pada pelatihan yang diperlukan untuk persyaratan administratif untuk tujuan kenaikan pangkat dan jabatan, bukan ditujukan untuk peningkatan kemampuan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Selain itu, inisiatif pelatihan lebih banyak dari instansi lain sehingga pelatihan biro hukum bersifat pasif. Satu hal penting lagi adalah tidak adanya sistem evaluasi dan kelanjutan dari hasil pelatihan yang diikuti. Jumlah orientasi pelatihan mengenai tugas pokok dan fungsi biro hukum pada tingkat departemen tidak terlalu besar, begitu pula di tingkat propinsi dan kabupaten/kota. Mengenai pelatihan untuk menunjang tugas pokok dan fungsi di tingkat departemen hanya satu yang menunjukkan angka tinggi yaitu 80%. Sejumlah biro hukum departemen mendapatkan nilai rendah bahkan ada yang tidak mendapatkan nilai sama sekali. Di tingkat propinsi, masih menunjukkan rendahnya pelatihan untuk menunjang tugas pokok dan fungsi biro hukum. Sementara di tingkat kota/kabupaten sejumlah biro hukum dengan tingkat orientasi pelatihan yang menunjang tugas pokok dan fungsi biro hukum masih dinilai rendah. Sedangkan orientasi pelatihan untuk kenaikan jabatan, di tingkat departemen masih menunjukkan angka yang tinggi yaitu 66,67%, sementara di tingkat propinsi dan kabupaten/kota, tingkat orientasi pelatihan untuk kenaikan jabatan cukup tinggi yaitu 50%. Dari data yang diperoleh tersebut, ternyata pelatihan yang diikuti oleh biro hukum bervariasi secara kuantitatif.

Hampir semua biro hukum dan bagian hukum menggunakan sistem yang sentralistis untuk rekrutmen dan mutasi, yaitu tidak mempunyai wewenang untuk menentukan, merencanakan, mengusulkan, menolak, melakukan seleksi calon pegawai, kecuali di Departemen Luar Negeri

dimana biro hukumnya mempunyai hak untuk mengusulkan kualifikasi dan kuantitas calon pegawai. Mutasi ke biro atau bagian hukum dianggap sebagai hukuman kecuali di Departemen Luar Negeri, Departemen Pertahanan dan Departemen Pendidikan Nasional dimana sistem mutasi dilakukan secara terencana dengan memperhatikan usulan dari biro atau bagian hukum.

Sistem mutasi ini berdampak pada etos dan budaya kerja yang ada dedikasi, tanggung jawab, disiplin, kualitas kerja, jangka waktu dalam menyelesaikan pekerjaan, kehadiran dan sikap kooperatif. Sumber daya manusia biro dan bagian hukum juga dipengaruhi aspek pengalaman pekerjaan/jabatan. Pengalaman pekerjaan lebih berorientasi pada pangkat administrasi bahkan lebih sering dianggap sebagai hukuman. Walaupun demikian, terdapat biro hukum yang mempertimbangkan sistem prestasi dan karir yang menjadi ukuran tingkat dan kualifikasi pendidikan dengan aspek pengalaman pekerjaan/jabatan memiliki orientasi profesionalisme.

Kemampuan sumber daya manusia dalam menggunakan sarana dan prasarana untuk mengakses perkembangan global dirasakan masih rendah ditambah dengan minimnya sarana dan prasarana yang pendukung. Kemampuan dalam hal ini sangat penting mengingat biro hukum harus mampu menanggapi permasalahan-permasalahan hukum yang terjadi terutama yang menyangkut instansinya, kecuali di Departemen Luar Negeri dan Departemen Pertahanan yang telah menunjukkan kemampuan yang bagus.

Dapat dikatakan bahwa biro hukum masih menunjukkan kinerja yang kurang optimal meskipun tidak semuanya demikian. Berbagai kondisi tersebut dapat pula disebabkan karena peran biro hukum dianggap kurang penting bagi instansinya sehingga baik kapasitas maupun kualitas pekerjaan yang ditangani pun tidak terlalu penting.

### **Rekomendasi 1 (R-1)**

Beberapa isu strategis biro hukum perlu untuk segera dibenahi guna meningkatkan kinerja dan peranannya terutama dalam reformasi hukum. Berangkat dari kedudukan biro hukum dan bagian hukum dalam organisasi pemerintah di pusat dan daerah, langkah yang dapat diambil adalah merevisi keputusan presiden yang mengatur kedudukan dan kewenangan biro hukum terutama mengenai hal yang menyangkut tugas pokok dan fungsinya. Kewenangan tersebut haruslah kewenangan yang sifatnya lebih substansial, yakni penting dalam proses legislasi yang melibatkan biro hukum. Kewenangan substansial tersebut adalah dalam hal keterlibatan penuh dalam penyusunan peraturan, penyediaan informasi dan koordinasi jaringan dokumentasi dan informasi hukum,

dan sebagai pintu bagi penyampaian keluhan yang ditujukan bagi kinerja biro hukum. Pertimbangan atas rekomendasi ini adalah bahwa tidaklah mungkin mengubah kedudukan biro hukum menjadi suatu unit yang langsung berada di bawah menteri atau menjadikannya sebagai suatu badan.

Peningkatan kewenangan tersebut berkaitan dengan Keputusan Presiden Nomor 188 tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang dimana biro hukum harus mendapat porsi yang lebih signifikan dalam penyusunan peraturan perundangan. Peran minimal yang harus diakomodir adalah sebagai legal drafter dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Peran biro hukum terutama dalam reformasi hukum harus menempati posisi strategis sebagai ujung tombak lembaga dalam perancangan peraturan perundang-undangan. Untuk itu biro hukum harus terlibat secara penuh dalam penyusunan peraturan perundang-undangan sejak penyusunan draft rancangan, hingga tahap sosialisasi.

Tugas lain yang berkaitan dengan dengan legislasi adalah dokumentasi dan informasi. Tugas ini juga diperkuat dengan adanya Keputusan Presiden Nomor 99 tahun 1999 tentang jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional yang mengatur bahwa koordinasi dokumentasi dan informasi hukum dilakukan oleh badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Bila melihat ketentuan ini maka biro hukum dan bagian hukum menjadi bagian dari jaringan dokumentasi dan informasi hukum. Tugas ini perlu dioptimalkan dengan terlebih dahulu melakukan pembenahan sistem dokumentasi dan informasi hukum. Pembenahan ini tidak hanya penting bagi masyarakat tetapi juga bagi instansi yang bersangkutan agar memudahkan pencarian materi perundang-undangan terutama ketika akan disusun suatu produk hukum.

Koordinasi antar-biro hukum dan bagian hukum baik di tingkat pusat maupun daerah dalam sistem jaringan dokumentasi dan informasi hukum. Sebagai bagian dari sistem tersebut, harus ada koordinasi yang baik dalam penyediaan informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat. Biro hukum harus dapat menjadi pintu informasi bagi masyarakat untuk mencari dan menemukan informasi yang dibutuhkan.

Agar peran biro hukum benar-benar berfungsi, baik dalam kapasitas dan kualitas, maka biro hukum harus dibebaskan dari bidang-bidang lain di luar hukum. Dengan demikian, biro hukum dapat lebih memfokuskan diri pada upaya mencapai reformasi hukum. Hal ini pun tidak terlepas dari koordinasi dengan bidang lain untuk saling menunjang tugas dan kerja instansi yang bersangkutan.

Peningkatan peran biro hukum tidak terlepas dari peningkatan sumber daya manusia. Kualifikasi yang tepat dalam merekrut maupun

dalam mutasi sumber daya manusia. Kualifikasi yang tepat dalam merekrut maupun dalam mutasi sumber daya manusia harus dipenuhi mengingat pentingnya tugas pokok dan fungsi biro hukum, terutama dalam reformasi hukum. Untuk itu perlu ada standar kualifikasi bagi sumber daya manusia yang berkaitan dengan pendidikan, kemampuan legislasi, penelitian hukum dan pengetahuan sektoral. Untuk biro hukum harus diutamakan orang-orang yang memiliki latar belakang hukum.

Peningkatan kualitas sumber daya manusia dilakukan dengan peningkatan kualitas pendidikan baik formal maupun informal. Langkah ini perlu didukung dengan kebijakan mengenai model peningkatan pendidikan. Terkait dengan sistem mutasi adalah bahwa perlu dilakukan peninjauan kembali terhadap ketentuan mengenai sistem rekrutmen dan mutasi khususnya pegawai yang akan menempati jabatan struktural dalam biro hukum. Kualitas ini harus didukung oleh penyediaan sarana dan prasarana yang memadai dan mendukung tugas pokok dan fungsi biro hukum termasuk di dalamnya kemudahan untuk mengakses informasi yang berkembang baik lokal, nasional atau global.

Peran biro hukum tidak dapat dilepaskan dari keterlibatan masyarakat sehingga biro hukum harus membuka akses masyarakat untuk melakukan pengawasan melalui mekanisme dengar pendapat umum, focus group discussion dan sebagainya agar masyarakat dapat melakukan kontrol. Tidak kalah pentingnya bahwa biro hukum juga harus dapat berperan sebagai pintu masuk untuk menerima keluhan dari masyarakat.

## REKOMENDASI 2: AKSES PUBLIK KE INFORMASI HUKUM

### Latar Belakang

Hak untuk memperoleh informasi merupakan salah satu hak asasi yang diakui secara internasional, sebagaimana tertuang dalam Pasal 19 *International Covenant on Civil and Political Rights*. Ketentuan ini diakomodir dalam Pasal 28F Undang-Undang 1945 (UUD 1945) yang berbunyi: *“setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengelola dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.”*

Hak atas informasi hukum bermakna strategis dalam mewujudkan negara yang demokratis. Dengan hak tersebut masyarakat dapat berparteserta dalam pembuatan keputusan publik dan melakukan kontrol terhadap pemerintahan. Namun kesulitan publik untuk mengakses informasi hukum masih mengemuka, baik karena kendala dari unsur birokrasi dan unsur masyarakat maupun kendala yang bersifat teknis maupun yang terkait dengan kebijakan pemerintahan. Oleh karena itu perlu dirumuskan dan dilakukan penguatan akses publik terhadap informasi hukum.

### Permasalahan

Ilmu hukum mengenal *presumptio iures de iure* yang berarti bahwa setiap orang dianggap tahu hukum. Karenanya, agar mengikat semua orang, setiap peraturan perundang-undangan ditempatkan dalam Lembaran Negara dimana pada bagian akhir undang-undang tercantum kalimat *“agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia”*. Dalam kenyataannya, tidak semua orang mengetahui undang-undang yang telah dimuat dalam Lembaran Negara.

Asumsi hukum tersebut tidak cukup hanya ditindak-lanjuti dengan memuat semua undang-undang dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara untuk aturan nasional atau Lembaran Daerah untuk peraturan di daerah. Untuk mendapatkan peraturan bukanlah hal yang mudah, banyak anggota masyarakat yang tidak mengetahui bagaimana cara memperolehnya. Untuk itu pemerintah wajib untuk menginformasikan atau menyebarkan setiap peraturan setidaknya

kepada instansi terkait dan masyarakat yang menjadi subyek hukum atau yang terkait dengan peraturan tersebut.

Pemenuhan hak atas informasi hukum tergantung kepada empat faktor utama, yaitu jaminan dalam peraturan perundang-undangan; budaya aparatur pemerintah atau pejabat publik; sarana; dan budaya masyarakat.

Indonesia, belum memiliki peraturan perundang-undangan khusus yang menjamin hak atas akses informasi. Meskipun beberapa peraturan perundang-undangan mengatur tentang akses publik ke informasi, penelitian yang dilakukan mengungkap perbedaan sikap pejabat publik dalam memenuhi akses tersebut. Ada instansi memperlakukan informasi secara terbuka, tetapi ada instansi yang menjadikannya rahasia. Masalah ini kemungkinan karena belum jelasnya ketentuan tentang kategori informasi yang rahasia, sehingga perlakuan pejabat publiklah yang akhirnya menentukan.

Hal ini terjadi pada informasi mengenai Anggaran Pendapatan Belanja daerah (APBD) di kabupaten/kota. Peraturan tentang APBD sangat penting, terutama dengan pemberlakuan otonomi daerah. Selama ini informasi tentang APBD hanya dapat diakses dengan mudah oleh kelompok masyarakat tertentu. Sebagai pembayar pajak ataupun retribusi, masyarakat umum berhak untuk mengetahui kemana uang yang mereka bayarkan itu dibelanjakan. Masyarakat seharusnya mengetahui APBD sejak perencanaan sampai evaluasinya karena dalam kehidupan sehari-hari akan selalu terkait dengan anggaran.

Di Kota Samarinda, misalnya, akses mengenai APBD harus melalui ijin Ketua Panitia Anggaran/Asisten IV untuk lembaga eksekutif atau Pimpinan DPRD untuk lembaga legislatif. Di Kota Bone, lembaga eksekutif tidak merasa perlu untuk memberikan informasi karena sudah diinformasikan. Lembaga legislatif kota tersebut menyediakan cara melalui dengar pendapat (*hearing*) tetapi tidak ada tindak lanjutnya. Lembaga eksekutif di beberapa kota berbeda pendapat tentang hak masyarakat untuk memperoleh informasi pada saat pembuatan peraturan daerah tentang APBD. Masyarakat juga tidak pernah mengetahui pertanggungjawaban APBD oleh eksekutif kepada DPRD.

Contoh lain berkaitan dengan hak untuk hidup di lingkungan yang bersih. Setiap kegiatan harus dilakukan secara hati-hati dan bijaksana guna memenuhi hak tersebut. Pembangunan yang dirancang kurang bijaksana akan mengandung risiko pencemaran dan perusakan lingkungan hidup, sehingga struktur dan fungsi dasar ekosistem yang menjadi penunjang kehidupan. Kelangsungan fungsi lingkungan hidup merupakan kepentingan umum.

Hak, kewajiban dan peran masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup diatur dalam Pasal 5 sampai dengan pasal 7 Undang-undang

Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH). Pasal 5 ayat (1) secara tegas mengatur bahwa setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Jadi, hak setiap orang terhadap lingkungan hidup merupakan hak normatif. Untuk mewujudkannya, pasal 5 ayat (2) undang-undang tersebut menyebutkan bahwa: *“setiap orang mempunyai hak atas informasi lingkungan hidup yang berkaitan dengan perannya dalam pengelolaan lingkungan hidup”*. Penjelasan pasal ini mengatur bahwa hak atas informasi lingkungan hidup merupakan konsekuensi logis dari hak berperanserta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup yang berlandaskan asas keterbukaan. Tujuannya adalah meningkatkan nilai dan efektivitas peran serta dalam pengelolaan lingkungan hidup selain membuka peluang bagi masyarakat untuk mewujudkan haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Informasi lingkungan hidup dapat berupa data, keterangan, atau informasi lain yang berkenaan dengan pengelolaan lingkungan yang menurut sifat dan tujuannya memang terbuka untuk diketahui masyarakat, seperti dokumen mengenai analisis dampak lingkungan (Pasal 15 UULH), laporan dan evaluasi hasil pemantauan lingkungan hidup, baik pemantauan penataan maupun pemantauan perubahan kualitas lingkungan hidup (Pasal 18 sampai dengan pasal 29 UUPLH), dan rencana penataan ruang (Pasal 19 dan Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang).

Namun pemenuhan akses publik terhadap informasi menjadi semakin buruk karena sarana yang tersedia kurang memadai. Sarana penyediaan informasi ini dapat berupa media cetak maupun elektronik, tertulis maupun tidak tertulis. Pemenuhan akses publik ke informasi hukum dilaksanakan dengan lebih baik di tingkat pusat daripada di daerah. Instansi pusat rata-rata telah memiliki situs internet dan berisi struktur organisasi, program, produk hukum, dan berita, serta jaringan dengan instansi di daerah, misalnya [www.ri.go.id](http://www.ri.go.id), [www.depdagri.or.id](http://www.depdagri.or.id) atau [www.depkeu.or.id](http://www.depkeu.or.id)). Beberapa situs milik swasta juga menyediakan informasi hukum, misalnya, [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com); [www.undangundangindonesia.com](http://www.undangundangindonesia.com)). Namun akses ini tidak optimal karena harus berbagi ruang dengan isi lain dan belum pasti bahwa informasi tersebut dapat diambil (*download*). Kelemahan lain adalah pembaharuan data (*updating*) yang tidak dilakukan secara cepat dan berkala.

Penyediaan informasi secara elektronik tidak dapat sepenuhnya diandalkan dan harus didukung dengan penyediaan informasi cetak. Perum Percetakan Negara berfungsi untuk menyediakan informasi peraturan perundang-undangan, yang penyebarannya tidak menjangkau seluruh wilayah Indonesia. Perum Percetakan Negara bergantung kepada subsidi pemerintah, tapi alokasi dana yang tersedia tidak sebanding

dengan besarnya kebutuhan. Peningkatan mutu informasi melalui media cetak menjadi penting karena tidak semua anggota masyarakat dapat mengakses internet.

Masyarakat sebagai penerima informasi akan merasakan informasi sebagai kebutuhan jika menyadari bahwa informasi terkait erat dengan upaya peningkatan kualitas hidupnya. Masyarakat masih kurang memahami pentingnya informasi karena menganggap tidak terkait dengan kehidupan mereka sehari-hari. Hal ini terjadi karena masih rendahnya kesadaran politik dan budaya patrimonial.

Masyarakat yang memperoleh informasi tanpa meminta lebih dulu relatif sudah cukup banyak. Informasi tersebut lebih banyak berasal dari media masa dan lembaga swadaya masyarakat dibandingkan dengan informasi langsung dari instansi terkait. Kondisi ini cukup mengembirakan karena media masa dan lembaga swadaya masyarakat berperan aktif dalam memberikan informasi dan lebih mengenai sasaran yaitu masyarakat.

Kondisi di beberapa daerah menunjukkan bahwa informasi sebenarnya terbuka dan dapat diakses publik, tetapi minat masyarakat untuk mengaksesnya sangat kecil. Beberapa hal yang mempengaruhi adalah persepsi masyarakat bahwa informasi hukum bersifat rahasia dan untuk mendapatkannya hanya bisa dilakukan oleh orang-orang tertentu dengan persyaratan yang berat. Terdapat pula pemahaman, bahwa informasi publik bukan merupakan urusan masyarakat melainkan urusan negara.

Kendala lain adalah belum adanya pejabat khusus yang bertanggungjawab atas penyediaan dan penyampaian informasi di beberapa lembaga publik. Ini menunjukkan bahwa penyediaan dan penyampaian informasi tidak menjadi prioritas dalam lembaga tersebut. Seharusnya masing-masing lembaga menunjuk pejabat khusus dalam menyediakan dan menyampaikan informasi publik. Beberapa instansi telah merintis penggunaan sistem manajemen informasi, seperti di Mahkamah Agung dan Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, yaitu Sistem Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum dan Notariat. Tetapi pelaksanaan sistem manajemen informasi tersebut tidak berjalan secara optimal karena kendala sumber daya manusia dan dana operasional.

Penolakan untuk memberikan informasi masih terjadi ketika masyarakat memintanya. Alasan yang paling banyak ditemui adalah larangan oleh atasan atau karena informasi yang diminta merupakan rahasia negara. Penolakan oleh pejabat publik ini menunjukkan bahwa pemerintah belum sepenuhnya bersikap transparan dan tidak memahami fungsinya sebagai penyedia atau pemberi layanan kepada masyarakat. Kurangnya transparansi telah menjadi salah satu faktor memburuknya pelayanan publik.

Pemberian informasi merupakan salah satu bentuk pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan publik memiliki arti yang luas, yaitu sektor-sektor administrasi negara yang langsung berkenaan dengan fungsi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat pada umumnya. Pelayanan publik mengandung hak dan kewajiban, yakni masyarakat berhak mendapatkan pelayanan yang baik dan pemerintah wajib untuk memberikan pelayanan.

Budaya birokrasi ikut menentukan perilaku pejabat publik dalam melaksanakan tugasnya sebagai pelayan masyarakat. Budaya yang tertutup akan membuat mengganggu penyelenggaraan negara. Peran pejabat publik dalam mewujudkan hak akses publik ke informasi sangat penting, apalagi belum ada aturan yang restriktif. Budaya pejabat publik sebagai penguasa (*ambtenaar*) menjadikan masyarakat sebagai obyek yang harus mematuhi kehendaknya. Kondisi ini berpotensi menimbulkan praktek korupsi karena informasi memiliki nilai ekonomis. Masalah lain yang ada pada pejabat publik adalah kualitas sumber daya manusia, terutama pada penguasaan manajemen informasi dan teknologi media informasi.

Rahasia negara merupakan alasan yang ampuh untuk digunakan oleh pejabat publik pemberi informasi. Rahasia negara seharusnya tidak diartikan sedemikian mudah mengingat bahwa informasi yang merupakan rahasia negara telah ditentukan dengan tegas dalam peraturan perundangan. Informasi yang bersifat rahasia adalah informasi yang menyangkut kepentingan negara, sebagaimana terdapat dalam Pasal 112 Kitab Undang Hukum Pidana. Beberapa pasal dalam Undang-undang Kearsipan juga membatasi akses publik ke informasi hukum. Oleh karena itu, di dalam Rancangan Undang-undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik seharusnya ada pasal yang tidak memberlakukan ketentuan kerahasiaan itu. Kebebasan informasi bukanlah kebebasan yang bersifat mutlak, tetapi harus ada pembatasan-pembatasan yang dijelaskan secara tegas dan eksplisit.

Salah satu unsur penting yang terkait dengan hak untuk memperoleh informasi adalah partisipasi publik. Unsur ini merupakan konsekuensi dari keterbukaan. Di sini masyarakat terlibat tidak hanya ketika suatu produk hukum dibentuk, tetapi juga pada tahap yang lebih awal. Ketertutupan pemerintah dalam penyusunan produk hukum menghambat keterlibatan masyarakat dan akomodasi aspirasi publik. Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang menetapkan agar masyarakat dilibatkan untuk memberi pertimbangan dan pendapat. Namun keterlibatan ini masih minim.

Salah satu bagian dari lembaga eksekutif yang terkait dengan proses penyusunan legislasi adalah biro hukum. Keterlibatan masyarakat

dalam hal ini masih terbatas pada kelompok tertentu seperti para ahli atau pakar, tokoh masyarakat, dan kelompok formal dan politik. Hal ini terjadi karena nyaris tidak ada keterbukaan kepada masyarakat secara umum. Keterlibatan masyarakat dianggap dapat menghambat tugas biro hukum.

### **Rekomendasi 2 (R-2)**

Penguatan akses publik ke informasi hukum memerlukan jaminan yang lebih tegas dan rinci. Jaminan ini harus berupa peraturan perundang-undangan yang mengikat aparat pemerintahan baik di lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, pusat dan daerah, serta pada semua lembaga publik. Peraturan tersebut harus benar-benar menjamin hak publik dengan menempatkan kebebasan sebagai prinsip utama, dan berisi pengecualian yang terbatas. Ketentuan-ketentuan tersebut harus dapat segera dijalankan tanpa harus menunggu adanya aturan pelaksana lainnya.

Rancangan Undang-undang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk menjamin dan memperkuat akses publik ke informasi hukum. Rancangan Undang-undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik perlu disempurnakan berdasarkan hasil studi di beberapa negara dan kondisi pelaksanaan di lapangan. Rancangan Undang-undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik telah menjadi Rancangan Undang-undang Inisiatif DPR sejak 21 Maret 2002, namun tampaknya masih mengalami hambatan di DPR. Oleh karena itu, DPR perlu didesak agar segera menindaklanjuti pembahasan rancangan undang-undang tersebut.

Keberadaan Rancangan Undang-undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik memerlukan penjabaran yang sangat teliti, rinci dan jelas agar tidak mengakibatkan kekacauan dalam kehidupan bernegara. Hal pertama yang harus difahami bersama dalam Undang-undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik adalah: 1) tidak semua informasi merupakan bahan yang bebas dipublikasikan; 2) penjabaran mengenai informasi sebagai bahan yang bebas harus dirumuskan dengan jelas; 3) pembatasan atas kebebasan informasi menyangkut kepentingan nasional/keamanan negara (militer, ekonomi atau keuangan), dan kerahasiaan pribadi; 4) pelanggaran terhadap pengecualian atas kebebasan memperoleh informasi yang diberi sanksi pidana harus dirumuskan dengan teliti dan tegas. Rancangan Undang-undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik ini akan menentukan standar pemenuhan akses publik terhadap informasi berupa ketentuan pokok tentang bentuk dan mekanisme pemberian

dan penyediaan informasi publik, pengawasan, pelaporan, evaluasi, dan pertanggungjawaban. Masing-masing instansi pemerintahan harus memiliki standar prosedur yang baku untuk melaksanakannya.

Rancangan Undang-undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik harus selaras dengan Rancangan Undang-undang tentang Pelayanan Publik yang saat ini sedang disusun. Penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam pelayanan publik menjadi suatu keharusan, begitu pula halnya dalam hal pemberian informasi kepada masyarakat. Tidak adanya birokrasi yang berbelit-belit merupakan hal yang terpenting adalah dalam pelayanan publik. Prinsip utama yang harus ada dalam mekanisme pemberian informasi adalah sederhana, murah, cepat, tepat waktu, akurat, utuh, benar dan dapat dipercaya. Pelanggaran terhadap prinsip ini mendorong adanya suatu lembaga yang menerima keluhan dari masyarakat dan menyelesaikan sengketa atas keluhan tersebut. Salah satu hak penting dalam keterbukaan informasi adalah hak masyarakat untuk mengajukan gugatan ketika haknya tidak dipenuhi.

Aktivitas utama yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam memenuhi hak akses publik terhadap informasi adalah dokumentasi, penyampaian informasi, dan peningkatan kesadaran masyarakat. Dengan adanya peran aktif dari media masa dan lembaga swadaya masyarakat, selanjutnya adalah menyelaraskan langkah pemerintah dan media masa beserta lembaga swadaya masyarakat untuk bersama-sama memainkan peranan sebagai penyedia informasi kepada masyarakat. Pembagian beban kewajiban dan kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah dan lembaga swadaya masyarakat dapat ditempuh. Pemerintah pusat tidak dapat dibebani seluruh kewajiban dan kewenangan untuk menyediakan informasi hukum secara proaktif dan pasif, terutama dalam era otonomi daerah. Kewajiban dan kewenangan ini harus dibagi untuk meringankan kewajiban pemerintah pusat dan daerah. Lembaga swadaya masyarakatpun harus diberi kesempatan, sehingga memperbanyak lembaga yang memudahkan masyarakat untuk mengakses informasi hukum.

Proses dokumentasi dan penyampaian informasi dilakukan dengan sistem manajemen informasi. setiap instansi pemerintah sudah seharusnya menjalankan sistem manajemen informasi sesuai dengan kebutuhan masing-masing. Hal penting yang pertama kali harus dilakukan adalah membenahi sistem pengarsipan dan dokumentasi. Pembenahan ini dilakukan dengan inventarisasi dan melengkapi informasi hukum. Jika informasi yang disediakan tidak mencukupi dan tidak lengkap maka sistem manajemen informasi yang canggih-pun menjadi sia-sia.

Langkah ini harus pula didukung oleh peran Perum Percetakan Negara yang memiliki fungsi menerbitkan peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan yang dicetak oleh Perum Percetakan Negara harus dapat diakses oleh seluruh daerah di Indonesia, dan ini membutuhkan dukungan dana dan sarana yang memadai. Penyediaan dan penyampaian informasi publik melalui media internet juga harus diiringi dengan penyampaian dan penyediaan informasi melalui media cetak karena mayoritas masyarakat belum dapat mengakses informasi melalui media internet.

Penyediaan dan pemberian informasi membutuhkan media yang mudah diakses dan dapat diakses oleh masyarakat luas. Hal ini membutuhkan model tertentu yang membutuhkan sarana yang berupa perangkat keras (*hardware*), perangkat lunak (*software*), dan sumber daya manusia yang handal (*brainware*). Penggunaan media dan teknologi dalam penyediaan dan pemberian informasi harus dilakukan sesuai dengan kondisi masyarakat. Budaya masyarakat juga menentukan apakah penyebaran informasi akan berhasil atau tidak.

Upaya penguatan akses publik ke informasi dilakukan melalui program penyadaran bahwa informasi hukum adalah hak masyarakat untuk mengetahuinya dan bahwa kewajiban negara adalah memenuhi hak tersebut. Program ini juga meliputi proses untuk mendapatkan informasi, biaya yang diperlukan, sanksi pidana bagi pejabat yang melanggar, dan upaya hukum yang bisa dilakukan apabila pejabat publik yang bertanggung jawab tidak menyampaikan informasi atau tidak menyediakan informasi sesuai dengan ketentuan hukum. Rancangan Undang-undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik harus mengatur secara eksplisit ketentuan tersebut. Penguatan ini dapat dilakukan melalui kampanye dan sosialisasi dan dapat dilakukan sebagai bagian dari kampanye dan sosialisasi Rancangan Undang-undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik oleh instansi publik, terutama di daerah.

Penguatan masyarakat dalam memperoleh informasi akan mendorong peningkatan peran serta masyarakat dalam proses legislasi. Jika produk hukum dikonsultasikan terlebih dahulu kepada masyarakat, akan lebih mudah untuk diterima. Selain itu, forum konsultasi ini menjadi metode penyalarsan antara kepentingan masyarakat dan pemerintah. Biro Hukum sebagai bagian dari pemerintah mempunyai peran penting untuk melibatkan masyarakat, sehingga Biro hukum harus mulai membuka peran serta akses masyarakat untuk melakukan pengawasan melalui mekanisme dengar pendapat umum, *focus group discussion* dan sebagainya. Dengan adanya keterbukaan masyarakat dapat melakukan kontrol agar produk hukum yang dihasilkan tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

## REKOMENDASI 3: PROSEDUR PENYAMPAIAN KELUHAN PUBLIK

### Latar Belakang

Pelayanan publik merupakan salah satu fungsi penyelenggaraan pemerintahan. Pelayanan publik dalam arti luas adalah sektor-sektor administrasi negara yang menjalankan fungsi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat umum. Pelayanan publik dapat dibedakan beberapa jenis:

- a) pelayanan perijinan, dengan memiliki fungsi untuk memberikan pelayanan permohonan dan penerbitan izin oleh instansi pemerintah di tingkat pusat dan daerah, misalnya izin mendirikan bangunan, izin usaha, izin pertambangan dan sebagainya;
- b) pelayanan administratif, yang meliputi pelayanan dalam bentuk dokumen-dokumen resmi sebagai bukti identifikasi perorangan anggota masyarakat, misalnya akta kelahiran, kartu tanda penduduk atau sertifikat tanah;
- c) pelayanan umum, adalah pelayanan yang diberikan oleh badan pemerintah atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk menyelenggarakan urusan dan kepentingan yang menguasai hajat hidup orang banyak, misalnya penyediaan listrik, air bersih dan fasilitas jalan raya;
- d) pelayanan yang ditujukan untuk meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat yang dijalankan oleh badan khusus yang dibentuk oleh peraturan dan berwenang menangani urusan tertentu tetapi memiliki fungsi untuk menampung dan menindaklanjuti urusan-urusan tersebut, misalnya Komisi Ombudsman Nasional; dan
- e) pelayanan bisnis oleh BUMN, yang bertujuan untuk memenuhi hajat hidup orang banyak sekaligus mencari keuntungan.

Fokus *policy paper* ini adalah tolok-ukur untuk menilai baik atau tidaknya suatu pelayanan publik. Tolok-ukur tersebut adalah prosedur penyampaian keluhan publik terhadap pelayanan yang telah diberikan oleh lembaga pelayanan publik. Fokus ini berangkat dari adanya kewajiban pihak administrasi negara untuk menjalankan tugas dan wewenangnya berdasarkan “*asas pemerintahan yang baik.*” Selain itu, dalam pelayanan bisnis yang diberikan oleh BUMN, harus dilengkapi dengan prinsip *good corporate governance*. Tolok-ukur lainnya adalah pengakuan terhadap hak setiap warga negara atas pemerintahan dan perilaku administrasi negara yang baik.

Kenyataan menunjukkan, masih banyak aparat pemerintah yang menjalankan tugasnya tanpa memperhatikan asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik sehingga menimbulkan mal-administrasi. Mal-administrasi adalah keadaan dimana sebuah lembaga publik telah gagal untuk bertindak sesuai dengan aturan atau prinsip-prinsip yang mengikat lembaga atau pengurus lembaga itu.

Perlu dipahami bahwa pengertian dari penanganan keluhan adalah keseluruhan proses, mekanisme, prosedur maupun unsur kelembagaan yang memungkinkan masyarakat yang mengalami mal-administrasi untuk mengajukan keluhan dan keluhan tersebut akan ditangani secara profesional dan bertanggungjawab.

### **Permasalahan**

Sebenarnya sudah ada dasar hukum yang memadai mengenai kewajiban negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan administrasi negara secara baik dan bersih. Misalnya, Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme berbunyi: *"Asas Umum Pemerintahan Yang Baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan norma hukum, untuk mewujudkan Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme"* Ketentuan ini meletakkan dasar penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yaitu kesusilaan, kepatutan dan norma hukum. Dalam Pasal 3 disebutkan asas-asas penyelenggaraan negara, yaitu kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas. Tindakan aparat pemerintah yang melanggar asas-asas tersebut menjadi penyebab timbulnya mal-administrasi.

Pengelolaan pelayanan umum juga diatur dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum, dan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintahan Kepada Masyarakat. Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan telah menginstruksikan kepada instansi pemerintahan untuk menyampaikan laporan akuntabilitas kinerja instansi kepada Presiden. Ketiga peraturan perundang-undangan tersebut menjadi suatu upaya pemerintah untuk memperbaiki kinerja instansi publik.

Konsideran Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Pembentukan Komisi Ombudsman Nasional (KON) telah memberikan landasan bagi terciptanya penyelenggaraan negara yang bersih. Konsideran tersebut mengatakan bahwa:

- a) pemberdayaan masyarakat melalui peran serta mereka untuk melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme;
- b) pemberdayaan pengawasan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan negara merupakan implementasi demokratisasi yang perlu dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan kekuasaan, wewenang atau jabatan oleh aparatur dapat diminimalisasi; dan
- c) dalam penyelenggaraan negara khususnya penyelenggaraan pemerintahan memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan.

Pelayanan publik tidak hanya meliputi kebutuhan masyarakat dalam hal pelayanan penyelesaian sengketa oleh badan peradilan, tetapi meluas kepada Hak-hak warga masyarakat untuk berkembang. Hak-hak tersebut meliputi hak pendidikan, kebutuhan ekonomi dan kebutuhan jaminan hidup dimasa yang akan datang. Indonesia harus benar-benar berupaya menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat. Setiap pejabat publik harus menjalankan kewajibannya untuk memberikan pelayanan publik dengan sebaik-baiknya. Hak-hak sipil yang telah dijamin oleh konstitusi dan berbagai peraturan perundang-undangan harus dipenuhi oleh negara.

Dilihat dari sisi tanggung jawab, pelayanan publik dibagi dalam dua kelompok yaitu *state based* dan *community based*. *State based* adalah tanggung jawab pemerintah untuk memberikan pelayanan publik. *Community based* adalah pelayanan publik yang diserahkan kepada suatu badan usaha. Pembagian tanggung jawab ini masih menimbulkan beberapa persoalan. *Pertama*, tidak ada standar pemberian pelayanan publik. Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, misalnya, hanya melakukan pelayanan terhadap buruh, padahal aspek ketenagakerjaan mempunyai dimensi yang luas. *Kedua*, tanggung jawab dinas atau instansi penyedia pelayanan publik masih menjadi perdebatan. Misalnya, bagaimanakah tanggung jawab pemerintah terhadap penguasaan trotoar yang dikuasai oleh pedagang kaki lima?

Upaya untuk mencegah terhadap terjadinya penyelewengan yang timbul dalam pelayanan publik adalah meningkatkan fungsi pengawasan masyarakat melalui suatu saluran untuk menyampaikan keluhan. Kenyataan menunjukkan bahwa penyampaian keluhan oleh masyarakat belum diatur dalam suatu mekanisme tertentu sehingga masyarakat menggunakan berbagai macam cara untuk menyampaikan keluhannya. Pengakuan terhadap hak ini sejalan dengan apa yang diatur dalam prinsip keterbukaan dimana masyarakat boleh mengajukan *appeal* bila haknya

untuk memperoleh informasi tidak terpenuhi disebabkan oleh kesalahan pejabat publik.

Lembaga yang memiliki tugas untuk menerima keluhan masyarakat yang telah ditunjuk oleh peraturan adalah KON. Komisi ini berwenang untuk melakukan klarifikasi, pemantauan atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Berdasarkan kewenangan tersebut, KON mempunyai tugas yang cukup berat, yaitu menangani keluhan masyarakat atas pelayanan publik oleh aparatur pemerintah, baik lembaga eksekutif maupun yudikatif.

Banyak pula lembaga pemerintah yang secara mandiri mengatur cara untuk menerima keluhan masyarakat. Di Jakarta, beberapa lembaga penyedia pelayanan publik menyatakan telah memiliki bagian khusus yang berfungsi mengelola keluhan publik. Lembaga-lembaga tersebut adalah DPRD, Dinas Pelayanan Umum Kebersihan, Dinas Pelayanan Umum Bina Marga, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, PLN, Telkom, PDAM, Pemda-IMB, dan Pemda-SIPA.

Kepolisian sebagai lembaga penegak hukum yang berkewajiban untuk menjaga ketertiban masyarakat juga merupakan lembaga pelayanan publik yang dapat menerima pengaduan-pengaduan masyarakat. Pengaduan yang diterima kepolisian melalui "Pos Pelayanan Masyarakat" tidak terbatas pada pengaduan yang bersifat pidana. Selain menangani keluhan atau pengaduan tersebut, kepolisian juga dapat meneruskannya kepada lembaga yang lebih berwenang untuk menyelesaikan keluhan atau pengaduan itu.

Permasalahan mendasar dalam penanganan keluhan publik adalah kurangnya keterbukaan untuk menerima keluhan dari masyarakat. Permasalahan ini terkait dengan Rancangan Undang-undang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik. Keterbukaan dalam hal proses penanganan keluhan merupakan hak masyarakat. Dengan hak ini masyarakat dapat mengetahui perkembangan penyelesaian atas permasalahan yang disampaikan. Tidak adanya keterbukaan menyebabkan keengganan masyarakat untuk menyampaikan keluhannya.

Ketertutupan menjadi penyebab ketidaktahuan masyarakat mengenai tata cara penyampaian keluhan walaupun tidak dapat dipungkiri bahwa sebagian masyarakat telah menyampaikan keluhannya. Hal ini ditunjukkan dari contoh 100 orang bahwa rata-rata 8,3% dari mereka pernah berurusan dengan instansi pelayanan publik. Sampel tersebut ternyata menunjukkan tanggapan atas pelayanan penanganan keluhan yang disampaikan. Dari 100 sampel, sejumlah 84,6% orang pernah dikecewakan oleh instansi pelayanan publik. Padahal, hampir

seluruh instansi publik telah menerima keluhan publik. Berbagai cara digunakan oleh masyarakat dalam menyampaikan keluhannya, baik melalui kunjungan langsung, berkirim surat, memanfaatkan media cetak atau elektronik, melalui lembaga-lembaga sosial-politik dan melalui aktivitas unjuk rasa (prosentase penggunaan masing-masing cara tidak menunjukkan perbedaan yang signifikan, yaitu 95,7%, 87%, 73,9%, 83,3% dan 75%).<sup>1</sup>

Penyebab timbulnya keluhan juga ditemui dimana lebih dari 70% pejabat publik mengatakan bahwa keterlambatan pelaksanaan pelayanan menjadi keluhan terbesar. Keluhan kedua adalah rendahnya kualitas pelayanan dari yang seharusnya diterima oleh masyarakat. Keluhan lainnya adalah biaya tidak resmi, hambatan birokrasi, rendahnya kualitas sumber daya manusia, dan diskriminasi perlakuan. Masyarakat di perkotaan tampak lebih mudah memperoleh informasi mengenai tata cara menyampaikan keluhan meskipun tidak berarti bahwa keluhan tersebut ditangani dengan baik.

Efektifitas dan efisiensi penyelesaian suatu keluhan yang diajukan oleh masyarakat masih menghadapi hambatan, seperti keterbatasan pengetahuan masyarakat akan haknya dan tata cara mengajukan keluhan, keterbatasan sarana dan prasarana, keterbatasan sumber daya manusia, dan keterbatasan kewenangan institusional.

Hasil studi menemukan bahwa sebagian besar masyarakat belum pernah mengajukan keluhannya melalui suatu sistem penyampaian keluhan publik tertentu karena mereka tidak mengetahui prosedur yang harus dijalani. Sebagian masyarakat juga menyatakan bahwa pengajuan resmi semacam itu tidak membawa manfaat karena tidak ada tanggapan serius dari instansi atau pejabat publik yang bersangkutan. Masyarakat juga berpendapat bahwa pengajuan keluhan hanya akan membawa kepada kerumitan birokrasi. Kondisi ini berdampak pada meningkatnya keengganan masyarakat untuk menyampaikan keluhannya. Instansi publik cenderung bersikap sebagai penguasa, dan kedudukan masyarakat sebagai penerima pelayanan publik lemah. Masyarakat seakan-akan dihadapkan pada pilihan "*take it or leave it*" terutama atas pelayanan yang hanya disediakan oleh lembaga publik.

Berbeda halnya dengan pelayanan, misalnya oleh PLN, PAM dan Telkom. BUMN tersebut telah memiliki cara sendiri untuk mengelola keluhan masyarakat. Masyarakat di Jakarta dan Bandung menyatakan bahwa pelayanan yang diberikan oleh ketiga BUMN tersebut tidak pernah mengecewakan walaupun tidak tertutup juga adanya pelayanan yang tidak sepenuhnya memuaskan. Telkom menggunakan mekanisme *dispatching* untuk mendistribusikan masalah yang harus diselesaikan

<sup>1</sup> Hasil kajian yang dilakukan oleh Fakultas Hukum Universitas Katholik Parahyangan Bandung terhadap Prosedur Penyampaian Keluhan Publik

kepada pejabat teknis yang tepat. Meskipun BUMN memiliki suatu mekanisme untuk menangani keluhan masyarakat, namun tidak ada standar minimal tertentu yang dijadikan acuan.

Keluhan publik tidak hanya terbatas pada instansi pelayanan publik yang memang memiliki fungsi dasar untuk itu. Perlu dilihat juga peran biro hukum di lembaga eksekutif. Biro hukum merupakan unit yang berfungsi sebagai *in-house lawyer* bagi instansinya. Fungsi ini terbagi menjadi tugas untuk menjaga agar instansinya tidak membuat kebijakan yang melanggar hukum, membantu menyusun peraturan yang bersifat mengikat ke dalam dan kontrak yang dibuat oleh instansinya. Tugas membantu ini adalah dalam hal penyiapan materi. Jika kemudian kebijakan ataupun kontrak tersebut merugikan masyarakat, maka masyarakat berhak untuk mengajukan keluhannya. Keluhan ini harus melalui biro hukum pada tahap awal, yaitu sebagai pintu masuk.

Persoalan prosedur penyampaian keluhan publik di Indonesia bermuara pada dua masalah utama, yaitu:

- a) tidak adanya standar minimum kualitas pelayanan yang harus diberikan oleh pejabat pemerintah dalam memberikan pelayanan publik yang perlu dijabarkan sampai pada tingkat teknis prosedural; dan
- b) tidak adanya system baik institusional atau prosedural sehingga kemudian membatasi anggota masyarakat untuk menjalankan fungsi kontrol sosial kepada pejabat pemerintah.

Dua permasalahan tersebut harus dijawab dalam suatu “standar minimal kualitas pelayanan publik dan sistem” dan “Prosedur penyampaian keluhan publik.” Sistem penyampaian keluhan publik yang baik seharusnya dapat menjembatani antara upaya penegakan asas pemerintahan yang baik dengan perlindungan dan pengakuan terhadap hak masyarakat atas pemerintahan yang baik.

Beberapa peraturan telah mengatur mengenai instansi yang bertugas dan berfungsi melakukan pelayanan umum terutama penanganan keluhan publik, namun dengan uraian tugas yang sifatnya masih umum. Bila dikaitkan dengan prosedur penyampaian keluhan publik, maka terdapat dua alternatif, yaitu:

- a) standar kualitas pelayanan keluhan publik sudah dianggap sejalan pada tugas dan wewenang publik berdasarkan asas pemerintahan yang baik; dan
- b) pengaturan mengenai standar minimal pengelolaan keluhan publik memang belum disadari sebagai hal penting yang mencerminkan fungsi kontrol sosial masyarakat terhadap pejabat pemerintah.

### Rekomendasi 3 (R-3)

Peraturan perundang-undangan yang mengatur suatu instansi pelayanan publik harus dirumuskan dengan memperhatikan standar minimum kualitas pelayanan umum dan disesuaikan dengan bidang dan fungsi masing-masing instansi. Pengaturan sampai tingkat teknis prosedural dari prinsip-prinsip *good governance* merupakan salah satu sarana penting untuk mengukur kinerja instansi tersebut. Segala program yang disusun dan dilaksanakan oleh instansi publik tersebut kemudian diuji dengan standar yang ditetapkan sebelumnya. Penjabaran standar demikian dapat menjadi ukuran untuk melakukan kontrol terhadap instansi publik dan untuk mengajukan keluhan terhadap mal-administrasi yang terjadi.

Sistem pengelolaan dan penyampaian keluhan publik sebaiknya merupakan peraturan organik yang membuka kemungkinan bagi masyarakat untuk melaksanakan haknya dalam memperoleh perlakuan administrasi yang baik sesuai dengan standar minimum kualitas pelayanan publik yang ditetapkan lebih dulu. Saat ini sedang disusun naskah akademik Rancangan Undang-undang tentang Pelayanan Publik yang penting untuk menjamin penyelenggaraan pelayanan publik yang baik kepada masyarakat dengan memuat ketentuan hukum mengenai mal-administrasi. Bila rancangan undang-undang ini akan menjadi ketentuan pokok, maka sistem pengelolaan keluhan publik dapat menjadi salah satu ketentuan. Dengan demikian, hubungan antara peraturan mengenai pelayanan publik dan pengelolaan keluhan publik bersifat sistemik.

Sistem pengelolaan keluhan publik ini harus:

- a) mencakup aspek institusional, dalam arti menetapkan prinsip umum tentang kualifikasi sumber daya manusia, tentang struktur dan kedudukan organisatoris dari unit pengelolaan keluhan publik di dalam suatu lembaga administrasi negara, kewenangan dalam penanganan masalah, dan sebagainya. Termasuk di sini garis kewenangan dan tanggung jawab dalam penanganan masalah inter-departemental atau antar lembaga. Kejelasan garis kewenangan masih harus didukung dengan koordinasi antar-instansi dalam mengelola keluhan publik;
- b) mencakup aspek prosedural, dalam arti menetapkan *basic process* dari penyampaian keluhan masyarakat terhadap kinerja atau kebijaksanaan/keputusan instansi. Aspek prosedural akan mencakup prinsip dasar penanganan keluhan publik, persyaratan pelapor, persyaratan pengajuan keluhan, langkah-langkah yang harus dijalani pihak pelapor, prosedur *follow up* dalam proses penyelesaiannya, sistem pemantauan dan pelaporan, akibat hukum bagi pihak pelapor dan/atau terlapor, dan sebagainya;
- c) bersifat integratif, yaitu bahwa sistem pengelolaan dan penyampaian keluhan publik yang dimaksud di sini harus bersifat umum dan dapat

diterapkan pada fungsi dan tugas pelbagai dinas pelayanan umum tanpa mengabaikan kekhasan dan keunikan bidang tugas dan sifat pelayanannya. Bila semua lembaga pelayanan umum dapat berpegang pada suatu sistem pengelolaan dan penyampaian keluhan publik yang sifatnya integratif, maka diharapkan bahwa persoalan hukum antar wewenang dapat dihindari; dan

- d) lengkap dan utuh, dalam arti mengacu pada prinsip *good corporate governance* bagi BUMN.

Menghadapi pengelolaan keluhan pada instansi yang beragam dan memiliki kekhususan masing-masing, maka tidak tertutup kemungkinan bahwa setiap instansi dapat menetapkan hal-hal khusus dalam prosedur dan proses penyampaian keluhan sesuai dengan bidang tugas atau jenis pelayanan yang dikelolanya. Dengan demikian, dasar hukum yang harus memuat prosedur penyampaian keluhan publik bukanlah dalam bentuk regulasi yang berlaku umum melainkan berupa petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh masing-masing instansi. Prosedur dan mekanisme tersebut harus memenuhi standar minimum yang telah ditentukan dan merupakan prinsip umum yang dijabarkan lebih lanjut dari prinsip *good governance*.

Mengatasi buruknya pelayanan publik, diusulkan agar setiap instansi pelayanan membuat alur kerja sebagai wujud transparansi dimana semua pihak dapat dengan mudah memantau alur dokumen permohonan. Alur kerja ini sangat bermanfaat untuk mengetahui letak kemacetan proses pelayanan. Alur ini juga dapat diterapkan dalam produr penyampaian dan pengelolaan keluhan publik sehingga dapat dengan mudah diketahui letak kemacetan dalam proses penyelesaiannya.

Mengingat keterbukaan merupakan hal esensial dalam penanganan keluhan publik, maka Rancangan Undang-undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik perlu didorong untuk secepatnya menjadi undang-undang. Rancangan Undang-undang ini dan Rancangan Undang-undang tentang Pelayanan Publik harus sejalan karena merupakan bagian dari sistem administrasi negara secara keseluruhan.

Salah satu instansi yang dapat diberdayakan dalam proses pengelolaan keluhan publik adalah biro hukum yang menjadi pintu bagi pemberian informasi tentang prosedur penyampaian keluhan publik dengan menggunakan prinsip keterbukaan. Biro hukum juga dapat difungsikan sebagai pintu masuk keluhan yang diajukan oleh masyarakat, walaupun biro hukum tidak difungsikan untuk menyelesaikan masalah yang dikeluhkan. Fungsi ini harus dikoordinasikan dengan instansi pelayanan publik yang lain sehingga alur penyelesaian keluhan menjadi jelas.

## REKOMENDASI 4:

# OPTIMALISASI PERANAN HUKUM DALAM RESTRUKTURISASI UTANG PERUSAHAAN

### Latar Belakang

Pada umumnya kegiatan bisnis tergantung pada akumulasi modal yang tidak mungkin disediakan semata-mata karena usaha sendiri. Dengan kata lain, berutang adalah bagian wajar dari kegiatan berbisnis. Dengan demikian, dari perspektif kepentingan kreditur-debitur, persoalan sebenarnya adalah bagaimana mengelola kegiatan utang piutang itu dengan bijak. Dari pihak debitur berkewajiban mengelola utang secara bijak (*sustainable debt*) yang merupakan bagian dari *good corporate governance*. Sedangkan dari pihak bank atau lembaga keuangan bukan bank terdapat kewajiban *prudential financing* dan mekanisme penyelesaian kredit macet yang sederhana, cepat dan andal. Mekanisme penyelesaian kredit macet inilah yang sangat penting untuk diperhatikan oleh pihak debitur terutama pihak kreditur, untuk mengurangi kerugian akibat berhentinya perputaran uang yang mengancam kesehatan dan kelangsungan usaha lembaga keuangan.

Keputusan yang diambil dan resiko yang dapat terjadi dalam melakukan pembiayaan perusahaan melalui kegiatan utang-piutang harus ditanggung oleh para pihak yang bersangkutan, yakni pihak kreditur dan debitur. Pelibatan pemerintah hanyalah bersifat mendukung, dalam arti sebagai penyedia aturan minimal dalam pembuatan kesepakatan dan juga sebagai penjamin bahwa para pihak akan mentaati kesepakatan yang mereka buat sendiri. Karena itu, dalam kegiatan pengelolaan utang-piutang, termasuk upaya restrukturisasi utang, apabila kemudian muncul kredit macet atau non performing loans, pengaturannya secara hukum diserahkan sepenuhnya pada kehendak para pihak sendiri sebagaimana dimungkinkan oleh sifat terbuka Buku III Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Dalam hal ini, para pihak harus berupaya menyelesaikan sengketa di antara mereka berdasarkan kesepakatan (utama) yang melandasi pemberian fasilitas kredit.

Permasalahan utang perusahaan yang muncul saat krisis ekonomi terjadi di Indonesia sejak permulaan tahun 1997 masih menjadi kendala utama dalam upaya pemulihan kondisi perekonomian nasional sekarang ini. Oleh karena itu, permasalahan ini harus dilihat dari dua sisi, yakni

*pertama*, dari sisi jumlah utang perusahaan yang begitu besar<sup>1</sup> dan *kedua*, dari sisi adanya ancaman yang ditimbulkan terhadap kesehatan perbankan dan kelangsungan perekonomian nasional. Adapun kesimpulan yang diperoleh untuk menjawab permasalahan utang perusahaan tersebut dapat dijadikan acuan untuk kemudian memperbaiki dan menyempurnakan kekurangan dan kelemahan dari langkah yang telah diambil pemerintah selama ini dalam upaya menyelesaikan masalah utang perusahaan baik pada masa sekarang maupun untuk masa yang masa datang.

Dari sisi *pertama*, adanya ketidakpercayaan para pencari keadilan bahwa pengadilan perdata akan mampu menyelesaikan sengketa utang-piutang dengan cara sederhana, cepat dan biaya murah. Misalnya, adanya kerumitan dan hambatan yang dialami pihak kreditur untuk mengeksekusi jaminan kebendaan maupun perorangan termasuk *corporate guarantee*. Hambatan lain yang tidak semata timbul dari kerumitan dan lamanya proses pengadilan dan eksekusi putusnya berasal dari 'ketidakmampuan' birokrasi mengelola catatan perusahaan, kepemilikan dan peralihan status kebendaan, dan lain-lain secara akurat dan terpercaya.

Komisi Hukum Nasional menemukan bahwa lamanya waktu penyelesaian sengketa di Pengadilan Negeri adalah enam bulan, dan untuk mendapatkan putusan tetap jangka waktu yang paling lama adalah empat tahun. Untuk mendapatkan putusan di Pengadilan Negeri tidak jarang mencapai waktu lebih dari enam bulan telah melampaui ketentuan Surat Edaran Mahkamah Agung. Alasannya hampir sama dengan di Pengadilan Negeri daerah lainnya, yaitu disebabkan oleh proses pembuktian dan masalah yang disengketakan dan keinginan salah satu pihak. Jangka waktu yang demikian lama ini tentu saja akan berpengaruh terhadap kelancaran kegiatan niaga.

Dari sisi *kedua*, kemacetan pembayaran kembali utang perusahaan sekarang ini telah berkembang menjadi masalah nasional. Jadi, bukan lagi suatu persoalan hukum yang hanya melibatkan debitur/obligor (para pengusaha besar maupun kecil/UKM) dengan kreditur (lembaga keuangan bank dan bukan bank dalam negeri maupun luar negeri) saja, namun juga melibatkan pemerintah. Dalam hal inilah dapat ditempatkan

<sup>1</sup> Data tentang utang perusahaan yang diserahkan pada dan kemudian dikelola oleh BPPN. Berdasarkan laporan per tanggal 25 Februari 2002, BPPN mengelola kredit macet sejumlah total Rp. 262,7 triliun yang dikelompokkan menurut kategori usaha (UKM dan retail) dan utang swasta (*restructured, unstructured*, dalam proses pengadilan dan yang *potentially out* dari bawah pengelolaan AMC). Rinciannya ialah UKM dan retail: Rp. 10,7 triliun; utang swasta *restructured*: Rp. 97,8 triliun; utang swasta *unstructured*: Rp. 86,7 triliun; utang swasta dalam proses pengadilan: Rp. 54,9 triliun dan utang swasta *potentially out* dari pengelolaan *Asset Management Credit/AMC*: Rp. 12,4 triliun. (Lihat Komisi Hukum Nasional, *Laporan Akhir Penelitian Optimalisasi Peranan Hukum Dalam Restrukturisasi Utang Perusahaan*, hal. 33-34 (2002)).

pembentukan Pengadilan Niaga, pembaharuan pranata hukum kepailitan, dan penundaan kewajiban pembayaran utang (*surseance van betaling*), termasuk upaya menghidupkan kembali pranata hukum penyanderaan (*gijzeling*).

Dari sisi yang sama juga, dapat ditempatkan kebijakan melikuidasi 16 bank swasta oleh pemerintah, penyaluran Kredit Likuiditas Bank Indonesia atau (KLBI) (yang kemudian diistilahkan menjadi (BLBI)) pada sejumlah bank sebagai upaya menyuntikkan dana segar untuk kemudian disalurkan pada para nasabah (debitur-kreditur), merger sejumlah bank pemerintah (antara lain menjadi Bank Mandiri) untuk memperkuat sektor perbankan, pembentukan *Indonesian Bank Restructuring Agency* (IBRA) atau Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) dan upaya memfasilitasi perundingan kreditur-debitur melalui pembentukan *Jakarta Initiative Task Force* (Prakarsa Jakarta). Dengan kata lain, instrumen kepailitan hanyalah satu upaya pemerintah selain berbagai kebijakan lainnya yang harus diperhitungkan dalam mengkaji upaya pemulihan ekonomi nasional.

Adapun yang menjadi perhatian saat ini adalah sangat luasnya wewenang BPPN. BPPN berwenang mengesampingkan kontrak keperdataan yang telah dibuat oleh para pihak dan menggantikannya dengan skema hubungan hukum yang berbeda, yakni *Master Financing and Note issuance Agreement* (MRNIA), *Master Settlement and Acquisition Agreement* (MSAA), dan lain-lain). Dalam hal ini, langkah yang telah diambil oleh pemerintah melalui BPPN dapat diartikan sebagai upaya penyelesaian utang bank pemerintah dan swasta kepada Bank Indonesia (BI) yang telah mengucurkan kredit melalui KLBI atau BLBI untuk menyelamatkan dan/atau menyetatkan kembali sektor perbankan, baik negara maupun swasta. Konteks berpikirnya adalah menyelamatkan ekonomi nasional dengan memulihkan dan menjaga kesehatan dunia perbankan yang menjadi simpul penting bagi sektor riil.

Seperti yang telah ditunjukkan di atas, keikutsertaan pemerintah dalam upaya penyelesaian utang bank-bank pemerintah dan swasta kepada BI melalui BPPN secara tidak langsung akan sekaligus mencegah kepailitan perusahaan swasta karena utang perusahaan-perusahaan tersebut kemudian diambil-alih oleh pemerintah. Konsekuensi hukumnya ialah bahwa selanjutnya pemerintah dan/atau BPPN-lah yang akan bertanggung jawab baik secara langsung ataupun tidak dalam mempertahankan, merestrukturisasi, mereorganisasi atau melikuidasi sejumlah perusahaan-perusahaan debitur/obligor tersebut.

Kewenangan BPPN dalam mengesampingkan kontrak keperdataan tersebut mengakibatkan hilangnya penghormatan terhadap kontrak yang telah dibuat oleh para pihak. Masalah penghormatan terhadap

kontrak merupakan hal yang amat menentukan bagi pemulihan ekonomi di Indonesia. Banyak investor asing yang menaruh perhatian pada penghormatan (*enforceability*) kontrak di Indonesia. Penghormatan ini dilihat dari tindakan pelaku usaha yang terikat dalam kontrak, pengadilan, bahkan pemerintah Indonesia.<sup>2</sup>

Ditandai dengan akan berakhirnya keberadaan BPPN pada tahun 2003, dalam proses penyelesaian permasalahan utang perusahaan ini, diperlukan itikad baik Pemerintah untuk mengurangi keikutsertaannya dan mengembalikan proses penyelesaian permasalahan utang perusahaan ke dalam mekanisme hukum keperdataan seperti semula yang sepenuhnya menjadi kehendak para pihak debitur maupun kreditur. Dalam hal ini, upaya restrukturisasi utang perusahaan sebenarnya dapat dan sudah didayagunakan, tanpa ada suatu legislasi terpisah tentang hal itu. Yang harus diperhatikan adalah bahwa upaya kepailitan melalui Pengadilan harus benar-benar dikonstruksikan sebagai upaya terakhir, yang baru akan diupayakan bilamana upaya-upaya keperdataan lainnya tidak berhasil memberi keadilan bagi para pihak.

Terkait dengan hal tersebut di atas, dapat diungkapkan relevansinya dengan upaya pemerintah untuk mengembangkan gagasan restrukturisasi utang perusahaan swasta, baik sebagai bagian dari hukum kepailitan dengan cara memperbaiki Undang-undang kepailitan maupun dalam bentuk perundang-undangan tersendiri. Upaya ini didasarkan atas maksud untuk mengurangi dampak penyalahgunaan permohonan kepailitan. Namun, perlu diungkapkan bahwa semua langkah yang akan diambil oleh pemerintah dalam upaya menyelesaikan masalah utang perusahaan yang terjadi sekarang dan yang mungkin dapat terjadi lagi di masa datang akan berguna dan menjadi optimal bilamana dibarengi dengan upaya untuk mengurangi peran dan kedudukan pemerintah sebagai pelaku usaha.

Konflik kepentingan antara pemerintah yang memegang fungsi legislasi dan eksekutif dengan kedudukan pemerintah sebagai pelaku ekonomi langsung sudah sepatutnya diakui sebagai kendala utama dalam pembentukan negara hukum dan pemberlakuan asas kesamaan kedudukan atau derajat di muka hukum (*equality before the law*) sebagaimana diamanatkan UUD 1945. Konflik kepentingan ini pula yang menjadi kendala utama untuk memberdayakan secara optimal semua instrumen keperdataan, baik substantif maupun hukum acaranya, yang seyogyanya digunakan untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi para pelaku usaha yang bersengketa.

<sup>2</sup> Ada beberapa upaya untuk tidak menghormati kontrak. Pertama adalah upaya pembatalan terhadap kontrak yang telah dibuat, kedua, adalah upaya pembenturan kontrak dengan aspirasi rakyat, ketiga, adalah upaya penggunaan uang untuk mempengaruhi proses penyelesaian sengketa. Lihat Prof. Hikmahanto Juwana, SH., LL.M., Ph.D., *Penghormatan Terhadap Kontrak Bisnis*, hal. 3 (2003)

## Permasalahan

Permasalahan utama yang menjadi salah satu penyebab berkembangnya utang perusahaan menjadi masalah nasional adalah kurang dioptimalkannya peranan hukum. Pelibatan peran pemerintah yang berlebihan dalam upaya menyelesaikan masalah utang perusahaan seperti yang selama ini dilakukan oleh BPPN terhadap utang bank-bank kepada BI dan adanya konflik kepentingan antara pemerintah yang memegang fungsi legislatif dan eksekutif dengan kedudukan pemerintah sebagai pelaku ekonomi langsung tampaknya telah mengesampingkan bahkan menghilangkan tanggung jawab keperdataan para pihak yang telah menandatangani kontrak. Hal ini jelas tidak kondusif bagi penciptaan dunia usaha yang sadar akan pentingnya *good corporate governance* atau *prudential financing practices*.

Terhadap peran dan kedudukan pemerintah sebagai pembentuk hukum perundang-undangan yang hanya bersifat pendukung, dalam arti sebagai penyedia aturan minimal dalam pembuatan setiap kesepakatan yang dilakukan oleh para pelaku ekonomi, maka perlu diperhatikan pengaturan tentang pengelolaan utang-piutang dalam bidang hukum keperdataan yang menyerahkan sepenuhnya pada kehendak para pihak sendiri sebagaimana dimungkinkan oleh sifat terbuka Buku III KUH Perdata. Jadi, pihak kreditur dan debitur dapat membuat kesepakatan baru berkenaan dengan jadwal atau cara pembayaran kembali utang (restrukturisasi utang dengan atau tanpa restrukturisasi perusahaan). Dalam konteks inilah dapat diletakkan upaya untuk membuat peraturan perundang-undangan baru seperti Rancangan Undang-undang Restrukturisasi Utang dan/atau memperbaiki Undang-undang Kepailitan dengan mengembangkan instrumen restrukturisasi utang.

Dikesampingkannya pengadilan karena kebijakan pemerintah dalam penanganan masalah utang yang mengabaikan dan menghilangkan tanggung jawab keperdataan para pihak yang bersengketa, dan adanya kecenderungan pemerintah menyimpangi ketentuan perundang-undangan dengan kebijakan administrasi, pada akhirnya juga menyebabkan pengesampingan peranan yurisprudensi. Seharusnya pengadilan, melalui putusan Hakim dalam kasus konkrit dapat mengoreksi kelemahan peraturan perundang-undangan. Terkait dengan hal ini adalah peranan alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagai cara lain yang disepakati para pihak yang bersengketa.

Terkait dengan masalah bagaimana untuk kembali memerankan pengadilan, masih terdapat ketidakpercayaan oleh para pencari keadilan bahwa pengadilan perdata Indonesia akan mampu menyelesaikan sengketa utang-piutang dengan cara sederhana, cepat dan biaya murah. Kegagalan pengadilan untuk bersikap netral dalam menjalankan proses

peradilan yang sederhana, cepat dan murah serta timbulnya berbagai kerumitan dalam proses acara dan proses eksekusi perlu segera diatasi. Erat kaitannya dengan kegagalan ini adalah upaya pemerintah untuk mendirikan pengadilan niaga yang kenyataannya tidak menghasilkan kepercayaan pada hukum seperti maksud dan tujuan pendiriannya.

#### **Rekomendasi 4 (R-4)**

Terhadap permasalahan pelibatan peran pemerintah yang berlebihan dalam upaya menyelesaikan utang perusahaan perlu upaya mengembalikan proses penyelesaian kredit macet ke dalam mekanisme yang terdapat di dalam hukum keperdataan Indonesia, agar para pihak yang telah menandatangani kontrak menghormati tanggung jawab keperdataannya masing-masing. Hal ini dapat dilakukan dengan rencana aksi, menghapuskan dan tidak lagi mengeluarkan kebijakan yang tidak kondusif bagi penciptaan dunia usaha yang sadar akan pentingnya *good corporate governance* dan *prudential financing practices*.

Pelibatan peran pemerintah perlu dibatasi hanya sebagai mediator dalam upaya penyelesaian masalah utang perusahaan. Oleh karena itu patut, dicontoh pola penyelesaian yang digunakan oleh *Jakarta Initiative Task Force* (JITF) sebagai satu alternatif dalam mencari solusi bagi kemacetan pengembalian utang perusahaan. Hal ini dapat dilakukan dengan rencana aksi, mengembangkan lembaga Prakarsa Jakarta atau mendorong pembentukan lembaga sejenis oleh pihak swasta atau komunitas bisnis.

Mengenai masalah peran pemerintah sebagai pelaku ekonomi langsung yang dapat menimbulkan konflik kepentingan sebagai penguasa maupun sebagai pelaku ekonomi, maka diperlukan itikad baik dari pemerintah agar mengurangi peranannya, yakni dengan rencana aksi meneruskan program untuk mengurangi kepemilikan saham pemerintah atau privatisasi di BUMN terutama bank-bank BUMN maupun di yayasan/koperasi atau badan-badan usaha lain yang menjadi *parent company* konglomerat hulu-hilir.

Mengenai masalah peran pemerintah sebagai pembentuk hukum perundang-undangan yang seharusnya hanya bersifat pendukung, maka pemerintah sebenarnya tidak perlu membuat peraturan perundang-undangan baru seperti Rancangan Undang-Undang tentang Restrukturisasi Utang tetapi cukup memperbaiki Undang-undang Kepailitan dengan mengembangkan instrumen restrukturisasi utang. Sebagai rencana aksi, perbaikan Undang-undang Kepailitan dapat dibatasi hanya pada memperbaiki kelemahan pada hukum acara kepailitan di pengadilan niaga yang mana perlu dikembangkan sampai kepada tahap restrukturisasi utang. Sedangkan Rancangan Undang-undang Restrukturisasi yang telah

dibuat dapat dijadikan sebagai salah satu pedoman bagi dunia usaha dalam melaksanakan proses restrukturisasi utang.

Terhadap upaya untuk memerankan kembali pengadilan, maka diperlukan upaya pembaruan dan/atau pengembangan hukum acara keperdataan Indonesia untuk mengembangkan sistem peradilan yang mampu mewujudkan asas peradilan yang cepat, sederhana dan biaya ringan sebagaimana diamanatkan perundang-undangan. Hal ini dapat dilakukan dengan rencana aksi, membentuk suatu tim yang bertugas untuk mempersiapkan hukum acara perdata Indonesia baru berdasarkan konsep rancangan yang pernah dibuat BPHN atau Departemen Kehakiman. Selanjutnya melakukan serangkaian lokakarya nasional untuk membahas pengembangan hukum keperdataan Indonesia dalam arti luas. Dalam hal ini, pengadilan niaga yang telah didirikan dan dioperasikan sejak tahun 1998 dengan maksud untuk menciptakan transparansi dan kualitas putusan yang berkepastian dan berkeadilan melalui terobosan waktu berperkara yang sangat cepat, perlu dipelajari untuk diambil cara penyelesaian perkaranya yang dapat diadopsi ke dalam hukum acara keperdataan Indonesia.

Pemberdayaan peran pengadilan meniscayakan tidak saja memastikan pembaruan hukum acara (*prosesuil*), tetapi juga termasuk yang berkaitan dengan proses dan prosedur sita jaminan maupun putusan akhir. Sehubungan dengan hal tersebut, perlu memberi peran pengadilan sebagai upaya terakhir yang baru akan diupayakan bilamana upaya keperdataan lainnya gagal menciptakan keadilan bagi para pihak. Hal ini dapat dilakukan dengan rencana aksi, yakni lebih menegaskan sanksi yang akan dikenakan dan harus dijalani oleh para pihak yang melanggar perjanjian dan ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia, serta lebih memerankan pranata hukum penyanderaan (*gijzeling*) di dalam hukum acara perdata Indonesia sebagai salah satu upaya paksa dalam perkara utang piutang besar, terutama utang kepada negara. Penegasan peranan ini perlu disinkronisasikan dengan upaya pembenahan pengadilan niaga.

Hambatan yang muncul dari ketidakmampuan birokrasi dalam mengelola catatan perusahaan, kepemilikan dan peralihan status kebendaan, dan lain-lain yang akurat dan terpercaya perlu diatasi dengan memperbaiki birokrasi, terutama bagi pihak yang ingin mendapatkan informasi yang terpercaya tentang kesehatan keuangan perusahaan, latar belakang para pemegang saham ataupun direktur/komisaris perusahaan (penting dalam memutuskan kelayakan pemberian kredit), kekayaan seseorang (sebagai pemberi jaminan pribadi), status kepemilikan satu persil tanah (sertifikasi, catatan tentang tanggungan yang dibebankan atasnya), dan lain yang penting bagi para pelaku ekonomi. Kebijakan

yang menyangkut pendekatan baru di bidang administrasi dan birokrasi pemerintah perlu segera dilakukan terutama setelah dilakukan ketentuan baru di bidang perdagangan internasional yang telah diatur oleh *World Trade Organization* (WTO). Hal ini dapat dilakukan dengan rencana aksi, yakni secara sungguh-sungguh melakukan penyempurnaan atau mengintegrasikan ketentuan dan pelaksanaan wajib daftar perusahaan dan administrasi badan hukum.

Untuk memperkuat peran dan kedudukan Pengadilan cq. Hakim sebagai pengawas dan pemberi keadilan dalam sengketa ekonomi, maka perlu adanya pengakuan yurisprudensi sebagai satu sumber hukum di samping perundang-undangan. Putusan pengadilan seharusnya dalam kasus konkrit dapat mengoreksi kelemahan peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat dilakukan dengan rencana aksi, yakni melakukan pembahasan bersama Ketua Mahkamah Agung, Menteri Kehakiman hak Asasi Manusia, dan Jaksa Agung mengenai peran penting Yurisprudensi sebagai satu sumber hukum di samping perundang-undangan. Walaupun secara teoretis yurisprudensi sudah menjadi sumber hukum di Indonesia, pemerintah harus menegaskan dengan menetapkan yurisprudensi sebagai satu sumber hukum formal di dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya diperlukan usaha sungguh-sungguh untuk mempublikasikan putusan Mahkamah Agung agar dapat mudah memperoleh dengan cepat.

Dalam proses penyelesaian utang perusahaan, diperlukan juga upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Untuk itu, perlu didorong dan dikembangkan upaya penyelesaian sengketa alternatif (*Alternative Dispute Resolution* (ADR)). Hal ini dapat dilakukan dengan rencana aksi, yakni lebih menggalakkan program sosialisasi ADR dalam menyelesaikan sengketa. Hal ini dilanjutkan, antara lain, dengan lebih memerankan Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI), atau dengan membentuk badan arbitrase baru yang hanya menyelesaikan sengketa keperdataan tertentu, seperti Badan Arbitrase Pasar Modal Indonesia (BAPMI), serta mendorong komunitas bisnis Indonesia mendukung usaha-usaha ADR ini.



**BAGIAN  
KEDUA :**

**UPAYA MEMBANGUN  
LEMBAGA LEGISLATIF  
YANG ASPIRATIF DAN BERWIBAWA**



## REKOMENDASI 5: PELAYANAN RISET DI BIDANG LEGISLATIF

### Latar Belakang

**R**eformasi dan perubahan paradigma fungsi legislatif DPR bukan merupakan pekerjaan yang tidak mudah. Di satu sisi, DPR harus menetapkan sejumlah undang-undang dalam waktu yang singkat, di sisi lain DPR harus memperhatikan substansi undang-undang demi menghindari reaksi dari masyarakat agar undang-undang tersebut tidak menjadi hukum yang “mati”.

Untuk itu, DPR telah membentuk perangkat penunjang, antara lain, Pimpinan DPR; Badan Musyawarah; Komisi; dan Badan Legislasi (Baleg). Baleg memiliki beberapa tugas penting yaitu: a) merencanakan dan menyusun program, b) menyusun urutan prioritas pembahasan rancangan undang-undang, c) menyiapkan usul rancangan undang-undang usul inisiatif DPR yang ditugaskan Badan Musyawarah, d) mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi undang-undang, e) melakukan evaluasi dan penyempurnaan peraturan tata tertib dan kode etik Anggota DPR, dan f) menginventarisasi masalah perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR.

Perangkat penunjang lainnya adalah Asisten Sekretariat Jenderal DPR RI (Asses I) bidang perundang-undangan yang dibantu oleh tiga pembantu, yaitu: Pembantu Asisten Urusan Penyiapan dan Penyajian Perundang-undangan Bidang Politik dan Kesejahteraan Rakyat, Pembantu Asisten Urusan Penyiapan dan Penyajian Perundang-undangan Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, dan Pembangunan (Ekkuinbang), serta Pembantu Asisten Urusan Pemantauan Pelaksanaan Perundang-undangan. Juga ada unit pendukung Perancangan Undang-undang DPR yang dilengkapi dengan Pusat Pengkajian dan Penyajian Informasi (P3I).

Sampai Agustus 2002 telah dibahas sepuluh rancangan undang-undang inisiatif DPR dan sembilan belas rancangan undang-undang usul pemerintah, dua puluh dua rancangan undang-undang sedang dipersiapkan dan empat rancangan undang-undang sedang dipersiapkan oleh Komisi/Gabungan Komisi. Secara kuantitas, DPR telah memenuhi 80% dari target Program Legislasi Nasional (Prolegnas), namun jumlah tersebut masih menunjukkan rendahnya rancangan undang-undang inisiatif DPR. Dengan berfungsinya Baleg, diharapkan jumlah tersebut akan meningkat. Permasalahan yang kemudian dihadapi adalah berkaitan dengan kualitas dan proses pembahasan suatu rancangan undang-

undang. Komisi Hukum Nasional menemukan bahwa ada Rancangan Produk Perundang-undangan yang telah disusun, tetapi belum dilakukan penelitian untuk menyusun rancangan akademiknya. Hal ini tentu akan sangat mempengaruhi kualitas dari suatu rancangan undang-undang.<sup>1</sup>

Ketidaktepastian, kelemahan dan konflik akan timbul jika dalam penyusunan suatu rancangan perundang-undangan tidak memperhatikan aspek-aspek yuridis, filosofis dan sosiologis secara cermat karena masyarakat Indonesia sangat pluralistik. Hambatan akan timbul dalam pelaksanaannya, dan akan menyebabkan tidak efektifnya hukum. Tidak jarang terjadi pertentangan antara satu undang-undang dengan undang-undang lainnya karena tidak cermat. Sebagai contoh adalah mengenai pengadilan niaga yang diatur di dalam Undang-undang Nomor 4 tahun 1998 tentang kepailitan dan Undang-undang Nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa mengenai keberadaan lembaga arbitrase dalam menyelesaikan sengketa niaga.

Informasi dan data yang akurat bagi anggota legislatif sangat diperlukan dalam rangka penyusunan rancangan akademik, dan dalam melakukan pembahasan yang berkaitan dengan rancangan produk perundang-undangan yang sedang disusun dan akan disahkan. Pengumpulan informasi yang dilakukan oleh anggota DPR dapat diklasifikasikan sebagai melaksanakan penelitian walaupun dapat dipersoalkan metodologinya. Hasil penelitian sangat besar perannya dalam penyiapan naskah akademik serta pembahasan rumusan pasal-pasal suatu rancangan produk perundang-undangan.<sup>2</sup>

Penelitian di bidang legislatif mempunyai dua arti, yaitu pertama, pengkajian pemeriksaan secara teliti dan kedua, kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisis dan penyajian data yang dilakukan secara sistematis dan obyektif untuk memecahkan persoalan atau menguji hipotesis untuk mengembangkan prinsip umum. Dilihat dari pengertian yang pertama, hal ini dapat dilakukan oleh anggota DPR sendiri, tetapi untuk pengertian kedua jelas hal ini tidak mungkin dilaksanakan sendiri.

#### Menelusuri rangkaian kegiatan anggota DPR berkaitan dengan tugas

<sup>1</sup> Penyusunan rancangan produk perundang-undangan karena mendesak seperti dalam penyusunan Undang-undang Nomor 4 tahun 1998 tentang Kepailitan yang langsung dilakukan pembahasan pasal demi pasal terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 tahun 1998 tanpa ada penelitian lebih dahulu untuk menyusun naskah akademik, menunjukkan bahwa prosedur penyusunan rancangan produk perundang-undangan mengabaikan kaidah yang harus diperhatikan, yakni seperti yang ditetapkan di oleh pasal 3 Keputusan Presiden Nomor 188 tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang. Lihat Komisi Hukum Nasional, *Laporan Akhir Penelitian tentang Pelayanan Riset di Bidang Legislatif*, hal. 170 (2002)

<sup>2</sup> Pada penelitian yang dilakukan oleh Kelompok Kerja Komisi Hukum Nasional diketahui bahwa 59 (92,2%) responden berpendapat bahwa hasil penelitian perlu disediakan di DPR dan 5 (7,80 %) menyatakan tidak perlu. Lihat Komisi Hukum Nasional, *Laporan Akhir Penelitian tentang Pelayanan Riset di Bidang Legislatif*, hal. 175 (2002)

legislasi, disadari atau tidak, anggota DPR telah melakukan serangkaian kegiatan penelitian, hanya saja tidak mengacu kepada format dan metode penelitian tertentu. Hal itu terlihat dari cara pengumpulan informasi melalui koran, mendengar pendapat ahli melalui rapat dengar pendapat umum (RDPU)<sup>3</sup>, menemui konstituen, mengadakan studi banding (seringkali di luar negeri), dan kegiatan lainnya. Kelemahannya adalah kegiatan-kegiatan tersebut tidak dipersiapkan secara baik.

Keterbatasan kemampuan dan dana merupakan hambatan utama bagi anggota DPR dalam melaksanakan tugas legislasinya. Dalam penelitian ini diketahui bahwa di kalangan anggota DPR maupun DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota belum ada tradisi melakukan pengumpulan informasi dari hasil penelitian yang dilakukan oleh lembaga lain. Di samping belum ada tradisi membaca hasil penelitian, juga secara kelembagaan DPR belum mempunyai kerja sama dengan lembaga penelitian yang ada. Suatu hal yang menarik dari kebiasaan anggota DPR adalah bahwa lembaga penyajian informasi yang dimiliki seperti halnya Pusat Pengkajian dan Layanan Informasi P3I atau perpustakaan tidak diakses, bahkan ada diantara anggota DPR yang belum mengetahui keberadaan P3I dalam struktur kelembagaan DPR Republik Indonesia.<sup>4</sup>

Para anggota DPR berpendapat bahwa mereka adalah pejabat publik dan politisi, bukan ilmuwan. Terlepas dari sikap tersebut, dari penelitian ini dapat diketahui bahwa cara penyediaan hasil penelitian yang paling banyak diharapkan oleh anggota DPR adalah dalam bentuk ringkasan. Ada pula yang berharap bahwa hasil penelitian yang disediakan hendaknya berkaitan dengan rancangan produk perundang-undangan yang sedang disusun atau dibahas. Hal itu bertalian dengan pengalaman menerima tulisan yang berasal dari hasil penelitian, tetapi tidak berkaitan dengan rancangan produk perundang-undangan yang sedang dibahas.

Dalam melaksanakan tugas legislasinya, sebagian besar anggota DPR merasakan adanya hambatan. berupa faktor eksternal dan faktor internal.

**Faktor eksternal** tekanan dari luar negeri agar Indonesia mempunyai

<sup>3</sup> Dalam tata tertib DPR memang disebutkan jenis rapat dan pengertian dengar pendapat, namun tidak ada ketentuan teknis tentang apa dan bagaimana prosedur (mekanisme) pelaksanaannya. Selain itu, dalam praktiknya, dengar pendapat umum ternyata masih belum memuaskan sebagian kalangan anggota dewan. Sebagian pandangan masyarakat mengungkapkan bahwa dengar pendapat umum yang dilakukan DPR hanya bersifat formalitas, sehingga tidak ada proses dialog dan tidak ditindaklanjuti dengan hal-hal yang konkrit. Lihat Komisi Hukum Nasional, *Laporan Akhir Penelitian tentang Dengar Pendapat Umum*, hal. 253-254 (2002)

<sup>4</sup> Pada penelitian yang dilakukan oleh Kelompok Kerja Komisi Hukum Nasional diketahui bahwa 67,30 % dari responden menyatakan tidak pernah memanfaatkan perpustakaan. Namun tidak dimanfaatkannya perpustakaan, bukan berarti anggota DPR tidak pernah membaca buku, karena peminjaman bahan perpustakaan sering dilakukan dengan meminta bantuan sekretaris. Hanya 19,00 % responden yang langsung datang ke perpustakaan. Pada penelitian ini juga ditemukan bahwa 18,80 % responden tidak mengetahui keberadaan P3I sebagai unsur penunjang tugas legislasi DPR. Lihat Komisi Hukum Nasional, *Laporan Akhir Penelitian tentang Pelayanan Riset di Bidang Legislatif*, hal 185 & 196 (2002)

undang-undang tertentu, seperti Undang-Undang Nomor 4 tahun 1998 tentang Kepailitan.<sup>5</sup>

Hambatan internal berupa sumber daya manusia anggota DPR, dan dari unit penunjang yang terdapat di DPR. Untuk mengatasi hambatan internal ini diatasi dengan berdiskusi dengan berbagai pihak dan minta bantuan tenaga ahli. Hambatan lainnya adalah pendirian bahwa anggota DPR adalah pejabat publik dan politik, bukan pemikir atau ilmuwan. Hambatan kelembagaan yang dirasakan adalah kurangnya tenaga ahli dan dana.

Secara kelembagaan untuk mengatasi kelemahan sumber daya manusia pada unit penunjang, Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia sedang mempersiapkan tenaga yang berminat dan mau mengikuti pelatihan penyusunan produk perundang-undangan, namun masih diragukan untuk dapat menghasilkan tenaga legal drafting yang diharapkan karena pekerjaan ini menuntut minat dan kemauan dari para calon. Untuk anggota DPR telah direkrut staf ahli yang ditempatkan di setiap fraksi dan komisi.

Hambatan dari segi dana tidak hanya dirasakan oleh anggota DPR, tetapi juga oleh Baleg DPR RI dan P3I. Untuk mengatasi hambatan tersebut dicari lembaga donor karena tidak memungkinkan dari anggaran yang telah dialokasikan untuk tugas dimaksud.

Aktivitas penyusunan rancangan produk perundang-undangan tidak terlepas dari pemahaman terhadap konsep "inisiatif" itu sendiri. Anggota DPR memandang inisiatif sebagai pengusulan suatu rancangan produk perundang-undangan oleh DPR walaupun sumbernya berasal dari berbagai lembaga sepanjang tidak diusulkan secara formal oleh pemerintah. Sementara itu bagi DPRD, konsep inisiatif kurang dipahami dengan baik. Hal itu terlihat dari pendapat yang menyatakan bahwa inisiatif itu dapat terjadi mulai dari proses awal dan dapat juga terjadi dalam rangka menyempurnakan rancangan yang telah diusulkan oleh pemerintah. Dengan pemahaman demikian, maka rancangan peraturan daerah yang diusulkan oleh DPRD sangat minim.

Jika UUD 1945 mengamanatkan kedudukan DPR lebih kuat (lebih tinggi) dari eksekutif dalam penyusunan suatu undang-undang, maka Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang

---

<sup>5</sup> Kehadiran Undang-Undang Nomor 4 tahun 1998 dilatarbelakangi oleh utang sektor swasta yang tidak dibayar kepada krediturnya. Untuk itu, lembaga donor termasuk International Monetary Fund (IMF) mendesak Indonesia agar membuat undang-undang tentang kepailitan dan membentuk pengadilan niaga sebagai pengadilan yang akan menyelesaikan permohonan pailit dan penundaan kewajiban pembayaran utang, serta sengketa di bidang perniagaan lainnya. Dari penelitian Komisi Hukum Nasional tentang eksistensi pengadilan niaga, menunjukkan bahwa pengadaan pengadilan niaga yang bertujuan melakukan perbaikan ekonomi Indonesia, justru menghasilkan permasalahan dalam sejarah peradaban Indonesia. Lihat Komisi Hukum Nasional, *Laporan Akhir Penelitian tentang Pelayanan Riset di Bidang Legislatif*, Hal. 75 (2002)

merupakan dasar hukum bagi kewenangan legislasi DPRD, menunjukkan kedudukan yang sama kuat (tinggi). Dari penelitian ini dapat diketahui bahwa anggota DPRD di beberapa daerah masih berprinsip bahwa pemerintah daerahlah yang harus menyusun rancangan peraturan daerah, dan DPRD membahasnya untuk dijadikan peraturan daerah (Perda).

Hambatan bagi DPRD dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, antara lain disebabkan karena kurangnya pengetahuan tentang berbagai masalah yang seharusnya diatur sehingga sulit menentukan prioritas seperti yang telah dilakukan DPR dengan Prolegnasnya. Hal itu terlihat dari hambatan yang paling banyak dihadapi oleh anggota DPRD dalam menyusun rancangan peraturan daerah (Ranperda), yaitu terlalu banyak yang hendak diatur. Jumlah atau jenis Perdayang akan diatur belum tersusun dalam suatu Program Legislasi Daerah (Prolegda).

### **Permasalahan**

DPR adalah lembaga penyusun undang-undang, untuk itu sebagian besar anggota (68,80 %) yang diwawancarai menyatakan bahwa dengan berbagai upaya, mereka harus mampu melaksanakan tugas tersebut. Dalam hal ini ada kesangsian akan kemampuan sumber daya manusia anggota DPR yang terkait dengan tingkat pendidikan, jenis profesi atau pekerjaan dan pengkaderan di partai politik. Hal yang berkait erat dengan upaya meningkatkan peran legislasi DPR adalah upaya untuk mengatasi hambatan internal dan eksternal yang dihadapi anggota DPR dalam menjalankan tugas legislasinya, terutama hambatan internal. Hal ini juga mencakup organisasi DPRD di provinsi dan kabupaten/kota.

Sumber informasi dalam pembahasan rancangan produk perundang-undangan oleh pemerintah cukup banyak, sementara untuk DPR, lembaga yang mempunyai data dan dapat diakses secara langsung hanyalah P3I. Lembaga ini belum dipahami dengan baik; demikian juga dengan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), dan lembaga-lembaga penelitian lain seperti Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), dan Badan Pengkajian dan Pengembangan Teknologi (BPPT). Dalam kenyataan lembaga-lembaga tersebut kurang dimanfaatkan.

Penyusunan suatu rancangan undang-undang tanpa dilakukan penelitian untuk menyusun naskah akademik disebabkan oleh keadaan yang mendesak, seperti misalnya, penyusunan Undang-undang Nomor 4 tahun 1998 tentang kepailitan. Hal ini menunjukkan bahwa prosedur penyusunan suatu rancangan produk perundang-undangan mengabaikan kaidah yang seharusnya diperhatikan, sebagaimana tertuang pasal 3 Keputusan Presiden Nomor 188 tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang. Saat ini DPR baru menyampaikan usul Rancangan Undang-undang tentang Usul Inisiatif

DPR tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, namun rancangan undang-undang ini belum mencakup perlunya penelitian untuk menyusun naskah akademik.

Sedangkan bagi DPRD, hambatan yang paling banyak dihadapi dalam penyusunan Ranperda adalah terlalu banyaknya masalah yang harus diatur. Selain itu, jumlah dan jenis Perda juga belum tersusun dalam Prolegda.

Timbulnya ketidakpastian, kelemahan dan konflik dalam penyusunan suatu produk perundang-undangan disebabkan karena hal tersebut tidak dilakukan berdasarkan nilai yang hidup dalam masyarakat yang pluralistik dan terlalu banyak "politik asing". Dan juga karena tekanan dari luar negeri.

### **Rekomendasi 5 (R-5)**

Untuk meningkatkan kemampuan anggota DPR yang memiliki berbagai latar belakang dalam menjalankan tugas legislasinya, perlu disusun program orientasi untuk meningkatkan pemahaman dan tanggung jawab anggota DPR dan DPRD akan terhadap tugas dalam bidang legislasi. Hal ini dapat dilakukan dengan rencana aksi, yakni menyusun program peningkatan sumber daya manusia yang mencakup juga upaya mendorong partai politik yang akan menempatkan calon legislatornya berdasarkan kemampuan dan keahlian, bukan semata-mata karena mempunyai masa pendukung.

Dalam upaya mengatasi hambatan internal yang dihadapi oleh anggota DPR dalam menjalankan tugas legislasinya, anggota DPR dari setiap fraksi yang ditempatkan menjadi anggota Baleg harus ditempatkan berdasarkan kemampuan dan keahlian, yakni dengan rencana aksi menetapkan persyaratan kemampuan intelektual dan akademis anggota Baleg di dalam Peraturan Tata Tertib DPR.

Upaya lain adalah dengan cara memperkuat P3I dan menyusun program pelatihan bagi anggota Baleg, yaitu dengan rencana aksi melengkapi P3I dan Baleg yang telah ada dengan legal drafter yang terlatih. Hal ini juga mencakup organisasi DPRD di provinsi dan kabupaten/kota.

Dalam mengatasi hambatan internal dari segi dana, diperlukan acuan yang baku tentang cara penghitungan biaya yang dibutuhkan untuk menyusun rancangan undang-undang sampai disahkan menjadi undang-undang. Hal ini dapat dilakukan dengan rencana aksi menyusun parameter cara penghitungan biaya yang dibutuhkan untuk menyusun rancangan undang-undang sampai disahkan menjadi undang-undang di dalam peraturan tata tertib DPR.

Dengan banyaknya lembaga penelitian yang telah ada dan berkembang, namun belum dimanfaatkan dengan baik terutama oleh DPR,

maka perlu disusun suatu pola atau alur informasi data yang ada ke dan dari DPR guna menunjang pelaksanaan fungsi legislasinya, salah satunya ialah dengan rencana aksi menetapkan pola alur informasi dari perpustakaan dan P3I ke Baleg, dan penyusunan program kerja sama dengan berbagai lembaga penelitian dan pengkajian.

Upaya lain adalah dengan menginformasikan dan mensosialisasikan Prolegnas, dengan rencana aksi menjalin keterpaduan program kerja dengan lembaga penyelenggara penelitian atau pengkajian pada bidang-bidang tertentu agar memperhatikan Prolegnas.

Terhadap perlunya penelitian dalam penyusunan suatu Rancangan Undang-undang, maka diperlukan ketentuan tentang petunjuk penyusunan rancangan undang-undang yang mencakup penelitian untuk menyusun naskah akademik. Hal ini dapat dilakukan dengan rencana aksi memasukkan ketentuan ini di dalam Rancangan Undang-undang tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan ini juga dimaksudkan untuk menghindari adanya penyusunan peraturan perundang-undangan yang terkesan tergesa-gesa dan tumpang tindih.

Dalam hal penyusunan rancangan undang-undang juga diperlukan ketentuan yang selalu mengikutsertakan unsur penunjang di DPR yang kompeten dari awal perancangan sampai diundangkannya suatu Rancangan Undang-undang, yakni dengan rencana aksi memasukan ketentuan tersebut ke dalam Peraturan Tata Tertib DPR.

Terhadap hambatan yang dihadapi oleh DPRD dalam melakukan penyusunan Ranperda, DPRD baik provinsi maupun kabupaten/kota, harus mempunyai Prolegda yang mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang telah ada.

Terhadap konflik yang timbul dalam pelaksanaan produk perundang-undangan akibat tidak disusun berda-sarkan nilai yang hidup dan tidak dipatuhi masyarakat, maka perlu dipersiapkan bahan kajian dalam rangka menentukan konsistensi arah yang ingin dicapai dengan cara menetapkan kajian yang harus dilakukan dalam menyusun suatu rancangan produk perundang-undangan dan mengkaji peraturan-peraturan yang tidak sesuai dengan aspek yuridis, sosiologis, dan filosofis. Hal ini juga dapat mengurangi tekanan dari pihak luar negeri (hambatan eksternal) agar Indonesia memiliki undang-undang tertentu yang mungkin tidak sesuai dengan nilai yang hidup dan dipatuhi di tengah masyarakat.



## REKOMENDASI 6: DENGAR PENDAPAT UMUM

### Latar Belakang

Sebagai lembaga legislatif, DPR harus menunjukkan sikap kritis terhadap berbagai kebijakan pemerintah. Ironisnya, DPR juga tidak lepas dari sasaran kritik rakyat. Harus diakui bahwa kinerja DPR dalam banyak hal masih mengundang tanda tanya banyak pihak. Dalam pandangan sebagian besar rakyat, DPR dianggap belum berfungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat yang sesungguhnya. Rakyat mengkritisi banyak produk keputusan, sikap dan perilaku anggota DPR, bahkan hal yang sama juga dilontarkan kepada kalangan pemerintahan.

Bila mencermati fenomena rakyat yang tidak puas terhadap kinerja DPR, hal itu bisa dilihat sebagai indikasi adanya komunikasi dan pemahaman yang tidak berimbang antara lembaga legislatif dengan rakyat. DPR harus mengevaluasi sejauh mana sistem komunikasi yang telah dibangun selama ini dilaksanakan, terutama dengan sistem dengar pendapat umum.

Dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 03A/DPR-RI/1/2001-2002 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dengar pendapat umum dirumuskan sebagai salah satu jenis rapat DPR. Pasal 90 menyebutkan bahwa Rapat Dengar Pendapat Umum (RPDU) adalah rapat antara sub-komisi, komisi, beberapa komisi dalam rapat gabungan komisi, badan legislasi, atau panitia khusus dengan perseorangan, kelompok, organisasi atau badan swasta, baik atas undangan DPR maupun bukan atas permintaan dari DPR.

Dengan melaksanakan fungsi Dengar Pendapat Umum, sebenarnya DPR sudah menjalankan salah satu bentuk pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan melalui masukan dari masyarakat. Memang tidaklah dipungkiri bahwa faktor politik sering mempengaruhi keputusan DPR. Demikian juga dengan kegiatan Dengar Pendapat Umum tidak jarang hasilnya kurang memuaskan dimana hal ini dapat yang dapat disebabkan berbagai hal yang salah satunya adalah tingginya volume pekerjaan anggota DPR.

Sebagai perbandingan terhadap Dengar Pendapat Umum, maka DPR juga melaksanakan Rapat Dengar Pendapat dengan pemerintah yang telah diatur dalam Keputusan DPR-RI Nomor 03A/DPR RI/I/2001-2002. Menurut Pasal 89 keputusan tersebut, proses dengar pendapat diselenggarakan di dalam suatu rapat dengar pendapat. Pertemuan ini

lebih banyak difungsikan untuk koordinasi antar-lembaga Pemerintahan dengan lembaga DPR. Sedangkan Dengar Pendapat Umum merupakan suatu pertemuan atau rapat yang diselenggarakan oleh lembaga DPR sebagaimana dimaksud Pasal 90 keputusan tersebut.

Perbedaan antara kedua rapat tersebut adalah dengan 'siapa' lembaga DPR berhadapan. Dalam Rapat Dengar Pendapat, lembaga DPR berhadapan dengan instansi pemerintah. Dalam Rapat Dengar Pendapat Umum, lembaga DPR berhadapan dengan badan swasta, organisasi, kelompok, atau perseorangan dari masyarakat. Ada dugaan bahwa rapat dengar pendapat umum seakan-akan dianggap sebagai rapat yang 'kurang penting' dengan melihat hirarki rapat yang diselenggarakan oleh lembaga DPR. Salah satu mekanisme yang tersedia untuk menyalurkan partisipasi warga, menurut peraturan tata tertib DPR, yaitu melalui Rapat Dengar Pendapat Umum sebagai salah satu jenis dari delapan belas jenis rapat DPR.

Kewajiban untuk menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat merupakan bagian dari tugas lembaga DPR. Tugas utama dewan telah diatur dalam Pasal 4 peraturan tata tertib DPR yang berbunyi bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Tetapi selain pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, DPR mempunyai tugas sebagaimana diatur di dalam Pasal 5 ayat 1 butir h peraturan tata tertib DPR yang berbunyi: *"Dalam melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, DPR mempunyai tugas dan wewenang menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat"*.

Pasal yang mengatur hubungan kelembagaan DPR dalam rangka menjalankan tugas pembentukan undang-undang, menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), melaksanakan pengawasan, telah dijelaskan secara lengkap, cermat dan jelas. Tugas yang berkaitan dengan menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat belum diberikan penjelasan yang memadai.

Peraturan tata tertib mengatur bagaimana anggota DPR mencari masukan atau keterangan. Untuk itu DPR mengundang pejabat pemerintah atau masyarakat guna membahas hal-hal yang perlu dibahas demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan, dan pembangunan. Pasal 5 ayat 2 mengatur DPR:

- a) mengadakan konsultasi dan koordinasi dengan lembaga tinggi negara lainnya; dan
- b) meminta pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan, dan pembangunan.

Proses pelibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan telah dijamin dan diatur dalam peraturan tata tertib DPR. Masukan dari pejabat negara, pemerintah, atau warga masyarakat digunakan sebagai dasar pertimbangan pengambilan keputusan. Peran masyarakat untuk ikut serta di dalam proses pengambilan keputusan sampai sejauh ini belum maksimal.

Media massa memainkan peran yang sangat penting dalam mengangkat isu publik walaupun tidak selamanya efektif. Terdapat kesenjangan yang besar di antara perdebatan publik yang difasilitasi oleh media dengan proses pengambilan keputusan di DPR. Oleh karena itu, penting untuk memikirkan lebih jauh apa yang dapat dilakukan oleh masyarakat untuk membangun dan mempersempit kesenjangan apabila salah satu sarana, yaitu media massa, tidak dapat diandalkan. Yang lebih penting, lembaga DPR harus membuka diri bagi munculnya masukan publik melalui Rapat Dengar Pendapat Umum. DPR/DPRD diusulkan mempunyai sebuah forum yang bisa diakses secara elektronik melalui media internet (*website*). Sebagian DPR telah mempunyai *website*, namun tidak ada sarana di dalam *website* tersebut yang memungkinkan terselenggarakannya interaksi antara masyarakat dengan DPR/DPRD. *Website* tersebut harus memberikan informasi dasar tentang apa yang menjadi agenda DPR/DPRD. *Pertama*, *website* tersebut harus memberikan informasi dasar tentang apa yang menjadi anggota DPR/DPRD. Agenda itu bisa berupa sekedar daftar kegiatan, *Kedua*, memuat Rancangan Undang-undang yang akan dibahas. Di *website* tersebut harus ada forum yang memungkinkan publik dapat memberikan masukan dan umpan balik terhadap tema yang berkembang di dalam proses legislasi atau pembentukan undang-undang, proses pengawasan maupun proses penyusunan anggaran. *Ketiga*, publik harus punya sarana yang memungkinkan mereka untuk dapat mengikuti tanggapan DPR/DPRD terhadap apa yang dianggap oleh masyarakat sebagai masukan. Oleh karena itu, harus ada alat mekanisme internal yang memungkinkan yang tidak hanya agenda sistem masukan, namun juga tanggapan dari anggota dewan itu bisa diketahui oleh publik. Publik harus punya akses yang mudah melalui media elektronik. Demikian pula cara konvensional yang memungkinkan rakyat langsung hadir di lembaga DPR/DPRD. Meskipun adakalanya permasalahan yang dibawa masyarakat menjengkelkan, tetapi tetap penting untuk menangkap pesan dari pertemuan seperti itu.

Sebagian anggota DPR menganggap bahwa hubungan antara DPR dan masyarakat telah dilakukan dengan baik. Pengertian hubungan baik di sini adalah komunikasi antara keduanya hampir tidak ada masalah. Tidak ada hambatan yang berarti. Kalaupun ada hambatan, sifatnya teknis, bukan substansial. Pendapat atau anggapan sebagian anggota

DPR tersebut bila dikaji lebih jauh terlihat tidak sesuai dengan kenyataan yang ada. Terdapat dua perbedaan yang cukup mendasar menyangkut hubungan anggota dewan dengan masyarakat, yaitu:

- a) anggota DPR sudah menyuarakan apa yang diharapkan masyarakat, tetapi itu bukan berdasarkan Rapat Dengar Pendapat Umum, melainkan melalui sarana lain. Misalnya, ketika anggota DPR reses ke berbagai daerah terjadilah dialog dengan masyarakat dan terdapat penyerapan aspirasi, atau dapat juga anggota dewan sudah menangkap suara publik melalui media massa;
- b) anggota DPR menyuarakan apa yang diharapkan masyarakat melalui sarana Dengar Pendapat Umum yang diadakan di DPR.

Hubungan antara anggota DPR dan masyarakat tidak saja dapat dilaksanakan pada saat dengar pendapat umum, melainkan juga sangat tergantung sejauh-mana keaktifan anggota DPR untuk menjalin komunikasi. Terlebih pula, sebelum terpilih menjadi anggota dewan pasti ada keterikatan dengan masyarakat pemilih. Dalam konteks menjaga hubungan baik dengan konstituen pemilih tersebut, sangat penting untuk terus membangun komunikasi untuk menginformasikan apa yang telah dicapai anggota DPR. Masing-masing anggota DPR harus mempunyai beban yang sama untuk membangun komunikasi, baik melalui rapat dengar pendapat umum maupun sarana lain seperti reses anggota dewan. Namun, mengingat banyaknya agenda yang harus dikerjakan dalam reses, tidak selamanya kegiatan ini dapat berjalan sesuai dengan rencana. Ini menyebabkan pertemuan dengan masyarakat pada waktu reses hanya bisa dilakukan dengan kelompok yang sangat terbatas.

Hubungan anggota DPR dengan masyarakat khususnya dengan konstituen yang diwakili sebetulnya telah berjalan, namun belum seperti yang diharapkan. Ketika mendatangi konstituen pada tingkat kabupaten ataupun desa pada waktu reses, anggota DPR harus dapat mengoptimalkan kegiatan tersebut, tetapi mengingat luasnya jangkauan dan dikarenakan waktu yang tersedia sangat terbatas, maka hasilnya pun tidak sesuai dengan yang diharapkan. Masyarakat pada umumnya menyambut kedatangan anggota DPR dengan baik. Dalam kenyataan, belum seluruh aspirasi masyarakat dapat diperjuangkan dan berhasil.

Sudah selayaknya penataan pranata Dengar Pendapat Umum menjadi prioritas yang tidak dapat ditunda. Dengar Pendapat Umum sebagai sarana yang lebih efektif untuk menjalin komunikasi dengan masyarakat di antara beberapa sarana lain ada dalam kegiatan DPR. Selama ini pelaksanaan Dengar Pendapat Umum tampak bahwa masyarakat datang untuk menyampaikan sesuatu di depan anggota dewan, setelah itu kurang terlihat ada tindak lanjut. Mekanisme pelaksanaan Dengar Pendapat Umum menjadi tidak jelas mengingat ketentuan dalam tata tertib DPR

tidak diatur dengan jelas. Untuk itu diperlukan juga pemikiran bagaimana mekanisme pelibatan masyarakat tidak menjadi kegiatan yang sia-sia.

### **Permasalahan**

Sebagai lembaga yang menjalankan fungsi legislatif, DPR mempunyai tugas dan tanggungjawab sangat besar. Sarana dan prasarana yang mendukung kegiatan DPR selama ini sudah cukup memadai. Bahkan anggota DPR telah mendapat fasilitas staf ahli untuk membantu tugas sehari-harinya. Sudah selayaknya anggota DPR dapat memfokuskan diri dalam melaksanakan tugas sebagai wakil rakyat. Sebagai salah satu sarana untuk mendapatkan masukan dari masyarakat, dengar pendapat umum harus dimaksimalkan. Aturan dan tata cara yang efektif yang ada dianggap masih tidak jelas.

Sebagai konsekuensi pelaksanaan Dengar Pendapat Umum tersebut yang menyangkut kelanjutan dari pelaksanaannya, masih dianggap belum jelas. Perlu dipikirkan agar dalam mekanisme Dengar Pendapat Umum yang ada dalam peraturan tata tertib DPR, dimasukkan unsur pertanggungjawaban dalam hal kelanjutan pelaksanaan Dengar Pendapat Umum. Selama ini sebagian masyarakat menganggap bahwa Dengar Pendapat Umum hanya rutinitas belaka. Belum diketahui dengan jelas apakah efek dari dengar pendapat umum tersebut dapat mempengaruhi keputusan dan kebijakan anggota DPR.

Dengan mencantumkan unsur pertanggungjawaban dalam peraturan tata tertib DPR terhadap mekanisme Dengar Pendapat Umum, maka aspirasi masyarakat diharapkan tidak akan sia-sia. Bahkan dalam produk kebijakan DPR yang dikeluarkan dan telah melibatkan masyarakat melalui dengar pendapat umum, jelas bahwa kebijakan yang keluar tersebut telah mengakomodir, maka selayaknya dipikirkan pula strategi lain yang paling efektif agar anggota dewan dapat menampung aspirasi dari masyarakat.

### **Rekomendasi 6 (R-6)**

Rekomendasi untuk meningkatkan peran legislasi DPR adalah sebagai berikut :

Perlu ada akuntabilitas publik lembaga DPR dan DPRD sebagai bentuk pertanggungjawaban anggota dewan terhadap konstituennya dengan rencana aksi menyusun mekanisme akuntabilitas publik dengan kinerja anggota legislatif.

Mendorong pelaksanaan fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran secara transparan, dengan rencana aksi mendorong lembaga DPR untuk memberikan informasi kepada masyarakat tentang pembahasan kebijakan negara yang se-cara langsung bersentuhan langsung bersentuhan dengan masyarakat banyak.

Percepatan pembentukan lembaga ombudsman di daerah-daerah yang bertugas menampung keluhan masyarakat berkaitan dengan penyelenggaraan fungsi pemerintahan, untuk ini perlu rencana aksi, yakni mendorong lembaga dewan untuk membahas rancangan undang-undang tentang ombudsman yang telah mensyaratkan pembentukan ombudsman pada tingkat daerah.

Mendorong fungsi penyelenggaraan pemerintah menjadi fungsi layanan masyarakat dengan rencana aksi mengevaluasi penilaian kinerja lembaga pemerintahan dan menyusunnya kembali menuju penyelenggaraan *good governance*.

Mendorong lembaga legislatif untuk memperbanyak forum konsultasi publik guna memfasilitasi aspirasi yang berkembang di tengah masyarakat, yaitu dengan rencana aksi merekomendasi Sekretariat Jenderal DPR dan Sekretariat DPRD untuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan Dengar Pendapat Umum.

Mendorong peranan masyarakat sipil sehingga dapat mengubah tatanan yang ada menjadi lebih baik lagi, yakni dengan rencana aksi mendorong organisasi masyarakat dan lembaga swadaya masyarakat untuk melakukan kegiatan yang bersifat membangun peran dengan Dengar Pendapat Umum.

## REKOMENDASI 7: PROGRAM LEGISLASI NASIONAL (PROLEGNAS)

### Latar Belakang

**P**rogram Legislasi Nasional (Prolegnas) dalam arti sempit didefinisikan sebagai penyusunan suatu daftar rancangan undang-undang yang telah disepakati. Daftar urutan tersebut dibuat oleh DPR/Pemerintah berdasarkan urgensi dan prioritas pembentukannya. Prolegnas dalam arti luas mencakup program pembinaan hukum, pengembangan yurisprudensi dan ratifikasi konvensi internasional.

Pada masa Orde Baru proses pembuatan hukum melibatkan DPR, organisasi masyarakat dan organisasi profesi. Namun, pelibatan tersebut tidak cukup memiliki makna dalam proses pembuatan hukum dan telah tertutup oleh kepentingan pemerintah.

Pada era 1960-an, bermunculan berbagai bentuk peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih. Ada peraturan presiden, penetapan presiden, keputusan presiden, instruksi presiden, dan berbagai penamaan lainnya yang tidak jelas batas perbedaannya. Tumpang tindih bentuk-bentuk peraturan itu diatasi dengan dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966. Dalam ketetapan tersebut diatur kembali tata urutan peraturan perundang-undangan. Ketetapan tersebut kemudian dicabut dan digantikan oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000.

Prolegnas merupakan pengejawantahan dari politik hukum nasional. Politik hukum, menurut Bagir Manan (1993), terdiri dari dua lingkup utama, yakni: a) politik pembentukan hukum, dan b) politik penegakan hukum (1993).

Politik pembentukan hukum adalah kebijakan yang bersangkutan dengan penciptaan, pembaruan, dan pengembangan hukum. Politik pembentukan hukum mencakup: a) kebijakan (pembentukan) perundang-undangan; b) kebijakan yurisprudensi atau putusan hakim; dan c) kebijakan terhadap peraturan tidak tertulis lainnya.

Apabila fokus perhatian ditujukan pada kebijakan pembentukan hukumnya, maka ada dua indikator utama untuk menilai eksistensi peraturan perundang-undangan (dalam hal ini undang-undang), yaitu dengan menyoroti aspek mengenai asas pembentukannya dan materi muatannya.

Peraturan perundang-undangan banyak yang dibentuk tanpa berpedoman pada kerangka acuan materi muatan yang tepat. Ada

peraturan pemerintah, misalnya, memuat materi yang seharusnya diatur dengan undang-undang.

Prolegnas yang tertuang dalam Propenas, BPHN, Baleg DPR, dan *Letter of Intent* (LoI) berawal dari sejumlah indikator yang berbeda penekanannya, namun pada dasarnya bermuara kepada tiga faktor utama, yaitu a) desakan untuk memberi tanggapan atas tuntutan reformasi di bidang hukum; b) anggapan bahwa pemulihan ekonomi tidak mungkin berjalan tanpa didukung oleh pembenahan perangkat hukum positif; dan c) urgensi untuk menyikapi perkembangan regional dan global.

Sumber utama bahan penelitian adalah program legislasi BPHN, Badan Legislasi DPR, LoI, BPHN dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas).

Penyusunan prioritas program legislasi nasional yang dilakukan oleh BPHN selalu diupayakan untuk menampung seluruh kepentingan departemen teknis/lembaga non-departemen. Peran BPHN sebagai koordinator dari instansi yang memiliki program legislasi di lingkungan Pemerintah. BPHN sendiri sebenarnya tidak memiliki program legislasi sendiri. Daftar prioritas yang dibuatnya lebih berdasarkan kebutuhan penguasa (pemerintah) tanpa memberi penilaian secara substansial. Dari 191 Rancangan Undang-undang yang diajukan BPHN Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta) tahun 2002 yang berjumlah 51 Rancangan Undang-undang yang diajukan oleh BPHN, atau sebesar 26,7%. BPHN adalah satu-satunya lembaga sumber yang mempersoalkan keterkaitan Rancangan Undang-undang dengan undang-undang lain yang sudah dibentuk. Inilah yang dimaksud dengan perancangan undang-undang melalui pendekatan sistemik.

Jumlah Rancangan Undang-undang yang di prioritaskan oleh Badan Legislasi DPR pada masa tahun 1999-2004 berjumlah 225 buah, yakni bidang politik 105 Rancangan Undang-undang; bidang kesejahteraan rakyat 41 Rancangan Undang-undang; dan bidang ekonomi, industri, dan pembangunan (ekkuinbang) 79 Rancangan Undang-undang. Adapun materi Rancangan Undang-undang tersebut dapat berstatus sebagai pembentukan Rancangan Undang-undang yang baru; penggantian undang-undang yang sudah ada sebelumnya; dan perubahan undang-undang yang sudah ada sebelumnya.

Badan Legislasi DPR menginventarisasi masalah hukum dan perundang-undangan serta menghimpun masukan dari komisi, fraksi, pemerintah maupun non-Pemerintah. Setelah itu badan tersebut menyusun konsep perencanaan Rancangan Undang-undang, membahas dan mengevaluasi, kemudian meminta masukan dari komisi yang berhubungan dengan Rancangan Undang-undang yang dibahas. Dari sini kemudian ditetapkan prioritas lima tahunan dan satu tahunan. Prioritas ini dikonsultasikan dengan pemerintah dan masyarakat melalui pimpinan

DPR. kemudian prioritas lima tahunan dan satu tahunan nasional muncul dan kemudian direkomendasikan ke komisi dan badan musyawarah (Bamus) untuk kemudian di bahas oleh DPR dengan pemerintah berdasarkan prioritas satu tahun.

*Letter of Intent* (LoI) merupakan dokumen pemerintah Indonesia yang menjelaskan perkembangan ekonomi yang telah dicapai. Dokumen ini diperlukan dalam rangka proses pencairan dana dari donator yang dibutuhkan Indonesia untuk memacu pembangunan ekonomi setelah terpuruk sejak tahun 1997. Sejak dimulainya pembicaraan mengenai pinjaman melalui IMF dan setujunya IMF untuk mengucurkan dana bagi Indonesia, sudah ada tiga belas LoI yang dibuat oleh pemerintah Indonesia untuk IMF mengenai dasar kebijakan perekonomian yang telah dan akan diambil. Dalam melakukan negoisasi itu, pemerintah berusaha agar program IMF diupayakan tidak bertentdua puluh 20 program legislasi yang direkomendasikan LoI, lima di antaranya (atau 25%) telah menjadi undang-undang; dua rancangan Undang-undang (atau 10%) masih dibahas di DPR; dan sisanya tiga belas Rancangan Undang-undang (atau 65%) belum masuk DPR untuk dibahas. Dari sudut Propenas, sebanyak empat belas Rancangan Undangundang (atau 70%) ternyata juga menjadi program legislasi Propenas.

Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tanggal 19 Okto-ber 1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1999-2004 menetapkan bahwa Program Pembangunan Nasional (Propenas) ditetapkan oleh presiden bersama DPR. Propenas dirinci dalam Repeta yang memuat APBN. Dengan menggunakan pendekatan ini, fokus Propenas adalah pada agenda kebijakan nasional yang akan dilakukan dalam kurun waktu lima tahun, dan tidak lagi pada sektor-sektor pembangunan seperti yang dilakukan dalam Repelita. Propenas meliputi semua program pembangunan nasional, yaitu bidang hukum, ekonomi, politik, agama, pendidikan, sosial dan budaya, pembangunan sumber daya alam dan lingkungan hidup, dan pembangunan pertahanan dan keamanan. Khusus menghadapi kondisi Indonesia saat ini, prioritas Propenas 2000-2004 diarahkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting.

Dalam pelaksanaan, kelemahan utama dalam menampung kepentingan departemen teknis adalah koordinasi. Kelemahan koordinasi ini menyebabkan banyak peraturan yang saling tumpang tindih dan tidak saling mengisi satu sama lain. Kondisi ini membawa implikasi bengkaknya biaya, tenaga dan pikiran yang sia-sia. Fungsi koordinasi seyogyanya dijalankan oleh BPHN. Untuk itu perlu dipikirkan mekanisme yang seragam dan dapat dilaksanakan oleh departemen teknis dan juga DPR dalam merancang suatu undang-undang. Memperhatikan hukum yang hidup di masyarakat serta penyelenggaraan dan pemanfaatan penelitian hukum merupakan petunjuk yang penting agar mekanisme Prolegnas dilaksanakan dengan

memperhatikan aspirasi yang berkembang di masyarakat. Kebutuhan untuk menyerap aspirasi masyarakat ini merupakan bagian dari tuntutan kerangka berpikir yuridis yang seharusnya dikembangkan dalam pembangunan sistem hukum Indonesia.

Upaya pengembangan Prolegnas belum berjalan dengan baik. Keinginan untuk menjalankan program ini secara lebih baik semakin mengemuka seiring dengan kuatnya desakan reformasi hukum. Untuk itu telah ditetapkan Propenas sebagai Lampiran ketetapan MPR Nomor V/MPR/2000. Dalam kenyataannya, Propenas belum berhasil mengarahkan Prolegnas ke arah yang diinginkan. Hal ini sebagai konsekuensi dan konfigurasi politik Orde Baru yang hingga saat ini masih berakar.

Penerapan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan nasional (propenas) Tahun 2000-2004 ternyata juga tidak efektif. Hal ini dapat diamati dari beberapa hal. Pertama, jumlah undang-undang yang diproduksi dalam kurun waktu 2000-2002 ternyata hanya sekitar seperempat dari jumlah keseluruhan produk yang direkomendasikan Propenas. Kedua, sebagian dari rancangan undang-undang yang diprogram untuk periode 2003-2004 sebagian besar tidak sesuai dengan rekomendasi Propenas. Kondisi demikian terjadi karena terdapat kebutuhan mendesak yang diserap oleh departemen/lembaga pemerintah non-departemen yang sebelumnya tidak terakomodasikan oleh Propenas. Di luar itu, terdapat tekanan pihak internasional yang cukup berperan dalam pergantian prioritas pembentukan, perubahan, dan pen-cabutan suatu undang-undang.

Prolegnas memberikan prioritas yang bidangnya tidak merata dan sangat didominasi oleh rancangan undang-undang sektor ekonomi dengan pendekatan kebutuhan jangka pendek. Hal ini menunjukkan pendekatan sistemik Prolegnas belum secara sungguh-sungguh diperhatikan. Kondisi Prolegnas yang demikian ini jelas sangat mem-prihatinkan. Dalam tataran makro, dapat disimpulkan bahwa grand theory untuk membangun sistem hukum yang lebih tanggap itu benar-benar tidak jelas.

Dilihat dari proses yang berjalan, yang mengantarkan suatu Rancangan Undang-undang sampai pada tahap pengesahan, juga terdapat momentum tertentu yang memberi akses dalam hal penyampaian aspirasi masyarakat. Pada masa reses, anggota DPR biasanya melakukan kunjungan kerja ke daerah. DPR juga memiliki agenda rapat kerja dengan Pemerintah atau dengar pendapat dengan lembaga non-pemerintah. Data inilah yang digodok agar kualitas suatu undang-undang yang diproduksi DPR bersama dengan pemerintah tergolong aspiratif dan tanggap.

Dengan demikian, mekanisme Prolegnas yang aspiratif dapat dijalankan melalui pendekatan prosedural dan pendekatan kelembagaan. Untuk pendekatan yang pertama, kata kuncinya adalah diintensifikannya penelitian hukum. Salah satu kunci yang menyebabkan peraturan masa

kolonial dapat bertahan lama adalah karena sebelum peraturan itu diundangkan selalu ada kajian mendalam terhadap substansinya. Kajian ini tidak sekadar bersifat yuridis, tetapi juga filosofis, sosiologis, dan antropologis.

Penelitian hukum dalam rangka menangkap hukum yang hidup di masyarakat sangatlah lemah. Alasan yang mendasari pemikiran ini adalah sebagai berikut:

- a) Penelitian hukum di lingkungan departemen pemerintahan dan DPR masih sangat lemah, bahkan cenderung dijadikan sebagai proyek yang rentan terhadap penyalahgunaan dana. Untuk itu, pengawasan terhadap proyek penelitian yang dilakukan oleh departemen/lembaga pemerintah non-departemen dan DPR, mulai dari tingkat pusat dan daerah, mutlak perlu diawasi secara lebih ketat;
- b) Naskah akademik dalam penyusunan setiap rancangan undang-undang harus menjadi kewajiban. Pembuatan naskah akademik harus dilakukan dengan standar keilmuan yang disepakati; dan
- c) Hasil penelitian hukum atau penelitian lain yang relevan harus diorganisasi secara baik dalam satu jaringan yang dapat diakses oleh pihak berkepentingan.

Dapat saja secara substansial suatu undang-undang sudah sangat aspiratif karena berawal dari penelitian dan kajian mendalam di masyarakat, namun karena perumusannya tidak sempurna, mengakibatkan terjadi deviasi makna yang bermuara ke arah berlawanan dari aspirasi masyarakat. Keterampilan para perancang undang-undang menjadi penting untuk ditingkatkan dan kemudian disertifikasi.

Dapat disebutkan badan atau instansi yang ditunjuk dalam undang-undang itu untuk mensosialisasikan undang-undang tersebut, berikut dengan sasaran dan jangka waktunya. Badan atau instansi ini dengan sendirinya akan dimintakan pertanggungjawabannya jika sosialisasi tersebut tidak menjangkau sasaran yang diharapkan. Tugas sosialisasi harus diartikan sebagai bagian dari upaya penyerapan aspirasi masyarakat untuk keperluan penyusunan Prolegnas pada periode berikutnya.

Berdasarkan hasil penelitian di departemen/lembaga pemerintah non departemen diperoleh kesan kuat bahwa penyusunan undang-undang memang tidak dapat dibuat sebagai program kerja yang berjarak waktu sekitar lima tahun. Mereka berkeyakinan, jika itu dipaksakan, praktis akan terjadi banyak penyimpangan karena kebutuhan-kebutuhan insidental yang mereka serap dari satu tahun anggaran ke tahun anggaran berikutnya.

Repeta bidang hukum yang merupakan penjabaran Prolegnas dalam Propenas, tidak menerapkan secara konsisten daftar materi per Undang-undangan. Dari penelitian diketahui bahwa inkonsistensi ini sebagian muncul karena faktor teknis. Kendati demikian, tidaklah seharusnya

bahwa daftar undang-undang yang muncul kemudian di luar Propenas justru mendominasi sehingga praktis Propenas tidak lagi menjadi acuan yang efektif, yang bahkan penyimpangannya untuk Repeta tertentu berada di atas angka 70%.

Dalam tataran kebijakan makro, kelemahan ini karena ketidakjelasan politik hukum nasional. Padahal politik hukum inilah yang memberi arahan ke arah mana Prolegnas harus digulirkan.

Kelemahan lain terdapat pada tataran struktural. DPR dan Pemerintah sebagai lembaga masih menggunakan pola pendekatan yang berbeda. Di satu sisi, landasan normatif yang digunakan masih belum sama, tetapi di sisi lain "arogansi sektoral" pada masing-masing lembaga juga sangat mendominasi.

DPR dan pemerintah sebagai dua lembaga pembentuk undang-undang perlu menetapkan politik hukum nasional. Untuk menetapkan politik hukum ini, DPR dan pemerintah dibantu oleh institusi independen yang secara khusus diberi tugas menjabarkannya menjadi daftar kebutuhan undang-undang (Prolegnas) untuk dijadikan pedoman penyusunan Repeta. Di lain pihak Bamus di DPR yang berfungsi sebagai DPR mini, ternyata mempunyai daftar prioritas sendiri sehingga sering terjadi benturan politik.

Mekanisme pengajuan rancangan undang-undangnya sendiri diatur secara khusus dalam dua peraturan yang terpisah untuk kedua lembaga itu, yakni dalam Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang dan melalui Keputusan DPR Nomor 03A/DPR RI/I/2001-2002 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Dalam mekanisme yang diperkenalkan, baik melalui Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 maupun melalui Peraturan Tata Tertib DPR, momentum untuk menyerap aspirasi masyarakat tersebut memang sudah dibuka. Hal itu dapat dilihat dari adanya: a) naskah akademik untuk setiap undang-undang; dan b) konsultasi publik, baik langsung maupun tidak langsung sebelum rancangan disahkan menjadi undang-undang.

## **Permasalahan**

Penyusunan Prolegnas masih dalam taraf mencatat daftar keinginan dari DPR atau Pemerintah, bukan daftar kebutuhan yang penting dan prioritas. Daftar undang-undang yang dituangkan melalui Propenas belum mampu secara optimal menampung kebutuhan nyata masyarakat (*stakeholders*).

Bervariasinya indikator yang berbeda penekanannya menunjukkan ketidakjelasan arah politik hukum Indonesia, khususnya yang terkait dengan politik pembaharuan hukum dalam rangka reformasi.

Prolegnas yang dicantumkan dalam Propenas, BPHN, Baleg DPR, dan

LoI berawal dari sejumlah indikator yang berbeda penekanannya. Prolegnas memberikan prioritas yang bidangnya tidak merata dan sangat didominasi oleh Rancangan Undang-undang sektor ekonomi dengan pendekatan kebutuhan jangka pendek dan pragmatis. Kepentingan kelompok tertentu berperan dalam penetapan prioritas dalam Prolegnas sehingga daftar Rancangan Undang-undang yang diprogramkan tidak secara menyeluruh mencerminkan kebutuhan nyata masyarakat Indonesia.

Dasar untuk menentukan apakah suatu undang-undang harus dibentuk baru, direvisi, atau dicabut, belum didasarkan pada kajian mendalam. Akibatnya, keterkaitan antara suatu peraturan dengan peraturan lainnya tidak terjalin secara sistematis bahkan kerap berbenturan.

Perumusan suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan terkait dengan keterampilan yang dimiliki oleh tenaga perancang yang masih perlu ditingkatkan kemampuannya.

Masyarakat (*stakeholders*) sering tidak diberi akses yang cukup dalam penyusunan rancangan undang-undang dan untuk memahami hak dan kewajibannya setelah suatu undang-undang berlaku. Hal ini menyebabkan banyak undang-undang yang tidak berdaya laku sosiologis.

Penelitian hukum sebagai kunci menyerap aspirasi dan hukum yang hidup di masyarakat belum diorganisasi dengan baik. Penelitian hukum apabila dijalankan dapat memberi manfaat bagi penyusunan Prolegnas dan perumusan suatu undang-undang.

Mekanisme penyusunan hingga tahap pengesahan suatu undang-undang, baik menurut Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1999 maupun menurut Peraturan Tata Tertib DPR belum menjamin pemberian akses yang memadai bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya.

### **Rekomendasi 7 (R-7)**

Penyusunan Prolegnas dilakukan oleh sebuah lembaga independen yang bertugas menjangkau masukan dari masyarakat. Masukan tersebut kemudian disusun menjadi sebuah daftar kebutuhan undang-undang. Berdasarkan daftar kebutuhan ini, DPR dan pemerintah mengeluarkan undang-undang APBN yang di dalamnya tercantum Repeta di bidang hukum. Rencana aksi yang diambil adalah mendorong agar DPR/Presiden mengajukan usul pembentukan lembaga independen di bidang peraturan perundang-undangan.

DPR dan Pemerintah sebagai dua lembaga pembentuk undang-undang menetapkan politik hukum nasional. Politik hukum ini yang merupakan arahan kebijakan, dikonsultasikan dengan semua lapisan masyarakat. Rencana aksi yang dilakukan adalah menyelenggarakan suatu seminar hukum nasional melalui Komisi Hukum Nasional secara berkala (tahunan), dengan target untuk menetapkan politik hukum nasional yang disetujui oleh DPR dan Pemerintah.

Indikator Prolegnas dalam jangka panjang tidak boleh sekadar merespons kondisi “darurat” yang cenderung pragmatis. Perhatian harus diberikan secara lebih merata untuk bidang-bidang lain di luar bidang ekonomi. Bidang dan alokasi anggaran untuk penyiapan rancangan undang-undang dibuat lebih merata dengan memperhatikan kepentingan jangka menengah dan jangka panjang. Rencana aksi yang dilakukan adalah menyusun politik hukum nasional untuk jangka panjang, menengah dan jangka pendek yang di dalamnya memuat penekanan indikator Prolegnas menurut kebutuhan setiap periode.

Mengkoordinasikan penetapan Prolegnas dengan menyeimbangkan kepentingan dari berbagai pihak, dengan rencana aksi memberi tugas kepada institusi independen untuk menyusun Prolegnas yang lebih merata dengan memperhatikan kepentingan jangka menengah dan jangka panjang.

Dasar penetapan untuk membentuk, merevisi, dan mencabut suatu undang-undang dijadikan sebagai bagian penting penelitian yang dimasukkan ke dalam naskah akademik suatu rancangan undang-undang, yakni dengan rencana aksi memperjelas landasan filosofis peraturan perundang-undangan agar jelas alasan pembentukan, revisi atau pencabutan yang terkait dengan undang-undang tersebut.

Jumlah dan keterampilan tenaga perancang peraturan perundang-undangan harus ditingkatkan dengan rencana aksi menetapkan sertifikasi untuk para tenaga perancang peraturan perundang-undangan. Sertifikasi diberikan oleh asosiasi tenaga perancang undang-undang. Di sisi lain, standar kualitas perancangan undang-undang harus ditetapkan pula.

Mensosialisasi secara intensif keberlakuan suatu undang-undang, dengan melibatkan semua potensi yang ada di pemerintahan dan masyarakat, dengan rencana aksi menetapkan suatu pihak (badan/ instansi) yang bertanggung jawab untuk mensosialisasikan undang-undang tersebut. Pelaksanaan tanggung jawab ini kemudian dievaluasi secara berkala.

Penyusunan Prolegnas dan perumusan suatu undang-undang wajib ditunjang oleh hasil penelitian hukum. Hasil penelitian ini menjadi dasar untuk penyusunan naskah akademik. Keberadaan naskah akademik dinyatakan sebagai prasyarat wajib untuk pembuatan sebuah undang-undang. Rencana aksi yang dilakukan adalah merumuskan kebijakan tentang penyusunan undang-undang bahwa naskah akademik merupakan prasyarat yang harus disertakan dalam setiap pengajuan rancangan undang-undang.

Mekanisme penyusunan undang-undang dituangkan dalam sebuah produk hukum yang berlaku baik untuk undang-undang yang berasal dari hak inisiatif DPR maupun dari hak inisiatif pemerintah. Rencana aksi yang dilakukan adalah DPR atau pemerintah memprioritaskan penyusunan undang-undang.



**BAGIAN  
KETIGA:**

**UPAYA MEMBANGUN  
LEMBAGA PERADILAN  
YANG MENJUJUNG  
SUPREMASI HUKUM  
YANG BERKEADILAN**



## REKOMENDASI 8: PEMBENTUKAN PENGADILAN TINDAK PIDANA KORUPSI

### Latar Belakang.

**P**redikat sebagai salah satu negara terkorup di dunia, menjadi kenyataan pahit yang tidak dapat lagi dihindarkan bagi Indonesia. Pemusatan kekuasaan, wewenang dan tanggung-jawab dalam penyelenggaraan negara serta partisipasi masyarakat yang lemah dalam menjalankan fungsi kontrol merupakan faktor penyebab meningkatnya korupsi di Indonesia. Faktor lain yang sering dianggap sebagai penyebab merebaknya korupsi adalah korupsi dianggap sudah “membudaya” dan menjadi bagian yang tidak dapat terpisahkan dari praktek kehidupan masyarakat sehari-hari.

Pada tahun 2001, MPR telah memberi amanat kepada Presiden Republik Indonesia agar arah kebijakan pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme dilakukan dengan mempercepat proses hukum terhadap aparaturnya penegak hukum dan penyelenggara negara yang diduga melakukan praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (Pasal 2 butir 1 Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001). Meskipun demikian, hingga saat ini pemberantasan korupsi belum menunjukkan arah perubahan dan hasil sebagaimana yang diharapkan.

Pemberantasan korupsi juga tengah diupayakan dengan *crash program* seperti membentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPTPK) dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang dirumuskan dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dibentuknya KPTPK merupakan upaya luar biasa dalam pemberantasan korupsi mengingat lembaga ini diberi kewenangan yang luas dan independensi. Diharapkan bahwa pelaksanaannya dapat berjalan optimal, efektif, serta berkesinambungan. Pengadilan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 terdiri dari majelis hakim yang terdiri dua hakim karir dan tiga hakim ad hoc (ahli) dimana dalam setiap tingkat pemeriksaan ditentukan jangka waktunya. Hal ini merupakan pengecualian dari Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) dan mencerminkan persepsi bahwa korupsi merupakan *extraordinary crime* (kejahatan yang luar biasa).

Pengadilan Tindak Pidana Korupsi ini bertugas memeriksa dan memutus tindak pidana korupsi yang penuntutannya diajukan oleh KPTPK. Pada awalnya, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dibentuk pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dengan yurisdiksi meliputi seluruh

wilayah negara Republik Indonesia. Dalam keadaan tertentu kompetensi juga mencakup tindak pidana korupsi yang dilakukan di luar wilayah negara Republik Indonesia oleh warga negara Indonesia.

Pengadilan Tindak Pidana Korupsi merupakan pengadilan tingkat pertama. Sementara itu, berdasarkan pasal 60 undang-undang tersebut, Pengadilan Tinggi Tindak Pidana Korupsi menjadi tingkat banding, sedangkan tingkat kasasi berada di Mahkamah Agung. Sebagai perbandingan, maka dapat dilihat contoh model Pengadilan Tindak Pidana Korupsi di Filipina dimana terdapat klasifikasi perkara, yaitu:

1. Untuk perkara dengan ancaman pidana berupa pidana penjara selama enam tahun atau kurang, dan pidana denda kurang dari P6,000.00 diadili oleh *The Municipal Trial Courts* (MTC) atau *Municipal Circuit Trial Court* (MCTC). Putusan lembaga ini dapat dimintakan banding di *Regional Trial Court* (RTC), dan seterusnya di *Sandiganbayan* (Bagian khusus dari sistem peradilan di Filipina yang kedudukannya di bawah *Supreme Court* yang khusus menangani korupsi, namun putusannya dapat dibanding di *Supreme Court*), dan akhirnya di *Supreme Court* (Mahkamah Agung); dan
2. Untuk perkara dengan ancaman pidana berupa pidana penjara lebih dari enam tahun dan atau denda lebih dari P6,000.00, diadili langsung oleh *Sandiganbayan* yang selanjutnya dapat dimintakan banding di *Supreme Court*.

Selain itu, dapat juga melihat model Pengadilan Tindak Pidana Korupsi di Thailand. Berdasarkan Konstitusi Thailand yang diamandemen pada tahun 1997, di Mahkamah Agung (*Supreme Court*) dibentuk *The Criminal Division for Holders of Political Positions*. Divisi ini dibentuk untuk mengadili para pemegang jabatan politik seperti perdana menteri, menteri, anggota DPR, senator atau para pemegang jabatan politik lainnya yang didakwa melakukan tindak pidana, yakni pelanggaran yang berkaitan dengan adanya indikasi kekayaan yang tidak wajar, melanggar *Criminal Code*, melakukan tindakan tidak terpuji/tidak jujur serta tindak pidana korupsi.

Restrukturisasi organisasi pengadilan yang dilakukan oleh Thailand dan Filipina membawa perubahan yang cukup berhasil dalam upaya memberantas dan mencegah tindak pidana korupsi. Indikator keberhasilan tersebut, misalnya tampak dari hasil penilaian lembaga swasta internasional yang cukup kredibel seperti *Transparency International* (TI) yang berpusat di Jerman atau *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC) yang berpusat di Hong Kong. Dari tahun ke tahun kedua negara tersebut memperoleh penilaian yang semakin positif dalam melakukan pemberantasan dan pencegahan tindak pidana korupsi.

## **Permasalahan**

Pembentukan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi memerlukan kemauan politik yang nyata dan konsisten dari pemerintah. Perlu dorongan yang kuat dari pemerintahan agar terjadi penegakan hukum dalam pemberantasan korupsi secara terus-menerus. Namun, sampai saat ini belum terlihat jelas kemauan politik pemerintah dalam memberantas korupsi secara tuntas.

Hukum acara yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, sebagaimana diubah oleh Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi masih belum lengkap, misalnya, a) apakah hakim ad hoc dapat mengadili perkara pra peradilan; b) perlunya izin gubernur atau menteri dalam negeri atau presiden untuk menyidik pejabat negara tertentu yang menghambat proses perkara; c) pemblokiran rekening harus mendapat izin menteri keuangan, sementara izin tersebut dapat menjadi obyek sengketa peradilan tata usaha Negara; d) kewenangan diskresi yang luas dari penyidik dan penuntut umum untuk menahan atau untuk tidak menahan tersangka atau terdakwa; dan e) dalam praktik, perkara korupsi tidak selalu memperoleh prioritas untuk disidangkan.

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 mengamanatkan dibentuknya Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. (KPTPK) Hingga saat ini, anggota KPTPK masih dalam proses pemilihan (seleksi) dan pengangkatan. Hal ini dapat mengakibatkan ketidakpercayaan masyarakat pada kesungguhan pemerintah membentuk KPTPK yang bersih dan berwibawa.

Belum ada ketentuan mengenai pelaksana dan mekanisme rekrutmen hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Tinggi Tindak Pidana Korupsi, dan Divisi Khusus Tindak Pidana Korupsi di Mahkamah Agung. Sementara pelaksanaan amanat dari Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 dirasakan sangat mendesak.

Meskipun tindak pidana korupsi dinilai sebagai *extraordinary crime* sehingga menuntut penanganan khusus dan ekstra, namun dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 pengorganisasian Pengadilan Tindak Pidana Korupsi belum diatur secara khusus. Pengaturan ini perlu agar Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dapat berjalan optimal, efektif, dan berkesinambungan.

Upaya luar biasa dengan membentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi memerlukan upaya lain sebagai pendukung, antara lain, kampanye anti korupsi secara sistematis. Kampanye yang seyogyanya dipelopori pimpinan negara dan pemerintahan tersebut belum nampak dilakukan, bahkan rencananya pun belum terlihat.

### Rekomendasi 8 (R-8)

Sebagai wujud kemauan politik, pemerintah perlu memberikan pernyataan secara terprogram di forum kenegaraan yang resmi tentang komitmennya memberantas tindak pidana korupsi. Misalnya, dalam sidang dengan DPR pada setiap tanggal 16 Agustus. Dalam pernyataan itu disampaikan laporan perkembangan pemberantasan tindak pidana korupsi, misalnya dalam jangka waktu satu tahun.

Pemerintah juga perlu membuat *blue print* (cetak biru) pemberantasan korupsi, misalnya dalam jangka waktu lima tahun, yang kemudian dituangkan dalam bentuk keputusan presiden. Saat ini *blue print* yang sedang dipersiapkan oleh pemerintah dan Mahkamah Agung ialah mengenai Pembentukan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Hal ini dirasakan belum lengkap karena pemberantasan korupsi membutuhkan tindakan komprehensif, misalnya strategi pemberantasan korupsi melalui sistem nilai budaya. Selanjutnya *blue print* mengenai pemberantasan korupsi yang komprehensif tersebut, dievaluasi kembali setiap satu tahun.

Perlu diantisipasi timbulnya masalah hukum sebagai akibat dari adanya kekosongan dalam hukum acara peradilan tindak pidana korupsi. Untuk itu Mahkamah Agung dapat menerbitkan peraturan Mahkamah Agung (Perma) yang mencerminkan kekhususan tindak pidana korupsi, misalnya:

- a) hakim ad hoc dapat mengadili perkara pra peradilan;
- b) izin gubernur, menteri dalam negeri atau Presiden untuk menyidik pejabat pemerintah atau negara tertentu dengan prosedur yang dipermudah agar proses perizinan tersebut tidak menyulitkan penegakan hukum;
- c) pemblokiran rekening bank yang harus terdapat izin menteri keuangan sedangkan izin tersebut dapat menjadi obyek sengketa peradilan tata usaha negara. Perlu diberikan kewenangan kepada hakim pengadilan tindak pidana korupsi untuk memerintahkan pemblokiran rekening dengan mengesampingkan keharusan pemberian izin dari menteri keuangan.
- d) kewenangan diskresi yang luas untuk menahan atau untuk tidak menahan perlu diatur lebih rinci dalam hal batas-batasnya; atau
- e) prioritas persidangan perkara korupsi daripada perkara pidana lainnya perlu dipertegas agar praktik yang sebaliknya dapat dihindarkan.

KPTPK diharapkan mempunyai peran yang sangat penting dalam memberantas korupsi. Oleh karena itu, pemerintah harus mengangkat anggota KPTPK dengan teliti. Hal ini terutama berkaitan dengan kecermatan menilai integritas dan profesionalisme dari para calon anggota KPTPK. Selain itu, pemerintah harus benar-benar menjamin akses publik ke proses pemilihan anggota KPTPK.

Rekrutmen hakim, baik hakim karir maupun hakim ad hoc serta panitera harus dilakukan secara terbuka dengan metode kompetisi. Kompetisi diselenggarakan melalui proses pelatihan yang diakhiri dengan ujian obyektif dan hasilnya diumumkan secara luas. Langkah yang dapat ditempuh untuk rekrutmen dapat memanfaatkan pola rekrutmen calon hakim yang ada saat ini.

Tahapan rekrutmen yang dapat segera dilakukan adalah:

- a) Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia dan Ketua Mahkamah Agung membentuk panitia kerja yang terdiri dari atas:

Ketua : Ketua Mahkamah Agung.

Sekretaris : Direktur Jenderal Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara.

Anggota : Direktur Pembinaan Tenaga Teknis Peradilan, Pejabat dari BKN, Sekretaris Jenderal Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (Depkehham), Kapusdiklat Depkehham, dan Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung;

- b) Panitia tersebut dibantu oleh:

Tim Penguji Pengetahuan Umum yang terdiri dari : mantan hakim agung, pejabat dari Departemen Keuangan (Depkeu), pejabat dari Bank Indonesia (BI), pejabat dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), pejabat dari Komisi Ombudsman Nasional (KON), pejabat dari Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnasham), dan pejabat dari Badan Pemeriksa Keuangan Pembangunan (BPKP);

Tim Penguji Ilmu Hukum, terdiri dari : Tiga hakim agung dan dua ahli hukum;

Tim wawancara /psikotest terdiri dari : Tiga hakim agung dan dua psikolog;

- c) Panitia tersebut melaksanakan rekrutmen hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dan Pengadilan Tinggi Tindak Pidana Korupsi dengan beberapa tahapan:

Pengumuman disebarakan secara terbuka mengenai pembukaan posisi hakim di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (tingkat pertama di pengadilan negeri dan tingkat banding di pengadilan tinggi) baik untuk hakim karir maupun hakim ad hoc dengan syarat sesuai Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPTPK disertai syarat tambahan, misalnya, pembuatan makalah mengenai visi dan langkah strategis pemberantasan tindak pidana korupsi.

Panitia melakukan seleksi administratif dan mengumumkan hasilnya secara luas dan terbuka. Masyarakat diberi kesempatan dalam jangka waktu tertentu untuk memberikan tanggapan terutama mengenai integritas calon hakim. Panitia harus melakukan verifikasi atas tanggapan yang masuk dan hasil verifikasi tersebut diumumkan dan berlaku final.

Seleksi administratif tersebut merupakan tahap awal. Tahap selanjutnya adalah calon yang lulus menurut hasil verifikasi akan ditempatkan dalam pusat pendidikan dan pelatihan. Pada tahap akhir, calon diberikan ujian tertulis (pengetahuan umum, ilmu hukum) dan psikotest. Hasil ujian disusun berdasarkan pemeringkatan dan diumumkan.

Untuk tahap awal, hakim yang akan duduk di dalam Kamar Khusus Tindak Pidana Korupsi di Mahkamah Agung adalah hakim agung karir yang terdiri dari dua orang yang ditunjuk oleh Ketua Mahkamah Agung. Untuk hakim ad hoc terdiri dari tiga orang yang akan duduk dalam kamar khusus tersebut. Hakim ad hoc tersebut dipilih melalui uji kelayakan dan kepatutan (fit and proper test) oleh DPR. Hal ini dilakukan karena belum terbentuknya Komisi Yudisial. Baik hakim karir maupun ad hoc tersebut akan ikut serta dalam pelatihan.

Untuk mendukung manajemen pengadilan, maka diperlukan sebagai berikut :

Dalam hal peraturan pelaksanaan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, ketentuan tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi di tingkat pertama (pengadilan negeri) dan di tingkat banding (pengadilan tinggi) sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 harus ditindaklanjuti dengan pembuatan keputusan presiden mengenai pembentukannya yang untuk pertama kalinya dibentuk di Jakarta. Selanjutnya dibentuk di kota-kota besar di Indonesia sesuai kebutuhan. Khusus untuk Mahkamah Agung, dibentuk suatu Kamar Khusus Tindak Pidana Korupsi.

Dalam hal penyediaan sarana dan prasarana, peme-rintah harus mendukung langkah yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dalam menyediakan sarana dan prasarana Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Dukungan tersebut, antara lain, dengan membebaskan kebutuhan mendesak di dalam APBN Tahun 2004. Untuk selanjutnya, anggaran operasional dibebankan pada anggaran tahun berikutnya. Langkah awal yang perlu dilakukan adalah bahwa pemerintah bekerjasama dengan Mahkamah Agung melakukan pendataan mengenai kebutuhan kelengkapan sarana dan prasarana Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Kebutuhan tersebut dievaluasi dalam jangka waktu tertentu.

Dalam hal pembenahan sistem penggajian dan insentif, pemerintah dan Mahkamah Agung harus bekerjasama melakukan pembenahan sistem penggajian dan insentif hakim, baik hakim karir maupun hakim ad hoc, panitera, serta staf pengadilan. Hasil pembenahan sistem tersebut dituangkan dalam bentuk keputusan presiden.

Dalam hal "manajer" organisasi Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, diperlukan seorang "manajer" selain panitera khusus. Panitera khusus

lebih bersifat membidangi substansi perkara, sedangkan “manajer” bertugas mengatur administrasi berkas, jadwal sidang, pengamanan alat bukti, pengamanan barang sitaan, pemanggilan saksi dan sebagainya.

Mahkamah Agung melaksanakan rekrutmen “manajer” selain panitera khusus. Rekrutmen ini dilakukan secara terbuka dan dapat dengan melibatkan pihak luar seperti lembaga manajemen yang menangani rekrutmen.

Dalam hal Pedoman Tingkah Laku Khusus di dalam Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Mahkamah Agung perlu mengatur pedoman tingkah laku (*code of conduct*) untuk pejabat pengadilan yang berlaku bukan hanya untuk hakim saja, tetapi juga untuk seluruh komponen yang berada di lingkungan pengadilan tersebut di setiap tingkatan. Diharapkan seluruh komponen tersebut memiliki kemampuan menghindari terjadinya tindak pidana korupsi di lingkungannya. Untuk itu, Mahkamah Agung dapat bekerjasama dengan pemerintah dan pihak lain dalam pembuatan pedoman tingkah laku tersebut yang aplikatif dan efektif.

Pemerintah dan Mahkamah Agung perlu memprioritaskan lingkungan birokrasi pemerintah dan pengadilan sebagai perintis kampanye anti korupsi. Dengan kampanye yang sistematis, diharapkan lingkungan peradilan dan birokrasi menjadi lingkungan yang bebas dari korupsi tahap demi tahap.

Para pejabat pemerintah atau negara harus menempatkan dirinya sebagai contoh dalam pemberantasan korupsi agar memberikan teladan bagi semua pihak. Pemetaan lingkungan birokrasi yang merupakan titik rawan korupsi perlu dilakukan untuk mengawali program ini, dan kampanye dilakukan berdasarkan pemetaan tersebut. Program ini dievaluasi secara berkala.



## REKOMENDASI 9: REKRUTMEN DAN KARIR HAKIM

### Latar Belakang

Menempatkan hakim sebagai terminal terakhir bagi para pencari keadilan dalam proses peradilan, berarti ada kepercayaan warga masyarakat bahwa hakim dapat memberi keadilan dan dapat menjatuhkan putusan yang bersifat menyelesaikan perkara. Para pencari keadilan akan kecewa apabila putusan hakim tidak mencerminkan rasa keadilan serta kepastian hukum. Dengan putusannya hakim harus mempertanggungjawabkan kepada semua pihak, yaitu kepada para pihak, masyarakat, pengadilan yang lebih tinggi, ilmu pengetahuan hukum, dan terutama kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Mengingat beratnya tanggung jawab hakim, maka hakim harus diseleksi sejak dini yang diambil dari sarjana hukum yang berkualitas, berbudi pekerti yang luhur, dan mempunyai dedikasi yang tinggi terhadap fungsinya. Sebagai penegak hukum dan keadilan, hakim harus mampu berdiri tegak dan mandiri dalam memberikan keadilan. Keadilan yang diberikan adalah Demi Keadilan Berdasarkan Ke-Tuhanan Yang Maha Esa. Keadilan hanya dapat diwujudkan oleh manusia-manusia yang terpilih dan terpanggil, yakni mereka yang mempunyai panggilan jiwa dan hati nurani sebagai hakim.

Kredibilitas hakim dalam menyelesaikan perkara, banyak dipersoalkan oleh masyarakat. Pada lampiran Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2000 mengenai Mah-kamah Agung, antara lain, disebutkan bahwa terjadinya penumpukan perkara di tingkat kasasi dan peninjauan kembali, disebabkan karena kinerja Mahkamah Agung yang lamban. Selain itu Mahkamah Agung kurang profesional dalam menangani perkara. Masih terdapat indikasi korupsi, kolusi dan nepotisme serta adanya pengaruh pihak lain di luar lembaga tersebut.

Konstataasi MPR tersebut sangat beralasan karena berdasarkan fakta bahwa tingkat ketidakpercayaan publik kepada hakim sudah parah. Untuk itu perlu adanya refleksi bagi para hakim untuk menata diri. Ada dua upaya yang dapat ditempuh, yaitu mengembalikan nurani para hakim agar lebih membela kepentingan rakyat (hakim yang humanis) dan perlu diciptakan *code of conduct* yang jelas sehingga dapat dijadikan panduan. Untuk itu perlu dilakukan reformasi bagi para hakim, hakim harus “dibersihkan” dan dari sinilah penegakan hukum akan dimulai. Berkaitan dengan itu, rekrutmen dan pembinaan karir hakim (mutasi dan promosi)

harus dibenahi atau direformasi.

Sampai saat ini dalam rekrutmen dan karir hakim belum didasarkan pada norma-norma profesionalisme atau integritas hakim yang bersangkutan yang pada akhirnya mengakibatkan terjadinya penyimpangan dalam proses peradilan yang melahirkan putusan hakim yang kurang mencerminkan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Akibat lebih lanjut dari keadaan tersebut, terjadi turunnya kadar kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan. Misalnya, pengangkatan hakim untuk mengisi Mahkamah Agung yang telah dilakukan dengan *fit and proper test* oleh DPR dirasakan masih belum dapat menghasilkan hakim agung yang baik karena proses rekrutmen dengan cara tersebut sarat dengan muatan kepentingan politik yang ikut mempengaruhinya. Oleh karena itu, untuk mewujudkan sistem peradilan yang baik perlu diwujudkan suatu sistem rekrutmen dan karir hakim yang baru.

Perbaikan terpenting pada bidang peradilan adalah sumber daya manusianya yang unsur utamanya adalah hakim. Perjalanan karir hakim meliputi rekrutmen, pengangkatan, pemberhentian, mutasi, dan promosi jabatan atau kenaikan pangkat.

Dalam rekrutmen hakim saat ini yang dilakukan oleh Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia saat ini terdapat tiga tahap penyaringan, yaitu:

- a) Penyaringan Tahap I, meliputi pendaftaran pelamar dan seleksi administrasi; dilanjutkan dengan ujian tulis pengetahuan umum; apabila lulus, maka akan ditetapkan sebagai calon pegawai negeri sipil (calon PNS); dilanjutkan dengan pendidikan dan pelatihan/orientasi/magang di pengadilan selama kurang lebih satu tahun. Pada tahap ini ada ujian di akhir periode dan apabila calon lulus, maka akan diangkat sebagai pegawai negeri sipil;
- b) Penyaringan Tahap II, yaitu ujian tulis ilmu hokum; dan
- c) Penyaringan Tahap III, ujian lisan kepribadian/psikotes. Selanjutnya bagi mereka yang lulus penyaringan Tahap II dan Tahap III dinyatakan sebagai calon hakim (Cakim), dan mereka akan mengikuti pendidikan dan latihan Cakim di pusat pendidikan dan latihan Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia di Jakarta. Calon yang tidak lulus pada penyaringan Tahap II dan Tahap III disalurkan menjadi Panitera Pengganti setelah memenuhi persyaratan yang ditentukan.

Status calon pegawai negeri sipil ditempuh dalam waktu satu sampai dengan dua tahun. Status sebagai Cakim dijalankan dalam waktu satu sampai dengan tiga tahun. Ketentuan tersebut ternyata sedikit berbeda dengan temuan hasil penelitian Komisi Hukum Nasional, yakni dari lima puluh responden hakim ada tujuh belas responden hakim (34%) yang pernah magang sebagai Cakim dengan pengalaman magang tidak sama,

yaitu: satu responden (2%) magang selama tiga bulan; empat responden (8%) magang selama dua tahun; enam responden (12%) magang selama tiga tahun; dan enam responden (12%) magang selama empat tahun. Cakim praktik di pengadilan selama dua tahun dengan tugas mempelajari administrasi umum dan administrasi peradilan dan mengikuti siding sebagai Panitera Pengganti dan membuat evaluasi serta membuat laporan. Setelah itu mengikuti pendidikan dan pelatihan sebagai Cakim di pusat pendidikan dan pelatihan selama satu tahun.

Setelah mengikuti pendidikan dan pelatihan dan memenuhi persyaratan lain yang ditentukan, kemudian diusulkan pengangkatannya menjadi hakim. Menurut ketentuan Pasal 31 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman bahwa Hakim diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Negara. Menurut penjelasan dari pasal tersebut, alasan diangkat dan diberhentikan sebagai hakim oleh Kepala Negara adalah untuk menjamin kebebasan kedudukan hakim. Yang mengajukan usul pengangkatan hakim adalah Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia berdasarkan persetujuan Mahkamah Agung. Sedangkan untuk menjadi Hakim Agung yang mengusulkan adalah DPR setelah mendengar pendapat Mahkamah Agung dan pemerintah.

Saat ini, perjalanan karir hakim ditangani oleh Tim Gabungan Mahkamah Agung dan Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (Mahdep) yang dikenal dengan nama Tim 11. Namun jika Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman sudah dilaksanakan secara penuh, maka perjalanan karir hakim akan menjadi tugas dan kewenangan Mahkamah Agung; sedangkan untuk hakim agung akan ditangani oleh Komisi Yudisial.

Dalam rekrutmen dan karir hakim, kemampuan penguasaan ilmu hukum cukup penting. Bagi yang sudah menjadi hakim perlu dibina secara berkesinambungan dan ditingkatkan penguasaan kemampuan ilmu pengetahuan hukumnya dan ketrampilan teknisnya. Pembinaan melalui jalur pendidikan dan pelatihan diamanatkan sebagai upaya peningkatan terhadap:

- a) sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, bangsa, negara, dan tanah air;
- b) kompetensi teknis, manajerial, dan/ atau kepemimpinan; dan
- c) efisiensi, efektifitas, dan kualitas pelaksanaan tugas yang dilakukan dengan semangat kerjasama dan tanggung-jawab sesuai dengan lingkungan kerja organisasinya.

Upaya peningkatan kualitas hakim tersebut tentunya harus tetap berorientasi pada fungsi, tugas dan tanggung jawab hakim sebagai benteng terakhir dalam penegakan hukum, tidak bertentangan dengan

kebebasan hakim, dan dimaksudkan juga untuk meningkatkan kualitas putusan hakim. Di samping itu, faktor penunjang lainnya harus diperhatikan, antara lain: manajemen dan pengawasan terhadap kinerja hakim secara proporsional dan profesional serta penerapan lembaga reward and punishment (penghargaan dan pemberian sanksi) secara tepat dan adil.

### Permasalahan

Rekrutmen hakim saat ini cenderung tertutup, kurang berorientasi untuk mendapatkan sumber daya manusia yang baik, dan tidak memadai untuk menjaring calon hakim yang pada suatu saat calon tersebut akan menjabat sebagai hakim, yakni jabatan yang sangat terhormat dimana melekat integritas dan profesionalisme yang tinggi. Hal ini menjadi lebih rumit karena terdapat indikasi adanya korupsi, kolusi, dan nepotisme di dalam sistem rekrutmen dan karir hakim. Sistem mutasi dan promosi tidak berjalan dengan baik, kurang adil, dan kurang berorientasi pada profesional dan integritas. Gejala yang mencerminkan hal tersebut, antara lain, bahwa penyebaran hakim kurang sesuai dengan kebutuhan riil sehingga seringkali rasionya tidak sebanding dengan jumlah perkara yang harus ditangani di satu pengadilan.

Praktek korupsi, kolusi dan nepotisme dalam penanganan perkara sudah menjadi rahasia umum meskipun jarang terungkap dan terekspos. Sangat diperlukan adanya mekanisme pengawasan yang efektif untuk mengatasi hal itu, termasuk penerapan sanksi dan penghargaan. Dalam hal ini terlihat bahwa Dewan Kehormatan Hakim (DKH) tidak berfungsi efektif dalam melaksanakan fungsi pengawasan. Komisi Yudisial diharapkan dapat mengefektifkan pengawasan tersebut.

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, perkembangan tata kehidupan masyarakat nasional maupun internasional, khususnya perkembangan dunia hukum berjalan sangat pesat, sehingga memerlukan pendidikan dan pelatihan berkelanjutan oleh para ahli yang kompeten di bidangnya. Dengan keadaan yang demikian, hakim pun harus terus-menerus ditingkatkan kemampuannya. Pembinaan terhadap hakim yang meliputi pelatihan dan pendidikan lanjutan perlu dirumuskan dengan kurikulum yang menyerap perkembangan terkini.

Komisi Yudisial yang hingga saat ini belum terbentuk diharapkan dapat mengkoordinasikan rekrutmen hakim agung. Kurang adanya koordinasi dalam rekrutmen hakim agung non-karir maupun karir dalam *fit and proper test* merupakan masalah yang serius dalam rekrutmen hakim agung saat ini. Untuk ini penting adanya koordinasi yang baik antara Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung serta pihak eksternal lainnya, misalnya Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara

(KPKPN) yang telah tergabung dalam Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).

Penggajian profesi hakim yang berlaku selama ini secara nominal memang lebih besar daripada gaji profesi pegawai negeri sipil lainnya, tetapi besaran nominal gaji profesi hakim tersebut ternyata belum layak. Ketidaklayakan ini didasarkan pada kenyataan bahwa gaji hakim tersebut belum dapat memenuhi kebutuhan hidup nyata, minimal jasmani dan rohani bagi hakim dan keluarganya.

Untuk menunjang rekrutmen dan karir hakim, sarana dan prasarana harus cukup lengkap. Kemajuan teknologi, terutama yang berkaitan dengan penyediaan sarana informasi, sangat dirasakan kebutuhannya. Dengan demikian, permasalahan kurangnya dukungan sarana dan prasarana kinerja hakim harus segera diatasi.

Para sarjana hukum/syariah yang berkualitas baik tidak banyak yang berminat untuk meniti karir sebagai hakim. Sampai saat ini program kerjasama dengan perguruan tinggi belum terumuskan dengan baik, terutama untuk menghindari adanya ketidakmerataan kesempatan menjadi calon hakim melalui jalur kerjasama dengan perguruan tinggi.

### **Rekomendasi 9 (R-9)**

Untuk mengatasi apa yang ditunjukkan dalam bagian permasalahan, diajukan berbagai rekomendasi sebagai berikut :

Sudah selayaknya dilakukan pembaruan terhadap sistem rekrutmen dan karir hakim yang berlaku selama ini agar menghasilkan hakim yang layak, profesional, berpengetahuan luas, berdedikasi, bermoral, jujur, adil, bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Hal tersebut dapat berjalan baik bila dilakukan peninjauan kembali terhadap sumber daya manusia yang ada saat ini. Oleh karena itu, perlu dilakukan seleksi ulang hakim. Mahkamah Agung, Presiden, dan DPR dapat mengambil kebijakan seleksi ulang terhadap semua hakim yang ada. Hakim yang lulus ditempatkan kembali sebagai hakim; sedangkan yang tidak lulus dipensiunkan dini atau dipekerjakan sebagai non-hakim.

Langkah teknis pembaruan terhadap sistem rekrutmen hakim tercermin dengan adanya keterbukaan yang adil dan bertanggungjawab. Perencanaan dan pelaksanaannya dapat diakses dengan mudah oleh publik dan para hakim itu sendiri. Penerapannya adalah dengan adanya publikasi yang cukup waktu mengenai rencana rekrutmen Cakim, kemudian diikuti dengan seleksi yang ketat mengenai kemampuan penguasaan ilmu pengetahuan hukum dan kejiwaan (moralitas, integritas, dan kejujuran) dengan melibatkan tim lembaga yang profesional dan independen sehingga terjamin hasil seleksi yang obyektif dan terukur.

Presiden dan DPR harus semaksimal mungkin menjamin terwu-

judnya sistem rekrutmen dan karir hakim yang menghasilkan hakim yang layak, profesional, ber-pengetahuan luas, berdedikasi, bermoral, jujur, adil, dan terbebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dengan demikian Mahkamah Agung, Presiden dan DPR harus lebih serius mengawasi pembaruan pranata hukum sistem rekrutmen dan karir hakim saat ini, terutama rancangan undang-undang tentang Mahkamah Agung dan rancangan undang-undang tentang Komisi Yudisial.

Komisi Yudisial perlu mempunyai peranan yang sangat kuat dalam menjalankan mekanisme pengawasan terhadap kinerja hakim/pengadilan, dan menerapkan sanksi yang tegas kepada para hakim yang terbukti melakukan pelanggaran. Untuk ini, yang perlu diperhatikan adalah:

- a) perlunya standar kerja profesi hakim;
- b) perlunya standar putusan hakim sebagai pedoman bagi hakim dalam membuat putusan dan sekaligus sebagai batu uji (parameter) untuk menilai putusan hakim; dan
- c) perlunya kode etik hakim yang merupakan pedoman yang perlu dipatuhi dan sekaligus sebagai sarana untuk menilai integritas hakim dalam menjalankan fungsinya maupun kehidupan pribadinya dalam masyarakat.

Nilai profesionalisme dan nilai integritas hakim tersebut akan menjadi komponen utama penentu perjalanan karir seorang hakim. Promosi, mutasi, dan sanksi akan ditentukan oleh dua nilai tersebut. Untuk itu, Mahkamah Agung perlu bekerjasama dengan lembaga penelitian untuk membuat standar kerja profesi hakim, standar putusan hakim, dan kode etik hakim baik yang bersifat universal. Pengawasan terhadap pelaksanaan ketiga hal tersebut dilakukan oleh Komisi Yudisial.

Perkembangan permasalahan hukum semakin rumit. Keadaan ini harus diantisipasi dengan program studi lanjut untuk meningkatkan kemampuan pengetahuan para hakim. Program penghargaan untuk hakim juga diperlukan. Untuk ini harus dilaksanakan apresiasi yang layak bagi hakim yang berprestasi, antara lain, diberikan kesempatan studi lanjut dan penempatannya pada pengadilan yang sesuai dengan keahliannya.

Mahkamah Agung perlu menjalin kerjasama dengan perguruan tinggi di dalam maupun di luar negeri untuk membuat :

- a) program studi lanjut guna meningkatkan kemampuan pengetahuan para hakim; dan
- b) program penghargaan bagi hakim dimana harus ada apresiasi yang layak terhadap hakim yang berprestasi, antara lain, dengan memberikan kesempatan studi lanjut dan penempatannya pada pengadilan yang sesuai dengan keahliannya.

Rekrutmen Hakim Agung juga perlu diperbaiki, yakni dengan

memperbaiki koordinasi usulan calon hakim agung non-karir dan perbaikan sistem *fit and proper test*. Hal tersebut perlu terintegrasikan di dalam undang-undang tentang Komisi Yudisial.

Sejalan dengan itu, Presiden, dan DPR perlu segera membentuk Komisi Yudisial dengan penguatan tugas dan fungsi yang diperlukan serta menghindari adanya tumpang tindih antara tugas dan fungsi Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung.

Gaji hakim masih merupakan permasalahan yang aktual. Walaupun gaji hakim relatif lebih tinggi dari gaji pegawai negeri sipil lainnya, namun karena beban kerjanya yang berat, maka perlu dikaji kembali permasalahan gaji hakim. Untuk itu, perlu segera dibentuk tim independen yang ditugaskan untuk merumuskan konsep gaji yang layak bagi hakim dan tunjangan keluarganya serta komponennya (gaji pokok, tunjangan, fasilitas perumahan, transportasi, biaya kesehatan, dan lain lain).

Untuk menunjang pembaruan sistem rekrutmen dan karir hakim, perlu diambil langkah perbaikan dan kelengkapan sarana dan prasarana seperti perpustakaan, laboratorium bahasa asing, perangkat komputer, teknologi informasi, dan lain-lainnya yang belum memadai.

Mahkamah Agung bekerjasama dengan pemerintah perlu segera melakukan perencanaan dan realisasi atas program perbaikan prasarana dan sarana tersebut secara berkesinambungan dan konsisten.

Untuk mendapatkan calon hakim yang menguasai ilmu hukum, bermoral, berintegritas, dan jujur, perlu dijalin kerja sama dengan lembaga pendidikan tinggi hukum yang berakreditasi. Dalam hal ini perlu upaya mengefektifkan jalur rekrutmen yang sudah ada, yaitu jalur "reguler" dan jalur "bibit unggul". Untuk ini, Mahkamah Agung harus :

- a) membentuk tim khusus yang mempunyai keahlian dalam bidang manajemen rekrutmen; dan
- b) menjalin kerja sama dengan lembaga pendidikan tinggi hukum yang berakreditasi untuk menyusun program rekrutmen yang menjaring "bibit unggul" dari perguruan tinggi.



## REKOMENDASI 10: PEMBENTUKAN LEMBAGA PENGAWASAN SISTEM PERADILAN TERPADU

### Latar Belakang

Sistem peradilan saat ini belum dilaksanakan sebagaimana mestinya. Karena kurangnya pemahaman dan kemampuan atau bahkan kurangnya ketulusan dari mereka yang terlibat dalam sistem peradilan, baik penyidik, penuntut umum, hakim, pengacara, maupun masyarakat pencari keadilan. Berbagai keluhan tidak ditindaklanjuti dan seolah-olah tidak ada institusi kontrol bagi jalannya peradilan.

Indikasi buruknya pelayanan lembaga peradilan dapat dirasakan, dilihat dan diukur juga dari pelayanannya yang tidak optimal, diantaranya adalah lambatnya proses penyidikan, gagalnya penuntutan perkara besar dan menarik perhatian masyarakat, putusan pengadilan yang jauh dari rasa keadilan masyarakat, penyalahgunaan wewenang, kuatnya korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam proses penegakan hukum mulai dari proses penyidikan sampai dengan putusan pengadilan terhadap suatu perkara, bahkan sampai pada eksekusinya.

Berkaitan dengan hal tersebut, administrasi peradilan mendapat perhatian yang serius. Terdapat dua macam pengertian administrasi, yaitu *court administration yang berarti keadministrasian atau tertib administrasi yang harus dilaksanakan berkaitan dengan jalannya perkara dari tahap penyelidikan sampai dengan tahap pelaksanaan putusan dalam sistem peradilan pidana, dan administration of justice, yang berarti segala hal yang mencakup tertib hukum pidana formil dan materiil yang harus dipatuhi dalam proses penanganan perkara dan tata cara serta praktik litigasi.*

Diskrepansi terjadi dari pengadilan tingkat pertama hingga Mahkamah Agung. Diskrepansi di Mahkamah Agung diantaranya adalah hakim memperlambat pemeriksaan perkara; hakim mengulur waktu penetapan perkara; hakim melakukan “tawar-menawar” putusan; pengatur-an nomor urut pendaftaran, penawaran kepada pihak berperkara untuk memakai jasa tertentu, menghilangkan data perkara, membuat resume yang menguntungkan salah satu pihak, dan penundaan atau penghentian eksekusi suatu perkara.

Dengan demikian, proses penegakan hukum di Indonesia belum dapat berjalan dengan baik sehingga belum dapat memenuhi rasa keadi-

lan masyarakat. Penyebabnya adalah adanya indikasi mafia peradilan yang melakukan “jual-beli” perkara, praktik tindak pidana korupsi pada hampir setiap proses peradilan, adanya intervensi eksekutif dan legislatif terhadap lembaga yudikatif, peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih, kesejahteraan pelaksana sistem peradilan yang masih rendah dan tidak efektifnya fungsi pengawasan yang ada.

Sistem pengawasan terhadap lembaga peradilan tidak berjalan dengan baik. Sistem pengawasan internal kurang efektif. Kelemahan lembaga pengawas internal tersebut disebabkan tingginya solidaritas berupa perlindungan korps (*corps geest*) dalam arti yang salah dan hukum tutup mulut bila itu menyangkut kelemahan atau kesalahan sesama korps atau lembaga.

Untuk mengimbangi kelemahan dalam pengawasan internal, selayaknya diberdayakan fungsi pengawasan eksternal terhadap kinerja dan integritas masing-masing subsistem penyelenggaraan peradilan. Pengawasan eksternal dapat ditempuh melalui dua mekanisme, yaitu:

- a) mekanisme pengawasan yang bersifat horisontal antara sesama instansi penegak hukum atau subsistem dalam proses penegakan hukum; dan
- b) mekanisme pengawasan yang memberdayakan kontrol masyarakat berdasarkan prinsip akuntabilitas publik.

Salah satu definisi pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka mengetahui sejauhmana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan apakah sudah sesuai dengan ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai. Ada beberapa macam pengawasan seperti pengawasan langsung (inspeksi) atau tidak langsung (mempelajari laporan), pengawasan preventif (*preaudit*) dan represif (*post audit*), pengawasan internal (dari dalam organisasi) dan eksternal (dari luar organisasi). Ada juga yang dikenal dengan pengawasan menurut Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Melekat, yaitu pengawasan melekat (pengendalian atasan kepada bawahan secara preventif atau represif), pengawasan fungsional (dilakukan oleh aparat pengawasan internal pemerintah atau eksternal pemerintah), pengawasan masyarakat, dan pengawasan legislatif.

Terdapat tiga aspek yang perlu diperhatikan dalam pengawasan, yaitu :

- a) aspek pendekatan dalam pengawasan, misalnya pendekatan preventif, detektif, dan represif;
- b) aspek pelaksana dalam pengawasan yang meliputi masyarakat dan lembaga formal (termasuk di dalam kelembagaannya antara lain aspek kedudukan, sumber daya manusia, dan mekanisme kerja); dan
- c) aspek obyek pengawasan yang meliputi perilaku, kecakapan (*skill*) atau pelaksanaan tugas (*performance*) dalam hal administratif,

prosedural, keuangan, dan sebagainya.

Salah satu titik tolak untuk melakukan upaya pengawasan preventif adalah membenahan hukum acara, kode etik, atau kode berperilaku, dan aturan teknis pelaksanaan tugas, antara lain, dengan mengintegrasikan prinsip transparansi, akuntabilitas, diskresi yang limitatif, obyektivitas, pembatasan perilaku yang spesifik, partisipasi masyarakat, dan tersedianya mekanisme *checks and balances*.

Ketiadaan transparansi dan akuntabilitas merupakan salah satu faktor penyebab tumbuh suburnya penyalahgunaan wewenang atau pelanggaran. Praktik korupsi terjadi karena adanya monopoli kewenangan ditambah adanya diskresi yang luas serta kurangnya akuntabilitas dan transparansi. Luasnya diskresi membuka peluang untuk penyalahgunaan wewenang dan pelanggaran. Hal itu perlu diantisipasi dengan pengaturan yang lebih rinci, limitatif, dan memiliki tolok ukur yang obyektif untuk menilai bagaimana pelaksana sistem peradilan di semua tahap proses peradilan harus menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya. Oleh karenanya, perlu pembatasan penggunaan diskresi.

Untuk menutup peluang penyalahgunaan wewenang, pengaturan tentang diskresi yang teknis, baik *standard operation procedure (SOP)*, buku pedoman, prosedur tetap, atau istilah lainnya penting sebagai dasar untuk menilai kinerja dan perilaku pelaksana sistem peradilan. Sejalan dengan diskresi yang terbatas, pembatasan perilaku yang spesifik akan sangat membantu upaya preventif.

Partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan dapat dilakukan dengan memperbaiki pengaturan mengenai pra-peradilan yang merupakan sarana *checks and balances*, antara lain, dengan pemberian legal standing atau hak kepada masyarakat untuk mengajukan pra-peradilan atas penghentian penyidikan atau penuntutan.

Pendekatan detektif diperlukan untuk mempermudah cara memperoleh informasi yang cepat dan akurat guna menunjang pengawasan. Hal ini dapat dilakukan, misalnya dengan mencatat harta kekayaan dan sumber penghasilan seperti yang dilakukan oleh Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN), yang mana saat ini komisi tersebut telah digabungkan ke dalam Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPTPK), penyampaian gratifikasi sebagaimana diatur dalam pasal 12 Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan pendataan informasi kepegawaian yang baik. Sedangkan pendekatan represif merupakan langkah penegakan hukum oleh lembaga pengawasan jika terjadi penyalahgunaan wewenang atau pelanggaran oleh pelaksana sistem peradilan. Penegakan hukum ini harus dilakukan secara non-diskriminatif, transparan, akuntabel, objektif, dan tegas.

Pengawasan terhadap proses peradilan terpadu berhubungan erat dengan prinsip yang dikenal dalam proses peradilan. Pelaksanaan sistem peradilan terpadu yang baik adalah terlaksananya beberapa prinsip umum sebagai standar minimum dalam penerapan sistem peradilan yang terpadu. Standar minimum tersebut adalah sebagai berikut: a) sama dimuka hukum (*equality before the law*); b) proses hukum yang wajar (*Due Process of law*); c) sederhana dan cepat; d) efektif dan efisien; e) akuntabilitas; dan f) transparan.

Fungsi pengawasan dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu melalui pendekatan struktur atau kelembagaan (*institutional approach*), dan melalui pendekatan sistem (*system approach*). Pada metode yang pertama, fungsi pengawasan diserahkan kepada lembaga tersendiri yang bertanggung jawab melakukan pengawasan guna mengusahakan tercapainya tujuan organisasi tanpa mengalami kesulitan yang berarti. Untuk menjamin terlaksananya fungsi tersebut secara efektif harus diperhatikan kedudukan lembaga dalam struktur organisasinya.

Pendekatan sistem sebagai salah satu metode adalah metode pengawasan berdasarkan sistem sebagai elemen utama dalam melakukan pengawasan. Sistem adalah seluruh urutan prosedur (hubungan antar sub-sistem) yang menjadi pedoman dalam menyelesaikan kegiatan rutin organisasi/lembaga. Sistem harus diatur sedemikian rupa sehingga tidak memungkinkan terjadinya penyimpangan dan harus menjamin efisiensi kerja dalam rangka mencapai tujuan organisasi secara optimal. Inilah yang dinamakan pengawasan internal. Dalam sistem pengawasan, unsur manusia sangat penting karena manusia-lah yang menjalankan fungsi pengawasan dan yang diawasi.

Pembentukan lembaga pengawasan sistem peradilan terpadu menjadi pilihan dalam menerapkan sistem pengawasan yang menyatukan pihak internal lembaga dan eksternal lembaga. Dalam pengawasan eksternal terdapat peran serta masyarakat, dan dapat menjadi mitra bagi pengawasan internal. Keikutsertaan pihak luar organisasi sangat penting dalam melakukan pengawasan, sangat penting dalam membangun kepercayaan publik terhadap lembaga dan mengembalikan kepercayaan terhadap sistem peradilan. Adanya kepercayaan publik terhadap lembaga akan mengokohkan posisi lembaga di masyarakat. Hal ini dinamakan dengan *stakeholders approach*, pendekatan ini menggunakan metode *multi profession stakeholders* (multi profesi "*stakeholders*") dalam lembaga pengawas. Perlunya gagasan penerapan *multi-stakeholders approach* adalah adanya ketidakpercayaan apabila pengawasan hanya dilakukan oleh pihak internal saja sehingga tidak tercipta objektivitas. Penggunaan pendekatan ini juga untuk mencapai reputasi yang baik bagi lembaga pengawasan termaksud.

## Permasalahan

Sistem administrasi peradilan saat ini disusun secara garis besar atau tidak *rigid*, sehingga mengundang penyalahgunaan dan akhirnya menghambat terwujudnya peradilan yang sederhana, cepat dan biaya rendah. Administrasi peradilan saat ini tidak lengkap, tidak memadai, dan tidak menjadi bagian dalam hukum acara yang bersifat imperatif. Akibat lain dari administrasi peradilan yang tidak imperatif ini menyebabkan penafsiran sepihak, yakni pendapat pribadi atau kelompok, mengenai fungsi dan kewenangan.

Pelaksanaan administrasi peradilan diwarnai oleh perilaku yang koruptif dan kolusif. Salah satu indikasinya dapat dilihat dengan adanya permintaan sejumlah biaya di luar biaya pembayaran resmi. Sistem informasi administrasi peradilan yang seharusnya menunjang administrasi peradilan masih menerapkan sistem tertutup sehingga sulit untuk mengakses proses peradilan. Saat ini administrasi peradilan tidak sepenuhnya berada dalam jaringan internal terpadu sehingga kecepatan dalam meyalurkan informasi yang seharusnya mendukung kerja penegakan hukum menjadi lambat. Sementara itu, informasi merupakan alat masyarakat untuk melakukan pengawasan. Dengan demikian, tersedianya informasi yang diperlukan dan layak untuk diumumkan atau diberitahukan kepada masyarakat menjadi sangat penting.

Pengawasan merupakan bagian penting dari adanya sistem peradilan terpadu. Saat ini telah terdapat mekanisme pengawasan, baik secara internal vertikal maupun internal horisontal, namun masih tidak efektif. Semangat korps yang berlebihan dan tidak adanya koordinasi yang baik menjadi penyebab hal tersebut.

Publik yang seharusnya dilibatkan, dalam kenyataannya tidak dilibatkan dalam mekanisme pengawasan. Hal ini karena belum diaturnya mekanisme pengawasan publik terhadap proses peradilan. Seharusnya hal tersebut sudah diantisipasi karena masyarakat semakin sadar dan kritis terhadap perlunya perubahan ke arah proses yang lebih demokratis. Masyarakat dapat berperan serta dengan melakukan pengawasan dalam bentuk tersedianya akses informasi dan melakukan pengaduan. Daya dukung dari pemerintah yang sepenuhnya menjamin terwujudnya pengawasan masyarakat sangat diperlukan.

## Rekomendasi 10 (R-10)

Sistem administrasi peradilan sudah selayaknya disusun secara rinci sehingga mampu mencegah timbulnya “lubang-lubang hukum” yang menghambat peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya rendah. Dengan demikian, administrasi peradilan selayaknya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam hukum acara yang bersifat imperatif. Hal itu da-

pat membuat administrasi peradilan dipatuhi dan memperkecil terjadinya penafsiran sepihak (pendapat pribadi atau kelompok) mengenai fungsi dan kewenangan.

Oleh karena itu, perlu dibuat sistem administrasi peradilan yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam hukum acara yang bersifat imperatif. Pengaturan yang terdapat di dalam Buku I, Buku II, dan Buku III mengenai petunjuk pelaksanaan administrasi peradilan yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung perlu diperbarui dan diintegrasikan dalam rancangan peraturan perundang-undangan mengenai hukum acara.

Kualitas mekanisme pelayanan administrasi peradilan yang salah satunya menerapkan sistem informasi dan pelayanan hukum yang baik melalui media informasi yang memadai perlu ditingkatkan. Hal tersebut dapat digunakan sebagai jembatan informasi antar-pelaku proses peradilan.

Untuk mempermudah akses ke informasi mengenai administrasi, diperlukan pengadaan dan penyediaan sistem informasi administrasi peradilan berbasis teknologi informasi yang dapat diakses secara mudah oleh masyarakat dari berbagai tempat. Kemudahan untuk mengakses informasi yang berkaitan dengan proses peradilan dan berbagai hal yang berkaitan dengan jalannya proses perkara sangat diperlukan. Pengadaan tersebut dapat ditempatkan pada tempat strategis di setiap lembaga peradilan. Pelaksanaannya dapat dilakukan secara kerja sama dengan universitas atau organisasi non-pemerintah di bidang peradilan. Hal tersebut diharapkan mampu mengurangi gerak laju perilaku menyimpang sehingga tercipta mekanisme pengawasan masyarakat yang lebih efektif dan efisien.

Pengadaan dan penyediaan sistem informasi sebagaimana termaksud di atas juga akan bermanfaat untuk melancarkan kerja pelaksana sistem peradilan terpadu. Dalam hal ini diperlukan pengadaan sistem intranet dan penyediaan sistem informasi berupa:

- a) program pencari data dan informasi yang akan mengarahkan pencari informasi untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan. Mengenai hal ini, tersedianya putusan pengadilan merupakan hal pokok yang diperlukan;
- b) situs internet lembaga peradilan yang didalamnya berisi informasi mengenai administrasi peradilan. Di dalamnya terdapat pula proses penanganan perkara dan informasi mengenai pengawasan; dan
- c) penyediaan dan pengadaan sistem intranet (jaringan dalam antarsesama lembaga). Jaringan ini sebagai langkah untuk tukar-menukar informasi secara cepat serta penerapan mekanisme pelaporan penanganan perkara kepada atasan.

Diperlukan pengaturan mengenai sanksi yang dapat diberikan

kepada penghambat akses informasi kepada masyarakat. Sanksi ini tertuju kepada pelaku ataupun pelaksana sistem peradilan terpadu yang mempunyai kewajiban untuk memberikan akses informasi kepada masyarakat.

Untuk mencegah terhambatnya akses informasi secara sengaja, maka:

- a) perlu diatur ketentuan mengenai sanksi yang dapat diberikan kepada penghambat akses informasi. Hal ini dapat terintegrasikan ke dalam rancangan undang-undang tentang kebebasan memperoleh informasi publik; dan
- b) diperlukan pula pelatihan satu atap dan dukungan terhadap pelaksana sistem peradilan terpadu untuk menjamin kelancaran pelaksanaan tugasnya.

Administrasi peradilan harus diawasi, oleh karena itu mekanisme pengawasan horisontal dan vertikal antar-sesama anggota dan lembaga dalam subsistem peradilan pidana perlu dioptimalkan guna menghilangkan penyimpangan dan perilaku negatif lainnya.

Berkaitan dengan sistem peradilan pidana terpadu, KUHAP perlu direvisi, terutama yang berkaitan dengan mekanisme saling kontrol di antara sesama aparat penegak hukum dan lembaga dalam subsistem peradilan. Pra-peradilan sebagai upaya kontrol perlu diperluas lingkungannya, misalnya terhadap indikasi adanya upaya mengulur waktu penyelesaian perkara dapat diajukan pra-peradilan. Hal ini terutama untuk perkara yang menyita perhatian publik dan perkara korupsi. Sehubungan dengan itu, fungsi hakim komisararis perlu diwujudkan dan diharapkan dapat berperan aktif dalam mengawasi proses peradilan sejak sebelum perkara diajukan ke pengadilan hingga pelaksanaan putusan.

Dalam kerangka peningkatan peran pengawasan secara sistemik di masa mendatang, perlu dibuat aturan tentang aparatur peradilan atau pihak pelaksana sistem peradilan yang mengatur fungsi dan wewenang tiap pelaksana sistem peradilan pidana, standar pelaksanaan, pelaksanaan pengawasan yang didalamnya terdapat penindakan dan penghargaan, jenis sanksi, dan mekanisme penjatuhan sanksi yang jelas.

Aturan tersebut dapat berbentuk Undang-undang tentang Pelaksana Sistem Peradilan (*judicial officers act*) yang bertujuan menyelaraskan pemahaman dan pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang dalam melaksanakan sistem peradilan. Di dalamnya diatur tentang pelaksana sistem peradilan yang memuat standar pelaksanaan fungsi peradilan.

Untuk mengefektifkan keselarasan tersebut, diperlukan pengawasan eksternal yang bekerja sama dengan lembaga pengawasan internal yang mempunyai fungsi kontrol dan evaluasi dalam kerangka sistem pengawasan terpadu. Lembaga pengawasan eksternal dapat ditentukan sebagai berikut :

- a) bentuk : eksternal yang bekerjasama dengan internal;
- b) kedudukan : di seluruh Indonesia dengan memperhatikan kewenangan relatif, tidak terpusat, dan dibentuk dengan undang undang;
- c) pertanggung jawaban : kepada publik secara terbuka melalui DPR;
- d) mekanisme kerja : mengawasi pelaksanaan sistem peradilan dan menindaklanjuti laporan tentang kinerja aparat peradilan;
- e) fungsi : sebagai lembaga kontrol dan evaluasi sistem peradilan, menyelesaikan campur tangan pihak luar, dan melaksanakan fungsi pengawasan terpadu; dan
- f) wewenang : mengambil tindakan atau penindakan melalui proses atas penyimpangan aparat peradilan (*misuse of judiciary power*) serta menyampaikan hasil pengawasan kepada publik.

Untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam pengawasan pelaksanaan sistem peradilan, perlu diatur suatu mekanisme pengaduan yang sederhana dan mudah. Dalam hal ini perlu dukungan sarana dan prasarana seperlunya.

Dalam proses peradilan pidana, peran publik diwujudkan dengan membuat mekanisme pengajuan pra-peradilan atau legal standing. Misalnya, mekanisme yang memberikan hak kepada masyarakat untuk dapat mempertanyakan Surat Penghentian Proses Penyidikan/Penuntutan (SP3) yang dikeluarkan lembaga peradilan, apakah telah menyalahi aturan atau berindikasi adanya ketidakmampuan atau ketidakmauan aparat penegak hukum dalam menyelesaikan suatu perkara dengan baik. Hal itu perlu terangkum di dalam perubahan hukum acara peradilan pidana.

## REKOMENDASI 11: AKSES KE PERADILAN

### Latar Belakang

Hukum positif Indonesia telah merumuskan sejumlah hak masyarakat pencari keadilan yang terlibat dalam proses peradilan pidana. Masyarakat pencari keadilan ini dapat dikategorikan berdasarkan kepentingannya baik sebagai tersangka, terdakwa, saksi, atau korban. Secara umum dapat dikatakan bahwa hak yang diberikan kepada pencari keadilan dalam sistem peradilan di Indonesia tidak tertinggal dari negara-negara lain, dan umumnya mengikuti norma dan prinsip dalam instrumen internasional. Akan tetapi dalam banyak peristiwa justru kewenangan yang dijalankan oleh aparat penegak hukum tersebut telah disalahgunakan sehingga merugikan hak para pencari keadilan.

Hasil studi Komisi Hukum Nasional pada tahun 2002 menunjukkan bahwa lembaga penegak hukum dan aparatnya masih memiliki sejumlah kelemahan, baik menyangkut perilaku maupun pemahaman dalam melaksanakan tugas. Persoalan ini semakin rumit dengan adanya kenyataan, bahwa masyarakat pencari keadilan, terutama dari kalangan yang tidak mampu, kurang memahami hak-haknya dalam proses peradilan. Ketidapkahaman ini sangat dipengaruhi juga oleh keterbatasan akses mereka ke informasi hukum. Misalnya, dalam proses penyidikan sebagian besar penyidik tetap meneruskan pemeriksaan terhadap tersangka walaupun tanpa kehadiran penasehat hukum. Bahkan tersangkapun tidak menyatakan keberatan sehingga pemeriksaan tersebut berjalan dengan tidak seimbang karena sebagian besar tersangka adalah pihak yang awam hukum.

Dalam proses peradilan, sejumlah kenyataan lain yang sering dijumpai adalah jadwal pemeriksaan yang tidak pasti, intimidasi, meremehkan keterangan yang diberikan, dan lain sebagainya. Tidak dapat dipungkiri bahwa tidak jarang pula bahwa pemeriksaan terhadap tersangka memiliki kendala yang dialami oleh penyidik. Salah satu kendala yang sering muncul adalah bahwa tersangka dengan sengaja mempersulit jalannya pemeriksaan. Kendala seperti ini mengakibatkan polisi sebagai penyidik menggunakan berbagai upaya baik yang lazim maupun tidak sehingga penyelesaian perkara dapat berjalan dengan cepat.

Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa masyarakat memandang proses peradilan sebagai proses yang sulit dan berbelit-belit. Oleh karena itu, diperlukan bantuan untuk menjelaskan mengenai hal tersebut kepada warga masyarakat khususnya bila nasib mereka akan

ditentukan dalam proses itu. Dalam hal seperti ini, peranan penasehat hukum untuk menyeimbangkan posisi kliennya yang awam hukum menjadi sangat signifikan. Penasehat hukum mempunyai kewajiban utama memperjuangkan nasib para pencari keadilan agar proses hukum dapat berjalan secara adil. Peran penasihat hukum bukan hanya penting untuk tersangka, tetapi juga ternyata sangat diperlukan dalam pemeriksaan terhadap saksi. Posisi saksi sangat rentan karena kekeliruan dalam memberikan keterangan dapat membuka kemungkinan yang bersangkutan dijadikan tersangka. Pada dasarnya, saksi memiliki posisi yang sangat penting dalam suatu proses peradilan pidana. Namun, dalam kenyataannya, perhatian terhadap kedudukan saksi, baik dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam praktik masih amat minim, terutama dalam hal perlindungan saksi dan korban sebagai pihak yang dirugikan atas terjadinya tindak pidana. Kondisi ini dialami juga oleh saksi korban, bukan hanya pada tingkat penyidikan tetapi juga pada tingkat penuntutan. Kenyataan ini terungkap dengan jarangnja jaksa berkonsultasi dengan saksi korban dalam membuat tuntutan. Sebagai penuntut umum, selayaknya kepentingan umum yang mencakup baik keadilan masyarakat pada umumnya maupun korban pada khususnya, benar-benar diperhitungkan oleh jaksa.

Dalam proses peradilan, kejaksaan berperan sangat besar, mulai dari tahap pra-adjudikasi sampai dengan purna-adjudikasi. Lembaga ini berfungsi pula sebagai pemantau berjalannya fungsi penyelidikan dan penyidikan. Pada proses purna-adjudikasi, jaksa sebagai pelaksana putusan juga berperan memberitahukan putusan kepada pihak yang berkepentingan, termasuk menyelesaikan permasalahan yang menyangkut ganti rugi, rehabilitasi, pengembalian barang bukti, dan berkoordinasi dengan Balai Pemasyarakatan (Bapas) dalam hal pidana percobaan. Akan tetapi pada praktiknya, sejumlah penyimpangan masih terjadi. Dalam tugasnya memberitahukan putusan misalnya, 96% responden jaksa berpendapat bahwa pemberitahuan putusan tidak perlu dilakukan karena sudah diumumkan oleh hakim, dan karenanya semua pihak dianggap sudah mengetahuinya. Para jaksa menganggap pemberitahuan putusan tersebut tidak efisien serta tidak pula merupakan kewajiban jaksa.

Kesulitan untuk memperoleh Informasi (*access to information*) mengenai perkembangan suatu perkara tentu akan merugikan pihak pencari keadilan. Kalaupun dapat diperoleh, tidak semua pencari keadilan mendapatkannya. Menurut hasil penelitian, 21% responden terpidana yang tidak mendapat informasi mengenai perkara. Meskipun angka tersebut tidak signifikan tetapi menunjukkan kurangnya pemerataan informasi. Minimnya informasi ini ditemukan juga di pengadilan.

Informasi persidangan berupa papan pengumuman yang berisikan jadwal lengkap tentang persidangan yang akan berlangsung berisikan nomor urut sidang, nomor perkara yang akan disidangkan, waktu dan ruang sidang, hakim, jaksa penuntut umum yang akan bertugas, nama terdakwa dan acara sidang yang dilakukan sering tidak sesuai dengan pelaksanaannya. Oleh sebagian besar responden hakim diakui bahwa kesulitan terjadi karena berbagai kendala teknis, khususnya menyangkut terbatasnya ruang sidang, sementara perkara yang ditangani banyak. Selain itu, didapati sejumlah kenyataan lain bahwa keterlambatan atau penundaan sidang terjadi karena majelis hakim tidak selalu lengkap, misalnya sedang mengikuti sidang perkara lain, atau keterlambatan kehadiran terdakwa atau saksi.

Persoalan lain yang ditemukan dalam proses peradilan pidana adalah penahanan tersangka yang seringkali tidak didasarkan pada alasan hukum yang kuat. Tidak jarang aparat penegak hukum melakukan penahanan menurut selernya, padahal hak asasi manusia dalam peradilan pidana (KUHAP) telah dirumuskan dengan memberikan serangkaian hak kepada tersangka/terdakwa. Apabila dikaji secara cermat, hal ini disebabkan, antara lain, karena pemberian hak kepada tersangka/terdakwa dalam KUHAP ternyata tidak disertai dengan kewajiban maupun sanksi terhadap aparat penegak hukum bila melanggarnya. Pada gilirannya, serangkaian hak tersebut hanya berperan sebagai ketentuan normatif yang tidak memiliki daya ikat. Akibatnya, pelanggaran terhadap hak para pencari keadilan yang telah diberikan KUHAP masih tetap berlangsung.

Lembaga pemasyarakatan sebagai bagian terakhir dari sistem peradilan pidana mempunyai peran yang tidak kalah strategis. Sebagai lembaga yang wajib membina terpidana, pelaksanaan fungsi tersebut sangat bergantung sumber daya manusia dan sumber dana yang disediakan. Fasilitas lembaga pemasyarakatan yang sangat terbatas, mengakibatkan kesulitan dalam memenuhi hak terpidana, misalnya yang berkenaan dengan terbatasnya ruangan, pelayanan kesehatan, dan makanan.

## **Permasalahan**

Pemenuhan akses publik ke peradilan pidana sangat tergantung dari substansi, struktur, dan budaya hukum. Hasil penelitian menunjukkan adanya ketidakseimbangan yang menghambat proses peradilan yang adil. Di satu sisi, masyarakat, terutama masyarakat kurang mampu tidak dapat menikmati hak yang sudah diberikan oleh aturan undang-undang. Di sisi lain, belum ada mekanisme yang memastikan agar aparat penegak hukum melaksanakan tugas sesuai dengan aturan. Peraturan dalam ketentuan hukum pidana formil belum secara tegas mengatur tentang

pola hubungan atau bentuk koordinasi di antara subsistem peradilan pidana sehingga inkonsistensi acapkali terjadi. Persoalan lain adalah belum adanya pembedaan tugas secara jelas (diferensiasi fungsional), misalnya antara kepolisian dan kejaksaan dalam tahap penyidikan yang tidak jarang menimbulkan ketidakpastian hukum yang pada akhirnya merugikan tersangka dan saksi. Padahal kerja sama antar-sub sistem peradilan pidana sangat menentukan proses selanjutnya.

Dari aspek mekanisme kontrol, ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang pengawasan juga belum jelas. Aturan tentang pengawasan ini seharusnya dapat memperkecil kemungkinan terjadinya penyimpangan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum. Penangkapan dan penahanan yang tidak selalu didasarkan pada surat perintah yang dikeluarkan sebelumnya, dan pemeriksaan yang dilakukan tanpa kehadiran penasehat hukum, merupakan sebagian dari penyimpangan yang seharusnya mendapat pengawasan yang ketat. Akan tetapi proses hukum yang wajar (*due process of law*) seringkali tidak dilaksanakan dalam proses ini. Selain itu penyimpangan yang sering dilakukan oleh aparat penegak hukum adalah kesengajaan untuk menutupi informasi yang seharusnya diterima oleh pihak pencari keadilan. Akses ke informasi ini penting dalam upaya memperkuat pengawasan masyarakat terhadap proses peradilan.

Di tingkat pelaksanaan pidana pada lembaga pemasyarakatan, kondisinya pun tidak lebih baik. Di lembaga ini ternyata hak para narapidana atas kesehatan, makanan, dan pendidikan masih belum dipenuhi. Selain itu, daya tampung lembaga pemasyarakatan sudah melebihi kapasitas. Penyebab utamanya adalah karena pidana penjara merupakan bentuk pidana yang paling banyak dipilih oleh para hakim. Apabila ditinjau dari peraturan perundang-undangan, masih ada kemungkinan lain bentuk pidana yang memberikan kesempatan terpidana melaksanakan hukuman di luar penjara, yaitu pidana bersyarat, sayangnya lembaga ini masih belum banyak digunakan.

### **Rekomendasi 11 (R-11)**

Dalam upaya menjamin akses publik ke peradilan pidana, diperlukan keseimbangan hak dan kewajiban di antara para pihak yang terlibat dalam proses peradilan. Dengan adanya keseimbangan tersebut, baik posisi masyarakat maupun penegak hukum menjadi setara. Oleh karena itu, hak dan kewajiban penegak hukum harus ditegaskan dalam aturan, demikian juga dengan masyarakat pencari keadilan. Walaupun pasal-pasal dalam KUHAP telah menjabarkan hak-hak tersangka, terdakwa, saksi, korban, dan juga terpidana tetapi tidak diikuti dengan konsekuensi hukum bila penegak hukum tidak memenuhinya. Oleh karena itu, sudah seyakinya

warga masyarakat yang terlibat dalam proses hukum diberitahu terlebih dahulu tentang hak-hak mereka. Untuk memperkuat hak pencari keadilan, KUHAP harus direvisi dengan memberikan sanksi yang tegas dan jelas bagi penegak hukum yang tidak memenuhinya, misalnya, sanksi batal demi hukum untuk setiap tindakan yang dilakukan tanpa mengindahkan persyaratan dalam ketentuan.

Rendahnya pengetahuan masyarakat tentang hak-hak mereka dalam proses peradilan pidana, memerlukan upaya sinergistik antar-lembaga pemerintah untuk melakukan pendidikan publik mengenai hal ini. Selanjutnya, akses ke informasi hukum selama proses peradilan merupakan bagian yang penting dalam mendorong terpenuhinya *access to justice*. Untuk ini, lembaga yang terkait harus meningkatkan peran "*information desk*" mereka, khususnya bagi para pencari keadilan. Penentuan waktu dalam berproses juga harus ditaati oleh para penegak hukum sebagai salah satu upaya menjamin kepastian hukum.

Dalam upaya memperkuat akses publik ke peradilan pidana, diperlukan pula peraturan yang tegas dan jelas sehingga tidak dimungkinkan penafsiran yang berbeda yang kini sering disalahgunakan oleh aparat penegak hukum sebagai pembenaran untuk melakukan penyimpangan. Masalah bantuan hukum misalnya, KUHAP telah menjamin hal tersebut bahwa tersangka dapat didampingi penasehat hukum ketika sedang mengalami proses pemeriksaan. Namun karena tidak adanya sanksi, maka apabila hak tersebut tidak dilaksanakan oleh aparat penegak hukum, tidak ada konsekuensinya.

Terdapat juga asumsi di kalangan penegak hukum bahwa pemenuhan hak pencari keadilan tersebut merupakan kewajiban subsistem peradilan pidana lainnya. Misalnya, pihak kejaksaan menganggap bahwa kepolisian wajib memberitahukan bahwa tersangka dapat didampingi oleh penasihat hukum. Namun ada juga kalangan kejaksaan yang menganggap bahwa bantuan untuk pendampingan oleh penasihat hukum menjadi kewajiban pengadilan, bukan kewajiban kejaksaan. Berkas perkara yang "bolak-balik" antara polisi dan jaksa, antara lain, terjadi karena perbedaan persepsi antara kedua penegak hukum tersebut mengenai tindak pidana yang bersangkutan. Kondisi semacam ini jelas merugikan tersangka walaupun adakalanya ada tersangka yang diuntungkan. Disinilah pentingnya koordinasi di antara subsistem peradilan, untuk memastikan bahwa hak pencari keadilan tidak diabaikan. Ketidakjelasan kompetensi penanganan perkara korupsi antara polisi dan jaksa sebagai kenyataan yang sering dihadapi di lapangan dan merupakan salah satu hal yang mengakibatkan berbagai kesulitan dalam prosedur perkara. Untuk itu, diperlukan komitmen semua pihak untuk saling berkoordinasi dan berkonsultasi sebaik-baiknya dalam penanganan perkara demi kepentingan pencari keadilan.

Koordinasi ini sangat diperlukan mengingat pelayanan kepada pencari keadilan merupakan tugas utama aparat penegak hukum. Kelemahan aparat penegak hukum dalam pelayanan kepada para pencari keadilan merupakan masalah yang tidak mudah untuk dipecahkan karena masalah ini juga terkait dengan fasilitas yang disediakan negara. Salah satu cara untuk memperbaikinya adalah dengan meningkatkan fasilitas tersebut, selain meningkatkan pemahaman oleh penegak hukum. Sementara itu, untuk mencapai pemahaman yang sama di antara subsistem peradilan pidana, dapat dilakukan pendidikan bersama agar kompetensi, koordinasi dan harmonisasi dalam penanganan perkara dapat dicapai.

Mengingat tingginya keluhan publik tentang masalah penahanan, kewenangan hakim perlu ditinjau kembali dalam hal upaya paksa. Hakim seharusnya dapat berperan lebih banyak dalam penentuan perlu tidaknya penahanan, dan tidak sekedar menentukan sah tidaknya penahanan dalam proses pra-peradilan. Dengan demikian, diharapkan dapat mengurangi kewenangan polisi dan jaksa dalam proses peradilan pidana.

Dalam hal bantuan hukum, organisasi profesi advokat harus diwajibkan untuk mendampingi para tersangka yang tidak melaksanakan pemberian hak tersebut, mengingat undang-undang tidak secara tegas mengatur dalam hal yang bersangkutan tidak mampu. Pemenuhan hak atas bantuan hukum diharapkan dapat mendorong pemenuhan hak-hak lainnya, misalnya hak untuk tidak diperlakukan secara kasar, hak untuk tidak menandatangani berita acara bila isinya tidak disetujui olehnya, dan lain sebagainya.

Terhadap lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan yang sudah terlalu berlebihan penghuni, diperlukan penanganan yang segera, antara lain, menambah ruang tahanan/pemasyarakatan. Di samping itu para hakim harus didorong untuk mengubah paradigma mereka agar tidak lagi menjadikan pidana penjara sebagai hukuman yang paling dominan. Pemerintah dan DPR dapat segera mengatasi persoalan ini dengan membahas dan mengesahkan rancangan undang-undang Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang telah merumuskan berbagai alternatif jenis pidana sehingga sistem pemidanaan lebih variatif. Pada gilirannya, putusan pengadilan yang dihasilkan akan dapat mengurangi beban lembaga pemasyarakatan.

Dalam rangka menanggapi pelaksanaan tugas penegakan hukum, revisi KUHAP juga harus dapat mengakomodasi kepentingan penegak hukum sehingga menghasilkan pelayanan yang lebih baik kepada pencari keadilan. Selama ini penegak hukum sering dihadapkan ketidakjelasan aturan dalam KUHAP yang mengakibatkan pelaksanaan yang menyimpang. Tidak kalah pentingnya adalah peningkatan kualitas penegak hukum pada semua tingkatan untuk menjamin pelaksanaan

hukum acara yang jelas dan menghasilkan keadilan bagi semua pihak. Selain kualitas, kuantitas penegak hukum perlu ditingkatkan mengingat semakin besarnya jumlah penduduk dan juga jumlah kejahatan di Indonesia. Langkah ini secara simultan harus didukung juga dengan memperhatikan kesejahteraan serta memberikan jaminan kehidupan penegak hukum beserta keluarganya.



## REKOMENDASI 12: PENGADILAN NIAGA

### Latar Belakang

Resesi ekonomi yang melanda dunia dan banyaknya pelaku usaha yang tidak melunasi utangnya pada tanggal jatuh tempo telah memperparah keterpurukan ekonomi Indonesia pada tahun 1997. Untuk memperbaiki kondisi tersebut, pada tahun 1998 dibentuk dan diberlakukan Undang-undang Nomor 4 tahun 1998 tentang Kepailitan. Beberapa ketentuan yang terdapat di dalam undang-undang tersebut adalah mengenai pembentukan pengadilan khusus di lingkungan peradilan umum yang hanya menangani hal-hal yang timbul dari Undang-undang Kepailitan.

Setelah mengkaji kondisi sosiologis, dapat disimpulkan bahwa resesi ekonomi dan banyaknya utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih yang tidak dibayar oleh debitur bukan satu-satunya dasar pertimbangan pengadaan Pengadilan Niaga. Jumlah 386 perkara yang diajukan ke Pengadilan Niaga pada periode 1998 sampai tahun 2002,<sup>1</sup> ternyata lebih menggambarkan adanya kebutuhan akan penyelesaian sengketa niaga dengan cepat, mudah, tidak berbelit-belit, dan transparan, dan bukan pengadilan untuk kepailitan atau Penundaan Kembali Pembayaran Utang (PKPU) atau Hak atas Kekayaan Intelektual (HaKI) saja.

Hal ini terlihat pada kecenderungan dunia usaha untuk mengkonstruksikan sengketa-sengketa niaga yang berkaitan dengan kepailitan dan PKPU, bukan lagi sebagai wanprestasi (dalam konteks ketentuan Pasal 1320 jo. 1338 BW), maupun perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad ex* Pasal 1365 BW), melainkan “dipaksa” mendalilkannya berkaitan dengan utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih untuk kemudian diajukan proses pailit. Dalam hal ini permohonan kepailitan dirasakan sebagai direkayasa. Perkara yang sangat terkenal di dunia internasional (perkara kepailitan perusahaan asuransi *Manulife*), dimana tagihan pemegang saham (minoritas) yang harusnya diselesaikan dalam konteks rapat umum pemegang saham, diputuskan sebagai tagihan debitur yang memungkinkan penjatuhan putusan pailit. Lebih mengherankan lagi, pengadilan tidak mempermasalahkan bahwa perusahaan tersebut ternyata masih sehat (*solvent*) dan sebenarnya tidak layak untuk dipailitkan. Artinya, hampir semua hubungan keperdataan yang dahulu diselesaikan melalui pengadilan negeri sekarang mulai dikonstruksikan

<sup>1</sup> Jumlah 386 kasus ini didapat dari Buku Himpunan Putusan-putusan Pengadilan Niaga dalam perkara kepailitan, jilid 1 - 9, yakni dari bulan September 1998 sampai dengan bulan Agustus 2001 (Lihat Komisi Hukum Nasional, *Laporan Akhir Penelitian Pengadilan Niaga*, 2002. hal. 105), dan dari buku Laporan Final Penilaian Kebutuhan Pengadilan Niaga, yang dibuat oleh PT Nagadi Ekasakti untuk Bappenas.

sebagai perkara tidak terpenuhinya suatu tagihan (utang) dan diajukan ke Pengadilan Niaga.

Berdasarkan alasan tersebut, Komisi Hukum Nasional menemukan di lapangan bahwa Pengadilan Niaga, terutama instrumen kepailitan, telah dianggap sebagai obat mujarab, tidak saja bagi masalah kemacetan dan kerumitan proses pengadilan perdata biasa, melainkan juga terhadap berbagai masalah perekonomian nasional. Selain itu, Pengadilan Niaga tidak benar-benar dikonstruksikan sebagai upaya terakhir yang akan diupayakan bilamana upaya keperdataan lainnya gagal menciptakan keadilan bagi para pihak.

Setelah lima tahun berdiri, Pengadilan Niaga saat ini lebih dipahami oleh masyarakat sebagai pengadilan untuk mempailitkan pihak lawan karena Pengadilan Niaga memang diatur dengan Undang-undang No. 4 tahun 1998 tentang Kepailitan. Namun pada pasal 280 ayat (2) undang-undang ini ditegaskan bahwa Pengadilan Niaga juga akan menyelesaikan sengketa lain di bidang perniagaan di samping menyelesaikan dan memutus perkara pailit dan PKPU. Langkah pemenuhan pasal 280 ayat (2) tersebut telah dilakukan dalam bentuk undang-undang, misalnya untuk HaKI.

Pasal 280 ayat (2) Undang-undang tentang Kepailitan secara tegas telah menunjukkan adanya tatacara ataupun hukum acara tersendiri yang memungkinkan dirancang di luar ketentuan yang telah diatur dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1998 bila perkara yang akan diadili di Pengadilan Niaga tersebut bukanlah permohonan pailit ataupun PKPU. Setelah diberlakukannya Undang-undang HaKI yang akan menyelesaikan sengketa HaKI di Pengadilan Niaga dengan hukum acara tersendiri, maka apabila yurisdiksi Pengadilan Niaga akan diperluas lagi, ada indikasi bahwa pengadilan niaga akan difungsikan sebagai pengganti peranan Pengadilan Negeri biasa yang masih menerima dan memeriksa sengketa perniagaan eks-Pasal 1320 jo. 1338 KUH Perdata.<sup>2</sup>

Masalah kompetensi yang terjadi dalam pengoperasian Pengadilan Niaga selama ini, kiranya tidak akan begitu saja selesai dengan memperluas yurisdiksi Pengadilan Niaga, sehingga mencakup hampir semua sengketa keperdataan di bidang perniagaan. Perluasan yurisdiksi Pengadilan Niaga, dari hanya menangani, memeriksa, dan memutuskan perkara di bidang kepailitan dan HaKI, menjadi memeriksa berbagai sengketa perniagaan lain, seharusnya tidak atau jangan dilakukan terlebih dahulu sebelum dilakukan pembenahan terhadap Pengadilan Niaga itu sendiri. Hal ini karena perluasan yurisdiksi dapat menimbulkan berbagai dampak, baik terhadap lembaga peradilan, penegak hukum, atau pelaku bisnis.

Mengacu pada sistem penyelesaian sengketa selama ini di Pengadilan

<sup>2</sup> *Steering Committee* Pengadilan Niaga, "Ruang Lingkup dan Mekanisme Kerja Revisi Blue Print Pengadilan Niaga: versi Rapat 13 Mei 2003", (BAPPENAS, 13 Mei 2003), hlm. 8.

Niaga, setidaknya ada dua sistem penyelesaian sengketa yang berlaku di pengadilan tersebut. Pertama, sistem penyelesaian permohonan pailit dan PKPU; dan kedua, sistem penyelesaian sengketa tentang HaKI. Asas yang dianut dalam menyelesaikan perkara di Pengadilan Niaga adalah asas adil, cepat, terbuka, dan efektif. Khususnya terhadap perkara kepailitan, sistem pembuktian yang dianut adalah bersifat sederhana yang secara tegas diatur dalam pasal 6 ayat (3) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1998.

Masalah pembuktian sederhana atau pembuktian secara sumir ini berkaitan dengan definisi utang yang tidak secara tegas ditetapkan di dalam Undang-undang kepailitan. Pasal 1 ayat (1) undang-undang tersebut yang mengatur syarat fundamental untuk dapat dinyatakan seorang debitur cukup banyak menimbulkan kontroversi dan cenderung menghasilkan beberapa putusan yang tidak berkepastian hukum dalam pelaksanaannya. Dalam hal ini, yang sangat mengkhawatirkan adalah adanya kontroversi putusan di tingkat kasasi dan peninjauan kembali dimana ada hakim agung yang menginterpretasikan utang dalam arti luas dan ada yang menginterpretasikan pengertian utang dalam arti sempit. Keadaan ini tentunya dapat berpengaruh terhadap pandangan pencari keadilan mengenai kepastian hukum.

Rancangan Undang-undang Kepailitan baru yang saat ini tengah dibahas di DPR telah menetapkan dengan jelas pengertian utang, yakni dengan menggunakan pengertian utang dalam arti yang sebenarnya (utang dalam arti luas)<sup>3</sup>. Oleh karena itu, diharapkan tidak ada lagi putusan yang kontroversial yang mendasarkan pengertian utang dalam arti sempit. Namun, Rancangan Undang-undang Kepailitan yang baru juga menetapkan bahwa kewenangan Pengadilan Niaga tetap hanya akan muncul apabila kewajiban tersebut dapat dibuktikan kebenarannya secara sumir sebagaimana ditetapkan pada pasal 6 ayat (3) undang-undang tersebut.

Komisi Hukum Nasional menemukan bahwa dari 273 perkara kepailitan yang diajukan ke Pengadilan Niaga pada periode September 1998 s.d Agustus 2001<sup>4</sup>, hanya 131 perkara (47,99%) yang benar-

<sup>3</sup> Di dalam Rancangan Undang-Undang Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang yang baru, yang dimaksud dengan utang dalam arti luas adalah kewajiban yang dinyatakan atau dapat dinyatakan dalam jumlah uang baik dalam mata uang Indonesia maupun mata uang asing baik secara langsung maupun yang akan timbul di kemudian hari (*kontinjen*), yang timbul karena perjanjian atau undang-undang dan yang wajib dipenuhi oleh debitur dan bila tidak dipenuhi memberi hak kepada kreditor untuk mendapat pemenuhannya dari harta kekayaan debitur. Lihat Jurnal Hukum Bisnis, "Rancangan Undang-Undang Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang", (volume 17, Januari 2002), hlm. 75.

<sup>4</sup> Jumlah 273 kasus niaga yang diajukan dan diputus di Pengadilan Niaga Jakarta Pusat, semuanya adalah berkaitan dengan permohonan pailit dan PKPU dan tidak ada yang menyangkut dengan kasus di bidang perniagaan lainnya. Kasus niaga lainnya baru ada pada akhir tahun 2001 yang berkaitan dengan HaKI. Lihat Komisi Hukum Nasional, *Laporan*

benar merupakan perkara yang didasari oleh perjanjian utang piutang. Selebihnya hanya dikaitkan dengan timbulnya suatu kewajiban untuk membayar sejumlah uang tertentu, seperti kredit modal kerja, sewa-menyewa, *purchasing order*, *promissory note*, kontrak kerja, kartu kredit, L/C, kredit pembiayaan, jaminan pribadi, anjak piutang, pinjaman sindikasi, surat sanggup, asuransi, obligasi, penolakan kurator, dan lain-lain. Dari obyek yang dijadikan permasalahan di Pengadilan Niaga pada perkara kepailitan seperti telah disebutkan di atas, dapat diketahui bahwa ruang lingkup permasalahan atau sengketa yang diajukan ke Pengadilan Niaga sehingga akhirnya didefinisikan dengan “utang” berkembang seiring dengan terjadinya perkembangan jenis kegiatan niaga yang ada.

Sehubungan dengan penegasan pengertian utang dalam arti luas di dalam Rancangan Undang-undang Kepailitan, apabila yang akan dibuktikan adalah hanya utang dalam arti sempit, dimana obyek sengketa dibatasi hanya pada utang yang timbul dari perjanjian utang piutang, maka pengadilan niaga mempunyai tugas yang sederhana. Oleh karena itu, penegasan pengertian utang dalam arti luas tersebut perlu diimbangi dengan kejelasan terhadap pembatasan munculnya kewenangan Pengadilan Niaga yang akan muncul apabila kewajiban tersebut dapat dibuktikan kebenarannya secara sumir seperti yang ditetapkan di dalam pasal 6 ayat (3) Undang-undang Kepailitan. Apabila dikaitkan dengan 142 perkara (selain 131 perkara yang benar-benar didasari oleh perjanjian utang piutang) yang telah menjadi obyek sengketa di Pengadilan Niaga dari tahun 1998-2001 ternyata pembuktian pada perkara-perkara tersebut tidaklah sederhana seperti yang diharapkan. Pada perkara yang berkaitan dengan HaKI, sistem pembuktian yang sederhana pada perkara kepailitan tidak dapat diterapkan pada Pengadilan Niaga yang memeriksa perkara HaKI sehingga terlihat jangka waktunya diperpanjang.

Selain pembuktian dalam hukum acara Pengadilan Niaga, hal lain yang perlu diperhatikan adalah berkaitan dengan fungsi penemuan hukum dari hakim Pengadilan Niaga yang dapat dikatakan hampir belum teraktualisasikan dengan baik. Dari perkara-perkara yang diajukan ke Pengadilan Niaga selama ini, tampak mulai ada kegiatan penemuan hukum tersebut, namun pada akhirnya dipandang sebagai keadaan yang menunjukkan kelemahan penegakan hukum di Indonesia, terutama dengan adanya kontroversi putusan di tingkat kasasi dan peninjauan kembali. Sumber hukum bukan hanya pada undang-undang saja, tetapi antara lain juga pada doktrin ilmu pengetahuan hukum (teori) dan yurisprudensi atau putusan hakim yang telah berulang kali diikuti dan menjadi tetap (standar). Melalui pendekatan teoretis dan penyusunan penalaran hukum yang sistematis dan runtut akan dapat ditemukan

pemecahan hukumnya (*rechtsvinding*) tentang berbagai pengertian hukum yang diperdebatkan, dan kemudian dituangkan dalam putusan hakim. Disinilah peran putusan hakim sebagai pengisi dan penemu hukum.

Berkaitan dengan sikap terhadap keberadaan Pengadilan Niaga, semua hakim di Jakarta menyatakan masih memerlukan Pengadilan Niaga, sementara hakim di daerah lain ada yang menyatakan perlu, namun ada pula yang tidak menyatakan sikap tentang pendirian Pengadilan Niaga.<sup>5</sup> Sikap demikian ini dilatarbelakangi oleh kenyataan bahwa Pengadilan Niaga belum dimanfaatkan oleh masyarakat pencari keadilan. Dari lima Pengadilan Niaga yang telah dibentuk, sampai awal tahun 2002 baru ada dua pengadilan niaga, yaitu Pengadilan Niaga Jakarta Pusat dan Pengadilan Niaga Surabaya yang memeriksa dan memutus perkara niaga; sedangkan Pengadilan Niaga lainnya belum berfungsi. Hal ini disebabkan karena ketidaktahuan masyarakat pencari keadilan terhadap keberadaan Pengadilan Niaga dan yurisdiksinya.

Tolok ukur untuk menyatakan keberhasilan yang dicapai oleh Pengadilan Niaga memang belum ada. Namun demikian, dapat diungkapkan bahwa dari perkara yang diajukan ke Pengadilan Niaga dari tahun 1998-2002, tidak ada fluktuasi angka pengajuan perkara ke Pengadilan Niaga. Pada kuartal pertama keberadaannya (September 1998 s.d Desember 1998), terdapat 34 perkara yang diajukan ke Pengadilan Niaga, pada tahun 1999 diputus sebanyak 101 perkara, tahun 2000 sebanyak 98 perkara, dan pada tahun 2001 sebanyak 78 perkara; sedangkan untuk periode Januari 2002 s.d September 2002 diputus sebanyak 75 perkara.

Lebih lanjut dapat diungkapkan pula temuan Komisi Hukum Nasional mengenai tingginya tingkat pengajuan kasasi dan peninjauan kembali terhadap putusan Pengadilan Niaga. Dari 273 perkara kepailitan yang diajukan ke Pengadilan Niaga pada periode September 1998 s.d Agustus 2001, 116 (43,12%) diantaranya diajukan kasasi, dan dari yang diputus pada tingkat kasasi, 60 (51,72%) diantaranya diajukan peninjauan kembali. Hal ini juga perlu diperhatikan dalam menentukan tolok ukur keberhasilan Pengadilan Niaga dan untuk membenahi pengadilan tersebut.

## Permasalahan

Langkah pembaruan yang harus dilakukan oleh pemerintah terhadap lembaga Pengadilan Niaga, harus bertujuan untuk memulihkan

<sup>5</sup> Ditemukan bahwa 4,65 % Hakim di daerah yang sudah ada Pengadilan Niaga, berpendapat tidak perlu Pengadilan Niaga di daerah kerjanya, dan 44,18 % menyatakan tidak tahu, sedangkan 51,17 % menyatakan perlu. Hakim yang menyatakan tidak tahu disebabkan karena Hakim bersikap mengikuti kebijakan pemerintah. Khusus untuk DKI Jakarta, semua Hakim menyatakan perlu diadakan Pengadilan Niaga. Lihat Komisi Hukum Nasional, *Laporan Akhir Penelitian Pengadilan Niaga*, 2002. hal. 95-96.

kepercayaan masyarakat, baik nasional maupun internasional, terhadap kinerja pengadilan secara keseluruhan. Jadi, pembaruan bukan hanya ditujukan untuk memperluas yurisdiksi Pengadilan Niaga sehingga mencakup hampir semua sengketa keperdataan di bidang perniagaan. Asas cepat yang begitu drastis berubah dengan dukungan transparansi penggunaan waktu yang sangat ketat; ukuran yang tegas tentang jenis debitor mana yang dinyatakan pailit atau tidak pailit; serta bagaimana upaya pemeriksaan dan pemutusan sengketa utang piutang dilakukan, secara teoritis atau konseptual menjadikan Pengadilan Niaga diharapkan mampu menciptakan transparansi dan kualitas putusan yang berkepastian dan berkeadilan. Apabila hal ini berhasil dikembangkan pada sistem peradilan Indonesia secara keseluruhan, maka tercapailah tujuan melakukan pembaruan dunia pengadilan Indonesia melalui Pengadilan Niaga sebagai suatu *model court*. Permasalahan pertama yang timbul adalah bahwa dasar hukum mengenai pembentukan dan pengaturan Pengadilan Niaga itu sendiri masih terdapat di dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Kepailitan, padahal saat ini Pengadilan Niaga juga memeriksa sengketa di bidang HAKI.

Mengenai bidang perniagaan yang dijadikan obyek permasalahan di Pengadilan Niaga, ada beberapa bidang atau sub-spesies hukum yang dikaitkan dengan timbulnya suatu kewajiban untuk membayar sejumlah uang tertentu, yakni kredit modal kerja, sewa menyewa, *purchasing order*, *promissory note*, kontrak kerja, kartu kredit, L/C, kredit pembiayaan, jaminan pribadi, anjak piutang, pinjaman sindikasi, surat sanggup, asuransi, obligasi, penolakan kurator, dan lain-lain. Dari obyek yang dijadikan permasalahan di Pengadilan Niaga pada perkara kepailitan seperti yang telah disebutkan di atas, dapat diketahui bahwa ruang lingkup permasalahan atau sengketa yang diajukan ke pengadilan niaga sehingga yang akhirnya didefinisikan dengan “utang” berkembang seiring dengan terjadinya perkembangan jenis kegiatan niaga yang ada. Permasalahan yang timbul adalah bahwa pembuktian pada perkara tersebut tidaklah sederhana seperti yang diharapkan.

Dari perkara-perkara yang diajukan ke Pengadilan Niaga, penerapan asas adil, cepat, dan efektif tampaknya belum dirasakan oleh masyarakat. Penggunaan sistem pembuktian sederhana terhadap sengketa kepailitan yang dikaitkan dengan timbulnya kewajiban untuk membayar sejumlah uang tertentu, tanpa ada pembatasan mengenai kapan akan muncul kewenangan pengadilan niaga menunjukkan adanya kecenderungan rasa tidak puas pencari keadilan karena sengketa tersebut mengandung hubungan hukum yang kompleks. Hal itu antara lain juga ditunjukkan oleh tingginya angka tingkat pengajuan kasasi dan peninjauan kembali terhadap perkara yang telah diputus oleh Pengadilan Niaga. Permasalahan

lain juga mencakup permasalahan mengenai kompetensi pengadilan seperti terjadinya *nebis in idem*.

Lembaga pengadilan yang dipilih dan diharapkan untuk menyelesaikan sengketa oleh masyarakat adalah pengadilan yang cepat, murah, dan terbuka. Hal inilah yang diharapkan ada pada Pengadilan Niaga. Namun, karena keberadaan Pengadilan Niaga belum diketahui secara baik oleh para pencari keadilan, termasuk kalangan hakim dan penasihat hukum, perlu dipersiapkan advokat yang menguasai materi yang terkait dengan kegiatan niaga dan kewenangan Pengadilan Niaga.

Sedangkan untuk para hakim, diperlukan program khusus, yang meliputi pelatihan, terutama membudayakan “lembaga” penemuan hukum oleh hakim. Perlu diperhatikan bahwa upaya penemuan hukum oleh hakim saat ini dipandang sebagai wujud kelemahan pengadilan, terutama dengan adanya keputusan yang sangat kontradiktif. Selain itu, permasalahan karir dan kinerja hakim yang selama ini terjadi pada hakim pengadilan niaga tentunya akan mengganggu profesionalisme dan komitmen seorang hakim dalam mewujudkan keadilan.

### **Rekomendasi 12 (R-12)**

Terhadap permasalahan dasar hukum pembentukan Pengadilan Niaga, perlu disusun undang-undang tentang Pengadilan Niaga yang diantaranya akan mengatur mengenai fungsi dan tujuan pendirian Pengadilan Niaga serta yurisdiksinya. Dalam hal ini, ketentuan mengenai yurisdiksi harus sinkron dengan fungsi dan tujuan pendirian Pengadilan Niaga dimana di dalamnya harus mencakup penegasan bahwa Pengadilan Niaga hanya akan memeriksa sengketa di bidang kepailitan dan sengketa di bidang HaKI. Upaya pembentukan Undang-undang tentang Pengadilan Niaga ini dapat dilakukan dengan rencana aksi mengubah tim yang ada sekarang agar bertugas untuk menyusun kembali Undang-undang Pengadilan Niaga yang akan menjadi payung bagi peraturan yang mengatur subyek dan obyek sengketa kepailitan dan HaKI serta sekaligus mencabut ketentuan hukum yang terdapat dalam Bab 3 mengenai Pengadilan Niaga dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Kepailitan.

Mengenai permasalahan sistem pembuktian sederhana untuk mendukung penerapan sistem pembuktian sederhana pada perkara kepailitan yang masuk ke Pengadilan Niaga, diperlukan penegasan bahwa pembuktian sederhana hanya dimungkinkan terhadap perkara kepailitan, dalam hal ini diperlukan penjelasan mengenai pembatasan munculnya kewenangan Pengadilan Niaga terhadap definisi utang yang telah diartikan secara luas oleh Rancangan Undang-undang Kepailitan yang baru yang saat ini sedang dibahas di DPR. Penegasan terhadap pembuktian sederhana dan penjelasan mengenai pembatasan munculnya

kewenangan Pengadilan Niaga terhadap utang ini dapat dilakukan dengan rencana aksi memasukkan ketentuan penegasan ini ke dalam ketentuan Undang-undang Kepailitan yang baru yang disinkronisasikan dengan penyusunan Undang-undang tentang Pengadilan Niaga.

Pada perkara yang diajukan ke Pengadilan Niaga selama ini, banyak ditemukan keadaan yang menunjukkan *nebis in idem*, yaitu adanya perkara yang telah diajukan ke Pengadilan Niaga dan telah diputus pailit, kemudian sebagian dari obyek pemberesan oleh kurator diajukan ke Pengadilan Negeri. Selain itu, ada juga perkara yang sama diajukan berkali-kali dalam tenggang waktu yang hampir bersamaan. Hal ini perlu diantisipasi oleh Mahkamah Agung dengan rencana aksi mengadakan diskusi dengan para hakim dan pihak akademisi mengenai konsep apa yang akan dipakai di Indonesia dalam menangani masalah yang dapat menimbulkan *nebis in idem* untuk kemudian dituangkan dalam surat edaran Mahkamah Agung.

Keberadaan Pengadilan Niaga belum diketahui secara baik oleh para pencari keadilan, termasuk kalangan hakim dan penasihat hukum. Oleh karena itu, perlu diadakan sosialisasi tentang keberadaan Pengadilan Niaga berikut peraturan baru terutama di bidang HaKI yang menunjuk pengadilan niaga sebagai lembaga penyelesaian sengketa kepada kalangan hukum dan pengusaha. Hal ini dapat dilakukan dengan rencana aksi mengadakan penataran, pelatihan, lokakarya, brosur, jurnal dan dialog interaktif di media elektronik untuk kalangan akademisi dan pengusaha. Khusus untuk kalangan hakim dan penasihat hukum perlu diadakan program sosialisasi khusus berupa pendidikan hukum lanjutan.

Pembenahan Pengadilan Niaga juga mencakup sumber daya manusia hakim, panitera, dan unsur penunjang lainnya. Khusus untuk hakim, perlu diadakan penataan ulang tentang jenjang karir hakim. Hal ini dapat dilakukan dengan rencana aksi menyusun ketentuan tentang jenjang karir hakim melalui seleksi ulang terhadap para hakim yang ada dan mengadakan program peningkatan kemampuan serta pengetahuan para hakim melalui kerja sama dengan perguruan tinggi di dalam maupun di luar negeri. Sementara itu, untuk kenaikan karir hakim Pengadilan Niaga, diperlukan insentif khusus untuk mendapatkan kredit tertentu karena tidak adanya Pengadilan Tinggi Niaga di dalam sistem peradilan di Pengadilan Niaga.

Perlu adanya penetapan suatu konsep yang berlaku di Indonesia bagi hakim dalam menangani dan memutus perkara. Konsep ini akan berhubungan dengan kewajiban hakim untuk memperhatikan sinkronisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia. Seperti yang terjadi pada putusan hakim Pengadilan Niaga dengan hakim di Mahkamah Agung tentang penyelesaian sengketa perjanjian dagang yang memakai

*klausula arbitrasi*. Dengan diajukannya sengketa perjanjian dagang yang memakai *klausula arbitrasi* ke pengadilan niaga, menunjukkan adanya inkonsistensi antara Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Kepailitan. Konsep ini juga perlu memperhatikan kewajiban hakim untuk memperhatikan putusan hakim terdahulu. Hal ini dapat dilakukan dengan rencana aksi menyusun surat edaran Mahkamah Agung yang menegaskan tentang konsep yang dipakai oleh hakim di Indonesia dalam menangani masalah yang dapat menimbulkan dua pendapat yang berbeda dan akan berpengaruh terhadap kepastian hukum.

Terhadap perlunya pengembangan penemuan hukum oleh hakim, diperlukan kegiatan pembahasan gugatan dan pertimbangan hakim secara rutin yang meliputi pula transparansi terhadap dokumen hukum yang diajukan dalam penyelesaian sengketa. Hal ini dapat dilakukan dengan rencana aksi berupa diskusi yang berkelanjutan, pembahasan gugatan dan pertimbangan hakim pada perkara niaga terutama menindaklanjuti Program Evaluasi Putusan Pengadilan Niaga yang telah dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) terhadap sekitar 200 putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, serta penerbitan dan sosialisasi hasil pembahasan secara ilmiah terhadap perkara niaga.

Kebijakan yang menyangkut pendekatan baru di bidang administrasi dan birokrasi di Pengadilan Niaga, perlu segera dilakukan. Pembinaan sistem administrasi mulai dari pencatatan perkara, minutasid sidang hingga publikasi putusan perlu mendapat kekhususan; maksudnya harus dibedakan dengan yang selama ini berlaku di Pengadilan Negeri. Pembinaan ini juga dapat dilakukan bersama dengan pembinaan sistem administrasi dan birokrasi di Pengadilan Negeri, karena sampai saat ini, Pengadilan Niaga berkedudukan di bawah Pengadilan Negeri.

Belum diketahuinya Pengadilan Niaga secara baik oleh para penasihat hukum, terutama dari segi penguasaan materi yang terkait dengan kegiatan niaga dan kewenangan Pengadilan Niaga, mengakibatkan banyak perkara niaga yang seharusnya menjadi kewenangan Pengadilan Niaga diselesaikan di Pengadilan Negeri, sehingga perlu diadakan persyaratan khusus bagi penasihat hukum yang akan menangani perkara niaga. Hal ini dapat dilakukan dengan rencana aksi berupa ketentuan spesialisasi keahlian bagi praktisi hukum, agar penasihat hukum yang menangani perkara niaga nantinya benar-benar menguasai materi perkara.





**BAGIAN  
KEEMPAT:**

**UPAYA MEMBANGUN  
PROFESI HUKUM  
YANG BERKUALITAS DAN  
BERINTEGRITAS**



## REKOMENDASI 13: STANDAR DISIPLIN PROFESI

### Latar Belakang

Kode etik profesi hukum adalah seperangkat kaidah, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang berlaku bagi anggota organisasi profesi yang bersangkutan. Kode etik profesi hukum disusun untuk melindungi klien, masyarakat, dan para anggotanya sendiri dari penyalahgunaan keahlian profesi. Dengan berpedoman pada kode etik profesi inilah para profesional hukum melaksanakan tugas profesinya untuk menciptakan penghormatan terhadap martabat manusia yang bertujuan menciptakan keadilan di masyarakat. Pelaksanaan tugas profesi hukum tidak terlepas dari adanya saling keterkaitan dan saling ketergantungan di antara mereka. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa setiap profesi hukum merupakan mitra bagi profesi hukum lainnya.

Hasil penelitian terhadap 100 responden masyarakat yang berdomisili di Jakarta dan Bandung dengan topik mengenai hal-hal yang menghambat upaya penegakan kode etik profesi hukum menunjukkan bahwa kecenderungan melindungi teman sejawat secara tidak proporsional berjumlah 29,8%, masalah kultural 27,2%, ketidakjelasan prosedur tidak jelas 14%, dan jawaban lebih dari satu 28,1%. Menurut responden, jenis pelanggaran kode etik profesi hukum adalah suap, pemerasan, dan penggelapan barang bukti berjumlah 53,3%, melanggar sumpah jabatan, backing judi/narkoba, diskriminasi pelayanan, mengancam, memaksa mengaku berbuat kejahatan, menghambat penyelesaian perkara, konspirasi dan penyalahgunaan jabatan 31,8%, dan salah memberikan pendapat, tindakan hukum, dan pembocoran rahasia klien 8,4%.

Hasil penelitian lapangan menunjukkan bahwa dari seluruh responden yang pernah berhubungan dan/atau menggunakan jasa profesi hukum hanya sebagian kecil yang menyatakan puas, yakni sebagai berikut: 27,8% responden puas atas pelayanan yang diberikan profesi hakim, 22,2% puas atas pelayanan profesi jaksa, 19,7 % puas atas pelayanan profesi advokat, dan 19,2 % puas atas pelayanan profesi polisi. Sementara itu, responden yang pernah berhubungan dengan notaris (78,1%) menyatakan puas. Gambaran tersebut, kecuali profesi notaris, menunjukkan buruknya kualitas pelaksanaan profesi hukum di Indonesia.

Hasil penelitian tersebut secara umum dapat disimpulkan bahwa kode etik profesi hukum masih belum sepenuhnya ditegakkan. Dengan adanya penegakan kode etik profesi hukum diharapkan para pengemban profesi hukum berusaha meningkatkan tanggung jawab profesinya. Maksud dari

penegakan kode etik adalah control pengawasan terhadap pelaksanaan nilai-nilai yang tertuang dalam kode etik yang merupakan kesepakatan para pelaku profesi hukum itu sendiri dan sekaligus menerapkan sanksi terhadap setiap perilaku yang bertentangan dengan nilai-nilai tersebut.

Dalam praktek, sanksi yang dijatuhkan atas pelanggaran kode etik masih banyak yang tidak tepat karena tidak konsisten. Disamping itu, seringkali penjatuhan sanksinya terlalu ringan bila dibandingkan dengan bobot pelanggaran yang telah dilakukannya.

Beberapa faktor yang menyebabkan kondisi rendahnya kualitas pengembangan profesi hukum adalah :

- a) tidak berjalannya kontrol dan pengawasan yang seharusnya dilakukan oleh organ masyarakat.
- b) organisasi profesi tidak menyediakan sarana dan prosedur yang mudah diakses oleh masyarakat untuk menyampaikan keluhan; dan dewan-dewan kehormatan yang ada juga tidak tanggap menerima keluhan masyarakat;
- c) rendahnya pengetahuan masyarakat mengenai substansi kode etik profesi hukum akibat buruknya upaya sosialisasi dari pihak profesi itu sendiri;
- d) belum terbentuknya budaya dan kesadaran dari para pengemban profesi hukum itu sendiri untuk menjaga martabat luhur dari profesinya; dan
- e) tidak adanya kesadaran etis dan moral di antara para pengemban profesi bahwa menaati keputusan dewan kehormatan profesi merupakan salah satu faktor penting dalam menjaga martabat profesi.

Dalam upaya mengatasi berbagai kelemahan tersebut muncul usulan untuk menciptakan lembaga pengawas "*superbody*" yang mengatasi asosiasi-asosiasi profesi hukum yang timbul akibat dari ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas pengembangan profesi hukum dewasa ini di Indonesia. Namun, dikhawatirkan keberadaan lembaga pengawas tersebut akan mengganggu independensi organisasi profesi hukum. Sebaliknya salah satu sisi positif dari keberadaan lembaga ini adalah kepentingan masyarakat dapat terlindungi.

Ada dua jenis pengawasan terhadap pelaksanaan profesi hukum, yaitu pengawasan horisontal dan pengawasan vertikal. Pengawasan horisontal adalah pengawasan yang dilakukan oleh organisasi profesi yang bersangkutan; pengawasan vertikal adalah pengawasan yang dilakukan oleh atasan yang ditunjuk oleh peraturan perundang-undangan sebagai lembaga pengawas profesi hukum tertentu. Terhadap profesi hakim, jaksa, dan polisi, pengawasan vertikal dilakukan oleh lembaga yang bersangkutan secara hirarkhis. Terhadap profesi notaris, pengawasan vertikal dilakukan oleh ketua pengadilan negeri dengan kewajiban untuk

melaporkan hasil pengawasannya kepada Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman sesuai pasal 54 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum. Sedangkan bagi seorang advokat, pengawasan dilakukan oleh organisasi profesi advokat sesuai pasal 12 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat. Yang juga perlu diperhatikan adalah masalah dualisme pengawasan vertikal maupun horisontal terhadap pengemban profesi hukum. Keberadaan kedua pengawasan tersebut memiliki sisi negative, yaitu dapat menimbulkan kebingungan dalam praktik tanggung jawab penegakan kode etik.

Hasil penelitian terhadap responden menunjukkan bahwa 84,2% menyatakan perlu mengetahui kode etik penegak hukum sebagai fungsi pengawasan; 15,8% menyatakan perlu tahu untuk sekedar tahu. Pengetahuan responden terhadap isi kode etik profesi hukum rendah padahal masyarakat perlu berpartisipasi dalam melakukan kontrol sosial terhadap pelaksanaan tugas profesi hukum. Dengan demikian, faktor penting yang menyebabkan rendahnya pengetahuan tersebut adalah tidak disosialisasikannya isi kode etik profesi hukum. Bila masyarakat tidak mengetahui isi kode etik secara akurat, maka akan sangat sulit bagi mereka untuk menjalankan fungsi kontrol terhadap pelaksanaan tugas profesi hukum karena tidak mengetahui apa yang harus dikontrolnya. Lebih khusus lagi masyarakat harus mengetahui cara melaporkan dan proses pelaporan pelanggaran kode etik profesi hukum. Hal ini menunjukkan adanya kebutuhan bagi masyarakat untuk memiliki akses yang efektif ke kode etik profesi hukum.

Hasil penelitian terhadap responden mengenai tindakan masyarakat apabila kurang puas atas pelayanan jasa profesi hukum adalah sebagai berikut: 54,3% responden diam saja karena enggan berurusan dengan mereka; 26,9% melakukan protes langsung kepada yang bersangkutan; dan 18,3% diam saja karena tidak tahu harus apa dan bagaimana. Kenyataan tersebut memperlihatkan bahwa tingkat efektivitas pelaksanaan kode etik juga tergantung dari partisipasi masyarakat. Organisasi profesi dapat memaksimalkan fungsi kontrolnya terhadap para anggota bila ada pengawasan dari masyarakat, baik klien, kerabat kerja, aparat pemerintah, dan sebagainya.

Kemandirian organisasi profesi harus selalu berdampingan dengan penegakan kode etik profesi. Organisasi profesi harus dipandang sebagai badan otonom yang berwenang mengatur diri sendiri untuk menjaga martabat profesi dan meningkatkan kredibilitas profesi di mata masyarakat yang menjadi konsumen mereka. Organisasi profesi masih belum secara aktif melakukan penegakan kode etik. Hal ini bukan karena tidak adanya peraturan, melainkan karena kurang tanggapnya organisasi profesi terhadap pelanggaran kode etik anggota mereka dan semangat korps yang keliru.

Dalam rangka mengefektifkan penegakan kode etik profesi hukum diperlukan berbagai langkah untuk mendorong partisipasi dari pengemban profesi hukum terkait, mitra profesi hukum lainnya, atau masyarakat. Hal ini dapat dilakukan melalui pembenahan prosedur penegakan dan pendidikan kepada semua pihak, baik menyangkut substansi kode etik maupun prosedur penegakkannya. Oleh karena itu, organisasi profesi perlu mengadakan penyebaran informasi tentang kode etik, baik terhadap pengemban profesi hukum terkait maupun terhadap masyarakat.

Adanya upaya penegakan kode etik profesi disertai dengan perumusan aturan disiplin yang tegas dan lengkap, diharapkan dapat mendorong setiap anggota profesi hukum untuk lebih berhati-hati dan berusaha menjalankan profesinya dengan penuh bertanggung jawab. Untuk maksud tersebut diusulkan adanya Standar Profesi Advokat (Standar Profesi Hukum) yang diberlakukan atas profesi Advokat. Standar tersebut dapat digunakan untuk:

- a) pengembangan dan penyempurnaan kode etik yang sudah ada; dan
- b) pedoman umum dalam penegakan dan pengawasan kode etik para pengemban profesi hukum.

Standar profesi hukum Indonesia adalah seperangkat kaidah moral positif yang diturunkan dari nilai-nilai moralitas umum dan yang diterima sebagai sumber aspirasi, referensi, dan/atau pedoman umum perilaku profesional hukum di Indonesia dalam rangka mewujudkan dan mempertahankan keberadaannya agar tetap luhur dan terhormat.

## **Permasalahan**

Kondisi profesi hukum di Indonesia dewasa ini sudah terpuruk. Salah satu sorotan masyarakat adalah mengenai penjatuhan sanksi atas pelanggaran kode etik yang tidak efektif untuk memperbaiki perilaku dan mencegah pelanggaran yang sama di kemudian hari. Oleh karena itu, perlu dikaji ulang kode etik profesi hukum yang ada untuk menumbuhkan tanggung jawab profesional yang memadai.

Salah satu tujuan didirikannya organisasi profesi adalah untuk membuat standar etika profesi hukum dan sekaligus menegakkan etika tersebut. Dalam kenyataannya organisasi profesi masih belum berperan banyak dalam melakukan pengawasan kepada anggotanya. Keadaan ini mencerminkan kelemahan internal dalam lembaga tersebut dan hambatan akses informasi bagi masyarakat. Untuk itu perlu dikaji efektivitas organisasi profesi dalam mengawasi pelaksanaan profesi hukum.

Penegakan kode etik profesi hukum relatif masih buruk, terutama karena kelemahan dalam pelaksanaan fungsi organisasi profesi yang

menyulitkan pengawasan pelaksanaan profesi tersebut. Untuk itu upaya membangun sistem pengawasan dalam organisasi profesi hukum dan partisipasi masyarakat harus diarahkan untuk melindungi kepentingan masyarakat.

Hambatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam mengawasi pelaksanaan profesi hukum harus dikikis agar masyarakat dapat menjalankan fungsi kontrol sosial terhadap profesi hukum. Oleh karena itu, diperlukan upaya yang mempermudah masyarakat dalam melakukan pengawasan dan pengaduan atas pelayanan jasa hukum yang belum memenuhi standar.

Para pengemban profesi hukum belum menghayati dan belum melaksanakan nilai-nilai dalam disiplin profesi hukum. Disamping itu, belum ada aturan yang dapat memaksa organisasi profesi hukum untuk menerima kehadiran Standar Profesi Advokat (Standar Profesi Hukum) di Indonesia. Oleh karena itu, perlu dikaji Standar Profesi Advokat (Standar Profesi Hukum) yang dapat dijadikan acuan setiap perilaku pelayanan jasa hukum.

### **Rekomendasi 13 (R-13)**

Standar Profesi Advokat (Standar Profesi Hukum) sebagai pedoman umum perilaku profesional hukum perlu ditempatkan di dalam format hukum nasional. Rencana aksi yang ditempuh adalah melakukan kegiatan advokasi untuk mensosialisasi Standar Profesi Advokat (Standar Profesi Hukum) kepada anggota DPR atau instansi yang strategis.

Standar Profesi Advokat (Standar Profesi Hukum) ditempatkan dalam kode etik profesi hukum. Asas-asas yang terdapat dalam standar disiplin tersebut dapat diberlakukan terhadap semua jenis profesi hukum. Rencana aksi yang dilakukan adalah menyelenggarakan kongres nasional pengemban profesi hukum Indonesia tentang penerimaan standar profesi hukum oleh seluruh organisasi profesi hukum maupun para pengemban profesi hukum.

Kinerja organisasi profesi hukum harus ditingkatkan. Rencana aksi yang dilakukan adalah memasukan standar profesi hukum sebagai kurikulum/mata ujian yang harus diikuti oleh calon pengemban profesi hukum. Disamping itu, perlu diselenggarakan lokakarya masalah pengawasan kode etik yang efektif dalam upaya meningkatkan pengawasan.

Standar Profesi Advokat (Standar Profesi Hukum) harus menjadi persyaratan dalam program pendidikan dan pelatihan untuk para calon pengemban profesi hukum. Rencana aksi yang diambil adalah memasukkan Standar Profesi Advokat (Standar Profesi Hukum) sebagai mata ujian persyaratan yang harus diikuti oleh calon pengemban profesi hukum.

Upaya memperbaiki keterpurukan profesi hukum dan mengembalikan citra profesi hukum harus dimulai dari organisasi profesi hukum itu sendiri. Rencana aksi yang dilakukan adalah beberapa anggota organisasi profesi hukum yang dianggap mempunyai komitmen tinggi untuk menjaga martabat profesinya harus mengambil prakarsa untuk menyusun dan melaksanakan berbagai strategi secara komprehensif dan mencakup seluruh aspek melalui perencanaan jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

Masyarakat perlu memiliki pengetahuan yang memadai mengenai kode etik semua profesi hukum. Ini berarti bahwa masyarakat membutuhkan akses yang efektif terhadap kode etik. Oleh karena itu, sosialisasi dan diseminasi kode etik setiap profesi hukum kepada masyarakat sangat diperlukan demi penegakan asas transparansi dan akuntabilitas. Standar Profesi Advokat (Standar Profesi Hukum) Indonesia sebaiknya berisi norma profesi hukum sebagai berikut:

- a) Seorang pengemban profesi hukum berkewajiban untuk senantiasa menjalankan profesinya dengan integritas yang tinggi dan menegakkan serta melaksanakan keadilan (*duty to uphold justice and the administration of justice*);
- b) Seorang pengemban profesi hukum selalu menjalankan profesinya dengan penuh rasa pengabdian kepada masyarakat berdasarkan kejujuran, keterbukaan, dan kepatutan (*principle of honesty, candor and rea-sonableness*);
- c) Seorang pengemban profesi hukum hanya wajib menangani persoalan hukum di mana dirinya memiliki kompetensi untuk menanganinya dan harus melaksanakan semua dan setiap pelayanan jasa hukum yang disanggupinya untuk diberikan demi kepentingan klien atau pihak lain (*principle of Competence*);
- d) Seorang pengemban profesi hukum harus senantiasa memberikan pelayanan jasa hukum dan/atau melaksanakan keahlian hukumnya, termasuk pengakhiran pelayanan jasa hukumnya dengan penuh kehati-hatian, kerajinan, efisiensi, dan cara yang beradab demi tingkat kualitas pelayanan yang diyakini setara dengan apa yang umumnya diharapkan dari seorang pengemban profesi hukum yang kompeten dalam situasi yang serupa, dan senantiasa menghindarkan diri dari perilaku atau tindak tanduk yang tidak sesuai dengan kepatutan, kepantasan, dan atau standar professional (*principle of prudence and reasonable devotion to professional standard of performance, duty to avoid professional impropriety and indecency*);
- e) Seorang pengemban profesi hukum harus melaksanakan profesinya dengan penuh kejujuran dan keterbukaan, serta mendukung setiap upaya untuk mencegah praktik hukum yang tidak sah (*duty of prevention of unauthorized legal practice*);

- f) Seorang pengemban profesi hukum harus memelihara dan menjaga kepercayaan dan rahasia yang menyangkut urusan dan kepentingan yang sah dari klien dan/atau pihak pencari keadilan lain yang mempercayakan urusan dan kepentingan kepadanya (*principle of trust and confidentiality*);
- g) Seorang pengemban profesi hukum harus senantiasa membuat keputusan profesional yang bebas demi kepentingan klien atau pencari keadilan lainnya; dan menghindarkan diri dari timbulnya benturan antara kepentingan klien dengan kepentingan pribadinya dan/atau klien lain dan/atau pihak-pihak ketiga (*Principle of impartiality and avoidance of conflict of interests*);
- h) Seorang pengemban profesi hukum wajib mengesampingkan dan/atau mencegah pemanfaatan secara tidak wajar dan/atau tidak adil atas kedudukan hukum/non-hukum yang lemah atau kurang menguntungkan dari warga masyarakat di dalam atau di luar pengadilan (*duty to avoid and to prevent any unjust and unfair legal practice to exploit any person's disadvantageous legal or otherwise circumstances*);
- i) Seorang pengemban profesi hukum harus selalu berupaya dan mendukung setiap upaya untuk memajukan dan mengembangkan sistem hukum dan sistem peradilan (*duty of continuous effort to improve the legal system and justice system*);
- j) Dalam pelaksanaan profesinya, seorang pengemban profesi hukum harus selalu berpartisipasi aktif dalam upaya menghormati dan mengawasi pelaksanaan tugas pengembanan profesi hukum, baik oleh pengemban profesi hukum yang memiliki bidang karya yang sama atau yang berbeda, demi mempertahankan integritas dan kehormatan profesi hukum pada umumnya (*principle of mutual respect and incessant consciousness to preserve honor and integrity amongst members of the legal profession*); dan
- k) Kecuali terdapat alasan yang sah untuk bersikap dan bertindak sebaliknya, setiap pengemban profesi hukum wajib senantiasa menghormati dan mentaati setiap keputusan dan/atau tindakan disipliner yang dimaksudkan untuk menegakkan prinsip moral umum dan kode etik profesi yang berlaku terhadapnya (*duty to honor and respect justified and reasonable disciplinary rulings and decisions endorsed by the profession*).



## REKOMENDASI 14: STANDAR PENGUJIAN PROFESI HUKUM

### Latar Belakang

**P**rofesi hukum harus terus dikembangkan secara intensif karena di dalam profesi hukum seorang pengemban profesi hukum dituntut selain harus menguasai ilmu hukum dengan baik wajib menguasai kode etik serta melaksanakannya.

Faktor utama dalam menjalankan kode etik profesi hukum dalam praktek adalah profesionalisme dan integritas moral. Jika moral rusak maka etika profesi tidak akan berjalan dan keadilan tidak akan tercapai. Kedudukan seorang profesional dalam suatu profesi pada hakekatnya merupakan suatu kedudukan yang terhormat.

Keprihatinan publik terhadap kondisi dunia hukum di Indonesia dewasa ini adalah berkaitan dengan terjadinya penurunan kualitas sebagian besar pengemban profesi hukum dalam menjalankan profesinya. Buruknya kualitas tersebut dapat dilihat dari cara kerja yang tidak menggunakan standar kerja profesional dan pengacuhan terhadap aspek etika profesi.

Salah satu faktor pemicu terciptanya situasi semacam ini diawali oleh kelemahan pada sistem rekrutmen profesi hukum. Sistem rekrutmen selama ini kurang mampu menyeleksi calon profesi yang berkualitas seperti yang diidealkan. Keadaan tersebut melahirkan kebutuhan untuk melakukan evaluasi secara kritis terhadap sistem rekrutmen yang ada.

Model pengujian profesi hukum yang saat ini berlaku patut untuk dikaji kembali. Model pengujian tersebut masih menghasilkan pengemban profesi hukum yang menurut pandangan public tidak profesional dan tidak beretika. Sistem pengujian profesi hukum masih menggunakan metode lama yang memerlukan berbagai penyempurnaan dan perbaikan.

Kajian yang dilakukan disini dibatasi hanya pada pelaksanaan pengujian profesi hukum jaksa, hakim, dan advokat. Hal ini karena ketiga profesi tersebut berada pada garis depan penegakan hukum dalam proses peradilan dari tingkat pertama sampai tahap putusan pengadilan dan terbatas dalam lingkup lapangan peradilan umum. Bidang yang dikaji meliputi materi uji, proses atau prosedur pengujian, dan lembaga pelaksana pengujian.

Ditinjau dari status administratif kenegaraan, profesi hukum terbagi menjadi dua, yaitu profesi dengan status pegawai negeri berdasarkan

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, dan profesi dengan status bukan pegawai negeri diluar pengaturan undang-undang kepegawaian.

Dari karakteristiknya proses pengujian profesi hukum dapat disederhanakan menjadi mekanisme pengujian profesi jaksa dan hakim dan mekanisme pengujian profesi advokat. Pengujian profesi hukum jaksa dan hakim dalam praktik selama ini menggunakan mekanisme pengadaan calon pegawai negeri sipil di lingkungan lembaga Kejaksaan Agung dan Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia. Tahap selanjutnya, mereka mengikuti pendidikan dan pelatihan sebagai calon jaksa dan hakim, dan harus lulus ujian agar berhak menyandang jabatan profesi tersebut. Sedangkan, mekanisme pengadaan profesi advokat selama ini tergantung dari kebutuhan secara kuantitatif di masyarakat melalui inisiatif Mahkamah Agung yang memberikan kewenangan teknis kepada pengadilan tinggi setempat. Berdasarkan pasal 3 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat, ujian calon advokat diadakan oleh organisasi profesi dengan kewajiban mengikuti magang selama dua tahun di kantor advokat. Salinan surat keputusan pengangkatan advokat disampaikan kepada Mahkamah Agung.

Secara umum tahapan seleksi pengujian profesi hukum meliputi rekrutmen calon profesi (pengujian umum), pengujian khusus untuk menempati jabatan profesi hukum yang lebih spesifik, dan tahapan pendidikan dan pelatihan sebagai perangkat terakhir untuk menentukan ketepatan dan kelayakan calon profesi untuk menduduki profesi hukum masing-masing.

Materi pengujian yang digunakan dalam seleksi calon profesi hukum jaksa, hakim dan advokat selama ini baru mengukur kemampuan akademis saja. Sementara itu, kebutuhan sumber daya profesi hukum yang lebih mampu dalam mengemban tanggung jawab profesi dan kepekaan dalam mengemban hakekat penegakan hukum dan keadilan belum cukup tergali secara optimal. Ketentuan untuk berperilaku adil, bertanggung jawab, dan memiliki integritas tinggi menjadi salah satu syarat untuk dapat diangkat menjadi advokat sebagaimana termuat dalam pasal 3 Undang-undang Advokat.

Potensi kecerdasan emosional yang signifikan bagi pemahaman atas hakekat penegakan hukum dan mewujudkan keadilan belum bisa terukur secara optimal melalui soal psikotes yang masih bersifat konvensional. Oleh karena itu, materi ujian psikotes diharapkan tidak hanya mengukur potensi kecerdasan intelektual, tetapi juga harus seoptimal mungkin mengukur potensi kecerdasan emosional. Untuk itu rekrutmen calon profesi tidak hanya dilakukan dengan satu cara saja; tetapi berbagai kombinasi cara harus dilakukan oleh lembaga tersebut

untuk memastikan bahwa orang-orang yang diseleksi sesuai dengan standar kualifikasi yang mereka inginkan.

Dengan muatan materi yang mengakomodasi ukuran kognitif dan afektif seorang calon profesi hukum, maka model materi pengujian profesi hukum harus meliputi komprehensi (*comprehension*), aplikasi, analisis, sintesis, dan evaluasi. Aspek afeksi merupakan hal yang paling sulit diukur walaupun bukan tidak mungkin bisa diukur dalam pengujian profesi hukum.

Tipologi profesi hukum adalah, *pertama*, menguasai pengetahuan hukum termasuk lembaga hukum (*kognitif*); *kedua*, menguasai keterampilan hukum (*psikomotorik*); *ketiga*, memiliki integritas moral yang tinggi (*afektif*); dan *keempat*, memiliki visi hukum dan keadilan termasuk tanggung jawab sosial dalam rangka penegakan hukum dan keadilan (*afektif*).

Prinsip memberikan kesempatan yang sama kepada semua orang harus dijadikan dasar semua calon untuk memperoleh kesempatan memasuki seleksi calon profesi hukum. Hal-hal yang bersifat diskriminatif yang tidak relevan dalam dunia profesi hukum harus dihilangkan semaksimal mungkin.

Proses pengujian profesi hukum merupakan tahapan bertingkat, maka kejelasan kedudukan lembaga pengujian profesi hukum alternatif yang relevan dalam proses pengujian calon profesi tersebut adalah gagasan sentralisasi lembaga pengujian dalam satu wadah lembaga pengujian yang sifatnya terpadu.

Pendidikan dan pelatihan bertujuan agar calon pengemban profesi hukum dapat, *pertama*, memahami kerja sama profesi hukum secara integral; *kedua*, mendalami dan menguasai pengetahuan hukum; *ketiga*, mendapatkan pembekalan keterampilan hukum dan; dan *keempat*, sebagai media pembentukan kepribadian profesi hukum.

Pendidikan dan pelatihan profesi hukum dibagi menjadi pendidikan dan pelatihan umum dan khusus. Pendidikan dan pelatihan umum dimaksudkan untuk mewujudkan suasana yang kondusif sebagai wahana untuk mempertemukan dan saling memahami antara calon hakim, jaksa, dan advokat. Pendidikan dan pelatihan khusus dimaksudkan sebagai pendalaman secara khusus yang diberikan kepada calon profesi hukum untuk mendapatkan kemampuan menjalankan profesinya masing-masing dengan kualitas yang baik dan bisa diandalkan.

Potensi kecerdasan emosional yang signifikan bagi pemahaman atas hakekat penegakan hukum dan mewujudkan keadilan belum bisa terukur secara optimal melalui soal psikotes yang masih bersifat konvensional. Ujian etika profesi hanya sekedar formalitas dan untuk profesi advokat lebih mengarah pada kampanye masing-masing organisasi untuk menarik

sebanyak mungkin calon anggota dengan tawaran kesederhanaan dan kemudahan dalam ujian kode etik profesi dalam organisasi profesi yang bersangkutan.

Masalah moral pengemban profesi hukum tercantum dalam soal psikotes. Namun, krisis di bidang peradilan lebih banyak diakibatkan oleh faktor mental/moral. Oleh karena itu, psikotes menjadi wahana penting bagi dihasilkannya calon pengemban profesi hukum yang memiliki visi dan misi atas keadilan dan kebenaran. Hasil pengujian psikotes diharapkan bukan hanya sebagai pelengkap tetapi harus menjadi salah satu faktor penentu kelulusan.

Perlu ditegaskan prinsip dasar yang mesti dimiliki oleh sebuah lembaga pelaksana pengujian profesi hukum yang meliputi independensi, akuntabilitas, partisipasi, efektifitas, efisiensi, serta transparansi. Mekanisme proses rekrutmen harus transparan mulai dari pendaftaran sampai dengan pengumuman hasil akhir, termasuk standarisasi penilaian kualifikasi kelulusan calon profesi.

Lembaga pelaksana harus mampu memberikan penerangan dengan tepat dan benar yang tanggung jawabnya dalam menguji calon profesi hukum. Penerangan tidak saja kepada peserta calon profesi, tetapi ke semua pihak yang berkepentingan dengan proses pengujian profesi hukum.

Keanggotaan panitia seleksi profesi hukum harus melibatkan pihak di luar lembaganya sebagai jaminan obyektivitas proses pengujian profesi hukum. Perwakilan masyarakat yang dapat dilibatkan adalah, misalnya perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, praktisi hukum, atau pihak yang berkompeten dalam bidang rekrutmen sumber daya manusia.

Proses seleksi yang ideal harus selalu dilandasi oleh prinsip obyektivitas dan akuntabilitas. Obyektivitas berkaitan dengan alat ukur atau parameter yang jelas untuk bisa dikontrol. Sedangkan akuntabilitas berkaitan dengan pertanggungjawaban terhadap masyarakat melalui akses informasi dan keterbukaan. Disamping itu proses seleksi harus semaksimal mungkin menutup peluang terjadinya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Berkaitan dengan pelayanan publik, ada empat elemen dalam akuntabilitas pelayanan publik yang harus diperhatikan, yaitu akuntabilitas administratif atau organisasional, akuntabilitas legal, akuntabilitas politik, dan akuntabilitas moral.

### **Permasalahan**

Mekanisme pengujian profesi hukum lemah dalam menerapkan prinsip obyektivitas, akuntabilitas, dan transparansi sehingga pelaksa-

naan pengujian profesi hukum masih terbuka dari peluang potensi kolusi, korupsi, dan nepotisme. Pengawasan atas pelaksanaan pengujian profesi hukum tidak mudah diakses oleh masyarakat.

Materi pengujian profesi hukum yang dijalankan selama ini baru mengukur kemampuan kognitif yang menyangkut kemampuan akademik calon profesi hukum, terutama jaksa dan hakim, sementara aspek afektif tidak cukup terukur secara optimal melalui materi model psikotes konvensional yang terbatas mengukur potensi kecerdasan intelektual.

Proses pengujian profesi advokat selama ini, inisiatif rekrutmen, dan teknis ujian ditentukan oleh lembaga di luar organisasi profesi advokat, yaitu dilakukan oleh Mahkamah Agung dan/atau pengadilan tinggi. Dalam kedudukan tersebut organisasi profesi advokat tidak berwenang penuh, tetapi hanya dilibatkan dalam proses pengujian seleksi calon profesi.

Pendidikan dan pelatihan profesi hukum seakan-akan belum merupakan bagian integral dari rangkaian proses panjang seleksi profesi hukum, sehingga pendidikan dan pelatihan hanya merupakan penguatan kapasitas seorang profesional hukum yang sifatnya formalitas pada saat mereka telah melampaui rekrutmen profesi.

#### **Rekomendasi 14 (R-14)**

Standar prosedur pengujian profesi hukum yang diberlakukan untuk profesi jaksa, hakim dan advokat perlu dirumuskan. Tahapan pengujian yang diberlakukan bagi calon pengemban profesi hukum tersebut meliputi seleksi administratif, seleksi kemampuan personal –aspek kognitif, psikomotorik, atau afektif— dan tahapan pendidikan dan pelatihan. Rencana aksi yang dilakukan adalah bahwa Komisi Hukum Nasional menjadi fasilitator bagi ketiga profesi hukum tersebut untuk merumuskan kesepakatan dalam menyusun prosedur pengujian profesi hukum bersama.

Perlu dirumuskan standar materi pengujian bagi calon pengemban profesi hukum yang dapat mengukur potensi kemampuan kognitif dan kecerdasan emosional dalam hubungannya dengan tanggung jawab profesi yang akan diembannya. Materi etika profesi diujikan dalam setiap tahapan proses seleksi, yakni mulai dari seleksi kemampuan calon profesi hukum sampai dengan materi pendidikan dan pelatihan. Rencana aksi yang dilakukan adalah Komisi Hukum Nasional menjadi fasilitator dalam merumuskan materi pengujian *emotional quotient*.

Perlu diusulkan dan direalisasikan lembaga pengujian profesi hukum terpadu untuk semua profesi hukum sebagai lembaga pengujian yang permanen.

Pendidikan dan pelatihan profesi hukum harus menjadi bagian yang tidak terpisahkan di dalam pengujian calon profesi hukum. Pendidikan dan pelatihan profesi hukum meliputi pendidikan dan pelatihan umum

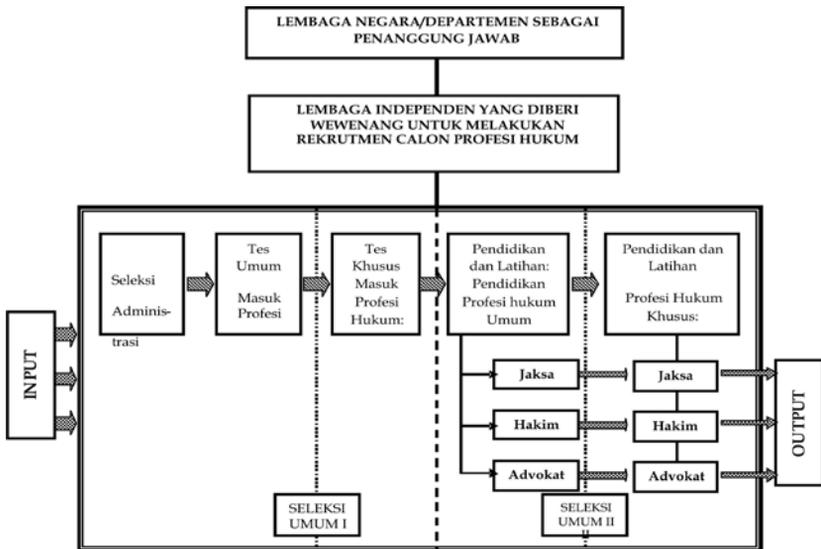
untuk ketiga profesi hukum dan pendidikan dan pelatihan khusus untuk masing-masing profesi hukum yang bersangkutan. Rencana aksi yang dapat ditempuh yaitu mengusulkan desain kurikulum silabus materi pendidikan dan pelatihan calon profesi hukum yang terpadu untuk profesi jaksa, hakim dan advokat.

Perlu disusun prosedur pengujian calon profesi jaksa, hakim dan advokat yang lebih sederhana dan tidak berbelit-belit. Penyederhanaan seleksi administratif harus menghapus diskriminasi yang sifatnya menyangkut aspek fisik calon profesi.

Perlu dirumuskan kedudukan dan wewenang lembaga pengujian profesi advokat yang merupakan perwakilan dari seluruh organisasi profesi advokat, melalui Komite Kerja Advokat Indonesia (KKAI). Rencana aksi yang dapat ditempuh adalah dengar pendapat ke DPR melalui perwakilan dari masing-masing organisasi profesi advokat dalam menjalankan substansi undang-undang advokat.

Pengawasan masyarakat atas pelaksanaan pengujian profesi hukum perlu diperkuat. Hal ini dilakukan dengan memperbaiki perencanaan sistem pengujian yang lebih baik dan dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

### BAGAN ALUR STANDAR PENGUJIAN PROFESI HUKUM HAKIM, JAKSA DAN ADVOKAT





**BAGIAN  
PERTAMA:**

**DESAIN  
PEMBANGUNAN HUKUM**



# (1) IMPLIKASI AMANDEMEN KONSTITUSI TERHADAP PERENCANAAN PEMBANGUNAN HUKUM

## A. Latar Belakang dan Permasalahan

Enam GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) pada era prareformasi menempatkan pembangunan bidang hukum sebagai *proforma*. Tidak ada kejelasan *grand design* pembangunan bidang hukum sehingga dalam setiap GBHN hampir tidak pernah ada perubahan rumusan pembangunan hukum, yakni menciptakan ketertiban dan kepastian hukum.<sup>1</sup> Langkah-langkah normatif yang ditempuh adalah melakukan kodifikasi dan unifikasi hukum, menertibkan fungsi lembaga-lembaga hukum, dan meningkatkan kemampuan dan kewibawaan penegak hukum.

Arah pembangunan hukum lima tahun keenam dalam GBHN 1988 sedikit mengalami perubahan, meski dengan muatan yang hampir sama dengan sebelumnya. Ada perluasan cakupan rencana pembangunan hukum yaitu pembangunan materi hukum, aparaturnya penegak hukum dan sarana serta prasarana hukum. Dengan penetapan bidang hukum sebagai bidang pembangunan tersendiri sejak tahun 1993, maka GBHN 1998 memperluas rencana pembangunan hukum dengan memasukkan pembangunan budaya hukum dan hak asasi manusia.

Sebelum rencana ini sempat terwujud, terjadi perubahan yang mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia karena jatuhnya kekuasaan Presiden Soeharto pada bulan Mei 1998. MPR segera mencabut program pembangunan dalam GBHN 1998 dan membuat "GBHN baru" dengan judul "Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara". Tampaknya MPR menyadari kelemahannya dalam merencanakan pembangunan nasional yang mengabaikan sektor hukum dan menempatkan pembangunan hukum sebagai komplemen rencana pembangunan sektor ekonomi yang mengakibatkan pelaksanaan pembangunan hampir tanpa kendali.

MPR hasil Pemilu pertama era reformasi (1999) mencoba mengomodifikasi tuntutan masyarakat terhadap kondisi pembangunan hukum

<sup>1</sup> Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, menambahkan dua langkah lagi yaitu mengusahakan terwujudnya Peradilan Tata Usaha Negara dan peraturan perundang-undangan tentang hak dan kewajiban asasi warga negara. Arah yang telah ditetapkan dalam GBHN 1978 dilanjutkan dalam GBHN tahun 1983.

yang tertinggal, yaitu dengan mengubah muatan GBHN 1999-2004. GBHN ini merupakan GBHN terakhir dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia yang perubahannya dilakukan dengan dua cara. Pertama, menempatkan pembangunan hukum dalam urutan pertama (di luar kelaziman GBHN). Kedua, menentukan arah kebijakan pembangunan hukum untuk lima tahunan secara lebih konkrit dengan penekanan pada; a) integritas dan profesionalisme aparat hukum, b) mewujudkan lembaga peradilan yang mandiri, dan c) penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM.

Untuk lebih mengongkritkan arah kebijakan GBHN, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) membuat suatu rencana kerja pembangunan secara lebih rinci dan terukur dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas). Propenas ditetapkan sebagai Undang-undang No. 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 1999 – 2004. Di dalam Propenas disusun suatu konsensus dan komitmen bangsa Indonesia dalam rencana pembangunan yang berskala nasional dan dijadikan payung untuk melaksanakan pembangunan, dengan tidak hanya memusatkan perhatian pada pembangunan pemerintah pusat tetapi juga memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk berkembang.

Subprogram pembangunan bidang hukum terbagi dalam sembilan program: perencanaan hukum, pembinaan dan pengembangan hukum dan HAM, pembentukan hukum, peningkatan kesadaran hukum dan hak asasi manusia, pelayanan dan bantuan hukum, penegakan hukum dan hak asasi manusia, pembinaan peradilan, pembinaan aparatur dan profesi hukum, pembinaan sarana dan prasarana hukum.

Rincian program pembangunan hukum dalam Propenas ini tidak semuanya dapat diwujudkan oleh Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid dan digantikan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri hingga akhir masa jabatannya (2004). Melihat peta pembangunan hukum dalam GBHN tahun 1973-2004, capaiannya ternyata belum memuaskan.<sup>2</sup> Pembangunan hukum (tertulis) secara materi mengalami peningkatan kuantitas tapi tidak menggambarkan skala prioritas yang diikuti dengan perbaikan kelembagaan, aparatur hukum, sarana dan prasarana yang memadai.

Pasca amandemen UUD 1945 (tahun 1999-2002) kondisi ketatanegaraan berubah. MPR tidak menetapkan GBHN (Pasal 3), sedangkan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung (Pasal 6A). Konstruksi baru konstitusi ini berimplikasi bahwa penyusunan program pembangunan hukum yang selama ini ditetapkan dalam GBHN

<sup>2</sup> Lihat laporan Presiden kepada MPR dalam Keputusan MPR No. 5/MPR/2003 tentang Penugasan Kepada Pimpinan MPR-RI Untuk Menyampaikan Saran Atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR oleh Presiden, DPR, BPK, MA Pada Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2003.

oleh MPR, akan beralih. Namun masih belum ada kejelasan, pihak atau lembaga mana yang benar-benar memberikan kontribusi bagi perencanaan pembangunan hukum pada khususnya, pembangunan nasional pada umumnya.

Di tengah ketidakjelasan arah pembangunan hukum pascaamandemen konstitusi, DPR membuat Keputusan tentang Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang berisi daftar undang-undang yang akan dibentuk tahun 2005-2009. Daftar UU ini merupakan proses tindak lanjut kondisi obyektif pembentukan undang-undang yang tidak tuntas pada tahun 2000-2004. Namun daftar yang tersusun tampaknya belum menggambarkan kondisi obyektif atas implementasi pembangunan hukum yang belum keseluruhannya terlaksana. Keputusan DPR tentang Prolegnas tersebut dapat menimbulkan kontradiksi, bahkan tidak efektif dalam melakukan pembaharuan hukum, karena dirumuskan sebelum Presiden dan Wakil Presiden terpilih dan ternyata menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional.

Fenomena ini menunjukkan bahwa banyak pihak telah melakukan penyusunan program pembangunan hukum, tetapi belum ada kejelasan arah pembangunan hukum yang hendak dicapai pasca amandemen konstitusi. Dalam hal ini belum ada lembaga yang melakukan sinkronisasi terhadap berbagai kontribusi perencanaan pembangunan hukum nasional tersebut secara komprehensif.

Program pembaruan hukum hanya sebatas skema normatif yang hampir tidak pernah terwujud secara optimal karena tidak terukur tahapan-tahapan capaiannya. Rumusan-rumusan baku program pembangunan hukum yang tertuang dalam setiap GBHN pra-amandemen pada prinsipnya hanya menempatkan hukum sebagai komplemen program pembangunan sektor ekonomi. Masih menjadi pertanyaan, apakah paradigma yang dipakai dalam penyusunan program pembangunan hukum pascaamandemen UUD 1945 masih menggunakan paradigma lama atau sudah mengkomodasi perkembangan tuntutan reformasi.

## **B. Temuan dan Analisis**

### **1) Pembangunan Hukum Praamandemen UUD 1945: Orde Lama**

Seperti lazimnya pada setiap perubahan, yang lebih dulu akan terkena implikasi adalah hukum baik pada aspek hukum positif maupun lembaga hukumnya, karena fungsi hukum memberi bentuk terhadap setiap perubahan yang terjadi, sesuai *three characteristics features* dari hukum, yaitu: *stability, formalism, dan the desire for security from disorder* (stabilitas, formalitas, dan keamanan). Namun proses penyesuaian hukum di masa transisi dari era kolonial menuju Indonesia merdeka tidak dapat berlangsung sesuai dengan kelaziman. Sementara itu, alur sistem yang

berlaku masih terstruktur berdasarkan konfigurasi asas-asas yang telah digariskan jauh sebelum runtuhnya kolonialisme. Dalam hal ini diperlukan tahapan kristalisasi dan kemapanan untuk dapat memunculkan kaidah, pranata, dan lembaga hukum yang baru. Oleh karena itu, beberapa hukum peninggalan kolonial masih terus digunakan, dan secara eksplisit hal itu diakui oleh Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945.

Selanjutnya, setelah revolusi kemerdekaan, perencanaan hukum di awal pemerintahan tahun 1949-1950 mengalami komplikasi karena kemerdekaan Indonesia tidak langsung diakui oleh Hindia Belanda baik secara *de facto* maupun *de jure*. Melalui politik *divide et impera*, Belanda berhasil mendorong terwujudnya Republik Indonesia Serikat (RIS). Namun, perencanaan hukum belum dapat bersumber sepenuhnya pada Konstitusi RIS, karena formasi negara serikat tidak berlaku lama. Perubahan terpenting dalam bidang hukum pada masa ini adalah penyederhanaan dan unifikasi badan pengadilan ke dalam pengadilan negeri, pengadilan tinggi, dan Mahkamah Agung dengan penunjukan hukum acaranya.<sup>3</sup>

Setelah kembali pada formasi negara kesatuan di bawah UUDS 1950, perencanaan hukum mendasarkan pada Pasal 142 UUDS 1950 yang menentukan haluan strategik pembangunan hukum, baik mengenai substansi hukum maupun susunan badan-badan peradilan.<sup>4</sup> Seperti pada awal kemerdekaan, perencanaan hukum era ini belum memiliki kerangka yang jelas. Mengikuti pola terdahulu, hukum lama masih terus berlaku sepanjang belum diganti. Hal ini terjadi karena pemerintah belum dapat membuat inventarisasi yang komprehensif untuk menentukan hukum mana saja yang masih berlaku dan yang tidak. Oleh karena itu, setelah kembali kepada bentuk negara kesatuan (UUDS 1950) tetap tercipta kondisi pluralisme hukum dan kelembagaannya. Kodifikasi pun hanya untuk beberapa bidang hukum tanpa mengharuskan adanya unifikasi hukum. Pilihan menuju cita-cita nasional sulit diwujudkan dalam kondisi pluralitas, apalagi keberadaan penegak hukum masih belum solid karena pertikaian dan ketegangan yang terjadi antar lembaga penegak hukum untuk saling menunjukkan keutamaannya.

Setelah kembali ke UUD 1945 tanggal 5 Juli 1959 terjadi perubahan garis politik, dari demokrasi liberal dengan sistem pemerintahan parlementer menjadi demokrasi terpimpin. Pada era ini, perencanaan

<sup>3</sup> Lihat UU No. 7 Tahun 1947 tentang Organisasi dan Kekuasaan MA dan Kejaksaan Agung tanggal 27 Februari 1947 yang kemudian diintegrasikan ke dalam UU No. 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-Badan Kehakiman dan Kejaksaan.

<sup>4</sup> Peraturan perundang-undangan dan ketentuan tata usaha yang sudah ada pada tanggal 17 Agustus 1950 tetap berlaku, dengan tidak berubah, sebagai peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan Republik Indonesia sendiri, selama dan sekedar peraturan-peraturan dan ketentuan itu tidak dicabut, ditambah atau diubah oleh UU dan ketentuan-ketentuan tata usaha atas kuasa UUD ini.

pembangunan mulai dilakukan secara terencana dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Namun pada tahap awal berlaku UUD 1945 (18 Agustus 1945), kewenangan Pasal 3 UUD 1945 belum dapat dilaksanakan karena MPR belum terbentuk; sedangkan pada tahap kedua berlaku kembali UUD 1945 (5 Juli 1959) MPR telah menetapkan “GBHN” yang diberi nama Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana tahapan pertama 1961-1969 (Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960). GBHN ini merupakan hasil kerja Dewan Perancang Nasional (Depernas)<sup>5</sup> dan muatannya diangkat dari Amanat Presiden Soekarno berjudul “Jalannya Revolusi Kita”, yang memuat langkah-langkah pengamanan kesuksesan politik revolusi. Secara khusus “GBHN” tersebut tidak mencakup program perencanaan hukum.

Untuk mempercepat proses pembaruan hukum, pemerintah c.q. Menteri Kehakiman Sahardjo mengaktifkan kembali Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN), yang semula di bawah Perdana Menteri dialihkan kepada Menteri Kehakiman. Lembaga ini berwenang untuk merumuskan asas-asas pembaruan hukum dan merancang peraturan perundang-undangan nasional sesuai kebutuhan politik revolusi. Orientasi awal legal reform yang dilakukan LPHN masih tetap pada aspek unifikasi dan kodifikasi menurut sistem hukum Indonesia.

## 2) Pembangunan Hukum Praamandemen UUD 1945: Orde Baru

Dalam waktu 32 tahun pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, MPR berhasil menetapkan sebanyak 6 GBHN (GBHN 1973, 1978, 1983, 1988, 1993 dan 1998). Artinya setiap sidang 5 tahunan MPR menjalankan tugas rutin untuk menetapkan GBHN yang akan dijalankan oleh Presiden. Rutinitas MPR ini seakan tidak melihat faktor riil kebutuhan dan perkembangan hukum masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari format dan rumusan Tujuan Pembangunan Nasional dari keseluruhan GBHN tersebut, yang satu sama lain memiliki kesamaan yaitu:<sup>6</sup>

*“Pembangunan Nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang materiil dan spirituil berdasarkan Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, dan bersatu dalam suasana perikehidupan Bangsa yang aman, tentram, tertib dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai”.*

<sup>5</sup> Depernas diketuai oleh Mr. Muhammad Yamin. Tugas Dewan ini menyusun Rencana Pembangunan Nasional. Melalui Penetapan Presiden No. 12 Tahun 1963, Depernas diubah menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).

<sup>6</sup> Tap MPR No. IV/MPR/1973, Tap MPR No. IV/MPR/1978, Tap MPR No. II/MPR/1983, Tap MPR No. II/MPR/1988, Tap MPR No. II/MPR/1993, dan Tap MPR No. II/MPR/1998, yang semuanya tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Pembangunan hukum yang selalu ditempatkan sebagai bagian dari pembangunan bidang politik dan bidang ekonomi, dalam GBHN 1993 dikeluarkan dari pembangunan bidang politik dan ditempatkan sebagai bidang tersendiri (otonom). GBHN 1993 secara formal telah membuka jalan tampilnya tatanan hukum yang bukan sebagai subsistem tatanan politik, tatanan ekonomi dan sebagainya, melainkan sebagai tatanan dari sistem nasional. Langkah ini dimaksudkan untuk melakukan peralihan dari hukum yang represif menuju ke hukum yang otonom dengan menekankan pada ciri *rule of law* dan *rule by law*.

Pandangan normatif mengenai hukum yang tercermin dalam GBHN menghendaki penyusunan sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa usaha untuk mewujudkan Pancasila dalam perangkat dan tatanan hukum nasional secara konkrit dan operasional bukanlah pekerjaan yang mudah.

GBHN 1998, sebagai GBHN terakhir era Orba, hanya berumur enam bulan. Ketetapan MPR No. II/MPR/1998 tentang GBHN merupakan produk MPR yang pertama kali dicabut oleh Ketetapan MPR No IX/MPR/1998, setelah jatuhnya Presiden Soeharto. GBHN 1998 merumuskan sasaran pembangunan hukum yang sama dengan GBHN 1993. Perbedaan terletak pada rincian kebijaksanaan yang memasukkan komponen budaya hukum yang berdiri sendiri dan mulai ada penghormatan terhadap HAM.

Rumusan desain pembangunan hukum yang menyeluruh akan menyangkut berbagai komponen seperti masyarakat hukum, budaya hukum, esensi, sifat dan isi hukum, pembentukan hukum, bentuk hukum, penerapan hukum dan evaluasi hukum. Komponen ini bersifat otonom-integral dalam rangka perwujudan tujuan pembangunan hukum. Sebagai gambaran, komponen pembentukan hukum senantiasa memiliki subsistem yang antara lain terdiri dari lembaga pembentuk hukum, proses dan prosedur, serta sarana dan prasarana. Demikian pula, komponen penerapan hukum terdiri atas lembaga penyelenggara hukum yaitu pengadilan, kejaksaan, lembaga eksekutif yang menyelenggarakan fungsi yuridis, lembaga pemasyarakatan.

### **3) Pembangunan Hukum Praamandemen UUD 1945: Masa Transisi**

Ketetapan MPR No. IX/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara menegaskan, bahwa Ketetapan MPR No. II/MPR/1998 tentang GBHN tidak mungkin dilaksanakan karena naskah dan materi muatannya tidak sesuai dengan situasi dan kondisi yang berkembang. MPR periode 1999-2004, yang sama keanggotaannya dengan MPR yang menetapkan GBHN 1998, menyederhanakan format

yang selama ini digunakan dalam GBHN. Di dalamnya memuat tujuan pembangunan untuk kepentingan mendesak saat itu yaitu:

*“memberikan arah bagi Kabinet Reformasi Pembangunan dalam menanggulangi krisis dan melaksanakan reformasi menyeluruh dengan tujuan terbangunnya sistem kenegaraan yang demokratis serta dihormati dan ditegakkannya hukum untuk mewujudkan tertib sosial masyarakat.”*

GBHN 1999 memaparkan terlebih dahulu kondisi sosiologis pembangunan hukum yang selama ini dituangkan dalam GBHN, bahwa terdapat perkembangan pembangunan hukum yang kontroversial. Di satu sisi produk materi hukum, pembinaan aparat, sarana dan prasarana hukum meningkat. Di pihak lain tidak diimbangi dengan integritas moral dan profesionalisme aparat hukum, kesadaran hukum, serta mutu pelayanan sehingga tidak ada kepastian dan keadilan hukum. Singkatnya, supremasi hukum belum terwujud. Salah satu misi yang diemban dalam GBHN 1999 adalah menjamin tegaknya supremasi hukum dan HAM.

Mengingat rumusan GBHN hanya memuat garis-garis besar maka, untuk memudahkan capaian hasil dari kebijakan yang telah ditetapkan dalam GBHN 1999, diterbitkan UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas). UU ini memuat rincian program-program yang harus dilaksanakan oleh pemerintah dan penyelenggara negara lainnya dalam kurun waktu 1999-2004.

Proses penyusunan Propenas melibatkan berbagai *stakeholders* di pusat dan daerah (pemerintah, dunia usaha, perguruan tinggi, dan profesi hukum). Upaya pelibatan dilakukan dalam rangka mengubah mekanisme *top-down* yang digunakan dalam penyusunan GBHN. Perubahan ini merupakan keniscayaan karena kuatnya arus demokratisasi dan proses desentralisasi. Karena itu, karakteristik Propenas berbeda dengan Repelita. Propenas memberi ruang kebebasan bagi penyelenggara pembangunan di pusat dan daerah dalam membuat rencana pembangunannya masing-masing untuk menerjemahkan Propenas.

Terkait dengan pembangunan bidang hukum setidaknya ada tiga arah kebijakan GBHN yang tidak sukses dalam pelaksanaannya: a) menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, b) mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional, dan c) melanjutkan ratifikasi konvensi internasional terutama yang berkaitan dengan HAM sesuai kebutuhan dan kepentingan bangsa dalam bentuk UU.

#### 4) Pembangunan Hukum Pascaamandemen UUD 1945

Amandemen UUD 1945 telah mengubah peta kekuasaan negara. Dengan ketentuan baru ini terjadi perubahan fundamental dari sistem yang semula vertikal-hirarkis dengan prinsip supremasi MPR, menjadi horizontal-fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan mengawasi antar lembaga negara. Terkait dengan kewenangan MPR, amandemen UUD 1945 hanya memberi memberi kewenangan kepada MPR untuk mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Akibatnya, MPR tidak lagi menetapkan GBHN serta tidak memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.

Hal ini berkaitan dengan perubahan UUD 1945 yang menganut sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. Calon Presiden dan Wakil Presiden yang memiliki program kerja menawarkan secara langsung programnya kepada rakyat. Jika calon Presiden dan Wakil Presiden itu menang maka program mereka akan menjadi program pemerintah untuk 5 (lima) tahun ke depan. Jelas bahwa Presiden tidak perlu lagi mempertanggungjawabkan kinerjanya di kepada MPR dengan menggunakan ukuran GBHN, melainkan langsung kepada rakyat.

#### 5) Program Hukum dalam Berbagai Versi

Pasca amandemen UUD 1945 MPR tidak lagi menetapkan GBHN, Presiden yang dipilih secara langsung tidak berkedudukan sebagai mandataris MPR sehingga tidak memerlukan GBHN yang dibuat oleh MPR. Presiden hanya menjalankan program-program yang ia sampaikan selama kampanye. Mekanisme ini seringkali menimbulkan pandangan kebanyakan orang bahwa pengelolaan negara akan berjalan tanpa haluan, hanya atas dasar kehendak Presiden terpilih, karena konstitusi tidak memberikan kejelasan tentang hal ini.

Fenomena ini terjadi pula di daerah, karena Kepala Daerah dipilih langsung menurut UU No. 32 Tahun 2004. Selain itu, Peraturan Presiden No. 6 Tahun 2005, sebagai pelaksanaan UU No. 32 Tahun 2004, menentukan bahwa visi, misi dan program Kepala Daerah terpilih yang telah disampaikan dalam rapat paripurna DPRD ditetapkan sebagai dokumen resmi daerah.<sup>7</sup>

Propenas sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari GBHN tidak memperhitungkan secara cermat dampak pemilihan Presiden secara langsung dengan pola pengelolaan negara tanpa GBHN. UU mengenai hal

<sup>7</sup> Berbeda dengan proses pemilihan Presiden langsung yang tidak membuat suatu ketentuan khusus bahwa visi, misi dan program calon Presiden sebagai dokumen resmi negara, serta tidak ada kewajiban bagi calon Presiden untuk menyampaikan hal itu pada forum resmi MPR.

ini baru muncul belakangan setelah proses pemilihan Presiden tuntas dilakukan, yaitu UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPN). Semua UU yang terlambat hadir dan tidak masuk prioritas Propenas ini dipandang penting artinya bagi program setiap calon Presiden. Namun ternyata substansinya tidak memiliki nilai normatif, sekedar mendiskripsikan jangka waktu dan teknis penyusunan perencanaan pembangunan di pusat dan daerah. Menurut SPN, Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) menjadi pedoman penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) nasional, sedangkan RPJM menentukan kebijakan jangka pendek (1 tahunan).

Mencermati muatan SPN ada satu hal yang menarik untuk diketahui bahwa:

*“Menteri menyiapkan rancangan awal RPJM sebagai penjabaran visi, misi dan program Presiden ke dalam strategi pembangunan nasional, kebijakan UU, program prioritas Presiden, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal (Pasal 14)”.*

Dalam Pasal 14 dan Penjelasan Umum SPN disebutkan bahwa visi, misi, dan program calon Presiden terpilih yang ditawarkan dalam kampanye pemilihan Presiden tidak otomatis menjadi program pembangunan 5 tahunan, sesuai dengan jabatan Presiden yang *fixed term*. Dalam hal ini masih dibutuhkan waktu sekitar 3 (tiga) bulan untuk mematangkan kembali program tersebut. Untuk itu diperlukan proses reformulasi visi dan misi Presiden melalui berbagai pendekatan. SPN menggunakan pendekatan teknokratik yang biasa digunakan dalam perencanaan pembangunan, yaitu metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu, sedangkan lembaga yang memiliki otoritas untuk itu adalah Bappenas di pusat dan Bappeda di daerah.

Dengan bergulirnya reformasi, banyak pihak telah memberikan kontribusi terhadap pembaharuan hukum di Indonesia, mulai dari lembaga-lembaga pemerintah, partai politik, LSM hingga calon-calon Presiden dan Wapres.

### C. Rekomendasi

- 1) Pascaamandemen UUD 1945 terjadi perubahan sistem ketatanegaraan, Presiden dipilih secara langsung dan MPR diberi kewenangan yang limitatif sehingga bukan lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara yang omnipotent. Amandemen Pasal 3 UUD 1945 telah menghapuskan kewenangan MPR menetapkan haluan negara. Sebagai konsekuensi pemilihan Presiden langsung visi, misi, dan program Presiden yang menjadi penentu rencana pembangunan 5

tahunan yang hal itu dinormatifikasikan secara utuh dalam RPJM Nasional. Karena itu dalam merumuskan RPJM dan RPJP harus visioner dan mempertimbangkan kemungkinan dina-mika yang terjadi di masyarakat.

2) Untuk mengelola dan mewujudkan desain pembangunan hukum yang responsif, diperlukan adanya reformasi sistem perencanaan pembangunan hukum yang meliputi:

a) Aspek kelembagaan

Aspek kelembagaan mensyaratkan adanya sebuah lembaga yang dapat menopang terwujudnya perencanaan pembangunan hukum yang responsif-partisipatoris. Kelembagaan ini bisa saja dalam pelaksanaan salah satu fungsinya memfasilitasi sebuah forum yang secara politis bersifat independen dan non partisan, serta memiliki kompetensi dan kapasitas melakukan kegiatan penelitian, pengkajian serta pengembangan hukum nasional. Lembaga tersebut akan menghasilkan sebuah rekomendasi yang wajib untuk dipertimbangkan dalam perencanaan pembangunan hukum.

b) Aspek kewenangan

Aspek kewenangan melekat pada kelembagaan yang dapat mendorong terwujudnya perencanaan pembangunan hukum yang responsif. Kewenangan yang dimaksud antara lain: kewenangan dalam menyusun agenda kegiatan beserta anggarannya, dan melaksanakan sinkronisasi berbagai masukan di bidang perencanaan pembangunan hukum.

c) Aspek proses

Dalam mewujudkan pembangunan hukum yang responsif, aspek proses merupakan aspek yang memegang posisi strategis. Proses perencanaan pembangunan hukum dikatakan partisipatif apa-bila melibatkan sebanyak mungkin stakeholder, sejak saat penuangan gagasan, penyiapan program hingga pembahasan program perencanaan pembangunan hukum.

d) Aspek Muatan

Aspek muatan pembangunan hukum nasional secara komprehensif meliputi: substansi (produk hukum), struktur (aparatur, mekanisme penegakan hukum), dan kultur (budaya hukum). Untuk mendukung pelaksanaan ketiga muatan tersebut perlu ditambahkan muatan sarana dan prasarana sebagai bagian yang tidak dapat dipisahkan.

(2)

## PROGRAM HUKUM DI DAERAH PASCA-PILKADA LANGSUNG

### A. Latar Belakang dan Permasalahan

Secara yuridis, payung hukum pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) langsung yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah jo. PP No. 6 Tahun 2005 dan PP No. 17 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pilkada langsung merupakan implementasi kedaulatan rakyat dalam menentukan pemimpinnya. Dari perspektif demokrasi berarti telah terjadi peningkatan kualitas demokrasi, sebab meniadakan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk memilih Kepala Daerah dengan menyerahkan otoritas langsung kepada rakyat.

Pilkada secara langsung telah dilaksanakan di berbagai Provinsi, Kabupaten dan Kota pada tahun 2006. Pelaksanaan Pilkada langsung telah memberikan kesempatan kepada masyarakat daerah untuk menentukan masa depan daerah dan menempatkan rakyat sebagai pemangku kepentingan (*stakeholders*) sesungguhnya di suatu daerah. Dengan kata lain, dari pelaksanaan Pilkada langsung telah memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memahami, mengevaluasi dan menilai program-program yang ditawarkan oleh pasangan calon kepala daerah, sehingga ketika masyarakat memberikan suara kepada calon kepala daerah, masyarakat telah mengetahui visi dan misi dari pembangunan daerah.

Mekanisme prosedural tersebut sebenarnya lebih merupakan arus perlawanan terhadap pola sentralistik yang dulu pernah diterapkan. Harus diakui bahwa ketergantungan daerah kepada pusat sangatlah besar pada pelaksanaan otonomi daerah di bawah UU No. 5 Tahun 1974. Daerah yang seharusnya diberdayakan untuk mengurus rumah tangganya sendiri pada kenyataannya sangat tergantung pada petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis dan berbagai panduan lainnya yang dikeluarkan oleh pusat. Peraturan pelaksanaan dari pasal yang mengatur mengenai otonomi daerah, yaitu Pasal 11 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1974 baru diterbitkan pemerintah pada tahun 1992, melalui PP No. 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Titik Berat pada Daerah Tingkat II (sekitar 18 tahun setelah UU No. 5 Tahun 1974 diterbitkan).

Kalau dicermati Pasal 11 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1974 merupakan pasal yang dimaksudkan sebagai pengaman politis sekaligus *political*

*commitment* yang mengandung ide otonomi dan desentralisasi. Tetapi dalam pelaksanaannya, prinsip-prinsip yang telah ada aturan formalnya tersebut ternyata mengalami disfungsi dalam arti terjadi kesenjangan antara normatif yang ditetapkan dengan apa yang riil dilaksanakan. Tarik menarik antara ide desentralisasi menyebabkan pemerintah lebih berhati-hati dan terkesan konservatif. Dalam kenyataannya, aktualitas sentralisasi lebih mempunyai prevalensi daripada ide desentralisasi. Kecenderungan sentralisasi tersebut bukanlah semata-mata persoalan struktural atau legalistik-formal, melainkan juga merupakan masalah yang bersifat kultural.

Kecenderungan sentralisasi ini di satu sisi memang membuat pelaksanaan program menjadi efisien, tetapi di sisi lain mengandung banyak kelemahan, misalnya menghambat timbulnya *self-sustaining development* dalam masyarakat. Dalam kedudukan yang sentral ini, di tingkat bawah memang telah dibentuk lembaga seperti LKMD (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa). Tetapi LKMD lebih merupakan perpanjangan tangan birokrasi dari pada sebagai wadah partisipasi masyarakat. Keikutsertaan masyarakat lebih mencerminkan mobilitasi daripada partisipasi.

Sekarang terjadi perubahan paradigma, terutama dalam mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pilkada memuat pula ketentuan yang terkait dengan perencanaan pembangunan daerah.

Dengan diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 25 Tahun 2004 dengan sendirinya juga telah mengubah pola perencanaan pembangunan nasional dan daerah. UU No. 25 Tahun 2004 memperkenalkan pola-pola perencanaan pembangunan baik jangka panjang (RPJP), jangka menengah (RPJM) dan tahunan (RKP) di tingkat nasional maupun daerah. Penyusunan perencanaan pembangunan dimulai dari tingkat desa/kelurahan, melibatkan seluruh elemen masyarakat desa/kelurahan secara berjenjang sampai pada tingkat nasional. Hal ini dilakukan dalam rangka partisipasi publik dan perwujudan demokrasi agar perencanaan pembangunan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Kendati demikian, upaya untuk melibatkan masyarakat sebagai elemen utama dalam menentukan perencanaan pembangunan di daerah belum menjadi suatu "budaya" di kalangan elit daerah. Selama ini ada anggapan bahwa pemerintah daerah dan DPRD-lah yang paling tahu akan kebutuhan daerah, masyarakat hanya merupakan objek dari suatu pembangunan. Pendekatan *top-down* yang terlalu sentralistik yang dipraktekkan selama ini jelas tidak sesuai dengan prinsip-prinsip desentralisasi yang telah menjadi *political will* pemerintah, karena penyerahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah bertujuan agar

partisipasi masyarakat daerah menjadi lebih mudah termasuk dalam perencanaan pembangunan.

Dengan demikian, pilkada langsung berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 memiliki arti penting terhadap perencanaan pembangunan daerah sebagaimana diamanatkan UU No. 25 Tahun 2004, khususnya terkait dengan mekanisme perencanaan pembangunan daerah. Bahkan dalam peraturan pelaksanaan tentang Pilkada langsung telah dengan eksplisit digariskan bahwa setiap calon Kepala Daerah, yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik pada saat mendaftarkan pasangan calon, wajib menyerahkan beberapa dokumen yang salah satu paket di antaranya adalah naskah visi, misi dan program dari pasangan calon.

Program pembangunan daerah harus diselaraskan dengan visi dan misi kepala daerah terpilih. Visi, misi dan program kerja yang diangkat oleh calon kepala daerah dalam kampanye menjadi sumber utama penyusunan RPJMD. Oleh karena, visi dan misi kepala daerah tersebut merupakan dokumen daerah yang disusun oleh calon kepala daerah, maka dokumen tersebut lebih merupakan dokumen politik.

Proses penyusunan RPJMD harus melalui 3 tahapan yaitu proses tehnokratis, proses partisipatif, proses konsultatif lalu penetapan. Proses teknokratis dilakukan oleh birokrasi dalam hal ini Bappeda. Pilihan terhadap birokrasi ini dapat dipahami karena birokrasi dianggap mempunyai beberapa kelebihan, terutama terkonsentrasinya sarana dan prasarana yang diperlukan dalam pembangunan, seperti sumber daya manusia, data statistik, struktur komunikasi, sistem perencanaan, mekanisme kontrol dan sebagainya. Setelah itu dipertajam balik lewat proses konsultatif dalam Forum Musyawarah RPJMD (Musrenbang). Proses perencanaan dikerjakan sesuai yang telah ditetapkan dalam UU No. 25 Tahun 2004, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 17 Tahun 2003.

## **B. Temuan dan Analisis**

RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Kepala Daerah terpilih untuk periode 5 tahun. Sedangkan RKP Daerah merupakan dokumen perencanaan daerah selama 1 tahun. Selanjutnya RKP Daerah akan menjadi pedoman dalam penyusunan rancangan APBD, sedangkan rancangan awal RPJM Daerah akan menjadi pedoman dalam penyusunan rancangan Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD) dan rancangan Renstra-SKPD yang disusun oleh Kepala SKPD akan digunakan dalam menyusun rancangan RPJM Daerah.

Dalam proses perencanaan pembangunan daerah, musrenbang dipilih sebagai mekanisme perencanaan yang sifatnya *bottom up* (dari bawah) sebagaimana diatur dalam UU No. 25 Tahun 2004. Mekanisme semacam ini pada periode sebelumnya sebenarnya sudah dikenal. Hanya

saja, pada periode sebelumnya musrenbang lebih dimaknai mobilisasi partisipasi, sedangkan konsep musrenbang belakangan mengarah pada pemberdayaan potensi masyarakat dalam ikut serta merencanakan pembangunan daerah. Perbedaan lain berkaitan dengan istilah yang digunakan. Saat ini perencanaan pembangunan berdasarkan kedudukan dan tahapannya menggunakan istilah RKPD, RPJM, RPJP, sedangkan sebelumnya menggunakan istilah Repeta, Rens-tra, Propeda. Kedua istilah tersebut memuat materi yang sama yaitu arah kebijakan dan program-program operasional yang sifatnya lokal dan lintas sektor.

Tidak terdapat banyak perbedaan dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan di daerah antara masa sebelum terbentuknya UU No. 25 Tahun 2004 dengan masa setelah terbentuknya UU tersebut. Perbedaannya terletak pada aspek Pilkada langsung, di mana visi, misi dan program kepala daerah terpilih menjadi dokumen resmi pemerintah untuk dijabarkan kembali menjadi rancangan RPJMD. Sementara pelaksanaan Musrenbang dan proses pembaha-san di DPRD masih sama dengan proses yang pernah dilakukan sebelumnya.

Program hukum dalam RPJM Nasional yang banyak mendapat Perhatian di dalam RPJMD adalah program peningkatan sarana dan prasarana aparatur negara, pengelolaan sumber daya manusia aparatur, penataan kelembagaan dan ketatalaksanaan; peningkatan pengawasan dan akuntabilitas aparatur negara, peningkatan kualitas pelayanan publik, pembentukan hukum, penegakan hukum dan HAM, peningkatan kualitas hidup dan perlindungan perempuan, peningkatan kesejahteraan dan perlindungan anak, dan penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender dan anak.

Program hukum dalam RPJM Nasional yang perlu mendapat perhatian di dalam RPJMD adalah program peningkatan kinerja lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya, peningkatan kesadaran hukum dan HAM, peningkatan pelayanan dan bantuan hukum, penyempurnaan dan penguatan kelembagaan demokrasi, dan program perbaikan proses politik.

Secara yuridis formal ada persoalan mendasar terkait dengan legalitas dalam menyusun RPJM Daerah. Banyak daerah yang mengeluhkan ketidak-konsistenan payung hukum RPJMD antara UU 32 Tahun 2004, yang menerangkan bahwa RPJMD disahkan dalam bentuk Perda, dan UU No. 25 Tahun 2004 yang mengamatkan bahwa RPJMD disahkan dalam bentuk Peraturan Kepala Daerah. Harus dilakukan pilihan payung hukum RPJM Daerah, apakah berupa Peraturan daerah sebagaimana diamanatkan UU No. 32 Tahun 2004 atau berbentuk Peraturan Kepala Daerah sebagaimana diamanatkan UU No. 25 Tahun 2004. Dari logika teoritis dan terkait masalah *checks and balances*, aspek pengawasannya

jelas, pedomannya dengan RPJP, alat untuk mengawasinya dengan RPJM, lebih fleksibel untuk bisa menyesuaikan perkembangan kebutuhan. Untuk visi misi diwadahi RPJMD, RPJMD diwadahi oleh Peraturan Kepala Daerah. Selain itu, analog dengan RPJMN yang berbentuk Perpres, maka sudah seharusnya RPJMD itu bentuk Peraturan Kepala Daerah.

Pada prinsipnya keberadaan forum Musrenbang pasca lahirnya UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional tidak terlalu berbeda dengan pola yang lama. Memang Musrenbang lebih merupakan mekanisme perencanaan yang sifatnya *bottom up* (dari bawah) berdasarkan UU No. 25 Tahun 2004. Adapun yang menjadi draft bernama RKPDP, RPJM, RPJP serupa dengan yang dulu disebut Repeta, Renstra, Propeda. Objek yang dibahas adalah arah kebijakan/apa yang menjadi program-program dari kegiatan operasional yang sifatnya lokal dan lintas sektor. Kalaupun ada yang membedakan adalah prosesnya: dulu lebih cenderung sentralistis (*top down*). Belum terbentuknya RPJP Nasional (ketika penelitian) tidak berpengaruh banyak terhadap pembentukan RPJM Daerah. RPJP Nasional akan menjadi jiwa RPJM Nasional dan juga mempengaruhi RPJP Daerah, dari aspek kepastian hukum dan manajemen pemerintahan maka keberadaan RPJP Nasional dalam waktu singkat adalah sebuah keniscayaan.

Kaitannya dengan visi dan misi pasangan calon kepala daerah ternyata tidak menjadi daya tarik tersendiri dalam kampanye. Yang diutamakan justru figur masing-masing calon. Bahkan tak jarang ada pasangan calon yang membawa-bawa garis keturunan mereka. Misalnya di Banjarmasin, dikenal tokoh ulama besar di abad 17 atau abad ke-18 yang bernama Syekh Arsyad Al-Banjari. Lalu pasangan calon dalam posternya menyebutkan sebagai keturunannya yang kesekian. Hal seperti itu lebih laku dibanding visi dan misi calon dalam pemilihan kepala daerah. Mengingat penjabaran visi dan misi pada saatnya akan lebih dioperasionalkan oleh (tenaga ahli) Bappeda, visi dan misi tersebut masih sebatas formalitas belaka.

Berdasarkan data dari berbagai sumber dari Bappenas, Depadagri, KPUD dan sebagainya, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa tidak perlu suatu pedoman khusus dalam penyusunan visi dan misi calon kepala daerah, karena penyelenggaraan Pilkada kali ini dilaksanakan secara langsung dan era otonomi daerah sudah menjadi kompetensi daerah. Jika ada pedoman dari pemerintah pusat justru dianggap melakukan intervensi dan bersifat sentralistik. Pada dasarnya menyusun visi dan misi adalah menjual ide-ide atau gagasan-gagasan kepada calon pendukungnya masing-masing.

### C. Rekomendasi

- 1) UU 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa RPJMD disahkan dalam bentuk Perda, sedangkan UU No. 25 Tahun 2004 yang mengamanatkan bahwa

- RPJMD disahkan dalam bentuk Peraturan Kepala Daerah. Mengingat dualisme payung hukum RPJM Daerah yang telah mengganggu asas kepastian hukum, maka perlu secepatnya dicarikan solusi supaya daerah tidak mengalami kebingungan. Kiranya lebih tepat bahwa RPJMD disahkan dengan Peraturan Kepala Daerah, sehingga lebih fleksibel dan bisa menyesuaikan perkembangan kebutuhan daerah.
- 2) RPJP Nasional akan menjadi jiwa RPJM Nasional dan juga mempengaruhi RPJP Daerah. Selain itu, dari aspek kepastian hukum dan manajemen pemerintahan keberadaan RPJP Nasional dalam waktu singkat adalah sebuah keniscayaan. Karena itu perlu segera menyelesaikan RPJP Nasional sebagai acuan bagi penyusunan RPJMD.
  - 3) Hendaknya setiap pasangan calon kepala daerah membuat visi dan misi yang didaftarkan ke KPUD dengan memperhatikan acuan RPJM Nasional, selain juga harus menyerap aspirasi rakyat setempat. Sebab supaya ada keharmonisan, searah dan sevisi sehingga ketika diterapkan dalam program kerja, khususnya hukum, dalam RPJMD dapat mudah diimplementasikan.

### (3)

## PEMBENTUKAN PENGADILAN-PENGADILAN KHUSUS

### A. Latar Belakang dan Permasalahan

Perubahan UUD 1945 telah mengokohkan sistem peradilan di bawah Mahkamah Agung (MA) ke dalam empat lingkungan peradilan yaitu lingkungan peradilan umum, agama, militer, tata usaha negara (TUN). Sebelumnya keempat lingkungan peradilan tersebut diatur dalam UU No. 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman. Ketentuan tentang empat lingkungan peradilan tersebut kembali dijabarkan dalam UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Tetapi UU No 4 Tahun 2004 juga mengatur tentang kemungkinan pembentukan pengadilan khusus pada masing-masing lingkungan peradilan. Penjelasan Pasal 15 ayat (1) menentukan jenis pengadilan khusus yang ada, yaitu pengadilan anak, pengadilan niaga, pengadilan hak asasi manusia, pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan hubungan industrial yang berada di lingkungan peradilan umum, dan pengadilan pajak di lingkungan peradilan TUN. Pasal 15 ayat (1) membuka kemungkinan pembentukan pengadilan khusus lain di bawah salah satu lingkungan peradilan.

Kenyataan tersebut mengundang sejumlah pertanyaan pokok untuk dikaji. Apa dan adakah standar pembentukan pengadilan khusus tersebut? Apa saja kekhususan (atau ciri-ciri) setiap pengadilan khusus yang ada saat ini dan bagaimana diimplementasikan? Bagaimana administrasi pengadilan khusus dilakukan dalam upaya pembaruan sistem peradilan dan upaya mewujudkan kekuasaan kehakiman yang bebas dan mandiri?

### B. Temuan dan Analisis

Pengadilan khusus merupakan subsistem dari sistem peradilan yang dengan sendirinya merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman di bawah MA. Dengan demikian, kajian terhadap pengadilan khusus tidak lepas dari kerangka kekuasaan kehakiman serta pembahasan fungsi-fungsi kekuasaan negara.

#### 1) Pengkhususan dan kekhususan pengadilan

Setelah Indonesia merdeka, dengan penerapan asas konkordansi, pemerintah Indonesia banyak menerapkan sistem hukum Belanda. Akan

tetapi pemberlakuan undang-undang Belanda di Indonesia dibatasi oleh Maklumat Presiden No. 2 tanggal 10 Oktober 1945 yang mengatakan bahwa hanya hukum yang tidak bertentangan dengan UUD 1945 sajalah yang tetap boleh berlaku.

- a) Pengkhususan pengadilan dari Kemerdekaan sampai Dekrit Presiden 1959

Perubahan mendasar setelah ditetapkannya UUD 1945 sebagai konstitusi adalah segala bentuk pembaruan sistem hukum dan kekuasaan kehakiman tidak tunduk pada pemerintah Belanda.

- b) Pengadilan Khusus setelah Dekrit Presiden 1959 sampai Tahun 2004

Setelah Dekrit Presiden 1959, sistem hukum dan peradilan di Indonesia kembali didasarkan pada UUD 1945. Dalam pelaksanaannya, sistem peradilan mengikuti empat periode berlakunya Undang-undang Kekuasaan Kehakiman (UU No. 19 Tahun 1964, UU No. 14 Tahun 1970, dan UU No. 35 Tahun 1999 tentang Amandemen Undang-Undang No. 14 Tahun 1970).

- c) Pengadilan khusus menurut UU No 4 Tahun 2004 Kekuasaan Kehakiman

Tidak ada perubahan dalam sistem peradilan di Indonesia. Istilah pengadilan khusus diatur dalam Pasal 15 ayat (1), yang menyatakan: *"Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 yang diatur dengan undang-undang."* Jenisnya disebutkan, antara lain, Pengadilan Anak, Pengadilan Niaga, Pengadilan HAM, Pengadilan Tipikor, Pengadilan Hubungan Industrial di lingkungan peradilan umum, dan pengadilan pajak di lingkungan peradilan TUN.

Selain itu, Pasal 15 ayat (2) membuat pengecualian terhadap peradilan syariah Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darrussalam. Peradilan syariah Islam berada di 2 (dua) lingkungan peradilan yaitu lingkungan peradilan umum dan lingkungan peradilan agama. Pasal 15 ayat (2) menegaskan: *"Peradilan Syariah Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darrussalam merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan agama sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan agama, dan merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan umum."*

Pada masa berlakunya UU Kekuasaan Kehakiman 2004 hanya ada satu pengadilan khusus yang dibentuk, yaitu Pengadilan Perikanan berdasarkan UU No. 35 Tahun 2004.

Pada saat ini terdapat 8 (delapan) pengadilan khusus yang tersebar menurut lingkungan peradilannya. *Pertama*, di lingkungan peradilan umum terdapat 6 (enam) pengadilan khusus bidang pidana yaitu

Pengadilan Anak, Pengadilan Hak-hak Asasi Manusia (HAM), Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor), dan Pengadilan Perikanan; dalam bidang perdata terdapat 2 (dua) pengadilan khusus yaitu Pengadilan Niaga dan Pengadilan Hubungan Industrial.

*Kedua*, di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara terdapat satu pengadilan khusus yaitu Pengadilan Pajak. Ketiga, peradilan syariah Islam di Provinsi Aceh (disebut Mahkamah Syar'iyah) berada di lingkungan peradilan umum dan agama.

## 2) Pembentukan Pengadilan Khusus dan Aspek-aspek-nya

### a) Alasan dan Standar Pembentukan Pengadilan Khusus

Pembentukan pengadilan khusus tidak lepas dari berbagai aspek yang melingkupinya. Masalahnya, UU Kekuasaan Kehakiman memungkinkan peng-khususan peradilan (dalam perspektif UU No 14 Tahun 1970) atau pembentukan pengadilan khusus (dalam perspektif UU No 4 Tahun 2004) tanpa kejelasan standar.

### b) Kekhususan Masing-masing Pengadilan Khusus

Ditemukan bahwa pada umumnya pengadilan-pengadilan khusus tersebut menggunakan hukum acara pada umumnya, kecuali ditentukan lain oleh masing-masing undang-undang yang mengaturnya. Tetapi Pengadilan Pajak memiliki hukum acara sendiri.

#### *b.1. Pengadilan Anak*

Menurut Pasal 1, 3, 4, dan 21 UU No. 3 Tahun 1997, pengadilan anak berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara anak nakal yang sekurang-kurangnya berumur 8 (delapan) tahun dan belum mencapai umur 18 (delapan belas) tahun serta belum pernah menikah.

Kekhususan lain dari Pengadilan Anak:

- Pada tahap penyidikan dan penuntutan, dilakukan penyidik khusus anak dan jaksa/penuntut umum khusus anak (Pasal 41, Pasal 53).
- Pemeriksaan sidang bersifat tertutup, tapi dapat dilakukan terbuka jika dipandang perlu (Pasal 8). Perkara diperiksa dan diputus oleh hakim tunggal, jika dipandang perlu dilakukan oleh Hakim Majelis (Pasal 11). Hakim adalah hakim karir khusus dengan syarat berpengalaman sebagai hakim dan mempunyai minat, perhatian, dedikasi, dan memahami masalah anak (Pasal 9-17). Hakim, penuntut umum, penyidik, dan penasihat hukum serta petugas lainnya dalam Sidang Anak tidak memakai toga atau pakaian dinas (Pasal 6).
- Terdapat peran “petugas kemasyarakatan” yaitu Pembimbing Kemasyarakatan (pada proses sidang) serta Pekerja Sosial dari Departemen Sosial dan Pekerja Sosial Sukarela dari organisasi

sosial kemasyarakatan (tahap pelaksanaan putusan).

- Penahanan khusus untuk anak dipisahkan dari tempat tahanan orang dewasa. Penahanan dilakukan dengan memper-timbangkan kepentingan anak dan atau masyarakat, yang dinyatakan tegas dalam surat perintah penahanan. Selama anak ditahan, kebutuhan jasmani, rohani dan sosial harus tetap dipenuhi (Pasal 44-45).

#### *b.2. Pengadilan HAM*

Pengadilan HAM berwenang memeriksa dan memutus per-kara pelanggaran hak-hak asasi manusia yang berat (HAM berat) yaitu kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan (Pasal 4 dan Pasal 7 UU No. 26 Tahun 2000).

Pasal 5 UU No. 26 Tahun 2000 mengatur batas wilayah memeriksa dan memutus perkara pelanggaran HAM berat yang dilakukan di luar batas teritorial wilayah negara Republik Indonesia oleh warga negara Indonesia.

Kekhususan lain Pengadilan HAM :

- Pemeriksaan persidangan dilakukan dan diputus oleh Majelis Hakim yang terdiri atas 5 (lima) hakim dengan komposisi 2 hakim karir dan 3 hakim Ad hoc (Pasal 27-33).
- Pengadilan HAM memeriksa dan memutus dalam waktu paling lama 180 hari terhitung sejak perkara dilimpahkan ke Pengadilan HAM (Pasal 31), tingkat Banding paling lama 90 hari (Pasal 32) dan Kasasi paling lama 90 hari (Pasal 33).
- Penyelidikan: untuk kepentingan penyidikan dugaan pelanggaran HAM berat dibentuk Komnas HAM untuk melakukan penyelidikan yang kewenangannya diatur dalam Pasal 89 ayat (4) UU No. 39/1999 dan Pasal 18 UU No 26/ 2000.
- Penyidikan: penyidikan pelanggaran HAM berat dilakukan oleh Jaksa Agung dan dapat diangkat Penyidik ad hoc (Pasal 21). Penyidikan dilaksanakan paling lama 90 hari dan dapat diperpanjang 90+60 hari oleh Ketua Pengadilan HAM. Jika tidak ditemukan bukti yang cukup, wajib diterbitkan SP3 (Pasal 22).
- Penuntutan dilakukan Jaksa Agung dan dapat diangkat Penuntut Umum ad hoc (Pasal 23). Paling lama 70 hari terhitung sejak tanggal hasil penyidikan diterima, penuntut umum sudah melimpahkan perkara ke pengadilan (Pasal 24).

#### *b.3. Pengadilan Tipikor*

Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mendefinisikan yuridiksi pengadilan khusus tipikor bukan untuk menangani perkara tertentu atau subyek hukum tertentu, melainkan untuk memeriksa dan memutus perkara yang penuntutannya dilakukan oleh KPK.

KPK menuntut perkara korupsi yang memenuhi kualifikasi berikut (Pasal 11): a. Melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara; b. Mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan atau c. Menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp.1,- miliar.

KPK juga berwenang mengambil alih penyidikan atau penuntutan tindak pidana korupsi (tipikor) yang sedang dilakukan oleh Kepolisian atau Kejaksaan. KPK dapat mengambil alih penyidikan atau penuntutan tipikor dengan syarat (Pasal 9): laporan masyarakat mengenai tipikor tidak ditindaklanjuti; proses penanganan tipikor berlarut-larut atau tertunda-tunda tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan; penanganan tipikor ditujukan untuk melindungi pelaku tipikor yang sesungguhnya; penanganan tipikor mengandung unsur korupsi; hambatan penanganan tipikor karena campur tangan dari eksekutif, yudikatif, atau legislatif; atau keadaan lain yang menurut pertimbangan Kepolisian atau Kejaksaan menyulitkan penanganan tipikor secara baik dan bertanggungjawab.

Kekhususan lain Pengadilan Tipikor :

- Pemeriksaan Persidangan: perkara tipikor yang memenuhi kualifikasi seperti pada paparan di atas diperiksa dan diputus Majelis Hakim terdiri dari 5 hakim dengan komposisi 2 hakim karir dan 3 hakim ad hoc (Pasal 56-60). Pengadilan Tipikor memeriksa dan memutus perkara paling lama 90 hari terhitung sejak perkara dilimpahkan (Pasal 58). Pemeriksaan perkara di tingkat Banding dilakukan paling lama 60 hari (Pasal 59) dan Kasasi paling lama 90 hari (Pasal 60) sejak berkas diterima.
- Penyelidikan, penyidikan dan penuntutan dilakukan KPK (Pasal 38, 43, 45, 51).
- Proses prajudikasi: KPK tidak berwenang mengeluarkan SP3 (Pasal 21); penyidik, penuntut umum (atau hakim) berwenang meminta keterangan pada bank tentang keadaan keuangan dan meminta kepada bank untuk memblokir rekening milik tersangka/terdakwa (Pasal 29); setelah menerima berkas perkara dari penyidik, paling lambat dalam 14 hari wajib melimpahkan kepada Pengadilan Tipikor (Pasal 52);

#### *b.4. Pengadilan Perikanan*

Pasal 71 ayat (1) UU No 31 Tahun 2004 menentukan: “Dengan Undang-Undang ini dibentuk pengadilan perikanan yang berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus tindak pidana di bidang perikanan.”

Beberapa kekhususan Pengadilan Perikanan antara lain:

- Pemeriksaan Persidangan: Diperiksa dan diputus Majelis Hakim dengan komposisi 1 hakim karir dan 2 hakim ad hoc (Pasal 78).
- Untuk penegakan hukum di laut yang berkaitan dengan perikanan, dibentuk Pengawas Perikanan yang terdiri atas penyidik pegawai negeri sipil (PNS) perikanan dan non-PNS perikanan. (Pasal 66). UU tidak mengatur secara khusus tentang penyelidikan, tetapi Pengawas perikanan bertugas mengawasi tertib pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang perikanan dan dapat menghentikan, memeriksa, membawa, dan menahan kapal yang diduga atau patut diduga melakukan pelanggaran (Pasal 66, 69).
- Tahap Penyidikan. Penyidikan dilakukan oleh PPNS Perikanan, Perwira TNI AL dan Kepolisian RI (Pasal 73).
- Penuntutan dugaan tindak pidana di bidang perikanan dilakukan oleh Jaksa Penuntut umum yang ditetapkan Jaksa Agung dan/atau pejabat yang ditunjuk (Pasal 75).

#### *b.5. Pengadilan Niaga*

Pengadilan niaga diatur dalam UU No.4/1998 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang tentang Kepailitan Menjadi Undang-Undang. Pada tahun 2003 undang-undang tersebut diganti dengan UU No 37 Tahun 2003, tetapi yuridiksi pengadilan niaga masih sama.

- Sidang Pengadilan. 1) Diperiksa oleh hakim majelis. Untuk jenis dan nilai perkara tertentu oleh hakim tunggal (Pasal 301); 2) dapat diangkat hakim ad hoc pada tingkat pertama, kasasi dan Peninjauan Kembali; 3) Putusan permohonan pernyataan pailit harus diucapkan paling lambat 60 hari setelah tanggal permohonan didaftarkan (Pasal 8); 4) Ditunjuk Hakim Pengawas untuk mengawasi pengurusan dan pemberesan harta pailit (Pasal 65).
- Upaya Hukum. 1) Berbeda dengan proses peradilan perdata lainnya, tidak ada upaya banding bagi perkara yang diperiksa pengadilan niaga. 2) Terhadap putusan permohonan pernyataan pailit dapat dimin-takan kasasi ke MA (Pasal 11); 3) Terhadap putusan penundaan kewajiban pembayaran utang tidak dapat diajukan upaya hukum apapun kecuali kasasi oleh Jaksa Agung demi kepentingan hukum (Pasal 235 dan 293); 4) Pemeriksaan atas permohonan kasasi dilakukan paling lambat 20 hari setelah tanggal permohonan kasasi diterima oleh MA dan Putusan harus diucapkan paling lambat 60 hari setelah permohonan diterima oleh MA (Pasal 13); 5) Permohonan PK diputus paling lambat 30

hari setelah permohonan diterima Panitera MA (Pasal 298).

- Penahanan Setelah Pernyataan Pailit dan Tugas Kurator. Pengadilan dapat memerintahkan supaya Debitor Pailit ditahan, di bawah pengawasan jaksa yang ditunjuk oleh Hakim Pengawas paling lama 30 (tiga puluh) hari (Pasal 93).

#### *b.6. Pengadilan Hubungan Industrial*

Sebagai pengadilan khusus di lingkungan peradilan umum, Pengadilan Hubungan Industrial memiliki kompetensi absolut untuk memeriksa dan memutus perkara berikut: 1) Di tingkat pertama mengenai perselisihan hak; 2) Di tingkat pertama dan terakhir mengenai perselisihan kepentingan; 3) Di tingkat pertama mengenai perselisihan pemutusan hubungan kerja; 4) Di tingkat pertama dan terakhir mengenai perselisihan antar serikat pekerja/serikat buruh dalam satu perusahaan. Kekhususan lain Pengadilan Hubungan Industrial adalah :

- Proses sebelum ke pengadilan (praajudikasi). 1) Pengadilan dapat memeriksa perkara penyelesaian perselisihan hubungan industrial apabila telah melalui proses mediasi atau konsiliasi; 2) Pengajuan gugatan yang tidak dilampiri risalah penyelesaian melalui mediasi atau konsiliasi, maka hakim Pengadilan Hubungan Industrial wajib mengembalikan gugatan kepada penggugat (Pasal 83 ayat (1)).
- Pemeriksaan Persidangan. 1) Diperiksa dan diputus Majelis Hakim terdiri dari 3 hakim dengan komposisi 1 hakim karir dan 2 hakim ad hoc. (Pasal 60 dan 88 UU No. 2/2004); 2) selambat-lambatnya 7 hari kerja setelah menerima gugatan, Ketua PN sudah menetapkan Majelis Hakim. Selambat-lambatnya 7 hari kerja sejak penetapan Hakim MAjelis sidang pertama dilakukan. (Pasal 88-89); 3) putusan diambil selambat-lambatnya 50 hari kerja terhitung sejak sidang pertama (Pasal 103); 4) Banding paling lama 90 hari (Pasal 32) dan Kasasi paling lama 90 hari (Pasal 33).

#### *b.7. Pengadilan Pajak*

Yuridiksi pengadilan Pajak diatur dalam Pasal 31 UU No. 14 Tahun 2002 yaitu : 1) Memeriksa dan memutus sengketa pajak; 2) Dalam hal Banding hanya memeriksa dan memutus sengketa atas keputusan keberatan, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan; 3) Dalam hal Gugatan: memeriksa dan memutus sengketa atas pelaksanaan penagihan pajak atau keputusan pembetulan atau keputusan lainnya. Kekhususan lain pengadilan Pajak adalah sebagai berikut:

- Hakim : 1) hakim pengadilan pajak diangkat Presiden atas usul Menteri yang disetujui Ketua MA mempunyai keahlian di bidang perpajakan dan berijazah sarjana hukum atau sarjana lain; 2)

Sengketa pajak yang memerlukan keahlian khusus: Ketua dapat menunjuk hakim ad hoc (Pasal 8).

- Sidang Pengadilan : 1) Diperiksa oleh Hakim Tunggal (Pasal 47); 2) Dalam Gugatan, sidang sudah dimulai dalam waktu 3 bulan sejak diterima Surat Gugatan (Pasal 48). 3) Dalam hal banding, sidang sudah mulai dalam jangka waktu 6 bulan sejak diterimanya Surat Banding (Pasal 48).
- Pembinaan teknis peradilan dilakukan oleh MA. Pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan dilakukan oleh Departemen Keuangan (Pasal 5).
- Putusan : 1) Putusan pemeriksaan dengan acara biasa atas Banding diambil dalam jangka waktu 12 bulan sejak Surat Banding diterima. Dalam hal-hal khusus dapat diperpanjang paling lama 3 bulan. 2) Putusan pemeriksaan dengan acara biasa atas Gugatan diambil dalam jangka waktu 6 (enam) bulan sejak Surat Gugatan diterima; Dalam hal-hal khusus dapat diperpanjang paling lama 3 bulan. 3) Dalam hal Gugatan selain atas keputusan pelaksanaan penagihan Pajak, jika melampaui 6 bulan Pengadilan Pajak wajib mengambil putusan melalui pemeriksaan dengan acara cepat dalam jangka waktu 1 bulan (Pasal 81). 4) Putusan pemeriksaan dengan acara cepat terhadap sengketa pajak yang dinyatakan tidak dapat diterima, diambil dalam jangka waktu sebagai berikut 30 hari sejak batas waktu pengajuan Banding atau Gugatan dilampaui dan 30 hari sejak Banding atau Gugatan diterima dalam hal diajukan setelah batas waktu pengajuan dilampaui (Pasal 82). 5) Putusan/ penetapan dengan acara cepat terhadap kekeliruan berupa membetulkan kesalahan tulis dan/atau kesalahan hitung, diambil dalam jangka waktu 30 hari sejak kekeliruan dimaksud diketahui atau sejak permohonan salah satu pihak diterima (Pasal 82); 6) Putusan dengan acara cepat terhadap sengketa yang berupa tidak dapat diterima, diambil dalam jangka waktu 30 hari sejak Surat Banding atau Surat Gugatan diterima (Pasal 82).

#### *b.8. Peradilan Syariah Islam di Aceh <sup>1</sup>*

Landasan yuridis tentang yuridiksi Mahkamah Syar'iyah di Provinsi Aceh diatur dalam 3 (tiga) perundang-undangan yaitu UU No 4 Tahun 2004, Kepres RI No. 11 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Syariah Provinsi Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Qanun No. 10 Tahun 2002 Tentang Peradilan Syariat Islam.

- Kewenangan mahkamah syar'iyah tersirat dalam ketentuan Pasal 15 ayat (2) yaitu mencakup perkara yang menjadi kewenangan pengadilan agama dan pengadilan umum.

<sup>1</sup> Lihat pula hasil penelitian KHN (2004) tentang "Membangun Peradilan Syari'ah di Nanggroe Aceh Darussalam."

- Pasal 3 ayat (1) Keppres RI No. 11 Tahun 2003 menyebutkan kekuasaan dan kewenangan Mahkamah Syar'iyah dan Mahkamah Syar'iyah Provinsi adalah kekuasaan dan kewenangan Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama, ditambah dengan kekuasaan dan kewenangan lain yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat dalam ibadah dan syiar Islam yang ditetapkan dalam Qanun.
- Pasal 49 Qanun No. 10 Tahun 2002 menentukan, Mahkamah Syar'iyah (tingkat pertama) bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara-perkara dalam bidang: i) al-ahwal al-syakshiyah; ii) mu'amalah; iii) jinayah. Kekhususan lain Mahkamah Syar'iyah adalah:
- Sidang Pengadilan: 1) Diperiksa oleh hakim majelis yang berasal dari hakim karir; 2) Untuk memeriksa dan memutus perkara tertentu, dapat diangkat seorang atau lebih hakim ad hoc (Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Qanun Nomor 10 Tahun 2002, Pasal 13 ayat (3) dan Penjelasan Umum angka 5).
- Pembinaan: 1) Pembinaan teknis peradilan dilakukan oleh MA. (Pasal 5 ayat (1); 2) Pembinaan organisasi, administrasi dan keuangan dilakukan oleh Menteri dan atau Gubernur (Pasal 5 ayat (2); 3).

### 3) Kesenjangan Pembentukan dan Implementasi

#### a) Administrasi Pengadilan Khusus

Tidak semua pengadilan khusus dibentuk dalam kerangka pembaruan sistem peradilan. Hal tersebut dapat diamati dari fakta berikut:

- Hingga saat ini belum dibangun rumah tahanan khusus anak. Penahanan anak sering digabung dengan orang dewasa.
- Pembentukan Pengadilan Pajak tidak diselaraskan dengan upaya pembaruan sistem satu atap di bawah MA (UU No. 35 Tahun 1999). UU No. 14 Tahun 2002 menempatkan administrasi dan finansial Pengadilan Pajak di bawah Departemen Keuangan. Pengangkatan dan pemberhentian hakim menjadi kewenangan departemen.
- Penundaan pelaksanaan Pengadilan Hubungan Industrial menunjukkan belum ada keselarasan antara pembentuk UU dengan MA.
- Dalam kerangka penyatuan atap, seharusnya MA menjadi inisiator implementasi pengadilan khusus. Akan tetapi, penyiapan infrastruktur pengadilan khusus banyak dilaksanakan oleh departemen yang terkait.
- Perbedaan pandangan antara DPR dan MA juga dapat diamati dalam hal penempatan hakim ad hoc. Pada umumnya keberadaan hakim ad hoc tidak dianggap penting bagi kalangan hakim karir.

## b) Hakim Ad Hoc

Terdapat perbedaan dalam penerapan sistem hakim ad hoc pada pengadilan khusus yang ada saat ini. Selain Pengadilan Anak, semua pengadilan khusus menentukan adanya hakim ad hoc. Pada pengadilan khusus lainnya terdapat perbedaan dalam hal menerapkan sistem hakim ad hoc.

- Hakim pengadilan anak adalah hakim karir di lingkungan peradilan umum, berpengalaman dan mempunyai minat, perhatian, dedikasi, dan memahami masalah anak (Pasal 10, 13 dan 17 UU No. 3/1997).
- Pada Pengadilan Pajak dan Mahkamah Syari'ah keberadaan hakim ad hoc tidak bersifat mutlak.
- Di Pengadilan Niaga keberadaan hakim ad hoc tidak bersifat wajib. Pasal 302 ayat (3) UU NO 37/2004 hanya menentukan dapat diangkat hakim ad hoc.
- Pada pengadilan khusus lain keberadaan hakim ad hoc dalam majelis hakim bersifat wajib. Pada Pengadilan Tipikor (Pasal 56, 58 - 60 UU No. 30 Tahun 2002) dan Pengadilan HAM (Pasal 27-33 UU No. 26 Tahun 2000), Majelis Hakim terdiri dari 5 hakim dengan komposisi 2 hakim karir dan 3 hakim ad hoc. Di Pengadilan Perikanan (Pasal 79 UU No. 31 Tahun 2004) dan Pengadilan Hubungan Industrial (Pasal 60 dan Pasal 88 UU No. 2 Tahun 2004) Majelis Hakim terdiri dari 3 hakim dengan komposisi 1 hakim karir dan 2 hakim ad hoc.

## C. Rekomendasi

Kekhususan masing-masing pengadilan khusus membedakan suatu pengadilan khusus dengan pengadilan pada umumnya, maupun membedakan antara pengadilan khusus satu dengan pengadilan khusus lainnya.

1. Kecuali pengadilan anak, semua pengadilan khusus menentukan adanya hakim khusus dan hakim ad hoc. (dalam pelaksanaannya berbeda kesejahteraannya)
  - perbedaan keharusan dan komposisi hakim ad hoc dalam majelis hakim;
  - persyaratan dan sistem perekrutan hakim dan hakim ad hoc.
2. Kecuali Pengadilan Pajak yang menggunakan hukum acara sendiri, semua pengadilan khusus tunduk pada hukum acara yang berlaku tetapi dengan beberapa pengecualian.
3. Kecuali Pengadilan Anak, pengadilan khusus di bidang pidana mengatur perkara khusus dan dakwaannya tidak dapat digabung atau dikumulatikan dengan dakwaan lain karena faktor yuridiksi.

4. Implementasi pengadilan khusus dipengaruhi oleh kesiapan lingkungan peradilan yang ada. Karena keterbatasan anggaran, pengadilan khusus belum memberi manfaat secara penuh. Hal tersebut dapat dilihat dari beberapa fakta, antara lain:

- Tahanan khusus anak yang saat ini belum ada.
- Pengadilan Hubungan Industrial yang masih dibentuk di ibukota provinsi sehingga sulit dijangkau oleh pekerja di daerah.
- Pengadilan Perikanan belum berjalan efektif.
- Perbedaan pendapat tentang tindak lanjut hasil penyelidikan oleh Komnas HAM dan Penyidik Kejaksaan serta peran DPR dalam menentukan pembentukan pengadilan HAM ad hoc.

Pembentukan pengadilan khusus belum searah dengan kebijakan satu atap administrasi peradilan di bawah MA. Hal ini disebabkan karena dua hal: (1). Pembentukan pengadilan khusus tidak dibarengi dengan perencanaan pelaksanaan baik masalah anggaran, keorganisasian, SDM dan lainnya sehingga dalam muncul ketimpangan dalam pelaksanaannya; (2). Dalam hal administrasi perkara di pengadilan, kecuali pengadilan pajak, administrasi pengadilan khusus menjadi bagian dari administrasi pengadilan negeri hanya perbedaan nomor khusus.

Beberapa hal berikut juga memerlukan perhatian yang seksama. Pertama, pembentukan pengadilan khusus harus tetap melihat kerangka dasar pembaruan sistem hukum dan peradilan yang ada saat ini. Pembentukan pengadilan khusus harus didasarkan pada upaya mewujudkan hukum dan keadilan bagi pencari keadilan; pada prinsip dasar sistem hukum dan peradilan (seperti *due process of law*, *non-retroactive* serta prinsip dasar lainnya); maupun pada prinsip dasar kekuasaan kehakiman yang independen.

Kedua, dibutuhkan pemahaman yang sama tentang arah pembangunan hukum materiel dan formil yang sedang berjalan serta hasil evaluasi pembaruan peradilan di bawah MA. Ketiga, proses legislasi untuk membentuk pengadilan perlu melibatkan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*), termasuk MA dan masyarakat, sehingga dapat dicapai keselarasan dengan administrasi peradilan di bawah MA serta dengan tingkat kebutuhan akan pengadilan khusus, termasuk kebutuhan masyarakat terhadap kepastian hukum.

Keempat, pembentukan pengadilan khusus akan lebih efektif jika terdapat kesamaan pandangan dan jaminan pelaksanaan antara DPR, MA, dan Pemerintah. Karena itu DPR, Pemerintah dan bahkan MA harus memperbaiki proses legislasi dalam pembentukan pengadilan khusus, terutama dengan menyusun rencana pengembangan kelembagaan, anggaran yang memadai dan tahapan pembentukan pengadilan khusus.





**BAGIAN  
KEDUA:**

**MEMBERANTAS  
KORUPSI DAN PENCUCIAN UANG**



## (4) MENYEDERHANAKAN PENANGANAN PERKARA KORUPSI

### A. Latar Belakang dan Permasalahan

Terdapat tiga instansi yang berwenang melakukan upaya pemberantasan tindak pidana korupsi (tipikor), yaitu kepolisian yang proses peradilannya melalui Pengadilan Umum, kejaksaan yang proses peradilannya juga melalui Pengadilan Umum, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang proses peradilannya melalui Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Pengadilan Tipikor).

Dalam proses penyidikan dan penuntutan, kepolisian dan atau kejaksaan berwenang untuk menerbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) dan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan Perkara (SKP3), sementara KPK tidak memiliki kewenangan tersebut. KPK berwenang mengambil alih perkara korupsi yang sedang ditangani Kepolisian dan atau Kejaksaan. KPK berwenang untuk melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan, sementara Kepolisian dan atau Kejaksaan tidak berwenang untuk itu.

Untuk melakukan penyitaan dan penggeledahan kepolisian dan kejaksaan harus meminta izin Ketua Pengadilan Negeri (PN) setempat, sementara KPK tidak memerlukan izin penyitaan dari Ketua PN tetapi memerlukan izin dalam hal penggeledahan. KPK tidak memerlukan izin Presiden untuk memeriksa pejabat negara, sementara Kepolisian dan Kejaksaan memerlukannya.

Dalam proses sidang di Pengadilan Umum, jangka waktu penyelesaian perkara di tingkat pertama selama 6 bulan berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA), tetapi untuk tingkat selanjutnya tidak ditentukan. Di Pengadilan Tipikor, penyelesaian perkara di tingkat pertama maksimal selama 90 hari harus sudah diputus, di tingkat banding selama 60 hari, dan dalam tingkat selama 90 hari.

Hakim Pengadilan Tipikor terdiri atas hakim PN dan hakim ad hoc. Hakim ad hoc diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Ketua MA. Pemeriksaan perkara di Pengadilan Tipikor dilakukan oleh majelis hakim yang berjumlah 5 orang, terdiri dari 2 orang hakim karir dan 3 orang hakim ad hoc. Pengadilan Tipikor juga berwenang memeriksa dan memutus perkara korupsi yang dilakukan di luar wilayah negara RI oleh warga negara RI.

Meskipun terdapat tiga instansi yang berwenang dalam pemberantasan korupsi, namun terdapat beberapa hambatan dalam pelaksanaan. Pengaturan undang-undang mengenai hukum acara Pengadilan Tipikor, misalnya, dirasakan masih menghambat proses penanganan kasus korupsi. Penyederhanaan proses tersebut diharapkan dapat mempercepat penanganan kasus korupsi.

## **B. Temuan dan Analisis**

### **1) Tahap Penyelidikan/Penyidikan**

#### **a) Penahanan**

Berdasarkan Pasal 21 KUHAP, penilaian untuk menahan tersangka/terdakwa kasus korupsi tergantung pada subyektifitas penegak hukum yang tidak jelas ukurannya. Banyak tersangka atau terdakwa kasus korupsi yang tidak ditahan dengan alasan tidak ada yang menimbulkan kekhawatiran aparat, tersangka begitu mudah ditanggguhkan penahannya meski belum lama ditahan, tersangka menggunakan alasan sakit untuk mengajukan penangguhan penahanan, dan banyak tersangka atau terdakwa keluar dari tahanan yang disebabkan panjangnya proses persidangan karena rumitnya kasus dan sulitnya pembuktian.

#### **b) Pengeledahan dan Penyitaan**

Ketentuan Pasal 33 ayat (1) dan Pasal 38 ayat (1) KUHAP mengenai kewajiban memperoleh izin Ketua PN untuk melakukan pengeledahan dan penyitaan, sering memakan waktu cukup lama dan berpotensi menghambat proses penanganan korupsi, terutama bila Ketua PN menolak untuk memberikan izin.

#### **c) Penghentian Penyidikan**

Pasal 109 ayat (2) KUHAP memberi wewenang kepada penyidik untuk menerbitkan SP3. Pelaksanaan wewenang ini oleh Kepolisian dan Kejaksaan membuat penanganan tipikor berlarut-larut dan tidak jelas penyelesaiannya, sehingga akhirnya di-SP3-kan.

#### **d) Izin Pemeriksaan Pejabat Negara**

Praktek di daerah menunjukkan, keharusan memperoleh izin untuk memeriksa pejabat telah mengakibatkan banyak perkara tipikor yang berlarut-larut penanganannya.

Meskipun UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memungkinkan pemeriksaan tanpa izin, namun aturan itu tidak implementatif.

### **2) Tahap Penuntutan dan Sidang Pengadilan**

#### **a) Proses Penuntutan**

Mekanisme prapenuntutan yang diatur Pasal 110 jo. Pasal 138 KUHAP sering menimbulkan masalah: bolak-balik berkas perkara

antara penyidik dan jaksa penuntut umum (JPU) tanpa pembatasan dalam KUHAP, meskipun dalam perkara tertentu, termasuk korupsi, JPU berwenang melakukan pemeriksaan tambahan (penyidikan lanjutan) sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (1) huruf e UU No. 16 Tahun 2004.

b) Penghentian Penuntutan

Mekanisme penghentian penuntutan dalam Pasal 140 (2) huruf a KUHAP tidak lagi relevan untuk diterapkan dalam perkara korupsi. Selain karena jarang terjadi dalam praktek, terkesan bahwa penyelesaiannya tidak menggunakan pertimbangan hukum yang tepat.

c) Alat Bukti Keterangan Terdakwa

Dalam proses persidangan, KUHAP mengawali dengan pembacaan surat dakwaan, dilanjutkan pemeriksaan saksi-saksi, dan diakhiri dengan pemeriksaan terdakwa.

d) Alat Bukti Keterangan Saksi

Menurut Pasal 185 ayat (1) KUHAP, keterangan saksi sebagai alat bukti ialah apa yang saksi nyatakan di muka sidang pengadilan.

e) Alat Bukti Keterangan Ahli

Alat bukti dan pembuktian mengenai keterangan ahli disebutkan dalam Pasal 179 ayat (1) KUHAP, bahwa setiap orang yang diminta pendapatnya sebagai ahli kedokteran kehakiman, dokter atau ahli lainnya wajib memberikan keterangan ahli demi keadilan.

f) Sistem Pembuktian Terbalik

Pembuktian terbalik dilakukan secara total hanya terhadap delik gratifikasi sebagaimana diatur dalam Pasal 12 B ayat (1) huruf a UU No. 20 Tahun 2001. Di sisi lain Pasal 37, Pasal 37A dan Pasal 38B UU No. 20 Tahun 2001 memberlakukan pembuktian terbalik secara “terbatas atau berimbang”: JPU wajib membuktikan pelanggaran salah satu delik yang didakwakan, sedangkan terdakwa wajib membuktikan sebatas terhadap harta-benda.

### 3) Tahap Putusan

a) Batas Waktu Penyelesaian Berita Acara Persidangan

Selama ini penyelesaian berita acara persidangan sangat lambat, padahal berita acara (yang merekam fakta-fakta yang terjadi di persidangan) tersebut sangat diperlukan oleh JPU maupun pengacara terdakwa untuk melanjutkan proses persidangan.

b) Perintah Penahanan dalam Putusan Hakim

Pasal 193 KUHAP menentukan bahwa jika terdakwa diputus bersalah, hakim dapat memerintahkan terdakwa untuk ditahan. Tetapi kata “dapat” diartikan bahwa hakim bisa menahan atau tidak

menahan jika terdakwa divonis bersalah dan hal ini akan sangat bergantung pada subjektifitas hakim.

c) Kebijakan Penghukuman (*Sentencing Policy*)

Disparitas adalah hal yang tidak terelakkan dalam putusan-putusan hakim di Indonesia. Tetapi disparitas yang berlebihan akan mengakibatkan kepastian hukum dilanggar.

d) Pembayaran Denda dan Uang Pengganti

Ketentuan pidana denda dalam Pasal 30 KUHP sudah tidak layak lagi diterapkan dalam perkara korupsi, karena hukuman kurungan pengganti denda tidak sebanding/pantas dengan besarnya denda yang ditetapkan dalam UU Tipikor.

e) Salinan Putusan

KUHAP tidak mengatur jangka waktu pemberian petikan putusan dan salinan putusan, dan hanya menyebutkan petikan surat putusan pengadilan diberikan kepada terdakwa atau penasehat hukumnya "segera" setelah putusan diucapkan.

f) Pelaksanaan Putusan Pengadilan

Pasal 270 KUHAP tidak menentukan kerangka waktu untuk eksekusi putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. KUHAP hanya mengatur waktu pelaksanaan pidana denda dan pelepasan barang bukti rampasan, sedang eksekusi lainnya terutama pidana penjara tidak ditentukan jangka waktu pelaksanaannya.

g) Pengembalian Kerugian Keuangan Negara (*asset recovery*)

Hukum acara pidana mengenal dua bentuk pidana, yaitu pidana pokok dan pidana tambahan. *Asset recovery* atau pengembalian kerugian negara termasuk ke dalam pidana tambahan. Apabila pengembalian kerugian negara dimasukkan ke dalam pidana pokok maka akan sangat mengubah watak pemberantasan korupsi di Indonesia.

## C. Rekomendasi

### 1) Penyederhanaan Pada Tahap Penyelidikan/Penyidikan

a) Penahanan

Dalam penanganan perkara korupsi tidak sedikit tersangka/terdakwa perkara korupsi yang melarikan diri dan menjadi penghambat apabila tidak dilakukan penahanan, atau penerapannya bersifat diskriminatif.

Seharusnya terhadap semua tersangka/terdakwa dilakukan penahanan untuk memudahkan dan mempercepat proses hukum dan untuk menghindari kemungkinan diskriminasi maupun KKN. Selain itu, mengingat perkara korupsi merupakan perkara yang cukup kompleks, masa penahanan dalam proses penyidikan perlu diperpanjang guna mencari/melengkapi alat bukti dan menghindari

tersangka lepas demi hukum. Aparat penegak hukum pun diwajibkan untuk melakukan penahanan di rumah tahanan negara, untuk menghindari diskriminasi dan KKN.

b) Pengegeledahan dan Penyitaan

Kewajiban memperoleh izin pengegeledahan dan penyitaan dari Ketua PN dalam perkara korupsi perlu ditiadakan, untuk mempermudah proses pemberantasan korupsi. Namun pengawasan tetap diperlukan, misalnya mewajibkan penyidik untuk memberitahukan atau melaporkan pengegeledahan dan penyitaan kepada Ketua PN setempat.

c) Penghentian Penyidikan

Mekanisme SP3 seharusnya dihilangkan, seperti yang dijalankan oleh KPK. Tujuannya untuk mencegah terjadinya KKN di tingkat penyidikan, serta mendorong kehati-hatian dan keseriusan penyidik dalam meningkatkan suatu kasus dari tahap penyelidikan ke tahap penyidikan.

d) Izin Pemeriksaan Pejabat Negara

Izin pemeriksaan pejabat negara dari Presiden seharusnya dihapuskan, agar tidak menjadi penghambat dalam proses penanganan perkara korupsi.

## 2) Penyederhanaan Pada Tahap Penuntutan

a) Proses Penuntutan

Ketentuan Pasal 110 jo 138 (2) KUHAP jo UU Pasal 30 (1) huruf e UU No. 16 Tahun 2004 perlu dikaji ulang dengan memberikan ketentuan yang jelas mengenai mekanisme prapenuntutan dan jangka waktu proses penuntutan, termasuk memberikan kewenangan kepada JPU untuk melakukan pemeriksaan tambahan (penyidikan lanjutan). Selain menghindari bolak-balik perkara, kemungkinan gagalnya penuntutan di pengadilan dapat diperkecil.

b) Penghentian Penuntutan

Mekanisme penghentian penuntutan dalam Pasal 140 (2) huruf a KUHAP seharusnya dihilangkan dalam perkara korupsi, seperti dilakukan KPK. Hal ini dimaksudkan untuk mendorong penyidik lebih berhati-hati dan serius dalam meningkatkan suatu perkara dari tahap penyelidikan ke tahap penyidikan.

## 3) Penyederhanaan Pada Tahap Sidang Pengadilan

a) Alat Bukti Keterangan Terdakwa

Seyogyanya ada ketentuan bahwa terdakwa diberi (hak) kebebasan untuk memilih, tanpa ada tekanan, untuk diperiksa terlebih dulu pada permulaan sidang pengadilan atau setelah pemeriksaan saksi selesai.

Dimungkinkan terdakwa akan menga-kui perbuatannya sejak awal persidangan dengan memberi keringanan hukuman, sehingga tidak semua saksi perlu didengar keterangannya. Pengakuan terdakwa pada tahap awal harus diwaspadai, baik untuk menghindari pengakuan yang direkayasa maupun pengakuan terdakwa yang bertujuan untuk melindungi pelaku utama korupsi.

Model *plea bargaining* (perjanjian perkara) yang berlaku di Amerika Serikat perlu diterapkan dalam perkara korupsi. Selain menyederhanakan proses, pengembalian kerugian negara diharapkan dapat dilakukan secara optimal, tanpa menghilangkan sifat pidana.

b) Alat Bukti Keterangan Saksi

Mengingat korupsi merupakan *extraordinary crime*, pemeriksaan saksi dengan melalui *teleconference* sangat mungkin dite-rapkan dan dapat diterima sebagai alat bukti yang sah bagi saksi yang tergolong penting tetapi tidak mungkin dihadirkan di muka pengadilan. Tentu diperlukan sejumlah persyaratan, seperti: peng-gunaannya dilakukan di tempat resmi, dilakukan setelah diusulkan oleh JPU, dan menempatkan petugas pengadilan agar pemeriksaan dapat dilakukan secara jujur dan dalam pengawasan pengadilan.

c) Alat Bukti Keterangan Ahli

Definisi ahli dan persyaratan ahli perlu diperjelas, termasuk dari kalangan ahli hukum pidana, agar ada pemahaman yang sama diantara aparat penegak hukum. Selain itu, kesaksian mereka juga perlu dikaji ulang.

d) Sistem Pembuktian Terbalik

Dalam Pasal 37, Pasal 37A, dan Pasal 38 B UU No. 20 Tahun 2001 berlaku pembuktian terbalik secara terbatas atau berimbang, yaitu JPU wajib membuktikan pelanggaran salah satu delik yang didakwakan sedangkan terdakwa wajib membuktikan sebatas terhadap harta-benda. Namun pembuktian tersebut merupakan hak terdakwa. Logika ini kurang tepat, karena harta yang melebihi pendapatan tersangka atau terdakwa merupakan indikasi kuat bahwa asal-usul harta-benda tersebut diduga hasil korupsi yang mudah dibuktikan oleh JPU.

Mengingat korupsi merupakan *extraordinary crime* maka perlu terobosan untuk mengesampingkan asas *presumption of innocence* dan *non-selfincrimination*, yaitu dengan menerapkan pembuktian terbalik secara total terhadap harta-benda maupun terhadap semua delik yang didakwakan. Terdakwa akan diuntungkan jika dapat membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah, sehingga dengan mudah menjadi dasar bagi hakim untuk menyatakan bahwa dakwaan dianggap tidak terbukti (menyimpangi Pasal 183 KUHP).

Sistem pembuktian terbalik seyogyanya dilakukan, di sidang pengadilan yang bersifat terbuka dan tetap memperhatikan prinsip

atau asas yang berlaku umum, serta dilakukan sepenuhnya terhadap kesalahan maupun harta-benda.

#### 4) Penyederhanaan Pada Tahap Putusan

##### a) Batas Waktu Penyelesaian Berita Acara Persidangan (BAP)

BAP merupakan sumber utama bagi dalam pembuatan putusan hakim. Dalam praktek, masih ada panitera yang tidak membuat BAP dan kalau membuat pun masih dilakukan secara manual. Selain menghambat, hal ini memungkinkan terjadinya kesalahan dalam pencatatan dan praktek KKN. Seyogyanya ditentukan keharusan bagi panitera untuk menyelesaikan/membuat BAP dalam batas waktu yang jelas, disertai sanksi bagi panitera yang melalaikan kewajibannya. BAP yang dibuat secara tertib dan tepat waktu akan mempermudah para pihak dalam menyelesaikan perkara korupsi. Ini memerlukan sarana pendukung yang memadai. Pembuatan BAP seyogyanya diatur dalam hukum acara atau Peraturan Mahkamah Agung (Perma).

##### b) Perintah Penahanan dalam Putusan Pengadilan

Pasal 193 KUHAP menentukan bahwa hakim “dapat” memerintahkan penahanan terdakwa yang diputus bersalah. Dalam putusan perkara korupsi di pengadilan umum, banyak yang menyatakan terdakwa bersalah dan dijatuhi hukuman penjara tetapi tanpa perintah menahan. Selain kontroversial dan mengusik rasa keadilan masyarakat, putusan seperti itu menyulitkan JPU untuk mengeksekusinya. Ketika putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap, terpidana bahkan telah melarikan diri karena sebelumnya tidak ditahan.

Karena itu, putusan pengadilan yang menyatakan terdakwa bersalah dalam perkara korupsi harus memuat perintah penahanan. Pasal 193 KUHAP perlu diubah dengan mewajibkan kepada hakim untuk memerintahkan terdakwa ditahan apabila terdakwa diputus bersalah.

##### c) Kebijakan Penghukuman (*Sentencing Policy*)

Disparitas penghukuman dalam perkara korupsi seringkali terjadi yang mengakibatkan rasa keadilan masyarakat terusik. Untuk itu diperlukan kebijakan penghukuman (*sentencing policy*), agar terhadap perkara yang sebanding para hakim dapat membuat putusan yang tidak jauh berbeda, tepat, jelas, serasi, dan konsisten dengan tetap menghormati prinsip kebebasan hakim dalam menjatuhkan hukuman. Baik hakim maupun JPU yang melanggar kebijakan penghukuman perlu diberi sanksi yang dipublikasikan, misalnya tidak diperbolehkan memeriksa perkara korupsi untuk beberapa waktu. Diharapkan disparitas penghukuman dapat diatasi dan rasa keadilan pun dapat tercapai dalam memutus suatu perkara.

d) Pembayaran Denda dan Uang Pengganti

Ketentuan pidana denda dalam Pasal 30 KUHP sudah tidak layak diterapkan dalam perkara korupsi, karena hukuman kurungan pengganti denda tidak sebanding/pantas dengan denda yang ditetapkan dalam UU Tipikor. Untuk itu, hukuman pengganti denda perkara tipikor seyogyanya bukan kurungan tetapi perampasan harta dan atau pidana penjara (sebagaimana alternatif bagi pembayaran uang pengganti dalam Pasal 18 ayat (3) UU No. 31 Tahun 1999). Ketentuan yang belum diatur adalah kerangka waktu (*time frame*) bagi jaksa untuk menyetorkan pembayaran denda dan uang pengganti yang telah diterima oleh JPU ke kas negara. Perlu diatur secara tegas kerangka waktu bagi JPU untuk menyetor hasil denda dan uang pengganti ke kas negara.

e) Salinan Putusan

KUHAP tidak mengatur jangka waktu pemberian petikan putusan dan salinan putusan dan hanya menyebutkan petikan surat putusan pengadilan diberikan kepada terdakwa atau penasehat hukum-nya "segera" setelah putusan diucapkan. Dalam praktek salinan putusan seringkali terlambat diberikan oleh pihak pengadilan, padahal salinan putusan sangat diperlukan sebagai bahan untuk menyiapkan memori banding dan kasasi (yang waktunya hanya 14 hari sejak permohonan diajukan). Idealnya, putusan pengadilan telah selesai disiapkan oleh hakim (secara final) sebelum putusan diucapkan dan ditandatangani, setelah sidang ditutup dapat diberikan langsung kepada pihak yang berkepentingan. Hal ini perlu diatur (misalnya dalam Peraturan MA).

f) Pelaksanaan Putusan Pengadilan

Pelaksanaan putusan pengadilan yang diatur dalam Pasal 270 KUHAP perlu diubah dengan menentukan kerangka waktu pelaksanaan putusan pengadilan perkara korupsi yang berlaku untuk semua jenis hukuman.

g) Pengembalian Kerugian Keuangan Negara

*Pertama*, Pasal 28 UU No. 31 Tahun 1999 telah mewajibkan tersangka maupun terdakwa memberikan keterangan tentang harta bendanya maupun harta benda keluarganya. Namun, sanksi bagi tersangka atau terdakwa perlu ditetapkan dan ditegaskan kembali dengan mengkualifisir sebagai delik yang diatur dalam Pasal 21-22 UU No. 31 Tahun 1999 apabila tersangka/terdakwa menolak memberi keterangan atau memberi keterangan yang tidak benar (mengenai harta benda).

*Kedua*, meskipun Pasal 38B ayat (5) UU No. 20 Tahun 2001 belum dilaksanakan, seyogyanya diatur sesi khusus dalam persidangan untuk menelusuri harta kekayaan terdakwa yang telah disita maupun yang belum disita tanpa perlu diminta oleh JPU maupun terdakwa.

*Ketiga*, Pasal 32-34 UU No. 31 Tahun 1999 dan Pasal 38C UU No. 20 Tahun 2001 belum operasional karena belum pernah digunakan oleh JPN, maupun instansi yang dirugikan, untuk melakukan litigasi perdata terhadap tersangka, terdakwa, terpidana maupun ahli waris terpidana. Hambatan utama berkaitan dengan hukum acara perdata umum, bahwa penggugat wajib membuktikan dalil-dalil gugatannya (pembuktian formil). Karena itu, perlu hukum acara perdata khusus dalam UU Antikorupsi dan menerobos pola baku yang ada dalam hukum acara perdata (di antaranya tentang jangka waktu penyelesaian, penerapan beban pembuktian terbalik, pembebasan biaya perkara, tidak ada proses perdamaian, dan kemudahan dalam proses sita jaminan).

*Keempat*, peran serta masyarakat dalam pengembalian kerugian negara perlu mendapat penghargaan yang layak. Ketentuan tentang premi dalam PP No. 71 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi perlu ditinjau kembali. Ketentuan tentang penghargaan bagi peran masyarakat tersebut perlu dimuat dalam UU Antikorupsi dengan premi sebesar 25% dari kerugian negara yang berhasil diselamatkan.



(5)

## SUPERVISI KPK DALAM PEMBERANTASAN KORUPSI

### A. Latar Belakang dan Permasalahan

**UU** Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menugasi KPK untuk melakukan supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi (tipikor). Kewenangan supervisi ini untuk meminimalisasi penyalahgunaan kewenangan polisi dan jaksa dalam pemberantasan korupsi. Menyadari bahwa pemberantasan tipikor sudah dilaksanakan oleh Kepolisian, Kejaksaan dan badan-badan lain maka kewenangan supervisi KPK perlu dilakukan secara berhati-hati, agar tidak tumpang-tindih dengan berbagai instansi tersebut.

Dalam melaksanakan wewenang tersebut, KPK berwenang juga mengambil alih penyidikan atau penuntutan tipikor yang sedang dilakukan oleh Kepolisian atau Kejaksaan. KPK dapat mengambil alih penyidikan atau penuntutan tipikor dengan syarat: laporan masyarakat mengenai tipikor tidak ditindaklanjuti; penanganan tipikor berlarut-larut atau tertunda-tunda tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan; penanganan tipikor ditujukan untuk melindungi pelaku tipikor yang sesungguhnya; penanganan tipikor mengandung unsur korupsi; hambatan penanganan tipikor karena campur tangan dari eksekutif, yudikatif, atau legislatif; atau keadaan lain yang menurut pertimbangan Kepolisian atau Kejaksaan menyulitkan penanganan tipikor secara baik dan bertanggungjawab.

Tampaknya kewenangan supervisi ini belum digunakan dengan maksimal oleh KPK. Pertanyaannya, sejauh mana KPK menggunakan kewenangannya untuk melakukan supervisi di saat supervisi oleh Kepolisian atau Kejaksaan terhadap aparatnya belum maksimal. Meskipun kasus-kasus tersebut tidak ditangani langsung oleh KPK, namun dengan kewenangan yang dimiliki KPK seyogianya KPK dapat mengawasi, meneliti, atau menelaah apakah proses hukum oleh polisi dan jaksa berjalan sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku ataukah menyimpang.

Kunjungan KPK ke berbagai daerah untuk memantau penyelesaian kasus korupsi oleh Kepolisian dan Kejaksaan, belum menampilkan pola yang berkesinambungan. KPK tidak mempunyai *database* yang menyeluruh mengenai penanganan kasus korupsi di berbagai daerah. Dengan demikian sulit bagi KPK untuk memaksimalkan kewenangan

supervisinya. Selain itu, diduga berkembang egoisme Kepolisian dan Kejaksaan, yang semakin mempersulit pelaksanaan supervisi KPK. Keadaan menjadi lebih berat jika kasus-kasus korupsi di berbagai daerah yang tengah ditangani Kepolisian dan Kejaksaan tidak dilaporkan ke KPK.

Supervisi KPK dapat ditelusuri dari beberapa kasus. Dalam kasus yang melibatkan pejabat legislatif di daerah, KPK tidak dapat berbuat banyak ketika penanganan kasusnya hanya menjerat sebagian pelaku atau bahkan terjadi pemerasan oleh aparat penegak hukum terhadap pejabat atau mantan pejabat legislatif yang menjadi tersangka. Ketika dikeluarkan petunjuk kepada jajaran Kejaksaan untuk tidak menggunakan Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 sebagai acuan telah terjadinya perbuatan melawan hukum formil, yang “menonjol” justru inisiatif dari Kejaksaan Agung. Begitu pun dalam kasus penyelewengan kredit Bank Mandiri yang disidik oleh Kejaksaan Agung, peran KPK tidak terlalu maksimal dan lebih banyak terlibat dalam perekaman jalannya persidangan.

Menurut KPK, hingga akhir tahun 2006 KPK telah melakukan supervisi kasus tipikor yang pelakunya melibatkan pejabat legislatif di daerah dan kasus yang menarik perhatian masyarakat. Sementara, KPK mengartikannya sebagai supervisi mengenai teknis hukum dalam penanganan kasus korupsi. Dengan demikian seharusnya KPK mempunyai kemampuan yang luar biasa dalam hal teknis hukum atas kasus-kasus yang tengah disupervisinya.

## **B. Temuan dan Analisis**

Dalam penegakan hukum terhadap tipikor, orang yang mengemban tugas sebagai supervisor, seharusnya mempunyai keterampilan yang baik dalam hal teknis yustisial. Keterampilannya tersebut membuat penyelidikan, penyidikan dan/atau penuntutan berjalan dengan baik pula. Ini pun dapat diberlakukan juga dalam hal supervisor lintas institusi (supervisi eksternal), misalnya orang yang mengemban tugas sebagai supervisor di KPK, melaksanakan tugas supervisinya terhadap aparat di Kepolisian dan/atau Kejaksaan sesuai peraturan perundang-undangan. Jika supervisor dari KPK tersebut mempunyai keterampilan teknis yustisial yang baik, maka secara alami, aparat di Kepolisian dan/atau Kejaksaan memberikan penghargaan kepadanya. Ia akan diakui sebagai seorang supervisor dengan keterampilan yang baik sehingga proses penyelidikan, penyidikan dan/atau penuntutan, dapat berjalan dengan baik pula.

Banyak pihak menyatakan bahwa struktur dan kewenangan yang dimiliki KPK, cukup untuk menunjang tugas yang diamanatkan kepadanya.

Supervisi dan produktivitas kerja mempunyai hubungan yang langsung sebagaimana telah dibahas sebelumnya. Dalam kerangka supervisi oleh KPK, KPK seyogianya mendorong para aparat penegak hukum di Kepolisian dan Kejaksaan. untuk berpartisipasi dalam menentukan suatu keputusan yang berpengaruh terhadap pola kerja mereka sehari-hari. Cara seperti ini akan menstimulasi aparat penegakan hukum di Kepolisian dan Kejaksaan untuk membuat pekerjaan dan lingkungan kerjanya lebih mendukung pemberantasan korupsi.

Pelaksanaan supervisi KPK terhadap Kepolisian dan Kejaksaan diawali dengan melakukan koordinasi antar kelembagaan. Kewenangan KPK dalam melaksanakan tugas koordinasi, dilihat dari aspek manajemen dapat dikatakan sebagai tindakan operasional seorang supervisor terhadap pegawai atau aparat yang disupervisi. Oleh karena itu pelaksanaan supervisi KPK terhadap Kepolisian dan Kejaksaan tidak mungkin dilepaskan dari pelaksanaan tugas koordinasi. Keberhasilan pelaksanaan tugas koordinasi sangat menentukan bagi supervisi yang dilakukan KPK kepada Kepolisian dan Kejaksaan.

Secara normatif, pengaturan kewenangan supervisi KPK tidak menimbulkan benturan antara KPK, Kepolisian dan Kejaksaan. Terlebih lagi, UU KPK telah memberikan isyarat agar tidak terjadi tumpang-tindih di antara ketiganya. Selain itu, KPK tetap berniat membangun jaringan kerjasama yang kuat dan tidak memonopoli tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tipikor.

Sebenarnya banyak hal dapat menjadi bahan KPK dalam menyupervisi Kepolisian dan Kejaksaan, misalnya, apakah ada penanganan perkara yang ditangani Kepolisian dan Kejaksaan sehubungan dengan disclaimernya laporan keuangan pemerintah di tahun 2006, yang mengulang status *disclaimer* tahun 2005 dan 2004. Lebih mendalam, KPK dapat menyupervisi dengan seksama perkara-perkara dugaan korupsi yang berhubungan dengan kerugian negara di bidang perpajakan.

Cukup fantastis bahwa dalam tiga tahun terakhir, 2004-2006, laporan keuangan pemerintah selalu dinyatakan *disclaimer*. Hal ini menunjukkan banyak hal yang harus dibenahi dalam keuangan negara. Pembenahan keuangan negara identik dengan pemberantasan korupsi. Pemberantasan korupsi identik dengan penegakan hukum terhadap tipikor oleh Kepolisian dan Kejaksaan. Hal itu pun berhubungan dengan bagaimana KPK menyupervisi Kepolisian dan Kejaksaan.

Dalam laporan tahunan 2006, KPK menyatakan bahwa dugaan korupsi yang melibatkan legislatif berkaitan dengan penyalahgunaan anggaran telah disupervisi oleh KPK. Dalam Rapat Kerja dengan Komisi III DPR (bidang hukum), 20 Juni 2006, KPK mengungkapkan bahwa dari jumlah seluruh perkara yang telah dilaporkan ke KPK, 11.864 perkara

sudah selesai dikaji dan ditindaklanjuti, sedangkan 794 laporan korupsi lainnya saat ini masih dalam kajian tim KPK.<sup>1</sup>

Bentuk tindak lanjut KPK antara lain mengirim surat kepada instansi atau pihak yang dilaporkan. Selain itu, ada juga yang dimintai tambahan laporan dari pihak pelapor. Setelah lengkap dan dapat ditindaklanjuti ke tingkat yang lebih tinggi maka akan diteruskan. Meski demikian, ada juga laporan yang tidak diteruskan karena memang tidak cukup bukti. Jika tidak cukup bukti, maka KPK tidak akan menindaklanjutinya. Namun laporan seperti apa pun tetap akan diterima KPK, sebagai bahan awal.

Nota Kesepahaman dalam bentuk keputusan bersama antara KPK, Kepolisian dan Kejaksaan sudah cukup baik untuk memaksimalkan kewenangan-kewenangan KPK yang berkaitan dengan supervisi. Namun, sekali lagi, dalam implementasinya ada semacam kecemasan terhadap KPK yang memiliki kewenangan luar biasa dalam memberantas korupsi di negeri ini. Kecemasan itu ialah ternyata pelaksanaan supervisinya terhadap lembaga penegak hukum lain seperti Kepolisian dan Kejaksaan, tidak selancar seperti dibayangkan dan diharapkan.

KPK sendiri menempatkan lembaga penegak hukum lain sebagai counterpart. Hal ini memperlihatkan bahwa KPK sama sekali tidak bermaksud memonopoli tugas dan wewenang penyelidikan, penyidikan dan penuntutan. KPK dimaksudkan sebagai semacam pemicu dan pemberdaya untuk lembaga penegak hukum yang telah ada, sehingga pelaksanaannya dapat berlangsung lebih cepat dan tegas. Sebagai counterpart lembaga penegakan hukum yang sudah ada, yang tidak mengutamakan sebagai *superbody*, lebih dapat menghindari tumpang-tindih antara lembaga penegakan hukum. Hal ini menjadikan KPK lebih dapat diterima di Kepolisian dan Kejaksaan.

Ketidakpercayaan terhadap pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh Kepolisian atau Kejaksaan selanjutnya dapat beralih tugas menjadi kewenangan KPK. Oleh karenanya beban tugas menjadi berat mengingat tugas penyelidikan, penyidikan dan penuntutan, bukan hanya berdasarkan kewenangan pokok KPK, tetapi ditambah dengan pelaksanaan alih tugas penyelidikan dan penyidikan. Dapat terbayangkan beratnya fungsi pemberdayaan Kepolisian dan Kejaksaan, yang justru dilihat dari segi institusinya lebih tua, lebih besar dan lebih lengkap.

Dapat terbayangkan juga beratnya pelaksanaan supervisi yang karena suatu permasalahan dapat berakibat pengambilalihan tugas penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap suatu kasus yang sedang ditangani Kepolisian atau Kejaksaan. Kesulitan dapat dihindari

<sup>1</sup> Posisi tertinggi untuk laporan dugaan korupsi adalah DKI Jakarta dengan 2.412 perkara, disusul Jawa Timur 1.226 kasus, Sumatra Utara 1.118 perkara, Jawa Tengah 810 perkara, Sumatra Selatan 717 perkara, Su-lawesi Selatan 450 perkara, Kalimantan Timur 426 perkara, Kalimantan Barat 255 perkara, dan Bali 153 perkara.

bilamana koordinasi berlangsung lugas, tegas dan di saat yang tepat KPK mampu menempatkan diri sebagai superbody (dalam kerangka supervisi). Berdasarkan prinsip tersebut di atas, dapat terjadi pengalihan tugas yang sebaliknya yaitu dari KPK ke institusi yang telah ada. Hal tersebut telah terjadi dan KPK juga mempertimbangkan hal itu mengingat sumber daya manusia yang ada pada KPK yang masih terbatas.

Supervisi KPK memang penting untuk lebih diperhatikan oleh KPK. Terlebih lagi terdapat kecenderungan adanya ketidakterpaduan dalam pemberantasan korupsi, yaitu dengan munculnya dugaan pengaplingan perkara korupsi. Pengaplingan semacam ini membuktikan bahwa Kepolisian, Kejaksaan dan KPK belum bekerja secara profesional dan independen dalam pemberantasan korupsi. Meskipun ketiga institusi ini seperti berlomba dalam memberantas korupsi namun yang dapat terjadi pengaplingan perkara yang bertujuan melindungi koruptor tertentu.

Terungkap bahwa hambatan bagi KPK dalam supervisi ialah keterbatasan sumber daya manusia atau aparat penegakan hukum yang ada di KPK. Tenaga penegakan hukum di KPK direkrut dari Kepolisian dan Kejaksaan, yang berarti merupakan polisi dan jaksa dengan segala kewenangannya sesuai Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia bagi polisi, dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Hambatan dalam pelaksanaan kewenangan supervisi KPK juga dipengaruhi oleh masih sederhananya pengaturan supervisi yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, khususnya UU KPK. Hal ini misalnya terlihat dalam penjabaran supervisi seperti rumusan pengawasan, penelitian atau penelaahan dalam peraturan tersebut. Selain itu terdapat masalah manajemen internal KPK yang juga memberikan hambatan pada pelaksanaan kewenangan supervisi KPK.

UU KPK hanya menyebutkan kata "pengawasan" sebagai bagian dalam supervisi. Di dalam Pasal 8 ayat (1) undang-undang tersebut disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas supervisi, KPK berwenang melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap instansi atau institusi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan pemberantasan tipikor, dan instansi atau institusi yang dalam melaksanakan pelayanan publik. Tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai rumusan pengawasan tersebut. Dalam bagian penjelasan pun dikatakan bahwa hal itu cukup jelas. Terdapat kemungkinan bahwa pengawasan yang dimaksudkan disesuaikan dengan perkembangan pengertian mengenai pengawasan.

Kemungkinan lain berkaitan dengan Pasal 50 ayat (1) dan ayat (2) undang-undang tersebut yaitu bahwa dalam hal suatu tipikor terjadi dan

KPK belum melakukan penyidikan, sedangkan perkara tersebut telah dilakukan penyidikan oleh kepolisian atau kejaksaan, instansi tersebut wajib memberitahukan kepada KPK paling lambat 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal dimulainya penyidikan. Penyidikan yang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan itu wajib dikoordinasikan secara terus-menerus dengan KPK. Tampak bahwa pengawasan yang dilakukan oleh KPK berpijak pada pemberitahuan oleh Kepolisian atau Kejaksaan mengenai dimulainya penyidikan. Bagaimana pengawasan itu dilakukan, bahkan bagaimana jika tidak dilakukan, tidak dijelaskan lebih lanjut.

Gelar perkara timbul dalam praktik, terutama setelah terbit Nota Kesepahaman antara KPK, Kepolisian dan Kejaksaan.<sup>2</sup> Gelar perkara ini merupakan jawaban terhadap kebutuhan akuntabilitas dalam penyidikan dan penuntutan. Dengan gelar perkara dapat diketahui cara suatu perkara ditangani atau, dalam hal tertentu, faktor penyebab keterlambatan atau bahkan penghentian penanganan perkara. Gelar perkara tepat untuk dimasukkan dalam supervisi KPK karena akan memudahkan KPK dalam menyusun perkiraan tentang hasil akhir yang akan dicapai dan mengambil tindakan korektif sebelum penyidikan atau penuntutan selesai.

Namun gelar perkara tidak diatur di dalam UU No. 30 Tahun 2002. Pembuat undang-undang menyerahkan rincian atau pengaturan lebih lanjut supervisi (dalam hal gelar perkara) sesuai perkembangan keadaan. Dalam praktiknya, gelar perkara tetap dilaksanakan oleh KPK dan tidak merupakan persoalan bagi Kepolisian dan Kejaksaan. Gelar perkara ini terlihat dalam perkara-perkara tertentu seperti perkara PLN yang melibatkan Direktur PLN, Eddi Widiono.

Gelar perkara tidak mengalami hambatan, juga karena sangat besarnya tekanan masyarakat terhadap KPK, Kepolisian dan Kejaksaan dalam pemberantasan korupsi. Dalam perkara-perkara yang menarik perhatian masyarakat luas, ketidakjelasan penanganannya akan membuat masyarakat mudah bereaksi. Dampaknya, KPK, Kepolisian dan Kejaksaan menjadi lebih cepat bergerak dalam menangani perkara-perkara itu.

Meski demikian, pengaturan gelar perkara sebagai bagian dalam supervisi sangat diperlukan, karena hal itu akan menjadikan tahapan-tahapan dalam supervisi menjadi lebih jelas. Selain itu akan memperjelas juga hubungan antara pengawasan, penelitian atau penelaahan, dan juga pengambilalihan perkara. Pengaturan gelar perkara di dalam undang-

<sup>2</sup> Lihat Keputusan Bersama Ketua KPK dan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 07/POLRI - KPK/VII/2005 - Nomor Polisi: Kep/16/VII/2005 tentang Kerjasama antara Komisi Pemberantasan Tindakan Pidana Korupsi dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Rangka Pemberantasan Tindakan Pidana Korupsi, yang ditetapkan pada tanggal 7 Juli 2005, dan Keputusan Bersama Ketua KPK dan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 11/KPK-KEJAGUNG/XII/2005 - Nomor: KEP - 3471A/J.A./12/2005 tentang Kerjasama antara Komisi Pemberantasan Tindakan Pidana Korupsi dengan Kejaksaan Republik Indonesia dalam Rangka Pemberantasan Tindakan Pidana Korupsi, yang ditetapkan pada tanggal 6 Desember 2005.

undang akan mempunyai kekuatan yang lebih mengikat dibandingkan dengan pengaturannya di dalam Nota Kesepahaman.

Dalam UU KPK, rumusan pengambilalihan penyidikan dan penuntutan relatif lebih jelas dibandingkan dengan rumusan mengenai pengawasan, penelitian atau penelaahan, dan juga gelar perkara. Rumusan pengambilalihan penyidikan dan penuntutan diatur di dalam Pasal 8 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 9-10, yang menyebutkan bahwa:

- 1) dalam hal KPK mengambil alih penyidikan atau penuntutan, Kepolisian atau Kejaksaan wajib menyerahkan tersangka dan seluruh berkas perkara beserta alat bukti dan dokumen lain yang diperlukan dalam waktu paling lama 14 hari kerja, terhitung sejak tanggal diterimanya permintaan KPK;
- 2) penyerahan dilakukan dengan membuat dan menandatangani berita acara penyerahan sehingga segala tugas dan kewenangan Kepolisian atau Kejaksaan pada saat penyerahan tersebut beralih kepada KPK;
- 3) pengambilalihan penyidikan dan penuntutan oleh KPK, dengan alasan:
  - a) laporan masyarakat mengenai tindak pidana korupsi tidak ditindaklanjuti;
  - b) proses penanganan tindak pidana korupsi secara berlarut-larut atau tertunda-tunda tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan;
  - c) penanganan tindak pidana korupsi ditujukan untuk melindungi pelaku tindak pidana korupsi yang sesungguhnya;
  - d) penanganan tindak pidana korupsi mengandung unsur korupsi;
  - e) hambatan penanganan tindak pidana korupsi karena campur tangan dari eksekutif, yudikatif, atau legislatif; atau
  - f) keadaan lain yang menurut pertimbangan kepolisian atau kejaksaan, penanganan tindak pidana korupsi sulit dilaksanakan secara baik dan dapat dipertanggungjawabkan;
- 4) dalam hal terdapat alasan tersebut di atas, KPK memberitahukan kepada penyidik atau penuntut umum untuk mengambil alih tindak pidana korupsi yang sedang ditangani.

Terungkap bahwa alasan-alasan yang memungkinkan pengambilalihan perkara korupsi diserahkan kepada KPK. Masyarakat sebagai pelapor mengharapkan akses untuk dapat memberikan penilaian, bahwa perkara-perkara korupsi yang dilaporkannya kepada Kepolisian atau Kejaksaan dapat diambil-alih oleh KPK. Akses itu misalnya dalam bentuk hak untuk menghadiri gelar perkara. Masyarakat yang direpresentasikan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat berpendapat, bahwa seringkali laporan-laporan mengenai dugaan terjadinya korupsi tidak ditindaklanjuti atau tidak jelas penanganannya.

Selain itu, penilaian adanya alasan-alasan yang membuat suatu perkara korupsi diambil-alih, membutuhkan kemauan politik KPK.

Sikap KPK yang menyesuaikan dengan amanat undang-undang untuk memperlakukan institusi yang telah ada sebagai *counterpartner* yang kondusif, sehingga pemberantasan korupsi dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif, seharusnya tidak menghalangi KPK untuk bersikap tegas, dalam saat dan perkara tertentu. Sikap tegas diperlukan sesuai dengan maksud pemberantasan korupsi secara efisien dan efektif.

Pengaturan yang perlu ditegaskan merupakan bahan dalam membenah aturan supervisi KPK. Benahan tersebut dirumuskan dalam beberapa kemungkinan, yang dapat berupa Nota Kesepahaman, undang-undang baru atau perubahan undang-undang. Peraturan Pemerintah tidak menjadi pilihan, mengingat kedudukan KPK sebagai lembaga independen dan tidak berada di bawah Presiden.

Perubahan Nota Kesepahaman antara KPK dengan Kepolisian dan Kejaksaan merupakan salah satu kemungkinan untuk dilakukan. Pertimbangannya, pertama, Nota Kesepahaman lebih mudah dibuat dan mengikat langsung kepada aparatur KPK dengan Kepolisian dan Kejaksaan. Kedua, Nota Kesepahaman lebih bersifat praktis dengan dapat langsung dilaksanakannya tugas-tugas yang sudah ditentukan dalam undang-undang, khususnya UU KPK.

Kemungkinan pembuatan undang-undang baru yang khusus mengatur mengenai supervisi merupakan salah satu kemungkinan. Supervisi mencakup hal-hal yang lebih luas, sehubungan dengan adanya pengawasan, penelitian atau penelaahan dan pengambilalihan suatu perkara tindak pidana korupsi, serta gelar perkara yang timbul dalam praktik supervisi; supervisi menjaga keterpaduan penanganan perkara tipikor agar tetap sesuai hukum dan rasa keadilan masyarakat yang menganggap korupsi sebagai masalah yang luar biasa di Indonesia; dan dengan undang-undang, lebih menjamin independensi KPK dan undang-undang ini merujuk pada UU KPK.

Kemungkinan lainnya ialah perubahan UU KPK, terutama pada ketentuan mengenai supervisi. Perubahan ini dapat sekaligus dilakukan bersamaan dengan perubahan UU KPK berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi, yang membatalkan ketentuan yang mengatur mengenai Pengadilan Tipikor, akan lebih menghemat anggaran dalam hal pembuatan undang-undang, dan lebih menjamin independensi KPK sebagaimana dimaksud dalam UU KPK.

### C. Rekomendasi

Berdasarkan uraian di atas, maka direkomendasikan beberapa hal berikut:

- 1) Implementasi supervisi KPK masih terkendala oleh keterbatasan SDM di KPK. Oleh karena itu diperlukan penambahan SDM. Dari segi kualitas,

seyogianya ada suatu pelatihan bagi aparat penegakan hukum di KPK yang mengemban tugas sebagai supervisor. Pada prinsipnya supervisor dituntut untuk mengerti pelaksanaan fungsional dan keterampilan manajerial. Keterampilan manajerial meliputi keterampilan teknis (*technical skill*), keterampilan konseptual (*conceptual skill*) dan keterampilan kemanusiaan (*human skill*).

Seyogianya KPK mendorong aparat penegakan hukum di Kepolisian dan Kejaksaan untuk berpartisipasi dalam menentukan suatu keputusan sikap pribadi yang berpengaruh terhadap pola kerja mereka sehari-hari. Cara seperti ini akan menstimulasi penegak hukum di Kepolisian dan kejaksaan untuk membuat pekerjaan dan lingkungan kerjanya lebih mendukung pemberantasan korupsi.

- 2) KPK belum mempunyai kemauan politik yang kuat untuk mengoptimalkan kewenangan supervisi terhadap Kepolisian dan Kejaksaan. Perkara-perkara tipikor yang bernilai strategis untuk diselesaikan oleh Kepolisian atau Kejaksaan, masih terkatung-katung dan tidak ada kejelasan. KPK perlu memiliki kemauan politik yang kuat untuk mengoptimalkan supervisi terhadap Kepolisian dan Kejaksaan. Kemauan politik itu ialah mendorong Kepolisian dan Kejaksaan agar segera menyelesaikan perkara tipikor yang bernilai strategis sebagai efek jera bagi pelaku tipikor.
- 3) Perbedaan suasana kerja dan anggaran operasional antara KPK dengan Kepolisian dan Kejaksaan masih merupakan masalah yang sering ditemui di lapangan. Karenanya, KPK harus terus memotivasi Kepolisian dan Kejaksaan untuk terus meningkatkan kinerjanya. Hanya saja, jika dihadapkan pada suatu teori bahwa suatu kebutuhan dalam hirarki yang atas hanya akan terpenuhi apabila hirarki di bawahnya sudah terpenuhi, maka kebutuhan akan suasana yang kondusif untuk mendukung pemberantasan korupsi akan dapat dipenuhi jika masalah kesejahteraan juga terpenuhi. KPK juga harus dapat memikirkan pola motivasi yang tepat kepada Kepolisian dan Kejaksaan agar terus meningkatkan kinerjanya, di tengah sulitnya memenuhi anggaran operasional Kepolisian dan Kejaksaan dalam pemberantasan korupsi.
- 4) Implementasi supervisi KPK terkendala pula oleh kelemahan peraturan. Tidak ada suatu bagian khusus di KPK yang menangani supervisi, masih dirangkap dengan tugas penyidikan dan penuntutan oleh Bagian Penindakan KPK. Untuk itu perlu penugasan khusus yang menghindari perangkap tugas, terutama dalam hal pengawasan, dan penelitian atau penelaahan. Hal ini merupakan tambahan tugas untuk Bagian Penindakan KPK.

- 5) Melihat cukup sederhananya ketentuan mengenai supervisi KPK, maka mekanisme pelaksanaan supervisi KPK ditindaklanjuti dalam bentuk rancangan peraturan yang berisi pelaksanaan kewenangan supervisi KPK. Pengaturan mekanisme pelaksanaan supervisi KPK tersebut dimuat dalam perubahan UU No. 30 Tahun 2002.

## (6) TINDAK LANJUT LAPORAN BPK OLEH DPR DAN PEMBERANTASAN KORUPSI

### A. Latar Belakang dan Permasalahan

Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, akuntabel dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) merupakan prasyarat bagi terwujudnya tujuan bernegara. Demikian pentingnya peran pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara dalam mencapai tujuan bernegara sehingga penyusun UUD 1945 membentuk Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga yang secara konstitusional berkewajiban menyerahkan hasil pemeriksaannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Pemerintah<sup>1</sup> dan aparat penegak hukum.<sup>2</sup>

Pengelolaan keuangan negara dapat diartikan sebagai keseluruhan kegiatan pejabat pengelola Keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban. Sedangkan tanggung jawab keuangan negara adalah kewajiban pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif dan transparan, dengan memperhatikan keadilan dan kepatutan.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengelolaan keuangan negara pada masa Orde Lama maupun Orde Baru masih menggunakan warisan kolonial Hindia Belanda, yang berlaku berdasarkan Aturan Peralihan UUD 1945, yaitu *Indische Comptabiliteitswet* ditetapkan pertama kali pada tahun 1864 dan mulai berlaku pada tahun 1867 (lebih dikenal dengan nama ICW; Stbl. 1925 No. 448). Selanjutnya ICW diubah dan diundangkan dalam Lembaran Negara tahun 1954 No. 6, tahun 1955 Nomor 49, dan terakhir Undang-Undang No. 9 Tahun 1968. Aturan lain adalah *Indische Bedrijvenwet Administratief Beheer* (RAB; Stbl. 1933 No. 381). Sementara dalam pemeriksaan terhadap pertanggung jawaban keuangan negara digunakan *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemene Rekenkamer* (IAR; Stbl. 1933 No. 320). Padahal aturan tersebut

<sup>1</sup> Laporan hasil pemeriksaan BPK diserahkan kepada Pemerintah sebagai bahan untuk ditindaklanjuti.

<sup>2</sup> Laporan hasil pemeriksaan BPK diserahkan kepada aparat penegak hukum bila mengandung dugaan tindak pidana korupsi.

hanya cocok diberlakukan di negeri jajahan karena tidak menuntut penerapan *good governance*. Aturan ini menjadi salah satu penyebab munculnya berbagai bentuk praktek-praktek penyimpangan.

BPK di masa Orde Baru (Orba) berada di bawah kendali pemerintah dalam hal pemilihan anggota, pengaturan organisasi, karyawan, penetapan anggaran, pembatasan Obyek pemeriksaan dan penetapan metodologi pemeriksaan. Laporan hasil pemeriksaan BPK yang akan disampaikan kepada DPR pun dikonsultasikan lebih dahulu dengan Presiden agar tidak mengganggu stabilitas politik. Sementara dari sisi sumber daya manusia (SDM), jumlah personelnnya hanya sepertiga jumlah personel Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP, lembaga pengawas di bawah pemerintah) dengan pendidikan rata-rata tidak sebaik karyawan BPKP dan anggarannya lebih kecil daripada BPKP.<sup>3</sup>

Meskipun tersisa sejumlah persoalan yang belum dapat diatasi, seperti korupsi, reformasi yang bergulir sejak tahun 1998 telah mendorong perubahan di bidang pemeriksaan, pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Perubahan diawali dengan Perubahan Ketiga UUD 1945 (tahun 2001), disusul dengan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan negara, Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara. Perubahan ini berimplikasi bahwa, antara lain, pemeriksaan BPK tidak hanya menyangkut tanggungjawab tapi juga pengelolaan.

Perubahan lain adalah perluasan mitra kerja BPK, tidak hanya DPR sebagai pemegang hak *budget* atas APBN tetapi juga DPRD sebagai pemegang hak budget atas APBD. Perluasan mitra kerja terjadi karena perluasan lingkup pemeriksaan BPK, yaitu APBN dan APBD. Perluasan dimaksud dibarengi pula dengan pembentukan BPK perwakilan di setiap propinsi, yang sejalan dengan semangat otonomi daerah.

Hakekat keberadaan BPK adalah mengoptimalkan fungsi pengawasan DPR atas pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Pasal 23E ayat (2) UUD 1945 mempertegas hakekat tersebut dengan menyatakan bahwa "*Hasil Pemeriksaan Keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kewenangannya*". Perubahan pasal ini memperluas mitra kerja BPK dalam melakukan pengawasan terhadap pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara tidak hanya DPR tetapi juga DPD dan semua DPRD sebagai representasi dari rakyat.

Karena fungsi BPK adalah mendukung fungsi pengawasan DPR atas pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara, dalam rangka

<sup>3</sup> Perbandingan SDM BPK RI dengan BPKP RI pada tahun 2007: Jumlah Pegawai BPK RI sebanyak 2.850 sedangkan BPKP RI 7.600. Jumlah kantor perwakilan BPK RI sebanyak 16 sedangkan BPKP RI 25. Anggaran BPK RI Rp. 273 M sedangkan BPKP RI Rp. 421 M.

mengurangi penyimpangan dan meningkatkan akuntabilitas, maka tindak lanjut DPR menjadi penentu keberartian laporan hasil pemeriksaan BPK. Bila DPR tidak menjalankan fungsi pengawasan keuangan negara dengan sungguh-sungguh, dengan berpedoman pada laporan hasil pemeriksaan BPK, laporan hasil pemeriksaan BPK tidak akan berarti bagi peningkatan akuntabilitas pemerintahan maupun untuk mengurangi penyimpangan dan kerugian keuangan negara.

## **B. Temuan dan Analisis**

Salah satu prasyarat bagi efektivitas kinerja BPK adalah jaminan terhadap kebebasan dan kemandiriannya. Upaya mewujudkan BPK yang bebas dan mandiri mengalami banyak hambatan. Presiden Soekarno pada tanggal 23 Agustus 1965 menetapkan Perpu No. 6 tahun 1964 menjadi UU No. 17 tahun 1965 yang memberikan kekuasaan tertinggi kepada Presiden, sebagai pemimpin besar revolusi, dalam pemeriksaan, pengawasan, dan penelitian atas penguasaan dan pengurusan keuangan negara. Dalam pelaksanaan sehari-harinya kekuasaan tersebut dilakukan atas nama dan untuk Presiden oleh BPK. UU No. 17 tahun 1965 menunjukkan bahwa BPK adalah lembaga negara yang kedudukannya di bawah presiden (*untergeordnet*). Selain itu pimpinan BPK pada masa itu tidak berasal dari pegawai negeri, melainkan berasal dari wakil-wakil partai politik, wakil angkatan bersenjata, wakil organisasi-organisasi massa serta orang-orang yang mempunyai dukungan masyarakat yang terorganisasi, yang kesemuanya ditunjuk oleh Presiden.

Hambatan serupa juga terjadi pada masa Orde Baru. Di era ini, perekrutan jabatan negara dan pemerintahan tidak lepas dari pengaruh Presiden, termasuk perekrutan anggota BPK. Sebelum disampaikan kepada DPR hasil pemeriksaan BPK harus lebih dulu dikonsultasikan kepada Presiden, terutama mengenai hal-hal yang perlu atau tidak untuk disampaikan kepada DPR sehingga tidak mengganggu stabilitas politik. Kontrol Presiden yang sangat kuat terhadap lembaga-lembaga negara, termasuk terhadap BPK, menyebabkan lembaga-lembaga negara lain tidak mampu menjalankan kekuasaannya secara normal sesuai dengan paradigma *checks and balances* antar kekuasaan negara. Pada masa itu lembaga-lembaga negara hanya hadir secara fisik, namun tidak dalam peran dan fungsi. Akibatnya penyelenggaraan pemerintahan berjalan tanpa kontrol, termasuk dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Banyak hal bersifat fiktif, sehingga penyelewengan dan KKN merajalela di negeri ini.

Di era reformasi peluang membangun BPK yang bebas dan mandiri mulai terbuka. Melalui kebebasan dan kemandirian yang dimilikinya BPK dapat mendukung upaya pemberantasan KKN, baik secara preventif maupun represif. Secara preventif BPK diharapkan mampu mendorong

upaya perbaikan sistem pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, sehingga memperkecil peluang penyalahgunaan. Secara represif BPK dapat mendeteksi berbagai tindakan curang dan KKN, untuk selanjutnya diserahkan kepada proses hukum.

BPK memiliki kelebihan dibandingkan dengan aparat penegak hukum. BPK dapat melakukan pemeriksaan untuk mendeteksi berbagai kecurangan secara rutin dan berkala setiap tahun, sedangkan aparat penegak hukum hanya melakukan tindakan penyelidikan maupun penyidikan jika terdapat indikasi tindak pidana. Seharusnya terdapat sinergi antara BPK dan aparat penegak hukum dalam pemberantasan korupsi.

Perkembangan BPK dewasa ini menunjukkan terdapat perubahan ke arah yang lebih baik dalam praktek pemeriksaan, hal ini ditandai dengan, misalnya, tidak ada lagi konsultasi kepada Presiden mengenai laporan hasil pemeriksaan BPK yang akan disampaikan kepada DPR. Anggaran pemeriksaan BPK pun langsung berasal dari APBN, bukan berasal dari lembaga yang diaudit seperti pada masa Orde Baru. Pasal 35 UU BPK telah mengurangi ketergantungan BPK kepada pemerintah dalam hal anggaran karena anggaran BPK dibebankan pada bagian tersendiri dalam APBN, tidak di bawah Departemen Keuangan, dan diajukan langsung kepada DPR.

Selain beberapa kemajuan dalam praktek pemeriksaan, terdapat pula berbagai kelemahan yang terkait dengan transparansi dan akuntabilitas BPK secara kelembagaan. Kebebasan dan kemandirian BPK harus diimbangi pula dengan penciptaan sistem yang transparan dan akuntabel. BPK yang berfungsi mendorong terciptanya pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara secara transparan, akuntabel dan bebas KKN seharusnya memelopori terciptanya sistem yang demikian pada dirinya. Namun tampaknya hal tersebut belum berhasil diwujudkan oleh BPK. Hasil-hasil pemeriksaan BPK belum sepenuhnya terbuka untuk diakses oleh elemen-elemen masyarakat. Padahal ini merupakan bagian penting dari proses demokratisasi dengan meningkatkan keikutsertaan publik dalam mengontrol pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Terkait penataan organisasi, sebagai organisasi fungsional dan bukan struktural, BPK tidak membutuhkan jenjang struktural yang terlalu banyak yaitu dari Kepala Seksi, Sub-Bagian (Eselon IV), Auditor Utama, Sekretaris Jendral/Inspektur Utama (Eselon I). Ada baiknya struktur pelaksana BPK lebih operasional seperti struktur kantor akuntan swasta yang terdiri dari tiga jenjang yaitu Supervisor, Pimpinan Tim dan Auditor.

Penelitian juga menemukan bahwa laporan BPK tentang dugaan tindak pidana korupsi (tipikor) belum menguraikan secara lengkap

unsur-unsur tipikor yang dilanggar, serta alat bukti yang sah dan cukup untuk membuktikan telah terjadinya tipikor, sehingga masih terbuka kemungkinan luas bagi aparat penegak hukum untuk tidak menindaklanjuti laporan hasil pemeriksaan BPK. Padahal tindak lanjut oleh penegak hukum sangat bergantung kepada laporan BPK tersebut.

Jenis pemeriksaan dalam rangka menemukan dugaan tipikor adalah pemeriksaan investigasi, yang tidak dapat dilepaskan dari aspek hukum karena pemeriksaan tersebut dalam rangka mencari unsur tindak pidana. Bukti-bukti yang dikumpulkan harus dilihat kemungkinannya untuk dikonversi sebagai alat bukti yang sah berdasarkan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP). Laporan hasil pemeriksaan BPK seringkali masih merancukan antara perbuatan yang dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran administrasi dengan tipikor. Keduanya memang merupakan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan, tetapi jenis pelanggaran dan sanksinya berbeda.

Temuan selanjutnya menyangkut kewenangan BPK untuk melakukan tuntutan perbendaharaan (kuasi yudisial) terhadap Bendahara yang melakukan perbuatan melanggar hukum, atau karena kelalaiannya, menyebabkan terjadinya kerugian negara/daerah. Pasal 22 ayat (4) UU No. 15 Tahun 2004 mengamanatkan BPK untuk menyusun tata cara penyelesaian ganti kerugian negara/daerah setelah berkonsultasi dengan Pemerintah, namun aturan pelaksanaannya belum kunjung dibuat oleh BPK. Padahal sangat banyak terjadi kerugian negara/daerah dan kewenangan BPK terkait erat dengan tugas dan tanggungjawab bendaharawan.

Temuan lainnya tentang sistem pengawasan keuangan negara yang dibuat berlapis-lapis dan tumpang-tindih. Di bawah Presiden ada BPKP, di setiap departemen ada Irjen, di tingkat daerah ada Inspektorat Jendral Wilayah tingkat Propinsi/Kabupaten/Kotamadya. BPK dan BPKP memiliki kesamaan dan perbedaan sekaligus. Persamaannya bersifat fungsional, yaitu sama-sama auditor eksternal yang independen dari departemen/instansi teraudit. Perbedaannya, BPKP tidak independen terhadap Presiden karena bekerja untuk Presiden, sedangkan BPK merupakan lembaga negara yang mandiri dan bebas dari pengaruh cabang kekuasaan lainnya. Laporan hasil pemeriksaan BPK disampaikan kepada DPR, DPD dan DPRD untuk mendukung fungsi budgeting dan fungsi kontrol lembaga perwakilan.

Setelah rekonstruksi dan revitalisasi kelembagaan negara mulai dijalankan, banyak pihak mempertanyakan kedudukan BPKP. Pemeriksaan BPKP dianggap tumpang-tindih dengan pemeriksaan BPK, karena keduanya berperan sebagai auditor eksternal terhadap departemen/instansi teraudit. Keberadaan BPKP juga dianggap menimbulkan inefisiensi, baik dari aspek pemeriksaan maupun kelembagaan, karena

fungsi BPKP secara eksternal telah dilakukan oleh BPK dan secara internal telah dilakukan oleh Inspektorat Jenderal. Penerapan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal kepada daerah otonom telah mengurangi kewenangan pengawasan oleh pemerintah pusat. BPKP tidak lagi berwenang mengadit keuangan daerah, tetapi kantor perwakilannya telah dibentuk di 25 daerah di Indonesia. BPKP perwakilan hanya dapat mengaudit APBD bila Kepolisian maupun Kejaksaan meminta auditor BPKP mengadit dugaan tipikor.

Ada beberapa konsep yang ditawarkan untuk reformasi sistem pengawasan di Indonesia. *Pertama*, melebur BPKP ke dalam BPK karena BPK sedang dalam proses penguatan secara kelembagaan. *Kedua*, perwakilan BPKP dilebur menjadi BPK perwakilan sebagaimana amanat amandemen UUD 1945 sedangkan BPKP pusat dipertahankan sebagai pembantu Presiden. *Ketiga*, BPKP dipertahankan sebagai auditor internal pemerintah sedangkan Inspektorat Jenderal diadakan.

Menggunakan tolok ukur yang ditetapkan INTOSAI, BPK memenuhi tujuh dari delapan ukuran berikut:

- 1) Kerangka konstitusional/hukum yang tepat dan efektif;
- 2) Kebebasan pimpinan lembaga pemeriksa (serta anggota apabila Lembaga berbentuk kolegial/dewan) dalam melakukan tugasnya, termasuk jaminan masa jabatan dan kebebasan dari tindakan kepolisian;
- 3) Mandat yang cukup luas untuk menentukan jenis audit, entitas dan obyek pemeriksaan serta pendekatan dan metode pemeriksaan;
- 4) Akses pada informasi tanpa hambatan;
- 5) Hak dan kewajiban melaporkan hasil pemeriksaan;
- 6) Kebebasan menentukan sendiri materi laporan dan waktu melaporkan serta kebebasan menerbitkan dan menyebarluaskan laporan-laporan pemeriksaan;
- 7) Otonomi manajerial dan keuangan dan kecukupan sumber daya manusia, sumber daya fisik dan sumber daya keuangan;
- 8) Ada mekanisme yang efektif untuk menindaklanjuti rekomendasi lembaga pemeriksa.

Persyaratan nomor 8 dirasakan sangat kurang memadai, padahal persyaratan ini menjadi penentu bagi peran dan fungsi BPK. Pelaksanaan fungsi pemeriksaan BPK masih mengalami beberapa hambatan, antara lain secara yuridis. Terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang tidak sinkron dengan UU No. 17 Tahun 2003 dan UU No. 15 Tahun 2004.

**Tabel**  
**Peraturan Perundang-undangan yang Menghambat**  
**Pelaksanaan Fungsi Pemeriksaan BPK**

NO	PERATURAN	KETERANGAN
01	UU No. 16 Tahun 2000 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 16 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan	Pasal 34 melarang pejabat pajak untuk memberikan keterangan sehingga pemeriksaan atas dokumen penetapan pajak dan berbagai fasilitas atau keringanannya belum sepenuhnya dapat dilakukan. Revisi UU Perpajakan versi Pemerintah tidak mencakup pasal ini.
02	UU No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	Pasal 36 melarang pejabat pajak dan retribusi daerah untuk memberitahukan kepada pihak lain tentang wajib pajak.
03	UU No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan	Tidak memuat ketentuan tentang kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan.
04	UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan	Pasal 52 menentukan bahwa yayasan yang memperoleh bantuan negara di atas jumlah tertentu diperiksa oleh akuntan publik. BPK tidak diberi kewenangana untuk memeriksa yayasan penerima bantuan dari negara.
05	PP No. 30 Tahun 2003 tentang Perum Perhutani	Kewenangan BPK dalam melak-sanakan pemeriksaan diatur dalam UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN, namun PP No. 30 Tahun 2003 menentukan bahwa perhitungan tahunan Perum Perhutani disampaikan kepada BPKP untuk diperiksa. Kewenangan BPK tidak diatur dalam PP ini.
06	UU No. 8 tahun 1985 tentang Pasar Modal	Pasal 68 jo Pasal 64 mentukan bahwa hanya akuntan yang memperoleh izin Menteri Keuangan dan terdaftar di Bapepam yang diperbolehkan memeriksa emiten. BPK tidak diberi kewenangan untuk melakukan pemeriksaan.

Peraturan perundang-undangan di atas bertentangan dengan Pasal 3 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2004 yang mengatur bahwa pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara meliputi seluruh keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU No. 17 Tahun 2003. Terkait dengan pajak, misalnya, BPK belum memiliki akses sepenuhnya untuk mengaudit penerimaan pajak, karena Pasal 34 UU No. 16 Tahun 2000 memproteksi petugas pajak untuk menjaga kerahasiaan wajib pajak dari siapapun, termasuk BPK, kecuali atas ijin Menteri Keuangan. Karena itu, dalam beberapa tahun ini BPK selalu menyatakan *opini disclaimer* terhadap laporan keuangan Pemerintah.

Hambatan lainnya terkait dengan keterbatasan SDM, baik kuantitas maupun kualitas, serta sarana dan prasarana. Pasal 23 UUD 1945 mengamanatkan pembentukan kantor perwakilan BPK di setiap provinsi. Dewasa ini baru terbentuk 16 kantor perwakilan dan sebagian kantor tersebut merupakan pinjaman dari Pemerintah Daerah setempat.

Dalam hal tindak lanjut laporan hasil pemeriksaan BPK oleh DPR, penelitian ini menemukan beberapa hal penting lain. *Pertama*, mekanisme tindak lanjut laporan hasil pemeriksaan BPK yang telah diatur dalam Pasal 166-167 Tata Tertib DPR RI belum terlaksana secara sistematis. Laporan Hasil Pemeriksaan BPK yang telah disampaikan dalam Rapat Paripurna DPR, dan didistribusikan kepada setiap Komisi, tidak selalu dilanjutkan dengan rapat konsultasi antara BPK dengan Komisi untuk mengklarifikasi dan/atau mendalami laporan hasil pemeriksaan BPK. Rapat Kerja dan Rapat Dengar Pendapat antara Komisi dengan departemen/kementerian mitra-kerjanya tidak selalu mengagendakan pembahasan tentang tindak lanjut laporan hasil pemeriksaan BPK oleh departemen/kementerian. Rapat Dengar Pendapat dan Rapat Kerja tentang laporan hasil pemeriksaan BPK lebih banyak dilakukan bila laporan hasil pemeriksaan BPK telah menjadi sorotan publik, terutama melalui media massa.

*Kedua*, distribusi laporan hasil pemeriksaan BPK dari pimpinan DPR kepada para anggota DPR tidak menyajikan laporan BPK secara lengkap, melainkan hanya ringkasan, sehingga kecil kemungkinan para anggota DPR memahami laporan BPK secara mendalam. Para anggota DPR juga belum dilengkapi dengan staf ahli di bidang keuangan negara yang mampu mendukung anggota DPR dalam memahami laporan hasil pemeriksaan BPK dengan baik. Tidak semua anggota DPR berlatarbelakang keilmuan dan/atau pengalaman di bidang keuangan. Agenda kegiatan DPR yang demikian padat semakin memperkecil kemungkinan anggota DPR memiliki waktu yang cukup untuk memahami laporan hasil pemeriksaan BPK.

*Ketiga*, pimpinan DPR belum pernah memiliki kesimpulan yang jelas tentang hasil pemeriksaan BPK. Belum pernah diketahui sikap

DPR secara kelembagaan terhadap laporan hasil pemeriksaan BPK yang mengandung dugaan tindak pidana korupsi atau yang mengandung pelanggaran administrasi. Karena itu tindak lanjut terhadap hasil pemeriksaan BPK baik juga masih bersifat sumir (tidak jelas). DPR belum pernah melaporkan dugaan tipikor kepada aparat penegak hukum atau pelanggaran administrasi kepada atasan di instansi yang disebut dalam laporan BPK.

*Keempat*, tampaknya para anggota DPR belum menempatkan fungsi anggaran (*budgeting*) dan fungsi pengawasan (*control*) sebagai fungsi utama. Selain masalah *political will*, Tata Tertib DPR yang mengatur tindak lanjut laporan hasil pemeriksaan BPK oleh DPR perlu ditinjau ulang efektivitasnya. Pengambilan kesimpulan DPR untuk menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK berada di tangan pimpinan fraksi, sebagai representasi partai politik dan pimpinan DPR. Hal ini membuka peluang bagi masuknya pertimbangan politik dalam mengambil kesimpulan tentang tindak lanjut laporan BPK, dengan risiko bahwa kepentingan bangsa akan terabaikan. Mekanisme pengambilan kesimpulan demikian juga mengabaikan keberadaan Komisi yang memiliki fungsi pengawasan spesifik terhadap unsur-unsur pemerintahan (mitra kerja Komisi).

Kelima, Tatib DPR belum mengatur tentang mekanisme untuk mengevaluasi ketaatan pemerintah terhadap rekomendasi BPK secara berkala yang telah dibahas di DPR, maupun upaya untuk memberikan sanksi bila rekomendasi tersebut tidak dilaksanakan oleh pemerintah, Secara umum BPK masih menghadapi sejumlah kendala sebagai berikut:

- 1) Aspek yuridis. BPK belum sepenuhnya leluasa mengaudit seluruh keuangan negara seperti diamanatkan dalam UU No. 15 tahun 2004 karena masih terbentur peraturan perundang-undangan.
- 2) Masalah hubungan antarlembaga. Pemerintah belum mengambil keputusan tegas terhadap keberadaan BPKP yang menyebabkan tumpang-tindih pemeriksaan dengan BPK.
- 3) Organisasi BPK. Sebagai pioner dalam membangun keuangan negara, BPK belum sepenuhnya mengedepankan prinsip-prinsip *good governance* dalam kelembagaannya yaitu transparansi dan akuntabilitas. Struktur kelembagaannya belum menunjukkan sebagai birokrasi yang “ramping struktur dan kaya fungsi”.
- 4) Masalah pelaksanaan fungsi. Audit BPK belum sepenuhnya memenuhi kualifikasi untuk digunakan dalam proses hukum.
- 5) Tindak lanjut oleh DPR. Mekanisme tindak lanjut laporan hasil pemeriksaan BPK yang diatur dalam Pasal 166-167 Tata Tertib DPR RI belum terlaksana secara sistematis.

### C. Rekomendasi

- 1) Audit Investigasi untuk mengungkap dugaan tindak pidana korupsi tidak dapat hanya dilihat dari perspektif akuntansi, namun harus dilihat pula dari perspektif hukum. Perlu dikaji apakah bukti-bukti yang didapatkan oleh auditor dapat dikonversi menjadi alat bukti yang sah menurut KUHAP. Untuk itu perlu dibuat standar audit investigasi yang mengakomodasi aspek hukum.
- 2) BPK perlu segera membangun sistem informasi untuk mewujudkan kelembagaan yang transparan dan akuntabel.
- 3) Mengingat potensi kerugian negara dan daerah dalam setiap pertanggungjawaban keuangan negara sangat tinggi, maka BPK perlu segera menata dan menyiapkan mekanisme tuntutan perbendaharaan yang dapat secara efektif mengembalikan kerugian negara/daerah.
- 4) BPK, DPR dan Pemerintah perlu membuat kesepakatan untuk memenuhi kebutuhan SDM dan sumber daya fisik secara berkala, untuk memenuhi amanat konstitusi maupun peraturan perundang-undangan.
- 5) Stuktur organisasi BPK perlu ditata kembali ke arah organisasi profesional, bukan birokratis, sebagaimana lembaga fungsional dan profesional semacam universitas atau lembaga penelitian.
- 6) Pemerintah perlu segera mengambil keputusan tentang keberadaan BPKP terutama terhadap BPKP Perwakilan yang tidak lagi berwenang memeriksa keuangan daerah.
- 7) DPR perlu segera mengevaluasi dan mengambil inisiatif untuk mengubah berbagai peraturan perundang-undangan yang membatasi kewenangan BPK dalam melaksanakan pemeriksaan.
- 8) Tata Tertib DPR mengenai tindak lanjut laporan hasil pemeriksaan BPK perlu direvisi, dengan menyerahkan kewenangan menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK kepada setiap Komisi; tidak diserahkan kepada Pimpinan Fraksi dan Pimpinan DPR.
- 9) Tata Tertib DPR perlu membuat mekanisme evaluasi ketaatan setiap departemen/kementerian dalam menindaklanjuti laporan pemeriksaan BPK, yang dilakukan secara berkala.
- 10) Pimpinan DPR perlu memantau pelaksanaan Tata Tertib DPR oleh setiap perangkat DPR.
- 11) Penyajian laporan hasil pemeriksaan BPK kepada DPR perlu dibuat secara ringkas dan mudah dipahami, namun laporan hasil pemeriksaan secara lengkap juga harus diserahkan kepada para anggota DPR.

(7)

## PENGGUNAAN HUKUM PERDATA UNTUK MEMULIHKAN KERUGIAN NEGARA AKIBAT KORUPSI

### A. Latar Belakang dan Permasalahan

Salah satu unsur dalam tindak pidana korupsi (tipikor) ialah kerugian keuangan negara. Menurut Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana diubah dengan Undang-undang No. 20 Tahun 2001, kerugian keuangan negara harus dikembalikan oleh pelaku korupsi. Penyelesaian kasus dengan menggunakan instrumen hukum perdata dalam perkara korupsi merupakan salah satu cara untuk mengembalikan kerugian negara, selain melalui mekanisme hukum pidana.

Upaya pengembalian kerugian negara juga menjadi salah satu tujuan Konvensi Perserikatan Bangsa-bangsa Menentang Korupsi 2003 (*United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) 2003) yang telah menjadi Undang-undang No. 7 Tahun 2006, tanggal 18 April 2006. Dalam hubungan ini, terbuka pintu antara negara-negara peserta konvensi untuk bekerjasama dalam rangka pengembalian kerugian keuangan negara (*asset recovery*).

Dalam konvensi tersebut (Pasal 2 ayat d), kekayaan diberi arti sebagai setiap jenis aset, apakah yang berwujud atau yang tidak berwujud, yang bergerak atau yang tidak bergerak, yang (nyata) (berwujud) atau yang tidak (nyata) (berwujud) dan dokumen-dokumen hukum atau instrumen-instrumen yang membuktikan hak atas, atau kepentingan (yang melekat) (pada) aset-aset itu. Sedangkan hasil kejahatan korupsi diberi arti setiap kekayaan yang berasal dari, atau diperoleh, secara langsung atau tidak langsung, dari pelaksanaan korupsi (Pasal 2 ayat e).

Konvensi tersebut juga memuat kewajiban pelaku korupsi untuk mengembalikan kerugian negara, yang di dalam Pasal 18 ayat (1b) UU Tipikor dikenal dengan pembayaran uang pengganti, termasuk pendapatan atau keuntungan lainnya yang didapat dari hasil tipikor.<sup>1</sup> Karena itu, terhadap terpidana perkara korupsi dapat dilakukan gugatan

<sup>1</sup> Pasal 31 ayat (6) UNCAC menyebutkan: "Pendapatan atau keuntungan lainnya yang didapat (\*) dari hasil-hasil tindak pidana itu, (\*\*) dari kekayaan ke dalam mana hasil-hasil tindak pidana itu telah diubah atau dikonversi, atau (\*\*\*) dari kekayaan dengan mana hasil-hasil tindak pidana tersebut telah bercampur baur, juga akan dapat dikenakan tindakan-tindakan tersebut dalam pasal ini, dengan cara yang sama dan untuk jumlah yang sama dengan hasil-hasil tindak pidana."

perdata.<sup>2</sup>

Undang-undang No.31 Tahun 1999 (Pasal 32-34) dan Undang-undang No. 20 Tahun 2001 (Pasal 38C) dengan tegas menyatakan kemungkinan penggunaan instrumen hukum perdata dalam memulihkan kerugian negara akibat korupsi, meskipun prosesnya tidak menggunakan hukum acara perdata yang khusus. Mekanisme pengembalian kerugian negara melalui instrumen hukum perdata berbeda dengan mekanisme pengembalian kerugian negara bila menggunakan instrumen hukum pidana (perampasan harta-benda).

Menurut UU Tipikor, mekanisme pengembalian kerugian- an keuangan negara melalui instrumen hukum pidana dilakukan sebagai berikut.

- 1) Melalui putusan pengadilan yang menyatakan barang bukti, yang merupakan aset terpidana, dirampas untuk negara (Pasal 18 ayat (1) huruf a).
- 2) Melalui pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta-benda yang diperoleh dari tipikor (Pasal 18 ayat (1) huruf b),
- 3) Jika terpidana tidak mampu membayar uang pengganti tersebut, maka paling lama dalam waktu 1 bulan sesudah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, harta-bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut (Pasal 18 ayat (2)).
- 4) Dalam hal terpidana tidak mempunyai harta-benda cukup untuk membayar uang pengganti, maka dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya sesuai dengan ketentuan dalam UU Tipikor dan lamanya pidana tersebut sudah ditentukan dalam putusan pengadilan (Pasal 18 ayat (3)).

Pengembalian kerugian keuangan negara dengan instrumen perdata ditempuh melalui gugatan perdata, yang diatur dalam hukum acara perdata (HIR), dengan mekanisme sebagai berikut.

<sup>2</sup> Ibid., Pasal 35 jo Pasal 53 ayat a dan b, menyebutkan:

Pasal 35 : Setiap Negara Peserta wajib mengambil tindakan-tindakan yang mungkin diperlukan, sesuai dengan prinsip-prinsip hukum nasional yang berlaku di negaranya, untuk memastikan bahwa badan-badan atau orang-orang yang menderita kerugian sebagai akibat dari suatu perbuatan korupsi mempunyai hak untuk mengajukan tuntutan hukum terhadap pihak yang bertanggung jawab atas kerugian itu agar mendapat kompensasi.

Pasal 53: Setiap Negara Peserta wajib, sesuai dengan hukum nasionalnya:

- (a) Mengambil tindakan-tindakan yang mungkin diperlukan untuk mengizinkan Negara Peserta yang lain untuk memprakarsai gugatan perdata di pengadilan-pengadilannya untuk menegakkan hak atas atau kepemilikan atas kekayaan yang diperoleh melalui perbuatan kejahatan yang ditetapkan berdasarkan Konvensi ini;
- (b) Mengambil tindakan-tindakan yang mungkin diperlukan untuk mengizinkan pengadilan-pengadilannya memerintahkan orang-orang yang telah melakukan kejahatan-kejahatan yang ditetapkan berdasarkan Konvensi ini untuk membayar kompensasi atau ganti rugi kepada Negara Peserta yang lain yang telah dirugikan oleh kejahatan-kejahatan tersebut.

- 1) Bila penyidik menangani kasus yang secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, tetapi tidak terdapat cukup bukti untuk membuktikan unsur-unsur pidana korupsi, maka penyidik menghentikan penyidikan yang dilakukan. Dalam hal ini penyidik menyerahkan berkas perkara hasil penyidikannya kepada Jaksa Pengacara Negara (JPN) atau kepada instansi yang dirugikan, untuk dilakukan gugatan perdata terhadap bekas tersangka yang telah merugikan keuangan negara tersebut (Pasal 32 ayat (1) UU Tipikor).
- 2) Hakim dapat menjatuhkan putusan bebas dalam perkara korupsi, meskipun secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, karena unsur-unsur pidana korupsi tidak terpenuhi. Dalam hal ini, penuntut umum menyerahkan putusan hakim kepada JPN atau kepada instansi yang dirugikan, untuk melakukan gugatan perdata terhadap bekas terdakwa yang telah merugikan keuangan negara (Pasal 32 ayat (2) UU Tipikor).
- 3) Dalam penyidikan perkara korupsi ada kemungkinan tersangka meninggal dunia, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara. Penyidikan terpaksa dihentikan dan penyidik menyerahkan berkas hasil penyidikannya kepada JPN atau kepada instansi yang dirugikan, untuk melakukan gugatan perdata terhadap ahli waris tersangka (Pasal 33 UU Tipikor).
- 4) Bila terdakwa meninggal dunia pada saat dilakukan pemeriksaan di sidang pengadilan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penuntut umum menyerahkan salinan berkas berita acara sidang kepada JPN atau kepada instansi yang dirugikan untuk melakukan gugatan perdata terhadap ahli waris terdakwa (Pasal 34 UU Tipikor).
- 5) Ada kemungkinan setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap, diketahui masih terdapat harta-benda milik terpidana korupsi yang belum dikenakan perampasan (sedangkan di sidang pengadilan terdakwa tidak dapat membuktikan harta-benda tersebut diperoleh bukan karena korupsi), maka negara dapat melakukan gugatan perdata terhadap terpidana dan atau ahli warisnya (Pasal 38C UU Tipikor).

Berdasarkan pemaparan di atas, instrumen hukum perdata dalam rangka pengembalian kerugian keuangan negara dapat dilakukan ketika:

- 1) Penghentian proses penyidikan atau penuntutan perkara pidana dengan dikeluarkannya Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) atau Surat Keputusan Penghentian Penuntutan (SKPP) oleh jaksa.
- 2) Proses pidana telah selesai, yaitu adanya putusan pidana dan pidana tambahan maupun putusan bebas.

Dengan demikian, bila JPN atau instansi yang dirugikan melakukan litigasi perkara perdata untuk mengembalikan kerugian negara, maka

perkara perdata tersebut ditangani oleh Pengadilan Negeri dan berlaku hukum acara perdata biasa, tanpa kekhususan, meskipun perkara perdata tersebut terkait dengan tindak pidana korupsi.

Selain perbedaan mekanisme, terdapat perbedaan lainnya antara instrumen hukum pidana dengan instrumen hukum perdata, antara lain:<sup>3</sup>

- 1) Prinsip dalam hukum pidana adalah pembebanan yang bersifat retributif atau penghukuman, karena hukum pidana terdiri dari norma-norma yang berisi keharusan dan larangan yang oleh pembentuk Undang-undang telah dikaitkan dengan suatu sanksi berupa penghukuman, sedangkan dalam hukum perdata pembebanan yang bersifat restitutif atau pemulihan karena hukum perdata adalah kaidah hukum yang menentukan dan mengatur hak dan kewajiban perdata;
- 2) Hukum pidana dimaksudkan untuk melindungi kepentingan umum, sedangkan hukum perdata dimaksudkan untuk melindungi kepentingan privat/para pihak (penggugat dan tergugat);
- 3) Para pihak dalam hukum pidana tidak setara, sedangkan dalam hukum perdata setara;
- 4) Hukum acara pidana mengatur bagaimana negara harus bertindak dalam penyelesaian perkara pidana, batas kewenangan masing-masing serta perlindungan terhadap hak-hak tersangka, sedangkan hukum acara perdata mengatur bagaimana melaksanakan hak-hak dan kewajiban-kewajiban perdata sebagaimana diatur dalam hukum perdata materiil;
- 5) Dalam hukum pidana berlaku asas legalitas (Pasal 1 ayat (1) KUHPidana), sedangkan dalam hukum perdata berlaku asas "siapa yang mendalilkan dia yang membuktikan" (Pasal 1865 KUHPerdata).<sup>4</sup>

Dapat diperkirakan, bila ketentuan-ketentuan dalam Pasal 32-34 dan 38C UU Tipikor digunakan sebagai dasar pemulihan kerugian negara akibat korupsi maka potensial dapat menimbulkan kendala-kendala sebagai berikut.

- 1) Peralihan dari ranah hukum pidana ke ranah hukum perdata dalam pengembalian kerugian keuangan negara tidak mudah dilakukan.
- 2) Pemahaman dan pengertian tentang kerugian keuangan negara sampai saat ini masih menimbulkan perdebatan.

<sup>3</sup> Untuk lebih jelas lihat: Jan Rimmelink, Hukum Pidana, Komentar Atas Pasal-pasal Terpenting dari KUHP Belanda dan Padanannya Dalam KUHP Indonesia, (Jakarta: Gramedia, 2003); P.A.F.Lumintang, Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1997); Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktik, (Bandung: Mandar Maju, 2002).

<sup>4</sup> Pasal 1865 KUHPerdata: Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak, atau, guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.

- 3) Sulitnya mengartikan Pasal 32 ayat (1) UU Tipikor.<sup>5</sup>
- 4) Ada perbedaan rumusan antara ketentuan yang saling berkaitan dalam Pasal 32 ayat (1), Pasal 33<sup>6</sup>, dan Pasal 34<sup>7</sup> dengan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor.
- 5) Rumusan Pasal 32 ayat (2) UU Tipikor menimbulkan perdebatan karena dimungkinkan pengajuan gugatan perdata setelah putusan (pidana) bebas.
- 6) Rumusan “gugatan perdata terhadap ahli waris” tersangka, terdakwa atau terpidana dalam Pasal 33-24 dan 38C UU Tipikor berhimpitan dengan persoalan hak-hak asasi manusia.
- 7) Pasal 38C UU Tipikor<sup>8</sup> menimbulkan masalah, terkait dengan kemungkinan gugatan perdata terhadap terpidana, bahkan ahli warisnya, berdasarkan “diduga atau patut diduga” bahwa harta-benda yang bersangkutan berasal dari tindak pidana korupsi, setelah ada putusan yang telah berkekuatan hukum tetap.
- 8) Ketidadaan Hukum Acara Perdata Khusus dalam Tindak Pidana Korupsi.

Dalam UU Tipikor dibuka kemungkinan beban pembuktian terbalik (Pasal 37), yaitu terdakwa wajib membuktikan bahwa harta-benda miliknya diperoleh bukan karena korupsi. Dalam hal terdakwa tidak dapat membuktikan tentang kekayaan yang tidak seimbang dengan penghasilannya atau sumber penambahan kekayaannya, maka keterangan digunakan untuk memperkuat alat bukti yang sudah ada bahwa terdakwa telah melakukan tindak pidana korupsi.<sup>9</sup> Beban pembuktian pada

<sup>5</sup> Pasal 32 ayat (1) Undang-undang Tipikor: Dalam hal penyidik menemukan dan berpendapat bahwa satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan.

<sup>6</sup> Pasal 33 Undang-undang Tipikor: Dalam hal tersangka meninggal dunia pada saat dilakukan penyidikan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli warisnya.

<sup>7</sup> Pasal 33 Undang-undang Tipikor: Dalam hal tersangka meninggal dunia pada saat dilakukan penyidikan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli warisnya.

<sup>8</sup> Pasal 38C Undang-undang Tipikor: Apabila setelah putusan pengadilan telah memperoleh kekuatan hukum tetap, diketahui masih terdapat harta benda milik terpidana yang diduga atau patut diduga juga berasal dari tindak pidana korupsi yang belum dikenakan perampasan untuk negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 B ayat (2), maka negara dapat melakukan gugatan perdata terhadap terpidana dan atau ahli warisnya.

<sup>9</sup> Pasal 37A Undang-undang No. 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi:

- (1) Terdakwa wajib memberikan keterangan tentang seluruh harta bendanya dan harta benda istri atau suami, anak, dan harta benda setiap orang atau korporasi yang diduga mempunyai hubungan dengan perkara yang didakwakan.
- (2) Dalam hal terdakwa tidak dapat membuktikan tentang kekayaan yang tidak seimbang

terdakwa ini disebut “beban pembuktian terbalik terbatas”.<sup>10</sup>

## B. Temuan dan Analisis

Beberapa kendala yang telah disebutkan di atas mengakibatkan Pasal 32-34 dan 38C UU Tipikor “belum operasional” dalam arti belum didayagunakan oleh penegak hukum. Komisi Hukum Nasional menemukan bahwa dalam kenyataannya, belum pernah ada penyerahan berkas perkara dari penyidik kepada JPN atau dari jaksa penuntut umum kepada JPN; belum ada kasus konkret serta terdapatnya hal-hal yang bersifat *grey area* yang potensial dapat menimbulkan berbagai penafsiran seperti tentang: perbuatan melawan hukum, keuangan negara, penilaian kerugian keuangan negara, baik di kalangan aparat penegak hukum maupun instansi yang berwenang dalam melakukan penilaian kerugian keuangan negara; begitu pula mengenai kata “dapat menimbulkan kerugian keuangan negara” (Pasal 2-3 UU Tipikor), rumusan “tidak terdapat cukup bukti” dan tentang ahli waris sebagai pihak tergugat. Kesemua ini menimbulkan kesulitan dalam proses pembuktian di persidangan.

Ketentuan mengenai beban pembuktian terbalik dalam UU Tipikor juga menimbulkan kesulitan, mengingat berlakunya asas yang mengutamakan kebenaran formil. Selain itu, dalam hukum acara perdata biasa, beban pembuktian merupakan kewajiban penggugat, yaitu JPN atau instansi yang dirugikan. Penggugat/JPN wajib membuktikan, antara lain: (a) bahwa secara nyata telah ada kerugian keuangan negara; (b) kerugian keuangan negara sebagai akibat atau berkaitan dengan perbuatan tersangka, terdakwa, atau terpidana; (c) ada harta-benda milik tersangka, terdakwa atau terpidana yang dapat digunakan untuk pengembalian kerugian keuangan negara.

Selain itu, dilihat dari waktu penyelesaian menurut hukum acara perdata biasa, litigasi perkara perdata di pengadilan dapat berlangsung berlarut-larut dan sulit diperkirakan berapa lama akan selesai. Hal ini berbeda dengan litigasi perkara korupsi yang memperoleh prioritas dan dibatasi waktu penyelesaiannya di pengadilan. Banyak waktu, tenaga dan biaya yang harus disediakan oleh JPN atau instansi yang dirugikan untuk menuntaskan proses litigasi sejak di Pengadilan Negeri hingga

dengan penghasilannya atau sumber penambahan kekayaannya, maka keterangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) digunakan untuk memperkuat alat bukti yang sudah ada bahwa terdakwa telah melakukan tindak pidana korupsi.

(3) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) merupakan tindak pidana atau perkara pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, dan Pasal 16 Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pasal 5 sampai dengan 12 Undang-undang ini, sehingga penuntut umum tetap berkewajiban untuk membuktikan dakwaannya.

<sup>10</sup> Pasal 37 Undang-undang Tipikor: (1) Terdakwa mempunyai hak untuk membuktikan bahwa ia tidak melakukan tindak pidana korupsi; (2) Dalam hal terdakwa dapat membuktikan bahwa ia tidak melakukan tindak pidana korupsi, maka pembuktian tersebut dipergunakan oleh Pengadilan sebagai dasar untuk menyatakan dakwaan tidak terbukti.

kasasi dan peninjauan kembali di Mahkamah Agung. Peluang proses perdamaian dalam hukum acara perdata, yang *notabene* adalah negosiasi, kemungkinan besar dapat membuka peluang terjadinya korupsi.

Permasalahan lain ialah perbedaan asas dalam hukum pidana dan perdata. Hukum acara pidana mencari kebenaran materiil, hukum acara perdata mengutamakan kebenaran formil. Hal ini akan mempersulit JPN atau instansi yang dirugikan sebagai penggugat dalam upaya mengembalikan kerugian negara, karena harta yang diduga milik pelaku korupsi secara formil dapat dibuktikan milik orang lain sehingga harapan untuk menyita harta tersebut dapat kandas.

Kedudukan yang sama antara para pihak yang berperkara (penggugat dan tergugat) dalam proses litigasi perdata di pengadilan menimbulkan masalah, karena ada lembaga rekonvensi. Kedudukan penggugat asal dapat menjadi tergugat dalam rekonvensi, dan sebaliknya tergugat asal dapat menjadi penggugat dalam rekonvensi. Melalui mekanisme ini JPN atau instansi yang dirugikan (penggugat asal) dapat kalah sebagai tergugat rekonvensi, bahkan tidak menutup kemungkinan harus membayar kerugian kepada penggugat rekonvensi (tergugat asal) yang *notabene* adalah bekas tersangka, terdakwa atau terpidana/ahli warisnya dalam perkara korupsi.

Dalam litigasi perkara perdata juga dikenal lembaga intervensi dan *derden verzet* (perlawanan pihak ketiga) yang akan menambah beban penggugat, karena bertambahnya pihak-pihak yang berperkara yang semuanya harus ditanggapi oleh penggugat.

Permasalahan-permasalahan tersebut menjadikan instrumen hukum perdata yang dimaksud oleh UU Tipikor belum dapat diterapkan.

### C. Rekomendasi

Untuk menerapkan instrumen hukum perdata sebagaimana dimaksud oleh UU Tipikor, perlu dipertimbangkan upaya-upaya sebagai berikut.

- 1) Mengingat rumusan Pasal 32, 33, dan 34 UU Tipikor No. 3 Tahun 1999 dan Pasal 38C UU Tipikor No. 20 Tahun 2001 mengundang berbagai pendapat dan penafsiran, maka perlu meninjau kembali pemahaman tentang pengertian keuangan negara dan kerugian keuangan negara yang termuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan antara lain Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Undang-undang No. 49 Prp Tahun 1990 tentang PUPN, PP No. 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara dan Daerah, serta Undang-undang No. 31 Tahun 1999 jo Undang-undang No. 20 Tahun 2001

- tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, untuk menyatukan pemahaman dalam rangka kepastian hukum.
- 2) Mengingat hukum acara perdata yang berlaku (HIR) tidak sepenuhnya dapat mendukung penggunaan instrumen hukum perdata dalam pengembalian kerugian negara, maka diperlukan hukum acara perdata khusus yang memadai dan efisien, yang memuat antara lain: adanya pengadilan khusus dengan hakim ad hoc, jangka waktu penyelesaian perkara, beban pembuktian terbalik, pembebasan biaya perkara, tidak adanya proses perdamaian, proses litigasi bagi tersangka/terdakwa/terpidana yang meninggal dunia, kemudahan dalam proses sita jaminan dan sebagainya. Hukum acara perdata khusus tetap diperlukan jika perkara korupsi tetap ditangani oleh pengadilan umum.
  - 3) Dalam upaya untuk mengembalikan kerugian keuangan negara, perlu mencari pengalaman dari negara-negara lain, khususnya negara peserta uncac tentang upaya pengembalian kerugian keuangan negara dan mengadopsi praktik-praktik yang telah memberikan hasil optimal.
  - 4) Mengingat Indonesia telah meratifikasi UNCAC maka perlu memberikan informasi kepada semua negara peserta konvensi tentang adanya penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan eksekusi putusan pengadilan pidana dalam perkara korupsi yang terjadi di Indonesia. Usaha ini dilakukan khususnya untuk memperoleh informasi tentang hasil korupsi dan kekayaan dari pelaku yang disimpan di luar negeri
  - 5) Dalam konteks pemberantasan korupsi secara global, perlu dibentuk Unit Intelijen Keuangandan mengadakan kerjasama unilateral, bilateral, maupun kasuistis dengan negara peserta konvensi tersebut, dalam rangka pengembalian kerugian keuangan negara. Hal ini mengingat di dalam kasus-kasus korupsi tidak mudah untuk memperoleh informasi tentang hasil tindak pidana korupsi dan kekayaan pelaku yang selanjutnya dilakukan penyitaan dan perampasan guna pengembalian kerugian keuangan negara. Hal ini sejalan dengan rekomendasi Konvensi PBB untuk membentuk Unit Intelijen Keuangan (*Financial Intelligence Unit*)<sup>11</sup> yang bertugas mengumpulkan informasi dan melacak hasil korupsi dan kekayaan pelaku, sejak tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan sampai dengan proses litigasi selesai dan putusan pengadilan telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Tanpa

---

<sup>11</sup> Pasal 58 Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Korupsi 2003, menyebutkan: Negara-negara Peserta wajib bekerjasama satu dengan yang lainnya untuk mencegah dan memerangi pengiriman perolehan-perolehan kejahatan yang ditetapkan sesuai dengan Konvensi ini dan untuk mengembangkan cara-cara dan sarana-sarana untuk memperoleh kembali perolehan-perolehan tersebut, dan untuk tujuan itu, wajib mempertimbangkan pembentukan suatu unit intelijen keuangan yang bertanggungjawab untuk menerima, menganalisa dan menyebarkan kepada otoritas-otoritas yang berwenang laporan-laporan dari transaksi-transaksi keuangan yang mencurigakan.

Unit Intelijen Keuangan yang mumpuni, dapat diperkirakan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara, baik melalui instrumen hukum pidana maupun hukum perdata tidak akan memperoleh hasil yang optimal.

- 6) Untuk mengupayakan kembalinya kerugian keuangan negara, perlu adanya ketentuan baru sebagai tindak pidana korupsi yang berdiri sendiri (delik baru), semacam delik “penadahan” (*heling*) yang diatur dalam Pasal 480 KUHP. Delik baru tersebut antara lain memuat larangan menerima, menyimpan, menyembunyikan, memperoleh keuntungan dan sebagainya, dari hasil perbuatan korupsi, serta mewajibkan semua pihak yang terkait atau mengetahui tentang hal tersebut agar melaporkan kepada yang berwajib.
- 7) Perlu memberdayakan peran serta masyarakat secara nyata untuk mengumpulkan informasi dan melacak hasil tindak pidana korupsi dan kekayaan pelaku korupsi dengan membuka akses dan publikasi yang memadai serta memberikan penghargaan dan premi sebagaimana telah diatur di dalam Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2000 tentang Tata Cara Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- 8) Mengingat penyelesaian perkara tindak pidana korupsi juga mencakup asset recovery dan agar pemberantasan korupsi memperoleh hasil yang optimal, maka perlu ada perubahan judul dari UU Tipikor menjadi “Undang-undang Anti Korupsi” yang di dalamnya mengatur tentang mekanisme baik pidana maupun perdata. Untuk mekanisme perdata menggunakan Pasal 1365 KUHPerdata mengenai perbuatan melawan hukum. Kedua mekanisme tersebut, pidana maupun perdata bisa berjalan bersamaan atau tuntutan pidana terlebih dahulu dan setelah ada putusan pidana baru mengajukan gugatan ganti rugi secara perdata.



(8)

## PENANGANAN TINDAK PIDANA PENCUCIAN UANG

### A. Latar Belakang dan Permasalahan

Seiring laju perkembangan pembangunan di Indonesia berkembang pula bentuk-bentuk kejahatan di masyarakat, terutama kejahatan ekonomi dan keuangan. Dari waktu ke waktu kejahatan ekonomi dan keuangan terus berkembang, baik kualitas maupun kuantitas kejahatannya. Menghadapi berbagai *white collar crime*, *organized crime* dan *transnational crime*, sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) Indonesia sering tidak berdaya.

Salah satu kejahatan yang menjadi sorotan masyarakat nasional maupun internasional adalah pencucian uang (*money laundering*). Pelaku pencucian uang dapat menyembunyikan asal-usul harta kekayaan yang berasal dari kejahatan, kemudian menikmati dan menggunakan hasil kejahatan secara bebas seolah-olah tampak sebagai hasil kegiatan yang “halal” (*legal*). Dengan keberhasilan “mencuci” hasil kejahatan maka tingkat kejahatan semakin meningkat dan sulit ditanggulangi, karena pencucian uang berkaitan dengan kejahatan asal (*predicate crime*). Pencucian uang merupakan *white collar crime* dan *organized crime*.

Pencucian uang mempengaruhi tumbuh dan berkembangnya berbagai tindak pidana pemicu *money laundering* seperti korupsi, perdagangan gelap narkoba, bahkan terorisme. Pemberantasan pencucian uang dipandang sebagai suatu strategi untuk memberantas korupsi, yaitu dengan menghancurkan atau menghalangi pelaku untuk dapat menikmati hasil korupsi tersebut. Perdagangan gelap dan penggunaan secara *illegal* narkoba dan obat-obatan berbahaya di Indonesia sudah sangat mengkhawatirkan. Jumlah perputaran uang dalam aktivitas perdagangan gelap narkoba di Indonesia ternyata mencapai jumlah yang sangat fantastis, hampir Rp.300,- triliun (sedikit di bawah APBN yaitu Rp.315,- triliun). Sering terjadi pula dalam pencucian untuk terorisme, bahwa uang asalnya adalah legal namun tujuan transfer uang legal ini disamarkan karena untuk membiayai terorisme. Kegiatan seperti ini juga dikatakan sebagai pencucian uang dalam proses terbalik.

Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) sangat berperan dalam penanganan tindak pidana tersebut. Tetapi hal ini memerlukan perangkat hukum pendukung, termasuk kerjasama antara PPATK dengan pihak Kepolisian dan Kejaksaan maupun kerjasama internasional. Bagaimana kondisi semua ini, hambatan-hambatan apa yang muncul dan ke mana perbaikan perlu dilakukan?

## **B. Temuan dan Analisis**

### **1) Peraturan Perundang-undangan**

Pencucian uang merupakan tindak pidana dan diatur dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2003. Pencucian uang merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan terhadap uang yang berasal dari kejahatan dengan maksud untuk disembunyikan atau disamarkan asal-usulnya sehingga dapat dikeluarkan sebagai uang halal.

Pemberantasan tindak pidana pencucian uang tidak dapat dilepaskan dari kejahatan asal (*predicate crime*) karena pemberantasan tindak pidana pencucian uang adalah mengejar harta hasil kejahatan. Upaya demikian dilakukan dengan alasan mengejar pelakunya relatif lebih sulit dan berisiko, sedangkan mengejar hasil dari kejahatan lebih mudah. Pada sisi lain, hasil kejahatan merupakan darah yang menghidupi tindak pidana itu sendiri, sehingga apabila hasil kejahatan ini dikejar dan disita untuk negara maka akan mengurangi tindak kejahatan itu sendiri.

Aturan hukum yang mengatur tentang upaya pencegahan dan penanganan hasil kejahatan dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) yaitu sebelum dan sesudah diundangkannya Undang-undang Nomor 15 Tahun 2002.

#### **a) Pengaturan sebelum lahirnya UU No. 15 Tahun 2002**

Beberapa peraturan yang terkait secara tidak langsung dengan pencegahan tindak pidana pencucian uang, antara lain:

##### **Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)**

Sebenarnya KUHP tidak secara tegas mengatur mengenai perbuatan pencucian uang, namun dalam Pasal 480-481 diatur mengenai penadahan hasil kejahatan. Kedua pasal ini telah mencakup perbuatan pencucian uang tetapi sangat minim apabila digunakan sebagai dasar hukum untuk menindak pelaku pencucian uang.

##### **Undang-undang yang berkaitan dengan Psikotropika**

Undang-undang tentang psikotropika bertujuan untuk memberantas dan mencegah terjadinya peredaran gelap psikotropika. Peraturan-peraturan ini mencakup persyaratan dan tata cara ekspor dan impor, peredaran serta penyaluran psikotropika agar tidak digunakan sebagai sarana kegiatan pencucian uang.

##### **Undang-undang yang berkaitan dengan narkotika**

Peraturan-peraturan mengenai narkotika dibutuhkan untuk bidang kesehatan, tetapi sekaligus untuk mencegah dan memberantas bahaya peredaran gelap dan penyalahgunaannya. Secara garis besar hal ini terkait dengan: a) kekayaan dan kepemilikan; b) pembuktian kekayaan

dan kepemilikan. c) hasil tindak kejahatan.

### **Undang-undang Perbankan**

Pasal 29 Ayat (2) UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (diubah dengan UU No. 10 Tahun 1998) mewajibkan bank untuk menerapkan prinsip kehati-hatian. Tujuannya agar bank selalu dalam keadaan sehat, menjalankan usahanya dengan baik dan benar, memenuhi ketentuan dan norma-norma hukum yang berlaku dalam dunia perbankan. Meskipun undang-undang ini belum mengatur secara khusus mengenai money laundering, namun prinsip ini dapat menjadi pedoman bank dalam penanganan pencucian uang.

Pasal 31 ayat (1) UU No. 23 Tahun 1999 (Bank Indonesia) juga menyebutkan bahwa Bank Indonesia dapat memerintakan bank untuk menghentikan sementara sebagian atau seluruh kegiatan transaksi tertentu apabila menurut penilaian Bank Indonesia terhadap suatu transaksi patut diduga merupakan tindak pidana di bidang perbankan, termasuk apabila ada indikasi pencucian uang. Penjelasan ketentuan ini menyebutkan, yang dimaksud dengan transaksi tertentu adalah antara lain transaksi dalam jumlah besar yang diduga berasal dari kegiatan yang melanggar hukum.

### **Peraturan-peraturan Bank Indonesia**

Bank Indonesia banyak mengeluarkan peraturan yang secara langsung atau tidak langsung dapat mencegah, mengurangi, atau memberantas kegiatan pencucian uang secara administrasi, yaitu:

- Surat Keputusan Direksi BI No. 30/271/Kep/DIR tentang Perubahan Surat Keputusan Direksi BI No. 30/191A/KEP/DIR tentang Pengeluaran atau Pemasukan Mata Uang Rupiah Dari atau Ke Dalam Wilayah Republik Indonesia.
- Surat Keputusan Direksi BI No. 32/50/KEP/DIR tentang Persyaratan dan Tata Cara Pembelian Saham Bank Umum.
- Peraturan BI No. 2/27/PBI/2000 tentang Bank Umum.
- Peraturan BI No. 1/6/PBI/1999 Tentang Penugasan Direktur Kepatuhan dan Penetapan Standar Pelaksanaan Fungsi Audit Intern Bank Umum.
- Peraturan BI No. 1/9/PBI/199 tentang Pemantauan Kegiatan Lalu-Lintas Devisa Bank dan Lembaga Keuangan Non-Bank Beserta Peraturan Pelaksanaannya SE No. 1/9/DSM Tentang Pelaporan Kegiatan Lalu-lintas Devisa oleh Bank. Berdasarkan peraturan ini bank wajib melaporkan data atau keterangan yang meliputi, antara lain: Laporan transaksi, yaitu laporan mengenai transaksi yang mempengaruhi posisi aset dan kewajiban finansial luar negeri bank pelapor. Untuk transaksi di atas US\$ 10.000 atau ekuivalennya wajib dilaporkan secara terinci yang mencakup keterangan mengenai

pelaku dan hubungan keuangan antar pelaku transaksi serta tujuan transaksi. Laporan posisi, yaitu laporan mengenai posisi aset dan kewajiban finansial luar negeri bank pelapor yang mencakup seluruh tagihan dan kewajiban kepada bukan penduduk baik yang berada di dalam negeri maupun luar negeri.

- Surat Edaran BI No. 2/10/DASP tentang Tata Usaha Penarikan Cek atau Bilyet Giro Kosong. Surat Edaran ini diatur tata cara dan persyaratan pembukaan rekening. calon pemilik rekening yang akan membuka rekening harus mengajukan permohonan tertulis kepada bank dengan melampirkan data yang sekurang-kurangnya meliputi tanda bukti diri (KTP, SIM atau paspor), NPWP bagi nasabah yang diwajibkan mendaftarkan diri sebagaimana dimaksud dalam Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 947/KMK.04/1983, akte pendirian atau anggaran dasar bagi perusahaan yang bentuk hukumnya diatur dalam KUHD dan atau Undang-undang, atau peraturan pemerintah lainnya. Calon pemilik tidak tercantum dalam daftar ditam yang masih berlaku. Bank melakukan penelitian kelengkapan identitas calon pemilik rekening.
- Peraturan BI No. 3/PBI/2001 tentang Pembatasan Transaksi Rupiah dan Pemberian Kredit Valuta Asing oleh Bank. Dalam ketentuan ini diatur larangan dan pembatasan transaksi-transaksi tertentu oleh bank terhadap WNA, badan hukum asing lainnya, WNI yang memiliki status penduduk tetap negara lain dan tidak berdomisili di Indonesia, perwakilan negara asing dan lembaga internasional di Indonesia, kantor bank atau badan hukum Indonesia di luar negeri. Ketentuan ini sekurang-kurangnya dapat menjadi sarana yang kondusif untuk mencegah terjadinya transaksi yang berkaitan dengan pencucian uang.
- Peraturan BI No.2/23/PBI/2000 tentang Penelitian Kemampuan dan Kepatuhan.
- Peraturan BI No. 3/X/2001 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (*Know Your Customer Principles*). Peraturan tanggal 18 Juni 2001 ini disusun dalam rangka mengisi kekosongan peraturan, selama Rancangan UU Anti-Pencucian Uang masih dibahas DPR. Inti peraturan ini adalah kewajiban bank untuk mewajibkan nasabah memberikan identitas mereka ketika memulai hubungan bisnis (terutama ketika membuka rekening atau fasilitas *safe deposit*) dan melaporkan setiap transaksi yang mencurigakan ke BI.
- Peraturan BI No. 3/3/PBI/2001 tentang Larangan Mengenai Transaksi dan Penyediaan Valuta Asing oleh Bank. Peraturan ini melarang bank untuk melakukan transaksi valuta asing dengan rupiah dan orang yang akan melakukan transaksi seperti itu hanya boleh melakukan

transaksi dengan batas maksimum US\$ 3.000.000 atau yang senilai untuk transaksi pertama kalinya.

### **Undang-undang tentang Lalu-lintas Devisa dan Sistem Nilai tukar**

Kegiatan pencucian uang dapat dilakukan melalui pergerakan dana dalam transaksi internasional. Undang-undang ini secara tidak langsung memberikan landasan untuk memantau kegiatan tersebut. Pasal 3 ayat (2) UU No. 24 Tahun 1999 menentukan: "Setiap penduduk wajib memberikan keterangan dan data mengenai kegiatan lalu-lintas devisa yang dilakukannya, secara langsung ataupun melalui pihak lain yang ditetapkan oleh Bank Indonesia." Keterangan dan data yang diminta antara lain meliputi nilai dan jenis transaksi, tujuan atau maksud transaksi, pelaku transaksi, dan negara tujuan atau asal pelaku transaksi.

### **b) Pengaturan sesudah lahirnya UU No. 15 Tahun 2002**

Terdapat perbedaan penafsiran tentang unsur yang terdapat dalam tindak pidana pencucian uang. Perdebatan yang muncul adalah masalah ketentuan "*patut diduga merupakan hasil tindak pidana*". Perdebatan ini berkaitan juga dengan perlu tidaknya *predicate crime* dibuktikan terlebih dahulu. Dikaitkan dengan teori hukum pidana yang berlaku, maka tindak pidana pencucian uang merupakan model dari *pro parte dolus, pro parte culpos* (setengah sengaja setengah alpa). Ini dapat ditemukan dalam hal penadahan (Pasal 480 KUHP), bahwa "memperoleh ... dan seterusnya" harus dilakukan dengan sengaja meskipun pelaku tidak perlu mengetahui asal-usul benda yang diperoleh dari kejahatan (Jan Rimmelink, 2003: hlm. 165). Dalam delik ini cukuplah bila pelaku mungkin dapat menyangka (mengira, mencurigai) bahwa barang tersebut berasal dari "hasil kejahatan" atau bukan barang yang didapat secara sah.

Beberapa kendala lain juga menyebabkan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang belum berjalan secara optimal, antara lain:

- Terbatasnya pihak-pihak wajib lapor yang ditentukan dalam UU No. 15 Tahun 2002. Undang-undang hanya menentukan penyedia jasa keuangan/perbankan sebagai wajib lapor. Pada sisi lain, keberadaan kalangan profesi maupun penyedia jasa dan barang juga berpotensi mengetahui terjadinya atau menduga terjadinya tindak pidana pencucian uang;
- Tugas dan kewenangan PPATK yang diberikan undang-undang belum maksimal untuk dapat mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang.
- Sosialisasi UU No. 15 Tahun 2002 masih terbatas pada pimpinan-

- pimpinan instansi terkait, belum menjangkau petugas yang terlibat langsung dalam penanganan tindak pidana pencucian uang.
- Penanganan pencucian uang juga terkait dengan aturan lain seperti UU tentang Bantuan Hukum Timbal Balik, UU tentang Pengesahan Konvensi Anti Korupsi, UU tentang Advokat, UU tentang Perlindungan Saksi dan lain-lain.

## 2) Peran PPATK

Kewenangan PPATK dalam menangani pencucian uang dianggap kurang memadai. Kekuranga sangat terasa apabila dikaitkan dengan upaya pengembalian uang negara atau mencegah aliran dana melalui sistem perbankan moderen: 1) PPATK hanya berperan di belakang layar sebagai intelijen keuangan (*finance intelligence*) yang menerima laporan dari masyarakat dan Penyedia Jasa Keuangan (PJK) atau melalui forensic accounting yang akan diserahkan kepada Polisi dan Jaksa; 2) PPATK tidak dapat melakukan upaya pencegahan aliran dana yang diduga sebagai hasil kejahatan; dan 3) hasil analisis PPATK tidak dapat dijadikan bukti permulaan yang cukup sehingga perlu penyelidikan ulang yang menyeluruh oleh Kepolisian.

Selain faktor di atas, pemberantasan pencucian uang di daerah juga semakin nampak kelemahannya karena lemahnya pemahaman aparat penegak hukum dan hakim tentang UU No. 15 Tahun 2002. Selain itu, tindak pidana mirip dengan ketentuan KUHP Pasal 340 tentang penggelapan dan memanfaatkan hasil kejahatan. Karena keterbatasan kemampuan penyidikan terhadap tindak pidana pencucian uang, polisi lebih banyak menggunakan KUHP untuk menjerat pelaku. Faktor lainnya adalah SDM yang lemah, aparat penegak hukum di daerah hanya menjerat *predicate crime*.

## 3) Kejasama antar lembaga penegak hukum

Kerjasama antar lembaga dalam negeri mutlak diperlukan dalam memberantas tindak pidana pencucian uang. Kerjasama dilakukan dalam bentuk pertemuan rutin aparat penegak hukum, pertukaran informasi, sosialisasi serta penyelenggaraan bersama pelatihan mengenai pencegahan dan pemberantasan pencucian uang. Kerjasama PPATK dengan instansi terkait di Indonesia dituangkan dalam bentuk penandatanganan Nota Kesepahaman (MoU). Isi kesepakatan antara lain mencakup pertukaran informasi, bantuan dalam melakukan analisis, penunjukkan pegawai penghubung (*liaison officer*), sosialisasi UU TPPU dan peraturan perundang-undangan terkait, serta pendidikan dan pelatihan.

Di dalam pelaksanaan kordinasi terutama di bidang pertukaran informasi, PPATK harus benar-benar dapat secara profesional memberikan

informasi yang tepat, baik atas permintaan instansi terkait maupun tanpa diminta, karena informasi tersebut diketahui bermanfaat dalam rangka penegakan hukum. Namun koordinasi tersebut dirasakan sangat kurang, karena masih ada instansi maupun lembaga nonpemerintahan yang belum berkordinasi dengan PPATK. Diharapkan PPATK mampu menyusun MoU yang tepat-guna dengan lembaga-lembaga tersebut.

#### 4) Kerjasama Internasional

Setelah diundangkannya Undang-undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik Dalam Masalah Pidana, kerja sama internasional mendapatkan jalan lebih luas. Undang-undang tersebut mengatur prosedur *Mutual Assistance Request* (MAR) dan pembagian hasil tindak pidana yang disita kepada negara yang membantu (Pasal 57). Pembagian asset ini akan membuka peluang besar keberhasilan mengejar barang bukti dan hasil tindak pidana yang berada di luar negeri, tetapi besarnya pembagian belum ditentukan dalam bentuk peraturan.

Saat ini terdapat tiga kategori perjanjian Bantuan Timbal Balik Dalam Masalah Pidana (*Mutual Legal Assistance in Criminal Matters*, MLA): 1) Bilateral, dengan Australia, China, Amerika Serikat, Korea Selatan; 2) MLA Regional Asia Tenggara, 3) MLA jalur diplomatik, dengan Malaysia.

### C. Rekomendasi

- 1) Memerangi maraknya praktik pencucian uang saat ini tidaklah cukup hanya mengandalkan aparat penegak hukum yang ada. Jenis kejahatan ini sangat sulit dilacak dengan cara-cara yang konvensional, karena merupakan kejahatan canggih di bidang keuangan. Diperlukan suatu pendekatan lain dengan membentuk suatu “rezim anti pencucian uang” dengan peran sentral PPATK. Dalam hal ini, PPATK menjadi sarana untuk mengatasi kesulitan dalam memberantas kejahatan, terutama mengejar pelakunya, dengan cara melacak arus uang atau hasil kejahatannya. Tetapi kelemahan wewenang PPATK, yang telah diuraikan, harus dtanggulangi.
- 2) PPATK perlu diberi kewenangan untuk melakukan penyelidikan. Selanjutnya, sejalan dengan peningkatan kewenangan PPATK sebagai penyelidik maka laporan yang dihasilkan PPATK juga tidak sebatas laporan dan analisis tetapi merupakan laporan yang lengkap sebagai bukti awal terjadinya tindak pidana pencucian uang. Selain itu, penambahan kewenangan tersebut perlu diimbangi dengan peningkatan struktur kelembagaan baik dari segi profesionalisme SDM-nya maupun fasilitas dan prasarana.
- 3) Dalam pelaksanaan, telah dibentuk Komite Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang. Akan tetapi, tidak seperti Tim Pemberantasan

Tindak Pidana Korupsi (Tintas Tipikor) yang bergaung dan bekerja cukup efektif, Komite Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang yang diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan (Menko Polkam) belum bekerja secara maksimal. Seharusnya Komite ini dapat menjadi tim yang mensupervisi dan terus memonitoring bagaimana pelaksanaan penegakan hukum di bidang pencucian uang serta memberikan masukan kepada Presiden upaya-upaya yang seharusnya dilakukan untuk mengoptimalkan penanganan tindak pidana pencucian uang. Komite ini juga dapat menjadi jembatan dari berbagai hambatan di lapangan yaitu kurangnya sinergi antara PPATK dan aparat penegak hukum lainnya dalam menangani tindak pidana pencucian uang.

- 4) Dalam penanganan perkara tindak pidana pencucian uang muncul beberapa fakta; a) hasil analisis PPATK hanya merupakan laporan intelijen dan tidak mempunyai kekuatan sebagai bukti permulaan yang cukup, b) hasil analisis PPATK sebagai bahan yang akan disampaikan kepada pihak penyidik tidak mendukung bagi aparat penyidik dalam proses penyelidikan/penyidikan TPPU, c) dari kedua hal tersebut maka kepolisian melakukan penyelidikan ulang seperti tindak pidana lain untuk mendapat bukti dan saksi, d) sejak penyerahan laporan, PPATK kurang terlibat secara aktif dalam mengawal proses penanganan tindak pidana pencucian uang, e) perlindungan saksi dan pelapor ditengarai kurang optimal sesuai dengan amanat Pasal 15, Pasal 39-43 UU No. 15 Tahun 2002, dan f) kehadiran PPATK sebagai saksi ahli menimbulkan dilema dalam penegakkan hukum, apabila melihat kewenangan PPATK sesuai Pasal 26-27 UU No. 15 Tahun 2002. Sementara dalam tahap penuntutan dan persidangan PPATK dijadikan sebagai saksi ahli, dan bentuk dakwaan tindak pidana pencucian uang bersifat kasuistis. Oleh karena itu diperlukan beberapa hal;
  - a) perlu ada ketegasan tentang kedudukan dan peran PPATK dalam mengawal proses penanganan tindak pidana pencucian uang,
  - b) PPATK seharusnya tidak dijadikan sebagai saksi ahli. Dengan demikian Surat Edaran Jaksa Agung yang dapat memposisikan PPATK sebagai saksi ahli harus dicabut untuk menghindari dilematis dalam penegakan hukum,
  - c) Direvisi kembali Surat Edaran Jaksa Agung No. B-689/E/EJP/12/2004 Tentang Pola Penanganan, Penyelesaian Perkara TPPU untuk menghindari perbedaan format dalam membuat surat dakwaan secara kasuistis (tidak ada lagi dakwaan alternatif) dan menghindari keterlibatan PPATK sebagai saksi ahli didalam persidangan demi objektifitas kesaksian ahli.
- 5) Dalam hal kerjasama Internasional Kerjasama, mutlak diperlukan untuk memperoleh alat bukti dan *asset* yang merupakan hasil tindak

pidana. Cakupan kerjasama internasional menurut ketentuan Pasal 44 A ayat (1) UU No. 15 Tahun 2002 meliputi:

- a) Pengambilan barang bukti dan pernyataan seseorang, termasuk pelaksanaan surat rogatori;
  - b) Pemberian barang bukti berupa dokumen dan catatan lain;
  - c) Identifikasi dan lokasi keberadaan seseorang;
  - d) Pelaksanaan permintaan untuk pencarian barang bukti dan penyitaan;
  - e) Upaya untuk melakukan pencarian, pembekuan, dan penyitaan hasil kejahatan;
  - f) Mengusahakan persetujuan orang-orang yang bersedia memberikan kesaksian atau membantu penyidikan di negara peminta;
  - g) Bantuan lain yang sesuai dengan tujuan pemberian kerjasama timbal-balik yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- 6) Untuk mempermudah perolehan alat bukti dan pengembalian aset dari negara lain, Indonesia perlu memperluas perjanjian Bantuan Timbal Balik Dalam Masalah Pidana (*Mutual Legal Assistance in Criminal Matters*) dengan negara lain, sekaligus diikuti peraturan tentang pembagian *asset* dengan negara lain.





**BAGIAN  
KETIGA:**

**AKUNTABILITAS LEMBAGA  
PENEGAK HUKUM  
DAN ADVOKAT**



(9)

## PENYALAHGUNAAN WEWENANG POLISI DAN JAKSA DALAM PERADILAN PIDANA

### A. Latar Belakang dan Permasalahan

Salah satu fungsi undang-undang acara pidana adalah membatasi kekuasaan negara dalam melaksanakan hukum pidana materiil dan menindak warga masyarakat yang terlibat dalam proses peradilan pidana. Hukum acara pidana melindungi para tersangka dan terdakwa terhadap tindakan aparat penegak hukum dan pengadilan yang melanggarnya. Tetapi sering lupa diungkapkan, bahwa hukum yang sama memberikan pula kewenangan tertentu kepada negara, melalui aparat penegak hukumnya, untuk melakukan tindakan-tindakan yang dapat melanggar hak asasi warganya.

Pengalaman penegakan hukum pidana di bawah HIR (*Het Herzienne Indonesische Reglement*), baik di masa kolonial maupun pasca-kemerdekaan, memberikan pelajaran penting bahwa hukum acara pidana sangat rentan menjadi alat negara untuk menindas warga negara. Padahal secara konseptual keberadaan negara bertujuan menjamin hak-hak warga negara. Dalam praktek, dengan kekuasaan yang dimiliki negara aparat penegak hukum seringkali berlaku arogan dan merasa diri lebih berkuasa dari rakyat dan menjadikan warga negara sebagai obyek pelampiasan arogansinya.

Watak kekuasaan semacam ini dilegitimasi oleh hukum formil (hukum acara pidana) yang lebih banyak memberikan hak dan otoritas kepada aparat penegak hukum untuk melakukan tindakan yang hakekatnya mengurangi hak asasi warga negara, tanpa memberikan hak yang cukup kepada warga negara untuk menggugat atau mengajukan keberatan terhadap tindakan negara tersebut melalui proses hukum yang adil dan fair.

Sejumlah pengalaman menakutkan pernah terjadi pada saat berlakunya HIR, bahkan sebagiannya tetap terjadi di bawah KUHAP (Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981). Tercatat praktek pemberangusan hak asasi warga negara di masa HIR, antara lain penangkapan yang berkepanjangan tanpa akhir. Ada yang bertahun-tahun mendekam dalam tahanan, tapi orang dan berkas perkaranya tak pernah kunjung sampai di pengadilan. Atau berkas perkaranya sudah bertahun-tahun dilimpahkan ke pengadilan, namun perkaranya dibiarkan tanpa disidangkan dan terdakwa sudah

kurus-kering mendekam sekian tahun di balik tembok tahanan. Sering dilakukan penangkapan atau penahanan tanpa surat perintah maupun penjelasan kejahatan yang disangkakan dan didakwakan.

Kehadiran KUHAP sesungguhnya untuk menghapus segala tindakan yang bertentangan dengan hak asasi manusia yang dilakukan oleh aparat negara, yang sebetulnya berkewajiban menjamin dan melindungi hak asasi manusia. Oleh karena itu semangat yang dijunjung tinggi dalam pembentukan KUHAP adalah menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia agar ditempatkan sebagai manusia utuh dengan segala kehormatan dan hak asasi yang melekat dalam diri setiap manusia.

Selama kurang lebih 26 (dua puluh enam) tahun, KUHAP belum mampu mewujudkan semangat dan cita-citanya sendiri.

Masih banyak praktek penindasan hak asasi warga negara oleh aparat penegak hukum. Kerasan dan penyiksaan dalam penyidikan maupun penuntutan tetap berlangsung, bahkan dianggap sebagai metode yang telah membudaya, meskipun telah ada perubahan sistem KUHAP yaitu tidak meghendaki pengakuan terdakwa sebagai alat bukti; KUHAP secara implisit juga mencoba memberikan perlindungan untuk menghindari perlakuan kasar, kekerasan dan penyiksaan.

Belakangan muncul suatu gejala yang sangat merusak tatanan penegakan hukum yaitu mafia peradilan. Kondisi ini dilegitimasi dengan ketentuan KUHAP yang banyak memberikan diskresi kepada aparat penegak hukum, yang pada prakteknya banyak digunakan sebagai alat negosiasi untuk mendapatkan imbalan material. Diperparah pula dengan lemahnya sistem pengawasan terhadap lembaga penegak hukum dan ketidakmampuan negara membiayai penegakan hukum secara memadai, berbagai faktor tersebut sangat memperburuk citra penegakan hukum di mata masyarakat. Akhirnya hukum menampilkan diri bukan sebagai tempat mendapatkan keadilan, tapi tempat mempertaruhkan uang untuk membeli keadilan.

Upaya meminimalisir penyalahgunaan wewenang sampai saat ini masih dalam proses pemikiran, salah satunya dengan koreksi terhadap KUHAP. Sebagai kontribusi bagi revisi KUHAP maupun memperbaiki peraturan teknis penyidikan dan penuntutan, kajian ini mengidentifikasi bentuk-bentuk penyalahgunaan wewenang dalam penyidikan oleh polisi dan penuntutan oleh jaksa dalam proses pradilan pdana, mengkaji faktor-faktor penyebabnya dan merekomendasikan upaya meminimalisir penyalahgunaan wewenang dimaksud.

## **B. Temuan dan Analisis**

Berdasarkan data yang diperoleh, ditemukan beberapa bentuk penyalahgunaan wewenang dalam penyidikan dan penuntutan sebagai berikut :

## 1) Tingkat Penyelidikan dan Penyidikan

### a) Pembiaran terhadap dugaan tindak pidana.

Biasanya polisi sebagai penyelidik bertindak sebagai backing kejahatan yang terorganisir, misalnya peredaran narkoba, judi, *illegal logging*, dll.

### b) Menutup atau memproses perkara karena kolusi dengan salah satu pihak.

Penutupan perkara biasanya dilakukan atas permintaan terlapor atau tersangka, dalam tahap penyidikan. Adakalanya kasus semacam ini tanpa penyampaian SPDP (Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan) lebih dahulu kepada Jaksa, sehingga semakin mudah bagi penyidik untuk mengambangkan atau menutup perkara. Dalam memproses perkara karena permintaan seseorang, baik korban maupun orang yang berkepentingan, biasanya penyidik akan melakukan berbagai macam cara meski secara materiil kasus tersebut sesungguhnya tidak memenuhi unsur tindak pidana yang dituduhkan.

### c) Rekayasa Barang Bukti

Rekayasa barang bukti terutama terjadi dalam kasus peredaran narkoba atau *illegal logging*.

### d) Intimidasi secara psikis maupun fisik

Ini terjadi, terutama terhadap mereka yang tidak memiliki sumber daya yang memadai, baik pendidikan maupun ekonomi. Mereka biasanya tidak didampingi penasihat hukum, baik karena keterbatasan ekonomi maupun tidak diberitahu dan disediakan penasihat hukum oleh penyidik.

Hasil penelitian Sentra HAM Fakultas Hukum UI bekerjasama dengan KHN tahun 2003 menunjukkan, masih terjadi intimidasi secara psikis maupun fisik. Sebanyak 60,9% responden menjawab menerima perlakuan kasar dari pihak kepolisian.<sup>1</sup> Perlakuan kasar, berupa pemukulan petugas kepolisian, tidak hanya terjadi ketika mereka ditangkap tetapi juga terjadi ketika mereka berada dalam proses pemeriksaan di kepolisian. Sebanyak 78,7% responden mengalami perlakuan kasar ketika diperiksa di kepolisian. Perlakuan kasar umumnya dilakukan dengan cara memukul dengan tangan, memakai alat pemukul, membentak-bentak dan/atau dengan cara mengancam. Bahkan terdapat pula seorang responden yang menyatakan bahwa selain dirinya dipukul dan dibentak-bentak, juga disetrum oleh petugas kepolisian.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Sentra HAM FH-UI dan Komisi Hukum Nasional (KHN), Laporan Penelitian tentang Akses ke Peradilan, Komisi Hukum Nasional, 2003, hal. 202-203.

<sup>2</sup> Ibid.

e) Salah tangkap/Asal tangkap

Menurut pemantauan media yang dilakukan Komnas HAM dari Maret 2003-Maret 2004, penyalahgunaan wewenang yang banyak terjadi adalah salah tangkap (47), tindakan kekerasan terhadap pelaku kriminalitas (37), beking tindakan kriminalitas seperti judi dan prostitusi (32), terlibat suap menyuap/pemerasan dengan pelaku kriminalitas (31), main tembak (23), salah tembak (20).<sup>3</sup> Pemantauan media ini menemukan sejumlah peristiwa yang menunjukkan ketidakakuratan polisi dalam menangkap sasaran. Ketika orang yang ditangkap sudah dipukuli, baru diketahui bahwa orang tersebut bukan sasaran yang dimaksud. Hal semacam ini banyak terjadi.

f) Menggunakan kewenangan penahanan untuk memeras korban/keluarga.

Kewenangan penyidik untuk menahan atau tidak menahan tersangka terkadang digunakan bukan untuk kepentingan pemeriksaan kasus dan tidak sesuai persyaratan KUHAP (yaitu bila dikhawatirkan melarikan diri, menghilangkan barang bukti, mengulangi tindak pidana lagi). Kewenangan ini terkadang digunakan penyidik untuk mendapatkan sesuatu imbalan dari tersangka/keluarga, karena kedudukan mereka sebagai pihak yang sangat membutuhkan "uluran tangan" penyidik dan penyidik menjadi satu-satunya "dewa penolong". Bagi sebagian tersangka penahanan, terkadang terkait dengan citra di lingkungan sekitar, seseorang yang telah ditahan seolah telah di-stigma oleh masyarakat sebagai orang yang salah, sehingga berbagai macam cara dilakukan tersangka dan/atau keluarga agar tidak ditahan. Dalam kondisi seperti ini penyidik justru mengambil keuntungan dengan meminta imbalan tertentu untuk tidak melakukan penahanan.

g) Penyimpangan Prosedur Penangguhan Penahanan

Seseorang yang ditahan dapat mengajukan penangguhan penahanan atau pengalihan penahanan dari tahanan rumah tahanan (Rutan) ke tahanan luar, baik tahanan rumah maupun tahanan kota. Penangguhan penahanan dapat dilakukan dengan jaminan uang atau orang. Jaminan uang harus dititipkan kepada panitera pengadilan negeri (PN) di wilayah hukum tempat terjadinya tindak pidana, sedangkan jaminan orang harus dengan membuat surat pernyataan sebagai jaminan. Dalam praktik, jaminan uang yang seharusnya dititipkan di PN sering menjadi "transaksi" untuk kepentingan pribadi sehingga uang jaminan tersebut tidak akan pernah kembali, meski tersangka tidak melarikan diri, menghilangkan barang bukti atau mengulangi tindak pidana lagi. Masalah lainnya adalah besarnya uang jaminan, SK Kapolri No. Pol. SKEP/1205/X/2000 tidak menentukan

<sup>3</sup> Komnas HAM, Citra dan Kinerja POLRI, Komnas HAM, 2004, hal. 21.

besarnya jaminan untuk pengajuan penangguhan penahanan. Celah hukum ini sering dimanfaatkan penyidik untuk menentukan besarnya jaminan berdasarkan kesepakatan. Uang jaminan tersebut lebih tepat disebut "suap" atau setidaknya tidaknya gratifikasi, karena pada kenyataannya uang tersebut tidak pernah kembali ketika tersangka tidak terbukti melanggar KUHAP.

Penangguhan penahanan juga dapat diubah dengan "wajib lapor", namun dapat dihapus bila ada transaksi lain. Hasil penelitian Sentra HAM UI bekerjasama dengan KHN tahun 2003 menunjukkan, sebanyak 80,44% responden yang terdiri dari tersangka/tedakwa menyatakan tidak mengajukan penangguhan penahanan karena mengetahui ketentuan ini dan tidak memiliki biaya untuk meminta penangguhan penahanan. Permohonan penangguhan yang ditolak lebih banyak didasarkan pada alasan bahwa mereka masih diperlukan dalam proses pemeriksaan.<sup>4</sup>

## 2) Tingkat Penuntutan

### a) Tidak melimpahkan perkara ke PN

Penyalahgunaan ini terjadi karena kolusi antara penuntut dengan tersangka, keluarga atau penasihat hukum tersangka, sehingga perkara dibuat menggantung dan tidak dilimpahkan ke pengadilan, padahal berkas perkara sudah lengkap, namun juga tidak dikeluarkan SP3 (Surat Perintah Penghentian Penuntutan). Penyalahgunaan wewenang semacam ini biasanya melibatkan penuntut yang mendapat tugas sebagai Jaksa Penuntut Umum (JPU) dalam suatu kasus maupun pimpinan kejaksaan negeri. Penyalahgunaan wewenang semacam ini rentan terjadi terhadap tindak pidana tanpa korban (*crime without victim*), misalnya pada kasus narkoba, *illegal logging*, dan tanpa perhatian masyarakat melalui media massa maupun tekanan publik.

### b) Melakukan pemerasan terhadap pejabat, pengusaha atau kontraktor

Pejabat, pengusaha atau kontraktor adalah pihak-pihak yang mudah dicari kesalahannya oleh Jaksa, baik yang betul-betul bermasalah atau yang dapat direkayasa untuk dapat disangka bersalah, terhadap mereka ini Jaksa seringkali menjadikan sumber mata pencaharian atau yang sering disebut dengan mesin ATM.

### c) Melepaskan tahanan dengan tujuan mendapat imbalan

Ketentuan KUHAP tentang dapat dilakukannya penahanan dan penahanan lanjutan oleh penuntut karena dikhawatirkan melarikan diri, menghilangkan barang bukti dan mengulangi tindak pidana lagi, bersifat sangat subyektif tergantung tafsir penuntut. Kondisi penegakan hukum yang penuh dengan mafia peradilan membuka kesempatan

<sup>4</sup> Ibid.

luas untuk menggunakan ketentuan subyektif ini demi keuntungan materi. Pada akhirnya kewenangan ini banyak diperjualbelikan oleh penuntut.

### Faktor Penyebab Penyalahgunaan Wewenang

Dua faktor tampaknya menyebabkan penyalahgunaan wewenang dalam uraian di muka. Pertama, dari KUHAP dan aturan teknis dalam penyidikan dan penuntutan, ketentuan-ketentuan dalam KUHAP yang interpretable dan memberikan diskresi yang luas bagi aparat penegak hukum diduga menjadi sumber terjadinya penyalahgunaan wewenang, sementara hak masyarakat untuk melakukan upaya hukum terhadap penyalahgunaan wewenang oleh aparat penegak hukum tidak diakomodir secara proporsional oleh KUHAP. Kedua, sistem kelembagaan aparat penegak hukum. Lembaga penegak hukum masih mewarisi budaya ketertutupan dan solidaritas korps yang sangat tinggi. Hal ini berdampak pada lemahnya sistem pengawasan internal, sementara itu tingkat kesejahteraan aparat penegak hukum dan biaya operasional penegakan hukum yang sangat minim mendorong terjadinya praktek-praktek pencarian dana baik untuk kesejahteraan maupun untuk operasional secara tidak halal, hal ini tentu saja menciderai wajah penegakan hukum di Indonesia.



Dalam perspektif KUHAP terdapat beberapa ketentuan yang menimbulkan penyalahgunaan wewenang, antara lain :

- 1) KUHAP tidak memberikan pengertian dan batasan yang jelas untuk menentukan terpenuhinya “bukti permulaan yang cukup.” Hal ini memudahkan penetapan seseorang sebagai tersangka meskipun

bukti masih lemah. Aturan teknis dalam penyidikan juga tidak merinci ketentuan tentang kecukupan bukti permulaan untuk menentukan seseorang dapat ditetapkan sebagai tersangka.

- 2) KUHAP tidak membatasi waktu sampai berapa lama seorang tersangka dapat dikenai status sebagai tersangka, meskipun KUHAP membatasi waktu penahanan dan harus dibebaskan demi hukum bila masa penahanan telah habis. Namun habisnya masa penahanan tidak secara otomatis memberikan kepastian status seseorang sebagai tersangka. Dalam praktek banyak orang menyandang status sebagai tersangka, sementara perkaranya tidak diajukan ke pengadilan dan tidak pula dihentikan (SP-3) dalam waktu yang sangat lama. Dalam kasus ini hak seseorang untuk mendapatkan kepastian hukum menjadi ternodai.
- 3) Ketentuan tentang penahanan dalam KUHAP sangat subjektif. Seseorang dapat ditahan bila dikhawatirkan melarikan diri, menghilangkan barang bukti dan mengulangi tindak pidana. Ketentuan obyektif penahanan hanya terkait dengan lamanya ancaman hukuman, sementara persyaratan lainnya sangat tergantung kemauan aparat penegak hukum. Hal ini menyebabkan kewenangan untuk menahan atau tidak menahan tergantung dari hasil “negosiasi” dengan aparat.
- 4) Ketentuan tentang penyitaan. Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara (RUPBSAN) sebagai tempat merawat barang-barang sitaan kondisinya sudah tidak layak pakai, jumlah tenaga yang merawat juga masih sangat terbatas, sehingga muncul praktek-praktek penggelapan barang sitaan.

Dari aspek lembaga penegak hukum, perilaku aparat penegak hukum sangat mempengaruhi bekerjanya sistem penegakan hukum. Peranan mereka sangat penting untuk melihat tegak atau robohnya penegakan hukum. Perbaikan sistem penegakan hukum memerlukan perbaikan lembaga dan aparatnya.

Dua hal masih menjadi masalah serius di tubuh aparat penegak hukum, yaitu lemahnya sistem pengawasan dan minimnya anggaran untuk kesejahteraan aparatur maupun operasional penegakan hukum. Sejak era reformasi tuntutan masyarakat untuk memperbaiki sistem pengawasan terhadap polisi maupun jaksa sangat kuat. Tuntutan ini direspon pembuat UU (DPR dan Presiden) dengan mengamankan pembentukan lembaga pengawas eksternal untuk polisi maupun jaksa. Sementara itu aparat penegak hukum merespon tuntutan tersebut dengan memperbaiki sistem pengawasan internal, jabatan pengawas internal tidak lagi dianggap posisi buangan atau bagi mereka yang terkena sanksi namun telah diposisikan secara strategis.

Namun masyarakat tetap meragukan efektivitas lembaga pengawas internal karena di dalam institusi aparat penegak hukum tertanam kuat “solidaritas korps” serta budaya “ketertutupan”. Dua hal ini dianggap menjadi kendala bagi terbentuknya sistem pengawasan internal yang obyektif dan terbuka. Sementara itu lembaga pengawas eksternal yang diharapkan mampu menmbus solidaritas korps dan ketertutupan, dan menggantinya dengan budaya keterbukaan dan obyektivitas, tidak didesain dan diberi wewenang memadai dalam melakukan pengawasan eksternal.

Kompolnas (Komisi Kepolisian Nasional) yang diharapkan menjalankan fungsi pengawasan terhadap Polri, ternyata diposisikan sebagai “penasehat presiden di bidang kepolisian” dan bukan sebagai pengawas eksternal Polri. Komisi Kejaksaan setali tiga uang. Meski berwenang menerima pengaduan, Komisi Kejaksaan tidak langsung berwenang menangani pengaduan tetapi harus menyampaikan dulu kepada aparat pengawas internal kejaksaan. Kedudukan Kompolnas dan Komisi Kejaksaan yang hanya berada di Jakarta tidak akan maksimal dalam menampung pengaduan penyalahgunaan wewenang yang terjadi di daerah. Hal ini juga memperlebar rentang kendali pengawasan (*span of control*) terhadap kepolisian maupun kejaksaan.

Keterbatasan anggaran negara untuk membiayai kebutuhan operasional penegakan hukum maupun menjamin kesejahteraan personil aparat penegak hukum merupakan faktor lain yang dianggap sebagai sumber penyimpangan. Faktor ini bahkan selalu dijadikan legitimasi bagi praktek-praktek penyalahgunaan wewenang. Karena faktor ini, seolah aparat penegak hukum sedikit ditolelir untuk mencari sumber pendapatan dari luar APBN, sehingga banyak aparat penegak hukum menjadi cukong suatu sindikat kejahatan, memeras pencari keadilan, dan lain-lain.

Para pencari keadilan semakin sulit mendapatkan keadilan bila tidak ada uang. Karena begitu mahalnya berurusan dengan hukum di negeri ini, akhirnya rakyat berkesimpulan bahwa hukum hanya bagi orang kaya. Pepatah bahwa “hukum bagaikan jaring laba-laba” yang hanya menjerat rakyat kecil dan lemah namun mudah ditabrak oleh yang kuat dan kaya, semakin mendekati kenyataan.

Keterbatasan anggaran penegakan hukum juga berdampak pada rusaknya sistem kelembagaan aparat penegak hukum. Seluruh mekanisme organisasi oleh pemegang kekuasaan di lembaga tersebut dikomersialkan, mulai dari perekrutan, kenaikan pangkat, promosi jabatan, mutasi, dan lain-lain. Penilaian obyektif berdasarkan prestasi di urutan paling bawah, yang teratas adalah jumlah setoran. Hal ini telah berlangsung lama dan menjadi bagian dari budaya organisasi. Suasana

organisasi yang syarat dengan permainan uang memaksa aparat penegak hukum generasi berikutnya untuk berperilaku sama. Akhirnya kondisi tersebut berjalan berulang-ulang dan secara sistemik melibatkan setiap struktur dalam organisasi.

Kondisi seperti ini pada akhirnya mencetak aparat penegak hukum yang “mata duitan”. Faktor penyebabnya bukan hanya moral hazard perseorangan tapi moral hazard sistemik. Calon aparat penegak hukum yang memiliki potensi moral baik, dipaksa mengikuti budaya organisasi yang korup; kalau tidak mengikuti maka kariernya terancam, bahkan tersingkir dari persaingan. Kerusakan yang parah tersebut membutuhkan terapi kejut (*shock therapy*) untuk melakukan perombakan total, tidak setengah-setengah dan situasional, karena berpotensi kembali menjadi lebih buruk bila suatu saat kita lengah tidak lagi menyoroti kinerja aparat penegak hukum.

Karena persoalannya sudah menjalar ke berbagai persoalan lain, maka tidak bisa hanya memperbaiki anggaran kesejahteraan aparat dan biaya operasional, harus bersama-sama memperbaiki sistem internalnya, misalnya sistem pengawasan, responsifitas terhadap keluhan masyarakat, transparansi penanganan terhadap pengaduan masyarakat. Masalah anggaran pun tidak hanya menyangkut jumlah anggaran yang dialokasikan, tapi bagaimana anggaran tersebut dikelola. Menjadi persoalan baru bila anggaran meningkat tapi tidak berdampak pada pelayanan di masyarakat karena anggaran tersentral di tingkat elit.

Saat ini organisasi polisi dan jaksa bersifat mandiri, tidak berada di bawah departemen apapun, dan otoritas pengelolaan anggaran juga mandiri. Seharusnya kedua institusi ini memiliki sistem pengelolaan anggaran yang transparan, partisipatif dan akuntabel. Seluruh siklus anggaran hendaknya dilaksanakan dengan prinsip-prinsip good governance mulai dari perencanaan, distribusi, pelaksanaan, pertanggungjawaban, monitoring dan evaluasi. Perencanaan hendaknya bertumpu pada kebutuhan organisasi terdepan (dalam hal ini adalah Polres dan Kejaksaan Negeri). Artinya, perencanaan anggaran harus *bottom-up*, berdasar pada kebutuhan nyata di tingkat bawah, tidak berdasarkan pada asumsi, juga disertai dengan indikator keberhasilan yang jelas sehingga dapat diukur tingkat pencapaian program.

Alokasi anggaran seharusnya tidak hanya bersifat global dalam bentuk DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran), yang sudah ditentukan dalam pagu anggaran, namun harus terperinci menjadi anggaran setiap satuan misalnya Polres, Polda, Polwil atau Kejari, Kejati karena setiap daerah memiliki karakteristik persoalannya masing-masing. Hal ini akan memudahkan pertanggungjawaban kepada publik dan institusi di tingkat atas. Pertanggungjawaban Polri maupun Kejaksaan saat ini menyatu di

pusat, sehingga sulit untuk mengetahui alokasi dari APBN, kebutuhan sesungguhnya dan keterpenuhan anggaran suatu Polres atau Kejari.

Anggaran Polri dimungkinkan dari APBD, karena daerah juga memiliki fungsi memelihara keamanan dan ketertiban. Hal ini seharusnya mendorong perubahan manajemen anggaran di tubuh Polri, yaitu perencanaan anggaran harus berbasis di tingkat satuan terdepan. Polres harus menformulasikan program, dan kebutuhan anggarannya dikoordinasikan dengan Pemerintah Daerah yang memiliki kebutuhan yang sama dalam bidang keamanan dan ketertiban.

Tetapi ketentuan UU No. 2 tahun 2002 tentang Polri yang berdampak pada anggaran juga mengandung kelemahan, antara lain:<sup>5</sup>

- 1) UU Polri tidak secara eksplisit menegaskan bahwa anggaran Polri berasal dari APBN, kecuali penegasan tentang anggaran untuk Kompolnas. Dapat diduga bahwa sumber anggaran off-budget dari pos masyarakat menjadi titik lemah dalam akuntabilitas dan transparansi anggaran Polri. Sumber tersebut berupa: Partisipasi Teman (Parman), Partisipasi Kriminal (Parmin), dan Partisipasi Masyarakat (Parmas).
- 2) Tumpang tindih tugas dan wewenang Kapolri. Selain sebagai penyelenggara operasional, Kapolri juga merumuskan berbagai kebijakan non-operasional. Dalam konteks manajemen dan penyelenggaraan negara yang baik, hal tersebut merupakan bagian dari penyimpangan. Polisi di manapun merupakan institusi pengelola keamanan yang bersifat operasional.
- 3) Efek dari konsep Polri sebagai polisi nasional menyebabkan daerah enggan memberikan bantuan ataupun subsidi kepada institusi Polri. Hal ini terkait dengan tidak adanya share dalam bentuk desentralisasi manajemen Polri ke daerah, sehingga Polda akan terintegrasi dalam hubungan kelembagaan dan Polri secara institusi akan mendapatkan dukungan anggaran operasional di daerah. Sebagai contoh, anggaran Polri tahun 2007 sekitar Rp. 18,- triliun hanya memenuhi sepertiga dari kebutuhan anggaran.
- 4) Kurang mencerminkan transparansi dan akuntabilitas Polri sebagai lembaga negara. Hal ini dapat dilihat pada kasus anggaran Polri, yang bila dikalkulasi hanya dapat memenuhi kurang dari 30 % kebutuhan. Dalam kenyataan, banyak dana operasional Polri berasal dari sumber yang tidak jelas.
- 5) Tataran tugas, wewenang, dan tanggung jawab Polri dalam masyarakat demokratis tidak diatur secara spesifik; sebaliknya, mencerminkan hegemoni Polri dalam segala aspek kehidupan.

---

<sup>5</sup> Muradi Clark, TNI & POLRI: Analisis Tentang Penataan Kelembagaan Politik dalam SSR di Indonesia, makalah dipublikasikan dalam <http://muradi.wordpress.com/2007/04/14/tni-polri-analisis-tentang-penataan-kelembagaan-politik-dalam-ssr-di-indonesia>.

Bagaimana dengan Kejaksanaan? Tahun 2007 Kejaksanaan mendapatkan alokasi anggaran sebanyak Rp. 1,7 triliun. Jumlah ini masih dianggap minim oleh pimpinan Kejaksanaan Agung. Tunjangan fungsional jaksa pun amat kecil dibandingkan profesi hukum lain, sebut saja anggota KPK atau hakim. Sesuai Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2003 tentang Peraturan Gaji PNS, gaji pokok jaksa setara dengan PNS di instansi pemerintahan lain. Untuk tunjangan fungsional, sesuai Keppres No. 158 Tahun 2000, tunjangan terendah Ajun Jaksa Madya (III/a) sebanyak Rp. 600,- ribu, sedangkan yang tertinggi untuk Jaksa Utama (IV/e) Rp. 2,5 juta. Kalau digabungkan, takehome pay seorang jaksa yang punya kepangkatan maksimal Rp 4,57 juta. Jumlah ini amat kecil dibandingkan gaji pimpinan KPK yang mencapai Rp 30 juta lebih.

### C. Rekomendasi

- 1) Pengertian dan batasan bukti permulaan yang cukup harus terbatas misalnya dengan 2 (dua) alat bukti.
- 2) Kecukupan alat bukti untuk dapat dianggap memenuhi “bukti permulaan yang cukup” harus dimintakan penetapannya kepada hakim komisaris sebelum dilakukan upaya paksa.
- 3) Juklak maupun Juknis penyidikan dan penuntutan perlu diperbaiki untuk mengisi kekosongan pengertian dan batasan bukti permulaan yang cukup.
- 4) RUU KUHAP mengatur batas waktu maksimal seseorang ditetapkan sebagai tersangka setelah itu tersangka harus mendapat kepastian apakah perkaranya si-SP3 atau diajukan ke penuntutan.
- 5) RUU KUHAP atau Juklak dan Juknis penyidikan dan penuntutan mengatur syarat obyektif untuk melakukan penahanan selain syarat lamanya ancaman hukuman serta mempersyaratkan penahanan oleh penyidik maupun penuntut harus mendapat ijin pengadilan sebagaimana penyitaan dan pengeledehan.
- 6) Mekanisme untuk memproses pengaduan masyarakat oleh lembaga pengawas internal baik Polri maupun Kejaksanaan dilakukan dalam sidang terbuka dan dibuka untuk umum.
- 7) Kopolnas ditingkatkan menjadi lembaga pengawas eksternal yang berwenang memproses pengaduan masyarakat tentang penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh anggota Polri.
- 8) Perlu dibentuk Kompolda di daerah untuk mendekatkan rentang kendali pengawasan (*span of control*) terhadap Polri di daerah.
- 9) Komisi Kejaksanaan diberikan wewenang secara langsung untuk memproses penyalahgunaan wewenang yang dilakukan jaksa.
- 10) Perlu pula dibentuk kantor perwakilan Komisi Kejaksanaan di daerah.

- 11) Proses penyusunan anggaran di tubuh Polri dan Kejaksaan perlu dilakukan secara *bottom-up* sesuai dengan kebutuhan setiap satuan.
- 12) Perlu dilakukan perubahan terhadap UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri, khususnya untuk mempertegas sumber anggaran Polri yang tidak hanya berasal dari APBN namun dapat pula berasal dari APBD khusus untuk anggaran keamanan bukan penegakan hukum.

## (10) TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS PENGAWASAN JAKSA

### A. Latar Belakang dan Permasalahan

Kejaksaan Republik Indonesia adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang (Pasal 2 ayat (2) UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan). Terhadap Kejaksaan, seperti pada organisasi pemerintah pada umumnya, berlaku sistem pengawasan.

Fungsi pengawasan sebagai salah satu kegiatan pemerintah tidak terlepas dari penerapan prinsip *good governance* (tata pemerintahan yang baik). Paling tidak terdapat tiga prinsip *good governance* yang terkait erat dengan sistem pengawasan yakni transparansi, akuntabilitas dan partisipatif.

Transparansi menyangkut keterbukaan informasi bagi publik. Dengan keterbukaan informasi diharapkan publik dapat membantu pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai bentuk dari pengawasan eksternal. Keterbukaan informasi harus memiliki payung hukum berupa undang-undang agar dalam pelaksanaannya publik merasa terjamin dan terlindungi ketika hendak memperoleh informasi yang menyangkut kebijakan publik. Hingga riset ini dilakukan, Indonesia belum memiliki undang-undang mengenai Kebebasan Memperoleh Informasi.

Jika transparansi dikaitkan dengan pengawasan maka akan timbul pertanyaan, misalnya, sampai sejauh mana informasi dapat diberikan? Pertanyaan ini penting untuk dijawab ketika kerahasiaan dibutuhkan, misalnya ketika pemeriksaan atau penyidikan sedang dilakukan, agar obyek pemeriksaan tidak melakukan tindakan lain yang dapat menghambat jalannya pengawasan secara keseluruhan. Di sisi lain, publik berhak untuk mengetahui atau mendapatkan informasi mengenai pengawasan itu sendiri.

Pengawasan mencakup akuntabilitas administratif, hukum, politik, profesional, moral. Dalam akuntabilitas administratif (*administrative accountability*), pengawasan mengikuti sistem dan prosedur yang ditetapkan sebagai pedoman teknis kerja dan terdapat unit kerja khusus untuk melakukan pengawasan. Dalam akuntabilitas hukum (*legal accountability*), suatu sistem pengawasan memberi garis tegas batasan perilaku dan tindakan bagi aparatur pemerintah. Hal ini tertuang dalam suatu peraturan disiplin dan tindakan penghukuman terhadap pelanggarannya.

Akuntabilitas politik dari eksekutif kepada legislatif (*political accountability*) merupakan mekanisme kontrol antarlembaga negara. Bentuk-bentuk akuntabilitas politik yang selama ini dilaksanakan misalnya rapat konsultasi, dengar pendapat dan berbagai forum antara pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat. Pada pelaksanaannya, seringkali terjadi ketidakefektifan yang disebabkan oleh kuatnya masing-masing pihak dalam mempertahankan kepentingannya. Akuntabilitas politik merupakan upaya demokratisasi penyelenggaraan negara yang harus terus didorong oleh semua pihak.

Akuntabilitas profesional (*professional accountability*) sangat erat kaitannya dengan kapabilitas atau kemampuan aparat dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Aparat tersebut harus memenuhi standar profesi yang ditetapkan. Standar tersebut mencakup kemampuan dari sisi akademik dan penguasaan terhadap bidang tugasnya. Sisi lain dari akuntabilitas profesional dalam penyelenggaraan pemerintah tertuang dalam Inpres Nomor 7 Tahun 1999 tentang Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP).

Substansi yang tak kalah pentingnya adalah akuntabilitas moral (*ethical accountability*). Hal ini sebagai perwujudan integritas aparat pemerintah terhadap negara, publik dan institusi yang menaunginya. Bentuk nyata dari pertanggungjawaban moral ini salah satunya dengan melaporkan harta kekayaannya kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang dapat diakses oleh publik.

Penyelenggaraan pemerintahan yang menerapkan prinsip akuntabilitas dalam hubungannya dengan publik (*outwards accountability*) merupakan implementasi dari pengawasan eksternal, sedangkan dalam hubungan dengan aparat bawahan di instansi pemerintahan itu sendiri (*downwards accountability*), dan kepada atasan mereka (*upwards accountability*), merupakan implementasi dari pengawasan internal.

Menurut Inpres No. 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Melekat, pengawasan masyarakat diartikan sebagai pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan secara lisan atau tertulis kepada aparatur pemerintah yang berkepentingan berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan atau keluhan/pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan baik secara langsung maupun melalui media. Namun Inpres tersebut belum diterapkan secara optimal. Jalur bagi publik untuk turut serta dalam pengawasan pemerintahan masih tertutup semasa Orde Baru.

Setelah rezim Orde Baru berganti, daya tawar publik menguat seiring dengan semakin baiknya pemahaman konsep *good governance* khususnya yang menyangkut partisipasi publik. Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan diatur dalam UU No. 28 Tahun 1999 dan beberapa peraturan pelaksanaannya seperti PP No. 68 Tahun 1999 tentang

Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara dan PP No. 71 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Terdapat beberapa kendala dalam pengawasan partisipatif ini. Kendala pertama datang dari instansi pemerintah yakni lambatnya instansi pemerintah dalam menanggapi laporan atau pengaduan dari publik yang ikut mengawasi. Hal ini disebabkan karena kurangnya SDM yang memadai maupun mekanisme yang berbelit-belit. Kendala kedua datang dari publik yang ikut mengawasi yakni tidak disertakannya identitas pelapor sehingga suatu laporan pengaduan sulit untuk ditindaklanjuti karena syarat formal tersebut tidak terpenuhi. Tidak disertakannya identitas ini lebih banyak terjadi karena mayoritas masyarakat tidak mengerti mengenai mekanisme penanganan laporan pengaduan, sehingga mengira pihaknya akan dirugikan.

Menurut Inpres No. 1 tahun 1989, pengawasan legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan. Pengawasan legislatif ini merupakan salah satu tugas dan kewajiban lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (4) Lampiran Inpres No. 15 tahun 1983 dapat disimpulkan bahwa pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang direkrut khusus untuk membantu pimpinan dalam menjalankan fungsi pengawasan di lingkungan organisasi yang menjadi tanggungjawabnya. Sistem pengawasan yang berlaku di Kejaksaan masih bersifat internal dan tertutup, belum menggambarkan adanya transparansi, akuntabilitas dan partisipasi publik. Sistem pengawasan tersebut juga belum optimal dalam menjaga dan meningkatkan kinerja lembaga Kejaksaan dan kinerja jaksa.

## **B. Temuan dan Analisis**

### **1) Aspek yuridis**

Sistem pengawasan Kejaksaan yang ada saat ini masih merupakan sistem pengawasan untuk organisasi pemerintahan biasa. Aturan disiplin berikut tata cara yang digunakan adalah PP No. 30 tahun 1980 tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) serta seperangkat peraturan disiplin PNS lainnya. Hal ini disebabkan seorang Jaksa berperan ganda sebagai PNS sehingga seluruh ketentuan mengenai pengawasan dan peraturan disiplin PNS juga dibebankan kepada Jaksa. Belum adanya peraturan mengenai disiplin dan pengawasan khusus bagi Jaksa masih dapat dimaklumi sebelum diberlakukannya UU No. 16 tahun 2004 karena UU No. 5 tahun 1991 tidak menegaskan bahwa Jaksa merupakan suatu

jabatan fungsional yang harus memiliki keahlian khusus.

Namun setelah diundangkannya UU Kejaksaan yang baru yaitu UU No. 16 tahun 2004 dinyatakan secara jelas dalam Pasal 1 angka 1 bahwa Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang. Kemudian, dalam Pasal 1 angka 4 dijelaskan bahwa jabatan fungsional yaitu “jabatan yang bersifat keahlian teknis”. Lebih jauh, penjelasan Pasal 8 ayat (5) UU tersebut mengakui *Guidelines on the Role of Prosecutors* sebagai suatu pedoman dalam pembuatan UU tersebut. *Guidelines on the Role of Prosecutors* menyatakan bahwa Jaksa merupakan suatu profesi.

Jaksa merupakan profesi yang mempunyai tugas, fungsi dan wewenang melebihi PNS biasa. Pasal 14 ayat (1) UU No. 16 tahun 2004 menyatakan bahwa Jaksa yang diberhentikan tidak dengan hormat dari jabatannya, dengan sendirinya diberhentikan sebagai PNS. Artinya, dalam penjatuhan sanksi pemberhentian tidak hormat atas seorang Jaksa, status PNS yang bersangkutan akan dicabut tanpa perlu mengikuti proses penjatuhan sanksi bagi PNS biasa. Jelaslah bahwa UU No. 16 tahun 2004 menginginkan adanya kekhususan pengaturan penjatuhan hukuman terhadap Jaksa yang melanggar tugas, fungsi dan wewenangnya. Dengan demikian pengawasan terhadap Jaksa layak dikembangkan.

## 2) Mekanisme pengawasan

Setelah mengkaji secara keseluruhan mekanisme pengawasan yang berlaku di dalam Kejaksaan maka terdapat beberapa permasalahan, antara lain:

- a) Tata cara pelaksanaan pengawasan melekat tidak dijelaskan secara terperinci jika dihubungkan dengan pengawasan fungsional. Padahal, pengawasan melekat merupakan penjaga pertama agar tujuan organisasi tercapai. Pengawasan melekat secara keseluruhan tidak hanya dilakukan untuk menjaga disiplin Jaksa sehari-hari, melainkan juga menjaga agar tugas dan fungsi masing-masing Jaksa dilakukan dengan baik agar tujuan organisasi tercapai.
- b) Permasalahan dalam pengawasan fungsional secara sederhana ditimbulkan karena dua hal. Pertama, tidak didukung dengan anggaran yang memadai sehingga kerja aparat pengawasan fungsional tidak maksimal dan pada akhirnya menyebabkan tidak efisiennya proses pengawasan. Kedua, mekanisme pengawasan saat ini dinilai berbelit-belit, baik dalam proses pemeriksaan laporan pengaduan maupun penjatuhan sanksi. Mekanisme ini tidak terpublikasi dengan baik.
- c) Dalam pelaksanaan pengawasan secara keseluruhan, dibutuhkan penilaian kinerja berdasarkan hasil evaluasi kinerja maupun hasil

eksaminasi kasus, terutama untuk mempertimbangkan hukuman yang layak dijatuhkan kepada Jaksa yang dianggap “tidak cakap” dalam melakukan pekerjaannya.

### 3) Pengawasan Ekstra Struktural

- a) Kode Etik Jaksa (Tata Krama Adhyaksa) hanya memberikan panduan moral dan etik yang bersifat umum. Belum ada suatu kode perilaku (*code of conduct*) yang menjelaskan secara rinci mengenai keharusan dan larangan bagi Jaksa.
- b) Sampai saat ini kinerja Persaja, sebagai organisasi profesi Jaksa, belum dirasakan, baik dalam menampung aspirasi profesi Jaksa maupun penegakan disiplin profesi bagi para anggotanya. Belum ada program yang dibuat oleh Persaja agar tiap Jaksa merasa memiliki ikatan yang kuat akan organisasi profesinya. Sidang Komisi Kode Etik Jaksa sebagai salah satu sarana penegakan disiplin profesi Jaksa belum berjalan seperti yang diharapkan. Lebih lanjut hasil pemeriksaan Komisi Kode Etik belum menimbulkan dampak bagi perkembangan karir dan peningkatan kinerja profesi. Belum pernah diketahui hasil-hasil pemeriksaan dari komisi ini, baik oleh masyarakat luas maupun di kalangan Jaksa sendiri. Dalam prakteknya pengawasan kode etik yang seharusnya dilakukan oleh Persaja lebih banyak dilakukan oleh Asisten Pengawasan dan Asisten Pembinaan Jaksa Agung.<sup>1</sup>
- c) Belum ada pengaturan baru mengenai pembentukan, susunan, dan tata kerja Majelis Kehormatan Jaksa serta tata cara pembelaan diri yang mengacu pada UU No. 16 tahun 2004, seperti halnya dalam UU No. 5 tahun 1991.
- d) Peran yang dilakukan oleh Komisi Kejaksaan melalui Peraturan Presiden (Perpres) No. 18 tahun 2005 memiliki kaitan yang sangat erat dengan pengawasan yang dilakukan secara internal oleh Kejaksaan. Dalam Peraturan Presiden tersebut diatur mengenai hak Komisi Kejaksaan untuk mengambil alih pemeriksaan apabila pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawas internal tidak berjalan efektif.<sup>2</sup> Tetapi peraturan ini tidak menjelaskan lebih lanjut parameter yang rinci mengenai apa yang dimaksud dengan ketidakefektifan pengawasan internal itu sendiri.

---

<sup>1</sup> KHN, Kejaksaan Agung dan MaPPI FHUI, Standar Profesi Minimum Jaksa, hal. 101.

<sup>2</sup> Pasal 12 ayat (2) mengatur secara limitatif dasar pengambilalihan pemeriksaan yang dilakukan oleh aparat internal, yaitu: pemeriksaan oleh aparat internal tidak menunjukkan kesungguhan atau berlarut-larut; hasil pemeriksaan oleh aparat pengawasan internal dinilai tidak sesuai dengan kesalahan yang dilakukan oleh Jaksa atau pegawai Kejaksaan yang diperiksa; dan/atau terjadi kolusi dalam pemeriksaan oleh aparat pengawasan internal.

#### 4) Sumber daya manusia (SDM)

Permasalahan mengenai SDM dapat dikategorikan menjadi beberapa bagian. *Pertama*, kualitas SDM. Dalam pelaksanaannya, baik pengawasan melekat maupun pengawasan fungsional sangat bergantung kepada pimpinan dan personil. Penempatan pimpinan yang kurang menguasai teknis pekerjaan bawahannya juga terjadi di Kejaksaan. Selain itu, tugas-tugas pengawasan seringkali berkaitan dengan tugas-tugas bidang lain sehingga aparat pengawasan semestinya memiliki keahlian yang lebih tinggi dari personil di bidang lain. Keterbatasan anggaran untuk pendidikan dan latihan (diklat) pengawasan mengakibatkan diklat pengawasan hanya diselenggarakan setahun sekali dengan jatah satu orang per daerah dari seluruh wilayah Indonesia, sehingga tidak semua personil pengawasan pernah ikut diklat pengawasan.

*Kedua*, kuantitas SDM. Jumlah aparat pengawasan di daerah saat ini masih belum memadai. Masih ada kekosongan posisi pemeriksa di beberapa Kejaksaan Tinggi di daerah.

*Ketiga*, integritas aparat pengawasan yang seringkali menghambat pelaksanaan pengawasan. Ditemukan pimpinan yang enggan melakukan pengawasan terhadap bawahannya atau merasa tidak tega terhadap bawahan. Hal demikian sangat mengganggu pencapaian tujuan pengawasan.

#### 5) Transparansi, Akuntabilitas dan Partisipasi

Penerapan *good governance* di tubuh Kejaksaan belum dapat terlaksana dengan optimal, khususnya mengenai transparansi, karena tidak ada keharusan bagi Kejaksaan untuk membuka hasil dan proses pengawasan. Budaya melindungi korps juga masih sangat lekat, yang pada akhirnya akan merugikan Kejaksaan. Setidaknya ada dua kerugian besar yang akan dialami oleh Kejaksaan: minimnya dukungan dan bantuan dari pihak eksternal untuk kemajuan Kejaksaan, dan kepercayaan atau akuntabilitas Kejaksaan yang diragukan sehingga menempatkan Kejaksaan pada posisi yang sulit.

Keinginan publik atau pihak di luar Kejaksaan untuk ikut serta mengawasi kinerja belum mendapatkan tempat yang memadai. Hal ini terlihat dari keterbatasan kapasitas dan akses yang dimiliki publik ketika hendak melakukan pengawasan. Ketika hendak melaporkan temuannya, publik merasa khawatir akan keselamatan dirinya karena tidak ada perlindungan hukum bagi saksi atau korban. Tindak lanjut yang lamban dan sikap apriori Kejaksaan menjadi kendala tersendiri bagi partisipasi publik.

Permasalahan lain adalah tidak ada parameter dan mekanisme untuk mempertanggungjawabkan kinerja pengawasan. Akuntabilitas profesional hingga saat ini belum berjalan dalam bidang pengawasan.

Belum lagi akuntabilitas dalam tindak lanjut pengawasan, misalnya berupa perbedaan sanksi yang diterapkan oleh bagian Pembinaan.

### C. Rekomendasi

#### 1) Aspek yuridis

Pengawasan terhadap Jaksa selanjutnya diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP) yang tidak hanya berisi prosedur pemberhentian Jaksa, sebagaimana diminta Pasal 16 UU No. 16 tahun 2004, melainkan mencakup seluruh unsur-unsur yang perlu ada dalam suatu sistem pengawasan, yang setidaknya-tidaknyanya mencakup :

- a) Penegasan kembali atas Kode etik Jaksa (Tata Krama Adhyaksa);
- b) Hukuman disiplin dan tata cara penjatuhan hukuman sebagaimana yang telah didelegasikan UU No. 16 tahun 2004;
- c) Tata cara pengajuan keberatan dan berlakunya hukuman disiplin.

Untuk menjalankan ketentuan-ketentuan teknis yang tidak diatur dalam PP maka harus dibentuk Peraturan Presiden mengenai kode perilaku (*code of conduct*) dan disiplin Jaksa, dan kategori pelanggaran disiplin.

#### 2) Mekanisme pengawasan

- a) Sebaiknya tata cara pelaksanaan melekat diperinci atau dikembangkan lebih lanjut, agar pengawasan melekat lebih diarahkan pada usaha pencegahan terjadinya penyimpangan dan bersifat membina personil. Untuk itu diperlukan sistem deteksi dini atas terjadinya penyimpangan berdasarkan kriteria yang jelas. Secara praktis, pelaksanaannya dapat dilakukan dalam bentuk-bentuk misalnya:
  - memberikan, menjelaskan dan memperbaiki perintah agar pegawai bekerja menurut metode kerja yang tepat;
  - memberikan petunjuk pelaksanaan suatu prosedur/metode kerja, penggunaan alat, penyusunan rencana kerja, melakukan pencatatan dan pelaporan sesuai dengan beban kerja personil berdasarkan kebijakan yang ditetapkan;
  - melakukan pembinaan personil dan memberikan kesempatan untuk ikut berpartisipasi dalam penyusunan rencana kerja, prosedur kerja, rencana pembinaan personil maupun upaya lain untuk meningkatkan kreatifitas dan kualitas kerja.

Sebagai contoh misalnya membuat kelompok-kelompok diskusi yang dipimpin oleh atasan langsung untuk membahas isu-isu hukum yang sedang beredar di masyarakat maupun untuk mentoring suatu isu hukum atau prosedur kerja tertentu. Contoh lain, misalnya mengikutsertakan staf Kejaksaan pada masing-masing unit untuk membuat program kerja atau rencana kerja yang nantinya akan diusulkan kepada Kejaksaan Agung agar dimasukkan dalam program

kerja tahunan; hal ini akan meningkatkan *sense of belonging* para staf dalam masing-masing unit atas kemajuan unitnya sendiri.

- b) Anggaran pengawasan harus diperbesar, khususnya untuk inspeksi umum dan inspeksi kasus. Mekanisme pengawasan perlu disempurnakan sesuai UU No. 16 tahun 2004 dan dapat dilakukan melalui Keputusan Jaksa Agung. Tata cara yang harus disempurnakan antara lain, mekanisme pemeriksaan laporan pengaduan, proses penjatuhan hukuman bagi jaksa yang diberhentikan dengan hormat, tidak dengan hormat ataupun diberhentikan sementara. Mekanisme keberatan atas penjatuhan hukuman disiplin melalui Bapek diharapkan tidak lagi dilakukan, karena Pasal 16 UU 16 tahun 2004 sudah menegaskan bahwa Jaksa yang diberhentikan secara tidak hormat secara otomatis kehilangan statusnya sebagai PNS. Karenanya jika ada keberatan mengenai penjatuhan hukuman tersebut direkomendasikan untuk melakukannya secara internal Kejaksaan atau melalui Majelis Kehormatan Jaksa. Mekanisme tersebut harus dipublikasikan dengan baik, sehingga tidak ada lagi kesalahpahaman antara publik dengan Kejaksaan bahwa Kejaksaan tidak pernah melakukan pengawasan terhadap para jaksanya.
- c) DP3 perlu dikaji ulang dan direvisi dengan memuat parameter penilaian yang sesuai dengan karakteristik tugas dan wewenang Jaksa. Penyusunannya perlu mengacu standar minimum profesi Jaksa yang antara lain mencakup pengetahuan, keahlian dan perilaku.<sup>3</sup> Instrumen penilaian kinerja ini seyogyanya menjadi parameter dalam mutasi dan promosi seorang Jaksa, yang terkait dengan penelitian pembinaan karir yang sekarang masih berlangsung. Hasil eksaminasi harus terintegrasi dengan instrumen penilaian kinerja lainnya. Karenanya, optimalisasi eksaminasi perkara menjadi suatu keharusan. Direkomendasikan untuk menambah jumlah perkara yang dieksaminasi pada eksaminasi umum serta meningkatkan alokasi dana dalam rangka penyelenggaraan eksaminasi itu sendiri, agar aparat Kejaksaan Agung/Kejaksaan Tinggi dapat datang sendiri ke Kejaksaan Tinggi/Negeri untuk memilih kasus yang akan dieksaminasi. Cara lain adalah dengan menjadikan hasil eksaminasi publik sebagai salah satu sumber informasi atas pelaksanaan kinerja Kejaksaan secara umum dan kinerja Jaksa yang bersangkutan secara khusus.

### 3) Pengawasan ekstra struktural

- a) Membuat kode perilaku (*code of conduct*) yang terperinci untuk menegaskan batasan keharusan dan larangan bagi Jaksa sebagai

<sup>3</sup> Selanjutnya lihat rekomendasi tentang Standar Minimum Profesi Jaksa di Bagian Keempat.

implementasi dari kode etik (*code of ethics*), yang disesuaikan karakteristik khusus profesi Jaksa serta tugas dan wewenangnya.

- b) Kinerja Persaja perlu ditingkatkan, misalnya dengan melakukan berbagai program “dari, oleh dan untuk” seperti pengkajian kebutuhan profesi Jaksa, mengupayakan peningkatan gaji Jaksa. Sehingga para Jaksa memiliki keterikatan yang kuat dengan organisasi profesinya sendiri (*sense of belonging*). Persaja sebagai *self-regulating organization* harus mampu berperan dalam pengawasan atas Jaksa. Persaja melalui Komisi Kode Etik-nya harus secara aktif melakukan penegakan kode etik dan penjatuhan sanksi bagi para anggota yang melakukan penyimpangan, selain memberikan perlindungan bagi profesi Jaksa. Hasil pemeriksaan Komisi Kode Etik harus mampu menimbulkan dampak nyata bagi perkembangan karir dan peningkatan kinerja Jaksa. Ketua Persaja secara proaktif dan berkala harus menindaklanjuti hasil pemeriksaan yang telah dilakukan. Selain itu Komisi Kode Etik dan Persaja perlu melakukan sosialisasi hasil-hasil pemeriksaan kepada kalangan Jaksa maupun masyarakat luas.
- c) Perlu ditegaskan kembali peran MKJ dalam Keputusan Jaksa Agung (Kepja) guna membantu fungsi pengawasan yang dijalankan oleh aparat pengawasan fungsional di Kejaksaan (dalam hal ini Jamwas). Peran majelis ini harus dioptimalkan sebagai sarana bagi Jaksa untuk melakukan pembelaan diri dan sarana pengecekan ulang hasil pengawasan yang dilakukan oleh Jamwas. Keterbukaan proses pemeriksaan perlu digariskan secara tegas dalam Kepja baru, dimana hasil-hasil MKJ penting untuk dipublikasikan pada masyarakat, atau setidaknya-tidaknya dalam laporan tahunan Kejaksaan, sebagai bukti akuntabilitas MKJ dalam meningkatkan kinerja Jaksa.
- d) Perlu disusun suatu pengaturan mengenai mekanisme teknis kerja yang jelas dan rinci dalam pengawasan yang dilakukan oleh organ internal Kejaksaan dan Komisi Kejaksaan, misalnya dengan menyusun suatu MoU atau Penetapan Bersama. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi tumpang-tindih pelaksanaan tugas dan wewenang di antara keduanya, sehingga proses pengawasan di Kejaksaan dapat berjalan sinergis.

#### **4) Sumber daya manusia (SDM)**

- a) Permasalahan pertama dan kedua yang telah disebutkan sebelumnya, berhubungan dengan pembinaan karir seorang Jaksa. Penempatan personil pengawasan dilakukan berdasarkan need asesment yang sesuai dengan kekhususan tugas, fungsi dan wewenang aparat pengawas. Untuk itu database kepegawaian akan sangat berguna bagi bagian pembinaan dan dalam hal ini harus optimalikan agar kebutuhan penempatan personil yang tepat dapat terlaksana. Selain itu bidang

pembinaan harus berkoordinasi dengan bidang pengawasan di daerah dalam pengisian personil.

- b) Sehubungan dengan tidak meratanya diklat pengawasan dan anggaran yang sangat terbatas, patut dipikirkan cara lain dalam membina personil pengawasan yaitu melaksanakan pelatihan pendahuluan atau orientasi (*induction training*) bagi personil yang baru masuk ke bagian pengawasan yang dilaksanakan oleh bagian pengawasan itu sendiri, dengan Aswas sebagai atasan yang bertanggung-jawab melaksanakan pelatihan ini. Selain itu, akan lebih baik pula jika Jaksa yang sudah mengikuti diklat pengawasan diwajibkan untuk menyebarkan pengalamannya kepada aparat pengawasan fungsional di daerahnya.
- c) Mengenai integritas aparat pengawasan, penting untuk dijadikan perhatian agar mengadakan *fit and proper test* bagi aparat pengawasan setingkat Jamwas, Inspektur serta jajaran aparat pengawasan di Kejaksaan Agung. Direkomendasikan agar Jaksa yang bekerja di bidang pengawasan mendapatkan penghargaan tertentu dari bidang pembinaan, misalnya kenaikan gaji atau promosi.

### 5) Transparansi, Akuntabilitas dan Partisipasi

- a) Membuat peraturan perundang-undangan (dalam bentuk PP atau Perpres) dan melaksanakan ketentuan mengenai mekanisme, transparansi proses dan hasil pengawasan.
- b) Membuat parameter penilaian keberhasilan pengawasan dan mekanisme pelaporannya, sebagai bentuk akuntabilitas profesional dari pengawasan, yang dituangkan dalam sebuah Kepja.
- c) Menekankan bahwa hasil pengawasan tinggal dilaksanakan oleh pembinaan sebagai eksekutor, sehingga efektifitas pengawasan tidak menjadi sia-sia.
- d) Menyosialisasikan mekanisme pengawasan di Kejaksaan kepada publik, agar memahami 'aturan main' ketika hendak mengawasi dan melaporkan kinerja Kejaksaan.
- e) Mengefektifkan akses publik yang telah ada seperti kotak pos dan surat elektronik yang selalu *updated*.
- f) Memberikan jaminan kepada pelapor bahwa Kejaksaan akan melindungi dari segala bentuk ancaman, intimidasi dan tuduhan pencemaran nama baik atas laporan dan pengaduan yang dilakukannya. Hal ini dilakukan sebagai jalan tengah sebelum diundangkannya perlindungan terhadap saksi dan korban.
- g) Kejaksaan harus memiliki *good will* untuk segera menindaklanjuti temuan pengawasan yang dilakukan oleh publik, dan terus berhubungan intensif, agar proses pengawasan dan pemeriksaan dapat berjalan cepat.

# (11) PENGAWASAN TERHADAP KPK

## A. Latar Belakang dan Permasalahan

Berdasarkan Pasal 43 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor), untuk melakukan koordinasi dan supervisi pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi (tipikor) dibentuk lembaga khusus yang independen yaitu Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Amanat Pasal 43 tersebut dilaksanakan melalui UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK.

Sebagai lembaga yang bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun, KPK diharapkan menjalankan tugas dan fungsi sesuai tujuannya yaitu meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tipikor. Atas pelaksanaan tugasnya, KPK bertanggung jawab kepada publik dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Bentuk pertanggungjawaban tersebut masih bersifat umum, karena itu masih diperlukan elaborasi agar publik dapat pula berperan aktif mengawasi KPK. Sistem pengawasan terhadap KPK yang ada saat ini dan peran publik dalam sistem pengawasan tersebut, termasuk jaminan hukum terhadap akses publik, merupakan masalah penting yang perlu dikaji.

## B. Temuan dan Analisis

### 1) Problem-Problem Pengawasan

Menurut Pasal 6 UU No. 30 Tahun 2002, ada empat tugas utama KPK yaitu: melaksanakan koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tipikor; supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tipikor; melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan; pencegahan tipikor; dan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

KPK juga memiliki kewajiban seperti yang diatur dalam Pasal 15, yaitu; memberikan perlindungan terhadap saksi atau pelapor yang menyampaikan laporan ataupun memberikan keterangan mengenai terjadinya tipikor; memberikan informasi kepada masyarakat yang memerlukan atau memberikan bantuan untuk memperoleh data yang berkaitan dengan hasil penuntutan tipikor yang ditangani; menyusun laporan tahunan dan menyampaikannya kepada Presiden, DPR dan BPK; menegakkan sumpah jabatan; dan menjalankan tugas serta tanggungjawab dan wewenangnya.

Peraturan perundang-undangan juga mengatur fungsi pengawasan sebagai bagian dari fungsi manajemen KPK. Fungsi pengawasan menjadi salah satu fungsi penting untuk meningkatkan kinerja organisasi. Secara umum pengawasan terhadap KPK dapat dikelompokkan ke dalam tiga bentuk: pengawasan internal, pengawasan eksternal, dan pengawasan lain (tim evaluasi).

Dalam pengembangan kelembagaan, fungsi pengawasan internal mempunyai peran strategis untuk mengatasi hambatan dan penyimpangan akibat hambatan yang muncul. Terdapat beberapa kendala yang dihadapi KPK, antara lain:

a) Faktor eksternal

Sebagai sebuah sistem terbuka, KPK akan terus berinteraksi dengan sistem lainnya seperti sistem hukum, sistem ekonomi dan pasar bebas, sistem politik, sistem budaya dan sosial masyarakat Indonesia. Secara negatif, pengaruh luar yang korup berpotensi melemahkan dan memandulkan kerja KPK.

b) Faktor internal

KPK mempunyai sistem tersendiri sesuai ketentuan PP 63 Tahun 2005. Sistem kepegawaian KPK terdiri dari unsur pemerintah dan swasta. Berbagai latar belakang pegawai yang direkrut KPK berdampak pada budaya kerja individu maupun kolektif. Budaya kerja masing-masing pegawai sebelum masuk ke KPK masih sering belum berubah ketika menjalankan tugas dan fungsinya di KPK. Waktu dua tahun bergabung di KPK belum cukup untuk menghilangkan budaya kerja PNS, polisi, dan jaksa yang telah dibangun puluhan tahun di masing-masing lembaganya.

c) Akses Publik Terhadap KPK

Hingga saat ini, mekanisme pengawasan internal yang baku yang dituangkan dalam aturan KPK belum ada atau, jika ada, publik belum bisa mengaksesnya. Sebagai sebuah organisasi moderen yang didukung sistem manajemen yang baik dan menerapkan asas transparansi dan akuntabilitas, seharusnya KPK menuangkan mekanisme pengawasan internal secara baku. Kebijakan demikian akan memperkuat posisi KPK dalam membangun sistem.

d) Belum ada standar baku pengawasan

Belum ada standar baku tentang pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK. Ketentuan dalam peraturan perundang-undangan masih bersifat umum. Ketidadaan standar baku tersebut mengakibatkan tidak ada ukuran yang jelas tentang pengawasan KPK.

## 2) Penguatan Sistem Pengawasan

### a) Pengawasan Internal

KPK telah menjadikan pengawasan internal sebagai sebuah pilar penting dalam manajemen organisasi. Dalam Rencana Strategis (Renstra), KPK mengelompokkan empat kegiatan yang terus dikembangkan yaitu pembangunan kelembagaan, penindakan, pencegahan, dan penggalangan keikutsertaan masyarakat.

Pengembangan pengawasan internal merupakan salah satu prioritas dari 12 (dua belas) sektor pengembangan kelembagaan: penyusunan struktur organisasi; penyusunan kode etik; penyusunan rencana strategis; penyusunan rencana kinerja; penyusunan anggaran; penyusunan prosedur operasi standar; penyusunan sistem manajemen sumber daya manusia; rekrutmen penasihat dan pegawai serta pengembangan pegawai; penyusunan sistem manajemen keuangan; penyusunan teknologi informasi pendukung; penyediaan peralatan dan fasilitas; penyusunan mekanisme pengawasan internal.

Beberapa peraturan perundang-undangan telah mengatur sistem manajemen dan pengawasan KPK. Bangunan keorganisasian KPK sendiri telah di atur dalam UU KPK 2002. Pasal 26 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2002 menyebutkan, KPK membawahkan 4 (empat) bidang: Pencegahan, Penindakan, Informasi dan Data, serta Pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat.

Tetapi ketentuan tersebut tidak mengamanatkan pengawasan eksternal. Tidak berarti bahwa KPK menghilangkan peran di luar KPK untuk ikut mengawasi kerja KPK. Sistem pengawasan eksternal diatur secara tersebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan.

Berbeda dengan pengawasan eksternal, Pasal 26 ayat (2) UU KPK 2002 menentukan perlunya pengawasan internal KPK, yang fungsinya dijalankan ber-sama dengan fungsi pengaduan masyarakat. Bidang pengawasan internal dan pengaduan masyarakat dipimpin seorang deputy. Sesuai ketentuan Pasal 26 ayat (6), Deputy Bidang Pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat membawahkan dua subbidang yaitu Subbidang Pengawasan Internal dan Subbidang Pengaduan Masyarakat, masing-masing dikepalai oleh seorang direktur. Tugas bidang dan masing-masing subbidang diatur lebih lanjut dengan Keputusan KPK.

Berdasarkan Keputusan Pimpinan KPK Nomor: Kep-07/P. KPK/02/ 2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja KPK, terdapat satu organ lagi yaitu Sekretariat Deputy .

Bidang Informasi dan Data. Keputusan Pimpinan KPK tersebut juga menegaskan fungsi Deputy Pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat, yaitu (Pasal 44): a) penyiapan bahan perumusan

kebijakan pengawasan di lingkungan KPK; b) perencanaan dan pelaksanaan dan pengendalian kegiatan pengawasan internal dan pemrosesan pengaduan masyarakat serta pengadministrasiannya; c) pemberian saran dan penda-pat kepada pimpinan KPK mengenai hasil pengawasan internal dan pemrosesan pengaduan masyarakat. Secara lebih spesifik fungsi Direktorat Pengawasan Internal adalah (Pasal 47): a) pemeriksaan ketaatan, efisiensi, dan efektifitas pelaksanaan tugas dan kegiatan unit kerja di lingkungan KPK; dan b) pemantauan dan penyiapan evaluasi pelaksanaan program kerja dibantu oleh tenaga pelaksana fungsional.

Mekanisme pengawasan internal KPK juga dilakukan terhadap kinerja SDM KPK. Pasal 24 ayat (2) UU KPK 2002 menetapkan bahwa pegawai KPK diangkat berdasarkan keahliannya, yang kemudian dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah No. 63 tahun 2005 tentang Sistem Manajemen SDM KPK (LN RI Tahun 2005 Nomor 146, TLN Nomor 4581). PP ini menjadi landasan bagi KPK untuk menetapkan parameter penilaian dan pengukuran kinerja sebagai dasar dalam perekrutan dan seleksi, pendidikan dan pelatihan, pengembangan SDM, manajemen kinerja serta kompensasi.

Pasal 9 PP di atas menyebutkan, sistem SDM KPK meliputi fungsi-fungsi sebagai berikut: a) perencanaan SDM; b) perekrutan dan seleksi; c) pendidikan dan pelatihan; d) pengembangan SDM; e) manajemen kinerja; f) kompensasi; g) hubungan kepegawaian; h) pemberhentian dan pemutusan hubungan kerja; dan i) audit SDM. Kegiatan yang telah dilakukan dalam pengembangan manajemen SDM, antara lain: a) pembuatan kode Etik Pegawai yang memuat hak-hak dan kewajiban KPK dan pegawai KPK serta mengatur aturan baku apabila terjadi penyimpangan jabatan; b) melakukan analisis jabatan agar diperoleh pemetaan yang tepat terhadap jabatan beserta tugas dan tanggungjawab suatu jabatan; c) pengembangan sistem pemantauan kinerja pegawai, antara lain melalui laporan kegiatan (time sheet) dan absensi elektronik.

Pasal di atas tidak secara eksplisit menentukan fungsi pengawasan (internal). Fungsi ini tersebar di beberapa pasal. Pasal 14 PP No. 63 Tahun 2005 menyebutkan perlunya penilaian dan pengukuran kinerja. Hasil penilaian kinerja dapat dijadikan bahan atau dasar untuk menetapkan kebijakan dan pelaksanaan pendidikan dan pelatihan, pengembangan pegawai dan kompensasi pegawai. Penilaian dan pengukuran kinerja pegawai KPK terkait dengan pembangunan fungsi-fungsi manajemen lainnya, seperti diatur dalam Pasal 9 dan Pasal 15 tentang pemberian kompensasi dan gaji pegawai KPK.

Selain bentuk di atas, pengawasan internal KPK dapat dilakukan melalui pembentukan organ selain organ pengawasan internal dan pengawas. Pasal 16 PP No 63 tahun 2005 menyebutkan: (1) Untuk menjamin hubungan kepegawaian yang serasi dan bertanggung jawab antar pegawai dan antara pegawai dengan KPK, maka: a. pegawai dapat membentuk wadah pegawai KPK; dan b. KPK membentuk Dewan Pertimbangan Pegawai; (2) Wadah dimaksud dibentuk guna menampung dan menyampaikan aspirasi kepada Pimpinan KPK; (3) Dewan Pertimbangan Pegawai bertugas memberikan rekomendasi kepada Pimpinan KPK mengenai hubungan kepegawaian KPK.

Dalam praktiknya, sistem pengawasan internal dapat dipilih menjadi pengawasan kinerja dan pengawasan perilaku pegawai KPK. Untuk melakukan hal tersebut, terdapat dua organ KPK yang khusus melakukan pengawasan yaitu Biro SDM dan Direktorat Pengawasan Internal.

Secara umum, Direktorat Pengawasan Internal bertanggungjawab penuh terhadap pelaksanaan kerja dan pengawasan tingkah laku pegawai KPK. Tetapi Biro SDM di bawah Sekretaris Jenderal KPK juga melakukan pengawasan sesuai amanat PP No. 63 tahun 2005, khususnya terkait pemberian kompensasi sebagai penghargaan atas kontribusi positif dan/atau jasanya dalam menjalankan tugas. Pasal 15 dan 24 ayat (1) PP No. 63 Tahun 2005 menyebutkan, kompensasi diberikan kepada pegawai sebagai penghargaan atas kontribusi positif dan/atau jasanya, meliputi gaji, tunjangan, dan insentif berdasarkan prestasi kerja tertentu. Penjelasan Pasal 15 dan Pasal 24 ayat (1) huruf b menyebutkan tunjangan pegawai dan Penasihat KPK meliputi tunjangan transportasi, tunjangan asuransi kesehatan dan jiwa serta tunjangan hari tua. Tunjangan transportasi dibayarkan secara langsung kepada pegawai sedangkan tunjangan asuransi kesehatan dan jiwa serta tunjangan hari tua dibayarkan kepada pihak ketiga sebagai pemberi jasa. Tunjangan transportasi diberikan kepada penasihat dan pegawai KPK berdasarkan pelaksanaan kerja masing-masing setiap hari.

Sementara itu, Pasal 15 ayat (1) dan 24 ayat (1) PP No. 63 tahun 2005 menentukan insentif yang diberikan berdasarkan prestasi kerja masing-masing penasihat dan pegawai KPK. Prestasi tersebut diukur berdasarkan bentuk tugas dan outcome yang diberikan kepada KPK dan pemberantasan korupsi secara luas. Sebagai ilustrasi, jika salah satu pegawai KPK diundang mengikuti seminar dengan persetujuan minimal 5 Pimpinan KPK, maka KPK akan menimbang dampak positif dari kehadiran pegawai di seminar tersebut bagi pengembangan KPK dan pemberantasan korupsi di Indonesia. Jika kehadirannya

memberikan dampak positif yang tinggi maka pegawai tersebut akan mendapat insentif dari KPK. Dari hal tersebut, tunjangan dan insentif bagi masing-masing penasihat dan pegawai KPK tiap bulan bisa berbeda.

Dalam mengawasi kehadiran dan kinerja harian penasihat dan pegawainya, KPK menggunakan beberapa instrumen antara lain: balance score card, time sheet harian untuk semua pimpinan dan pegawai KPK, serta absensi elektronik. Sistem tersebut berjalan cukup efektif untuk mengawasi kinerja penasihat dan pegawai KPK. Sistem tersebut akan terus dikembangkan untuk penguatan lembaga KPK dan akan dijadikan percontohan untuk departemen dan lembaga negara nondepartemen lainnya.

Berbeda dengan fungsi Biro SDM KPK, pengawas internal KPK lebih memfokuskan pada bentuk pengawasan kinerja dan perilaku pegawai KPK. Dalam pelaksanaannya, kedua fungsi manajemen KPK tersebut merupakan satu kesatuan yang saling melengkapi. Pengawasan yang dilakukan Biro SDM dapat menjadi masukan Deputy sub-bidang Pengawasan Internal untuk melakukan pengawasan kinerja pegawai. Begitu pula sebaliknya. Sinergi keduanya akan membantu evaluasi dan perbaikan sistem manajemen KPK.

Kewenangan Direktorat Pengawasan Internal sebagai bagian dari bidang Pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat diatur dalam Keputusan Pimpinan KPK Nomor : Kep-07/P.KPK/02/2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja KPK. Pasal 44 menegaskan Deputy Pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat menyelenggarakan fungsi: penyiapan bahan perumusan kebijakan pengawasan di lingkungan KPK; perencanaan dan pelaksanaan dan pengendalian kegiatan pengawasan internal dan pemrosesan pengaduan masyarakat serta pengadministrasiannya; dan pemberian saran dan pendapat kepada pimpinan KPK mengenai hasil pengawasan internal dan pemrosesan pengaduan masyarakat.

Pasal 46 Kep-07/P.KPK/02/2004 menyebutkan bahwa "Direktorat Pengawasan Internal melaksanakan tugas dan fungsi Deputy Pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat dalam pengawasan internal KPK." Pengawasan kerja pegawai KPK dilakukan melalui unit-unit kerja KPK. Ukuran yang digunakan adalah pemeriksaan dan evaluasi ketaatan, efisiensi, dan efektifitas pelaksanaan tugas adalah standar operasional dan ketentuan perundang-undangan yang ada. Dari hasil pemeriksaan pelaksanaan kerja yang ada, Direktorat Pengawasan Internal melakukan analisis dan evaluasi untuk perbaikan tugas dan kewenangan KPK. Direktorat Pengawasan Internal bersama dengan Direktorat Pengaduan Masyarakat juga melakukan pengawasan terhadap perilaku pegawai KPK.

Dalam pelaksanaannya Direktorat Pengaduan Masyarakat tidak berjalan sendiri. Sebagaimana kultur kerja KPK yang bersifat kolektif, penanganan indikasi penyimpangan dan penyalagunaan wewenang oleh pegawai KPK juga dilakukan bersama dengan organ KPK lain. Pasal 48 huruf c menyebutkan, hasil pemeriksaan yang mengandung unsur tipikor dilimpahkan ke Deputy Penindakan KPK.

Jika ada temuan atau pengaduan masyarakat, Direktorat Pengaduan Masyarakat melakukan pemeriksaan khusus. Jika ada indikasi kuat terjadinya penyimpangan maka melakukan koordinasi dengan Direktorat Pengawasan Internal KPK. Apabila ditemukan bukti awal yang kuat, maka proses diteruskan. Jika dalam pemeriksaan tersebut tidak ditemukan bukti maka proses tidak ditindaklanjuti.

Dengan bukti awal yang kuat, Direktorat Pengawasan Internal dapat melakukan penyelidikan awal terhadap terlapor untuk klarifikasi. Jika ditemukan bukti yang cukup, Direktorat Pengawasan Internal dapat melimpahkan proses pemeriksaan ke Pimpinan KPK melalui Deputy Pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat. Berdasarkan laporan tersebut Pimpinan KPK membentuk Tim Khusus yang terdiri atas unsur Pimpinan, Penasihat, dan Deputy. Tim ini akan melakukan penyelidikan lanjutan secara menyeluruh. Hasil penyelidikan berupa rekomendasi, yaitu melanjutkan proses pidana jika ada indikasi tindak pidana atau hanya memberikan sanksi jika tidak ada unsur pidana. Jika ada indikasi pidana maka berkas dilaporkan ke Deputy Penindakan dan ditangani oleh direktorat penyelidikan dan seterusnya diproses secara pidana.

#### b) Pengawasan Eksternal

Pasal 20 ayat (1) UU KPK 2002 menentukan bahwa KPK bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden, DPR, dan BPK. Pengawasan oleh DPR dapat dilakukan melalui proses perekrutan Pimpinan KPK dan Tim Penasihat KPK, rapat dengar pendapat, dan melalui penerimaan laporan KPK secara berkala. Pengawasan oleh Presiden dilakukan melalui perekrutan Pimpinan KPK, audit SDM KPK, mekanisme rapat koordinasi, dan penerimaan laporan KPK secara berkala. Pengawasan oleh BPK melalui audit keuangan KPK dan penyampaian hasil audit kepada DPR dan Presiden.

Beberapa kelemahan muncul dalam pengawasan eksternal, antara lain: belum ada standar baku sebagai jabaran tugas dan kewenangan KPK; hasil pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK belum sepenuhnya dapat diakses publik; belum meratanya informasi kerja KPK ke semua lapisan masyarakat; beberapa model pengawasan

publik belum seluruhnya dilaksanakan dalam melakukan pengawasan terhadap KPK.

Salah satu bentuk pembaruan yang dilakukan adalah keterlibatan masyarakat secara aktif dalam pengawasan. Pengawasan masyarakat terhadap KPK merupakan konsekuensi logis dari pertanggungjawaban KPK kepada publik. Sesuai ketentuan Pasal 20 ayat (2), pertanggungjawaban publik dilaksanakan dengan cara: wajib audit terhadap kinerja dan pertanggungjawaban keuangan sesuai dengan program kerjanya; menerbitkan laporan tahunan; dan membuka akses informasi.

Walaupun tidak ditentukan secara limitatif tentang pentingnya pengawasan oleh masyarakat terhadap kinerja KPK, masyarakat sebagai *stakeholder* dan korban praktik korupsi di Indonesia mempunyai hak untuk melakukan pengawasan terhadap KPK dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

#### c) Pengawasan Lain (Tim Evaluasi)

Pengawasan lain terhadap KPK adalah melalui Tim Evaluasi yang terdiri dari unsur internal KPK dan beberapa departemen. Model pengawasan ini merupakan gabungan antara unsur internal dan eksternal. Tim Evaluasi gabungan bertugas melakukan evaluasi audit SDM di KPK dan kinerja KPK. Landasan kerja Tim Evaluasi adalah PP No 63 tahun 2005.

Komposisi Tim Evaluasi terdiri dari salah seorang Pimpinan KPK sebagai pimpinan dengan beranggotakan wakil dari Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, Departemen Keuangan, Sekretariat Negara, Sekretariat Kabinet, Badan Kepegawaian Negara, Lembaga Administrasi Negara, dan KPK.

### 3) Penguatan Peran Publik

Pengawasan masyarakat terhadap KPK merupakan konsekuensi logis dari pertanggungjawaban KPK kepada publik. Ketentuan UU No. 30 Tahun 2002 Pasal 20 ayat (1) yang menyebutkan bahwa KPK bertanggungjawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden, DPR dan BPK.

Untuk menciptakan transparansi dan akuntabilitas kelembagaan, tidak cukup hanya mengharapkan *political will* dari pemerintah. Pemberantasan korupsi di Indonesia hanya dapat dilakukan oleh masyarakat Indonesia. Transparansi Internasional (TI) meyakini bahwa pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh pemerintah tidak mungkin berhasil tanpa bantuan dan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat penting untuk diberi ruang luas sesuai dengan prinsip keterbukaan dalam negara demokrasi. Prinsip ini mengharuskan penyelenggara negara

membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif mengenai penyelenggaraan negara. Partisipasi masyarakat berfungsi untuk melakukan kontrol sosial terhadap praktek penyelenggaraan negara dalam upaya pemberantasan korupsi.

Mengingat begitu pentingnya partisipasi masyarakat dalam pemberantasan korupsi, perlu pengaturan tentang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan negara. Pengaturan tersebut harus memuat paling tidak tiga esensi yaitu: perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat, kebebasan yang bertanggungjawab bagi masyarakat dalam menggunakan haknya, dan penciptaan ruang yang luas bagi masyarakat untuk berperan serta.

Partisipasi masyarakat dalam upaya pemberantasan korupsi diatur dalam UU No. 31 Tahun 1999 dan PP No. 71 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Partisipasi masyarakat dalam pencegahan dan penindakan korupsi diwujudkan dalam bentuk: hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi dugaan terjadi tipikor; hak untuk memperoleh pelayanan dalam pelaksanaan kegiatan tersebut; hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggungjawab kepada penegak hukum; hak untuk memperoleh jawaban atas pertanyaan tentang laporan yang diberikan kepada aparat penegak hukum dan hak untuk memperoleh perlindungan hukum.

### **C. Rekomendasi**

- 1) Perlu diupayakan pemerataan informasi dan penguatan akses publik. Penguatan dapat dibuat dalam bentuk penjabaran lebih lanjut aturan hukum yang ada ataupun dalam bentuk kerjasama antara KPK dan lembaga di daerah.
- 2) Diperlukan langkah strategis untuk mengoptimalkan peran serta masyarakat melalui peningkatan kesadaran masyarakat tentang pentingnya pengawasan terhadap KPK, sejak proses perekrutan Pimpinan KPK. Pengawasan masyarakat dapat dilakukan dalam bentuk:
  - a) Pengawasan pada proses perekrutan Pimpinan KPK, yang meliputi: keterlibatan masyarakat dalam panitia seleksi calon anggota KPK yang dibentuk oleh Pemerintah, dan melakukan penelusuran rekam jejak calon anggota KPK yang hasilnya disampaikan kepada Pemerintah dan DPR.
  - b) Pengawasan terhadap proses perekrutan pegawai KPK di setiap tahapan seleksi, agar pelaksanaan seleksi berjalan transparan dan

- akuntabel.
- c) pengawasan terhadap pelaksanaan tugas KPK yang dilakukan dalam bentuk: memantau KPK, pengawasan masyarakat berbasis laporan pengaduan kasus korupsi, serta melakukan eksaminasi publik.
- 3) Untuk menciptakan sistem pengawasan yang efektif dan efisien serta pelaksanaan prinsip akuntabilitas dan transparansi kerja KPK, perangkat hukum yang ada perlu dijabarkan secara operasional untuk mengatur partisipasi publik dalam pengawasan KPK. Sebelum ada aturan tersebut, pilihannya adalah membuat MoU dengan KPK yang memungkinkan lembaga atau masyarakat melakukan pengawasan secara intensif, efektif, dan efisien atas tindakan KPK.

## (12)

# PELANGGARAN KODE ETIK ADVOKAT: MEKANISME PENGADUAN DAN PENYELESAIANNYA

### A. Latar Belakang dan Permasalahan

Sebagai profesi mulia (*officium nobile*), pengemban profesi advokat dituntut melaksanakan profesinya berdasarkan nilai-nilai moralitas umum (*common morality*) seperti nilai-nilai kemanusiaan (*humanity*), keadilan (*justice*), kepatutan atau kewajaran (*reasonableness*), kejujuran (*honesty*), keharusan untuk memiliki kualitas keahlian dan keilmuan (*professional and knowledge credibility*). Advokat juga dituntut memiliki kesadaran untuk selalu menghormati dan menjaga integritas dan kehormatan profesinya serta nilai pelayanan kepada kepentingan publik (*to serve public interest*). Dalam rangka itu, profesi advokat memerlukan suatu *code of conduct*, yang memuat aturan-aturan profesi pada umumnya yang mengandung hak-hak fundamental, dan mempunyai peraturan-peraturan mengenai tingkah laku atau perbuatan dalam melaksanakan profesi tersebut.

Terbentuknya Forum Komunikasi Advokat Indonesia (FKAI) oleh 3 (tiga) organisasi advokat (Ikadin, AAI, dan IPHI) di antaranya ditandai dengan pemberlakuan satu kode etik untuk semua advokat yang bernaung di bawah tiga organisasi tersebut. Sekalipun FKAI dibentuk sebagai jawaban terhadap gagasan Mahkamah Agung untuk menyelenggarakan ujian advokat, namun disepakati bahwa salah satu tugas utama FKAI adalah menyusun dan mengesahkan Kode Etik yang diberlakukan bagi 7 (tujuh) organisasi advokat yang bernaung di bawah FKAI. Usaha mewujudkan wadah tunggal diawali dengan upaya memberlakukan satu kode etik.

Hal yang terjadi di luar harapan adalah pemberlakuan kode etik setelah terbentuknya Peradi (Perhimpunan Advokat Indonesia). Masih terdapat keraguan atau ketidakjelasan tentang kode etik yang seharusnya diberlakukan. Meskipun Kode Etik Advokat Indonesia (KEAI) diakui berlaku, tetapi perangkat penegakannya tidak berdasarkan KEAI ataupun karena faktor lain.

### B. Temuan dan Analisis

Advokat dituntut untuk bertindak dan memiliki sikap yang sesuai hati nurani serta senantiasa menghormati hukum dan keadilan. Apabila

tuntutan tersebut tidak terpenuhi, advokat dapat diadukan oleh pihak-pihak berkepentingan yang merasa dirugikan yaitu klien, teman sejawat, pejabat pemerintah, anggota masyarakat kepada organisasi advokat tempatnya bernaung. Pengaduan dilakukan menurut mekanisme yang terdapat dalam KEAI.

Faktanya, lembaga penegak kode etik masih didasarkan pada mekanisme yang secara tradisional telah ada, yaitu Majelis Kehormatan Kode Etik pada setiap organisasi advokat sebagaimana dimaksud UU No. 18 Tahun 2003. Penegakan kode etik melalui organisasi advokat masing-masing sering tidak dipercaya obyektifitasnya dan selalu dicurigai sebagai akan berpihak untuk membela kepentingan anggotanya dari pada membela kepentingan pelapor. Keadaan ini pula yang mungkin menyebabkan kecenderungan untuk menyelesaikan pelanggaran kode etik melalui mekanisme pidana, dengan cara melaporkan tindak pidana yang dilakukan oleh advokat baik oleh kliennya sendiri maupun oleh pihak lainnya, termasuk advokat yang menjadi "lawan" dalam berperkara.

Fenomena ini memunculkan keprihatinan yang serius terhadap kedudukan advokat sebagai profesi yang luhur dan memunculkan banyak pertanyaan mendasar : apa penyebab kecenderungan penggunaan mekanisme pidana, bagaimana sikap aparat penegak hukum dalam merespon pengaduan atau laporan tindak pidana yang dilakukan advokat dalam menjalankan profesinya, adakah batasan antara imunitas advokat dan tindak pidana yang dilakukan advokat dalam menjalankan profesinya.

Penggunaan mekanisme pidana untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran etik, sangat boleh jadi karena tidak efektifnya penyelesaian melalui Majelis Kehormatan Kode Etik. Hal tersebut bisa disebabkan oleh terlalu lunaknya sanksi, yang mengakibatkan ketidakpuasan pihak pelapor, atau keraguan terhadap akuntabilitas organisasi advokat yaitu berupa ketidakpercayaan pelapor bahwa organisasi profesi akan bersikap obyektif terhadap anggotanya sendiri.

Mengenai lunaknya sanksi, sesungguhnya kode etik mengatur kemungkinan penjatuhan sanksi hingga pemecatan secara permanen. Namun hal tersebut sangat jarang diterapkan. Dalam berbagai diskusi tidak terungkap adanya sanksi berupa pemecatan. Sebaliknya, justru terungkap adanya kasus pelanggaran etik tetapi advokat terlapor memutuskan untuk pindah menjadi anggota organisasi yang baru. Hal semacam ini sudah tidak dimungkinkan, karena ada kesepakatan di antara organisasi yang bernaung di bawah FKAI. Keraguan Majelis Kehormatan untuk menjatuhkan sanksi yang berat seperti pemecatan dapat dipahami, mengingat masih kentalnya sikap ewuh pakewuh serta adanya solidaritas korps. Kesemua ini dapat terjadi karena pemahaman

yang keliru terhadap fungsi dan peran organisasi profesi, yang seringkali diberi makna utama sebagai pelindung bagi anggotanya.

Menyangkut batasan antara wilayah etik dengan pidana, kedua wilayah tersebut tidak dapat dipisahkan secara tegas dan dalam banyak hal *overlapping*, dalam pengertian bahwa perilaku yang dikualifikasi sebagai pelanggaran etik juga berada dalam koridor hukum pidana. Untuk pelanggaran norma yang semata-mata merupakan norma etik, seharusnya tidak menjadi persoalan karena ada asas legalitas dalam hukum pidana. Namun hal inipun dapat menimbulkan persoalan akibat perbedaan penafsiran. Terlepas dari persoalan norma yang dilanggar oleh advokat dalam menjalankan profesinya, penggunaan pendekatan hukum pidana haruslah mengacu pada prinsip *the last resort*. Karena bila menggunakan pendekatan hukum pidana sebagai *ultimum remedium* dapat dikhawatirkan akan merusak citra profesi advokat dan menimbulkan keraguan pada advokat dalam melaksanakan profesinya, yang pada gilirannya akan merugikan kepentingan masyarakat. Terlebih lagi bila kita melihat profesi advokat sebagai subsistem dalam sistem peradilan. Karenanya penting untuk menetapkan suatu kebijakan penegakan hukum oleh aparat penegak hukum dalam menangani perilaku advokat dalam menjalankan kegiatan profesinya.

Mengingat tidak ada pemisah yang tegas antara wilayah etik dengan pidana, maka penting untuk menjelaskan tentang imunitas advokat sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UU No. 18 Tahun 2003 yang menyebutkan:

*“Advokat tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana dalam menjalankan tugas pro-fesinya dengan itikad baik untuk kepentingan pembelaan klien dalam sidang pengadilan.”*

Rumusan tersebut tidak cukup menjelaskan batasan imunitas advokat. Batasan yang diberikan hanyalah “itikad baik” dan “untuk kepentingan pembelaan klien” dan “dalam sidang pengadilan”. Pengertian “itikad baik” dijelaskan dalam penjelasan sebagai “...menjalankan tugas profesi demi tegaknya keadilan berdasarkan hukum untuk membela kepentingan kliennya”. Dengan demikian ukuran “itikad baik” terletak pada apakah perbuatan merupakan upaya untuk mewujudkan keadilan.

Penjelasan demikian akan menimbulkan persoalan, mengingat sifat “keadilan” yang sangat subyektif. Seharusnya pengertian “keadilan” ditafsirkan dalam ukuran-ukuran obyektif yang dimungkinkan. Penting untuk dikaji lebih dulu, apa yang dimaksud dengan kata “dalam sidang pengadilan”. Apakah berarti bahwa imunitas hanya bisa diberikan apabila tindakan advokat tersebut dilakukan di dalam ruang sidang atau di tengah persidangan, atau apakah bermakna lebih luas yaitu sepanjang dilakukan untuk kepentingan persidangan. Pengertian “sidang pengadilan” ternyata

hanya dijelaskan dalam penjelasan sebagai “sidang pengadilan dalam setiap tingkat pengadilan di semua lingkungan peradilan”. Mengingat bahwa sekalipun persidangan pada tingkat banding maupun kasasi sangat jarang dilakukan, namun tetap dimungkinkan adanya persidangan untuk kedua tingkatan tersebut. Maka kata “dalam” tidak dapat ditafsirkan selain dari pengertiannya secara gramatikal yaitu “di dalam atau di tengah persidangan”. Dengan demikian hak imunitas menjadi sangat terbatas, dan karenanya tidak dapat digunakan untuk melindungi para advokat.

Persoalannya sekarang terletak pada kebijakan penegakan hukum pidana. Perlu disampaikan untuk menghindari salah pengertian, membicarakan kebijakan penegakan hukum terhadap advokat yang sedang menjalani profesinya tidaklah dimaksudkan sebagai upaya menempatkan advokat sebagai kelompok masyarakat yang kebal hukum, atau upaya untuk mengingkari prinsip nondiskriminasi dan persamaan di muka hukum. Penegakan hukum hendaknya semata-mata dipahami sebagai upaya untuk mencari jalan keluar agar penegakan hukum tidak mencederai atau merusak subsistem peradilan yang juga sama pentingnya untuk dijaga.

Sesungguhnya hal ini tidak berbeda dengan penerapan kode etik bagi polisi, jaksa, dan hakim. Apakah kepada mereka juga diutamakan pendekatan pidana atau menempatkan pidana sebagai ultimum remedium. Sangat sulit untuk menetapkan kriteria yang dapat memberikan batasan dan tolok ukur untuk menentukan penggunaan pendekatan pidana. Tampaknya yang sangat penting adalah respon organisasi profesi terhadap kasus-kasus pelanggaran etik maupun pelanggaran etik yang juga merupakan pelanggaran hukum pidana.

Karena penyelesaian secara etika profesi tidak menyebabkan hapusnya kewenangan untuk menyidik maupun menuntut, maka diperlukan kesadaran yang cukup tinggi dari masing-masing subsistem peradilan seperti advokat, polisi, jaksa dan hakim. Kesadaran sebagai subsistem peradilan akan mendorong untuk menjaga integritas, tidak saja subsistemnya sendiri tetapi juga subsistem lainnya. Karena keberhasilan suatu subsistem akan tergantung dari bekerjanya subsistem lainnya. Dalam rangka menunjang langkah ini, maka norma-norma etika profesi advokat perlu disebarluaskan kepada subsistem peradilan lainnya.

Norma-norma etika seharusnya dapat meminimalkan pelanggaran kode etik yang paling sering terjadi yaitu merebut klien dari teman sejawat, menjanjikan kepada klien bahwa perkaranya akan menang, melarikan uang klien, memalsukan surat atau dokumen hukum, memeras klien, menandatangani berita acara pemeriksaan klien di kantor polisi tanpa menghadiri sendiri proses pemeriksaannya, mengizinkan kantornya dipakai oleh orang lain yang tidak memiliki lisensi advokat, memasang

iklan kantor hukumnya secara terselubung, dan menemui hakim yang menangani kasus perdata kliennya tanpa disertai advokat dari pihak lawannya.

Menyadari banyaknya advokat yang dinyatakan sebagai tersangka/terdakwa tersebut, maka diperlukan langkah proaktif dari organisasi untuk mengajukan advokat pelanggar etika profesi ke hadapan Majelis Kehormatan Etik. Dengan kata lain prosedur pengaduan advokat perlu direvisi untuk memungkinkan organisasi berinisiatif menghadapkan advokat ke hadapan Majelis Kehormatan Etik.

Menurut UU No. 18 Tahun 2003 dan KEAI 2003, terdapat 3 (tiga) organ yang lingkup tugas dan kewenangannya berkaitan dengan penanganan terhadap pelanggaran etika profesi: Dewan Kehormatan Organisasi Advokat, Majelis Dewan Kehormatan, dan Komisi Pengawas. Beberapa hal perlu dikemukakan di sini.

- 1) Ketentuan dalam KEAI lebih merupakan penjabaran secara agak lebih rinci mengenai prosedur pemeriksaan, pengadilan, penjatuhan keputusan, hingga penyampaian keputusan dari Dewan Kehormatan. Dalam Kode Etik ini tidak ditemukan ketentuan mengenai struktur dan kualifikasi anggota Dewan, melainkan hanya disebutkan susunan keanggotaan Majelis Dewan Kehormatan yang dibentuk oleh Dewan Kehormatan.
- 2) Secara gramatikal terdapat perbedaan perumusan antara Pasal 27 ayat (4) UU No. 18 Tahun 2003 dengan Pasal 14 ayat (2) KEAI. Rumusan dalam UU Advokat lebih bersifat tegas dan mengandung unsur "keharusan" bahwa susunan Majelis (harus) terdiri atas unsur Dewan Kehormatan, pakar atau tenaga ahli di bidang hukum dan tokoh masyarakat. Rumusan dalam KEAI tampak lebih lemah karena ada kata 'dapat' dan kata 'atau ditambah', serta tidak ada kata "tokoh masyarakat".
- 3) Komisi Pengawas dibentuk oleh organisasi advokat dengan tugas melaksanakan pengawasan "sehari-hari" terhadap advokat, menurut tata cara yang ditetapkan sendiri oleh organisasi advokat yang membentuknya. Kedudukan Komisi ini harus diklarifikasi lebih dulu. Apakah Komisi Pengawas berada di dalam struktur atau menjadi bagian dari organisasi advokat (Peradi), ataukah berada di luar struktur organisasi seperti kedudukan Komisi Yudisial yang terpisah dari Mahkamah Agung, Komisi Kejaksaan terpisah dari Kejaksaan dan Komisi Kepolisian terpisah dari Polri? Siapa yang berwenang membentuknya? Secara gramatikal Pasal 13 ayat (1) UU No. 18 Tahun 2003 jelas menyebutkan bahwa Komisi Pengawas dibentuk oleh organisasi advokat sendiri. Apabila organisasi advokat yang disebut dalam UU ini diasumsikan adalah Peradi, maka berarti Komisi

Pengawas harus dibentuk oleh Peradi. Namun, pertanyaan apakah Komisi ini berada di dalam atau di luar struktur organisasi advokat belum dapat dijawab secara tuntas.

- 4) UU No. 18 Tahun 2003 maupun KEAI sama sekali tidak memberikan aturan yang lebih rinci, apalagi penjelasan utuh, mengenai maksud dan tujuan pembentukan Komisi Pengawas. Pengurus organisasi advokat juga tidak memahami sepenuhnya tentang isu ini, dan bahan kepustakaan tidak ada yang secara khusus membahasnya. UU No. 18 Tahun 2003 tidak mengatur lebih lanjut mengenai jumlah maksimum atau minimum anggota Komisi Pengawas, kualifikasi akademik dan/atau profesionalnya, masa tugas/jabatannya, dan prosedur pengangkatannya. Bahkan terdapat sedikit kekaburan untuk membedakan keanggotaan Komisi Pengawas, dengan keanggotaan Dewan Kehormatan dan Majelis Dewan Kehormatan. Hal ini karena:
  - a) Anggota Dewan Kehormatan adalah advokat (Pasal 27 ayat 3 UU No. 18 Tahun 2003);
  - b) UU No. 18 Tahun 2003 menyebut bahwa anggota Komisi Pengawas berasal dari unsur advokat senior, para ahli/akademisi dan masyarakat (Pasal 13 ayat 2);
  - c) Anggota Majelis Dewan Kehormatan terdiri atas unsur Dewan Kehormatan, pakar/tenaga ahli di bidang hukum, dan tokoh masyarakat (Pasal 27 ayat 4); sedangkan menurut KEAI, Majelis ini “dapat terdiri dari Dewan Kehormatan atau ditambah dengan orang yang menjalankan profesi di bidang hukum serta mempunyai pengetahuan dan menjiwai kode etik advokat” (Pasal 14 ayat 2). Artinya, anggota Dewan dan Komisi adalah sama yaitu advokat, tetapi untuk Komisi Advokat haruslah advokat senior. Anggota Dewan yang advokat ini (dapat) menjadi anggota Majelis. Dengan demikian seorang advokat senior sangat boleh jadi akan dapat merangkap sebagai anggota Komisi, Dewan dan Majelis secara bersamaan. Keanggotaan advokat senior dalam Dewan tak bisa dilarang sebab Pasal 27 ayat (3) hanya menyebutkan bahwa ia haruslah seorang advokat, tanpa keterangan tambahan apakah senior atau junior. Akibat selanjutnya adalah terbukanya kemungkinan bahwa semua fungsi pengawasan, dari penerimaan pengaduan perkara pelanggaran kode etik, pemeriksaan/investigasi, pembentukan Majelis, persidangan, hingga penjatuhan sanksi, akan berada pada orang-orang yang sama. Keadaan ini dapat mengurangi imparialitas dan kredibilitas dari sistem pengawasan itu sendiri. Bagaimana mungkin, misalnya, orang yang bertugas melakukan investigasi adanya dugaan pelanggaran kode etik sekaligus bertindak sebagai pemeriksa dan pemutus perkaranya?

Kelemahan yang terdapat dalam organ-organ tersebut tercermin juga dalam praktik penegakan kode etik. Mekanisme penegakannya belum dapat dikatakan telah berfungsi dengan optimal, karena 3 (tiga) faktor berikut:

- 1) tidak semua organisasi advokat tradisional, yang berdiri sebelum UU Advokat diberlakukan, menerima legitimasi Peradi sebagai organisasi tunggal advokat Indonesia dan juga KEAI;
- 2) keraguan tersebut muncul karena proses pembentukan Peradi yang, oleh sebagian advokat, dinilai belum sah serta belum memiliki organ/perangkat khususnya Dewan Kehormatan yang bertugas memeriksa dan mengadili pelanggaran terhadap KEAI;
- 3) belum terbentuknya perangkat organisasi Peradi di daerah. Hal ini cukup menyulitkan upaya sosialisasi KEAI dan penanganan pengaduan pelanggaran terhadap KEAI yang terjadi di daerah.

Secara umum, persoalan penegakan disiplin profesi advokat melalui mekanisme penanganan perkara pelanggaran kode etik belum menjadi fokus atau prioritas utama komunitas advokat. Hal yang tampaknya lebih dianggap penting dan mendesak adalah legitimasi dan eksistensi Peradi sebagai wadah tunggal.

Evaluasi terhadap penerapan KEAI secara umum menunjukkan, KEAI baru diterima secara *de jure* namun belum secara *de facto*, dalam arti diakui sebagai kode etik yang mengikat secara formal tetapi belum menjadi kode etik yang dilaksanakan secara efektif dan tuntas. Di satu sisi, hal ini terjadi karena berbagai faktor yang salah satunya adalah belum tuntasnya pembentukan wadah tunggal organisasi advokat sesuai amanat UU Advokat, yang oleh beberapa pihak organisasi termaksud diasumsikan sebagai Peradi. Akibatnya, secara internal organisasi ini belum mampu melengkapi struktur organisasinya dengan berbagai organ fungsional, dan secara eksternal belum sepenuhnya mendapatkan legitimasi sosiologis dari komunitas advokat di seluruh Indonesia, utamanya di daerah. Di sisi lain, lemahnya penegakan KEAI juga diakibatkan oleh beberapa persoalan inheren yang terdapat di dalam KEAI, yaitu kelemahan substansial, prosedural, hingga struktural/kelembagaan.

Mekanisme penanganan perkara pelanggaran kode etik advokat, sebagaimana diatur dalam UU Advokat dan KEAI tahun 2002, memperlihatkan pencampuran fungsi *prosecutorial* dan fungsi *adjudicative* di tangan satu unit, yaitu Dewan Kehormatan organisasi advokat. Hal ini dikhawatirkan akan melemahkan imparialitas dan obyektivitas dari anggota organisasi advokat yang berperan sebagai pengawas perilaku profesional advokat.

### C. Rekomendasi

- 1) Secara gramatikal, Pasal 12 UU Advokat berikut penjelasannya menyebutkan bahwa pengawasan terhadap advokat ditujukan

agar advokat menjalankan profesinya dengan selalu menjunjung tinggi kode etik profesi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur advokat. Karenanya pengawasan oleh Komisi Pengawas bukanlah pengawasan administratif terhadap organisasi advokat, melainkan pengawasan terhadap perilaku profesional advokat dalam menjalankan profesinya yang terikat pada berbagai kewajiban etis.

- 2) Sebaiknya Peradi lebih dipandang sebagai suatu bentuk federasi dari organisasi-organisasi tradisional advokat, bukan sebagai organisasi tunggal. Cara pandang ini lebih realistis dan tidak akan berarti bahwa amanat UU Advokat diingkari atau dilanggar. Hal ini pun untuk meminimalisasi kelemahan struktural dari mekanisme penanganan pelanggaran kode etik profesi advokat.
- 3) Peradi sebaiknya segera bertindak untuk membuat standar tentang mekanisme proses penanganan perkara pelanggaran kode etik, yang di dalamnya memuat:
  - a) kebijakan berupa menata kembali fungsi, tugas, dan wewenang dari Dewan Kehormatan, Majelis Dewan Kehormatan, dan Komisi Pengawas. Penataan struktur organ pengawas ini membawa konsekuensi diintegrasikannya fungsi Komisi Pengawas ke dalam fungsi Dewan Kehormatan dan Majelisnya. Akibat selanjutnya adalah diperlukan penamaan baru dari unit-unit tersebut;
  - b) kebijakan kualifikasi keanggotaan dari unit/organ dalam tubuh organisasi advokat yang bertugas melakukan pengawasan terhadap advokat.
- 4) Peradi sebaiknya segera menyempurnakan prosedur penanganan perkara pelanggaran kode etik, mulai dari tahap pengaduan, pemeriksaan, pembuatan keputusan, penjatuhan sanksi, hingga upaya banding. Disarankan agar dibuka kemungkinan pengaduan secara lisan ataupun tertulis, peran organisasi advokat yang lebih proaktif dalam mendeteksi dugaan pelanggaran etika profesi, pembatasan waktu maksimum penyelesaian perkara, penyeleksian pengaduan, dan sebagainya. Tanpa pembatasan waktu maksimum untuk menyelesaikan perkara maka penanganan pelanggaran kode etik hanya menunggu adanya pengaduan tertulis. Tanpa kejelasan prosedur beracara menyebabkan kekaburan dalam menagnai pelanggaran kode etik, apakah perdata atau pidana.

Perubahan mekanisme/prosedur penanganan perkara pelanggaran kode etik di atas menekankan pada 4 (empat) hal utama, yaitu:

- a) menambah prosedur dengan memasukkan kegiatan penyeleksian pengaduan oleh sebuah unit administrasi (*central intake office*); Menetapkan batas waktu maksimum (*time limit*) dan penjadwalan batas waktu untuk setiap tahapan dari keseluruhan proses

- penanganan (*time scheduling*); Mengubah nama unit/organ pengawas karena disesuaikan dengan penataan tugas, fungsi, dan kewenangannya masing-masing; membuka kemungkinan persidangan untuk memeriksa permohonan advokat yang hendak aktif kembali setelah menjalani sanksi pemberhentian sementara waktu dari profesinya;
- b) dalam prosedur seleksi awal pengaduan oleh *central intake officer*, diusulkan 3 (tiga) hal baru. Pertama, dibuka kesempatan bagi Dewan Pengawas untuk bertindak proaktif, dan tidak hanya menunggu adanya pengaduan, dalam menyelidiki adanya dugaan pelanggaran kode etik; Kedua, dimungkinkan pengaduan secara lisan atau tertulis; Ketiga, diperkenalkan proses seleksi pengaduan oleh unit administrasi atau *central intake officer* sebelum pengaduan diteruskan ke Pelaksana Pengawas;
  - c) dalam tahap pengaduan, mekanisme penanganan pelanggaran kode etik profesi sebaiknya tidak hanya menunggu pengaduan, melainkan organisasi advokat dapat bertindak proaktif dengan berinisiatif untuk mulai mengumpulkan informasi dari berbagai sumber apabila mengetahui adanya dugaan bahwa perilaku profesional seorang advokat tidak sesuai dengan kode etik profesi. Tugas ini dilakukan oleh Dewan Kehormatan yang disarankan untuk diubah namanya menjadi Pelaksana Pengawas. Pengaduan sebaiknya dapat dilakukan secara tertulis atau lisan, dengan syarat bahwa pengadu secara lisan harus mengisi secara lengkap formulir khusus yang disiapkan oleh Komisi Pengawas. Agar sistematis dan memudahkan proses seleksi, setiap pengaduan yang tertulis sebaiknya mengikuti format baku yang ditetapkan lebih dahulu oleh Komisi Pengawas. Formulir aduan lisan atau surat pengaduan tertulis oleh pengadu diserahkan oleh pengadu ke *Central Intake Office* yang akan memberikan kepada pengadu tanda bukti pengaduan untuk pengaduan tertulis atau salinan/copy formulir isian pengaduan lisan. Dalam hal teradu tidak menjawab, Pelaksana Pengawas dapat segera meneruskan investigasinya kemudian mengajukan ke Majelis Dewan Pengawas untuk disidangkan dan diputus dengan atau tanpa kehadiran pihak yang diadakan;
  - d) batas waktu maksimum proses penanganan perkara adalah 240 hari (sekitar 8 bulan): tahap investigasi oleh Pelaksana Pengawas termasuk tahap penyeleksian oleh *central intake office* selama 90 hari; tahap persidangan oleh Majelis Dewan Pengawas selama 60 hari; tahap banding selama 90 hari.
- 5) Peradi sebaiknya segera bertindak untuk menyusun standar tentang kriteria dan faktor-faktor yang harus dipertimbangkan dalam

menjatuhkan sanksi terhadap advokat yang terbukti melanggar kode etik profesi. Standar ini menjadi pedoman bagi Majelis dalam menjatuhkan sanksi secara lebih transparan dan predictable untuk semua jenis pelanggaran KEAI.

Standar penjatuhan sanksi itu diharapkan dapat membantu Majelis untuk menjatuhkan sanksi yang relatif 'seragam' untuk jenis-jenis pelanggaran yang juga seragam; menjelaskan secara obyektif rasionalitas keputusannya; melindungi klien dan/atau masyarakat luas; dan menjunjung tinggi kemuliaan profesi advokat.

Singkatnya, perlu dokumen tertulis yang disusun oleh Dewan Kehormatan yang mengelaborasi secara lebih rinci isi dari KEAI.

Dalam kerangka yang lebih luas mengenai sistem pengawasan advokat, dapat dikemukakan pula 2 (dua) alternatif berikut :

- a) sistem pengawasan advokat dan penanganan pelanggaran kode etik tetap menjadi tanggung-jawab utama dari organisasi advokat sesuai dengan UU Advokat dan KEAI. Agar sistem ini berjalan optimal, harus dipenuhi beberapa syarat utama sekaligus disertai dengan beberapa perbaikan yang cukup mendasar dan ekstensif;
- b) sistem pengawasan tetap dilakukan oleh organisasi advokat tetapi proses persidangan untuk memeriksa dan memutuskan pelanggaran tersebut dilaksanakan oleh pengadilan. Sistem ini agak mirip dengan sistem lama sebelum berlakunya UU Advokat tahun 2003, tetapi ada agak berbeda karena sistem baru ini tidak menafikan peran dan tanggung-jawab organisasi profesi dalam menegakkan disiplin profesi. Dalam sistem ini harus dibuka kerjasama yang baik antara pengadilan dan organisasi profesi dengan berlandaskan pada prinsip kesetaraan.



**BAGIAN  
KEEMPAT:**

**PROFESI HUKUM DAN  
PENDIDIKAN TINGGI HUKUM**



# (13)

## STANDAR MINIMUM PROFESI POLISI

### A. Latar Belakang dan Permasalahan

Etika polisi telah menjadi bahan pembicaraan yang luas. Tindakan dan perilaku polisi tidak hanya dilihat dari ukuran sudah menjalankan peraturan atau belum, tetapi juga dilihat dari segi etika. Dapat terjadi bahwa suatu tindakan tidak menyalahi aturan atau prosedur, tetapi ada masalah etika yang perlu dipertimbangkan.

Pascaberlakunya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia telah dilakukan perubahan atas kode etik profesi polisi. Kode etik baru profesi polisi tertuang dalam Peraturan Kepala Kepolisian Negara RI (Kapolri) Nomor Pol.: Kep./32/VII/2003 tentang Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Peraturan tersebut diganti dengan Peraturan Kapolri Nomor Pol.: 7 Tahun 2006 tentang Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Selain dengan kode etik, perbaikan integritas moral polisi diusahakan pula dengan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Peraturan ini menindaklanjuti UU No. 2 Tahun 2002. Pelanggaran sebanyak tiga kali terhadap peraturan disiplin dilanjutkan ke sidang komisi kode etik.

Selain berpijak pada kode etik dan peraturan disiplin, pembaruan yang dilakukan oleh Kepolisian dari segi profesionalitas dan kematangan intelektual SDM manusia telah diperkuat dengan standarisasi tugas kepolisian atau standar profesi polisi. Standar profesi polisi yang diatur di dalam Keputusan Kapolri Nomor Polisi: KEP/12/II/2004 tanggal 19 Februari 2004 tentang Pedoman Penyusunan Standar dan Akreditasi Profesi Polisi, merupakan salah satu pembaruan yang dilakukan untuk meningkatkan kinerja kepolisian. Lampiran keputusan tersebut menyebutkan bahwa pembagian standar terbagi ke dalam standar manajemen, standar kemampuan dan kekuatan, serta standar pelayanan. Standarisasi seluruh bagian atau fungsi kepolisian untuk tingkat nasional dibuat oleh Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia (Mabes Polri). Untuk tingkat propinsi dibuat oleh Kepolisian Daerah Republik Indonesia (Kapolda) yang mengacu pada peraturan dari Mabes Polri dan memperhatikan corak masyarakat serta kebudayaannya. Teknis lebih lanjut dibuat oleh Kepolisian wilayah, kota besar dan resor.

Pemberlakuan standar profesi polisi berarti bahwa tugas-tugas polisi harus dilaksanakan tidak kurang dari standar tersebut. Standar tersebut

menjadi standar minimum yang harus dipenuhi untuk menuju polisi yang profesional. Standar profesi polisi erat kaitannya dengan penegakan etika profesi.

Implementasi standar profesi dapat berjalan baik jika kepolisian juga mempunyai sistem yang baik, yang memberikan rasa keadilan bagi setiap polisi yang menjalankannya dengan penuh kesungguhan. Rasa keadilan lebih bermakna dengan adanya ketegasan dalam penegakan standar tersebut, terutama oleh pimpinan kepolisian di setiap satuan wilayah. Dengan demikian pembentukan standar profesi polisi berkaitan dengan sistem lainnya, seperti sistem uji kelayakan bagi calon pejabat kepolisian (terutama untuk menjabat sebagai Kepala Satuan Wilayah), sistem penilaian kinerja, sistem penghargaan dan penghukuman, dan sistem kepemimpinan dan pendelegasian wewenang. Pelaksanaan standar profesi akan menjadi bahan yang sangat penting untuk sistem lainnya.

Standarprofesipolisimemerlukanpendalamansecaraterus-menerus. Proses pendalaman atau pembelajaran ini seharusnya terangkum di dalam kurikulum pembelajaran di Kepolisian, seperti Sekolah Kepolisian Negara (SPN), Akademi Kepolisian (Akpól), Sekolah Pembentukan Calon Perwira (Setukpa), Sekolah Lanjutan Perwira (Selapa), Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK), Sekolah Staf Pimpinan (Sesvim), Sekolah Staf Perwira Tinggi (Sespati), pendidikan-pendidikan kejuruan yang terdapat pada masing-masing fungsi di kepolisian. Kurikulum tersebut merupakan pedoman untuk melihat perkiraan hasil yang diharapkan dari seorang polisi yang menjadi peserta didiknya. Semestinya, organisasi pembelajaran yang berada di kepolisian tersebut dapat berperan untuk menguatkan standar profesi polisi melalui berbagai pengkajian.

Masalahnya, standar profesi polisi sebagai cara menuju Kepolisian yang profesional dan berkinerja tinggi menghadapi tantangan karena belum baiknya manajemen internal Polri dan keterbatasan akses bagi masyarakat. Dalam hal ini, satuan wilayah tingkat Polda yang membawahi tingkat Polwil, Polwiltabes, Polres, Poltabes, Polsek mempunyai beban yang cukup berat untuk melaksanakan standar profesi polisi itu.

## **B. Temuan dan Analisis**

Manajemen pembinaan dan manajemen operasional yang terpusat di Mabes Polri, mempunyai kepanjangan manajemennya di setiap Polda. Kemudian Polda mengawasi pelaksanaan lebih jauh dari manajemen operasional di tingkat Polwil, Polwiltabes, Poltabes, Polres, dan Polsek. Dengan demikian penekanan operasional bertumpu pada Polwil, Polwiltabes, Poltabes, Polres, dan Polsek, namun demikian Polda tetap mempunyai tanggung-jawab yang penuh karena ialah yang mengawasi sehari-hari pelaksanaan manajemen operasional. Oleh karenanya,

standar profesi polisi yang dibuat Polda mempunyai peran penting agar pelaksanaan manajemen pembinaan dan manajemen operasional berjalan baik.

Polda dengan perannya sebagaimana diatur di dalam Keputusan Kapolri Nomor Polisi: KEP/54/X/2002 tanggal 17 Oktober 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan – Satuan Organisasi pada Tingkat Polda mempunyai peran penting. Polda harus mempersiapkan standar profesinya yang sesuai dengan keadaan masyarakat dan lingkungan di wilayahnya dengan memperhatikan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, keberpihakan kepada nilai-nilai sipil, termasuk kepada prinsip-prinsip hak asasi manusia.

Manajemen Polda yang melibatkan partisipasi publik di daerah merupakan upaya untuk meminimalisasi dampak negatif dari sistem kepolisian di Indonesia yang sentralistik. Dalam sistem yang sentralistik para pemimpin Polri di tingkat Polda bertanggung jawab kepada Mabes Polri. Dampak negatifnya adalah, seolah mereka hanya bertanggung-jawab kepada Mabes Polri dan menghilangkan kewajiban kepada masyarakat daerah.

Standar profesi polisi di setiap Polda mempunyai pengaturan, antara lain, Konsep Pembuatan Standar Profesi Polisi, Penerapan Standar Profesi Polisi, dan Akreditasi Standar Profesi Polisi.

Konsep pembuatan standar profesi polisi yang diatur dalam Keputusan Kapolri Nomor Polisi: KEP/12/II/2004 tanggal 19 Februari 2004 tentang Pedoman Penyusunan Standar dan Akreditasi Profesi Polisi, mempunyai 3 standar sebagai dasar pertimbangannya, yaitu:

- 1) Dari aspek manajemen, standar profesi polisi dapat diidentifikasi dari fungsi-fungsi yang ada di dalam manajemen Kepolisian itu sendiri. Fungsi-fungsi dimaksud adalah perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengendalian yang biasanya sudah tertuang di dalam program kerja unit organisasi atau satuan kerja yang berada di Kepolisian.
- 2) Dalam hal aspek kekuatan dan kemampuan, umumnya di Kepolisian sudah mempunyai daftar susunan perlengkapan unit organisasi atau satuan kerja yang berada di Kepolisian.
- 3) Standar pelayanan merupakan kriteria dan langkah-langkah teknis setiap jenis pelayanan polisi yang digunakan sebagai pedoman teknis bagi petugas-petugas pelaksana profesi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat/institusi maupun kepada sesama polisi. Setiap unit organisasi bidang operasional dan pembinaan yang mempunyai tugas profesi pelayanan, harus memiliki standar pelayanan.

Berdasarkan sumber yang diperoleh, uraian-uraian ideal yang terdapat dalam hal penerapan aspek manajemen, dan standar pelayanan,

masing-masing tidak menyertakan mengenai penerapan waktunya dan jangka waktu yang diperlukan untuk melakukan uraian-uraian yang terdapat dalam penerapan standar profesi polisi tersebut. Akibat tidak ada perencanaan waktu dan jangka waktu sebelumnya, maka waktu dan jangka waktu yang terpakai untuk melakukan apa yang terdapat di dalam uraian-uraian sebagaimana termaksud di atas, menjadi lebih fleksibel atau longgar, atau waktu dan jangka waktu yang telah direncanakan bahkan tidak jadi dilaksanakan.

Akreditasi dapat ditempuh dengan membandingkan antara kriteria standar profesi yang seharusnya, dengan realitas hasil pencapaian standar profesinya. Ada 3 hal yang akan dijumpai sebagai hasil penilaian kegiatan akreditasi, yaitu: 1) Hasil akreditasi memenuhi standar. 2) Hasil akreditasi melebihi standar dimana realitas pencapaian sasaran melampaui standar profesi. 3) Hasil akreditasi belum memenuhi standar.

Untuk mengetahui hasil pencapaian standar pro-fesi tersebut atau dengan kata lain "lulus" dalam menerapkan standar profesi polisinya, ditempuh dengan cara membandingkan antara standar yang seharusnya dengan penerapannya, termasuk dalam hal ini ialah aspek manajemen, aspek kekuatan dan kemampuan, dan standar pelayanan. Dengan demikian, proses akreditasi dalam hal ini akan terbagi menjadi: 1) Akreditasi penerapan standar profesi dari aspek manajemen. 2) Akreditasi penerapan standar profesi dari aspek kekuatan dan kemampuan. 3) Akreditasi penerapan standar pelayanan.

Tidak adanya perencanaan waktu dan jangka waktu dalam bagian "Pembuatan Standar Profesi Polisi" dan tidak adanya penyebutan waktu dan jangka waktu yang dihabiskan dalam bagian "Penerapan Standar Profesi Polisi" maka bagian "Akreditasi Penerapan Standar Profesi" (untuk aspek manajemen dan standar pelayanan) menjadi kurang kuat tolok ukurnya. Efisiensi yang dapat dinilai dari waktu dan jangka waktu yang terpakai, tidak dapat terlihat dalam bagian "Akreditasi Penerapan Standar Profesi". Secara umum, dari akreditasi standar profesi polisi yang telah dibuat tidak dapat diukur apakah cepat atau tidak dalam mencapai tujuan pelaksanaan tugas Kepolisian oleh masing-masing Polda.

Kesamaan yang terlihat dalam standar profesi polisi di masing-masing Polda ialah banyak menitikberatkan pada pembangunan kekuatan personel, yaitu penambahan personel pada masing-masing satuan kerja. Kesamaan lainnya ialah belum terpenuhinya standar profesi polisi dalam aspek kekuatan dan kemampuan, termasuk fasilitas peralatan yang belum memadai atau keterbatasan sarana dan prasarana. Hal ini dianggap sebagai penyebab kekuranglancara pekerjaan dan hasil yang tidak maksimal. Hal tersebut dapat terlihat di medan yang lebih berat untuk pelaksanaan standar profesi polisi, seperti di Polda-Polda yang

mempunyai karakteristik geografis yang luas dengan hutan alam yang lebat, rawa-rawa, sungai-sungai besar, pegunungan dan perbukitan.

Belum terpenuhinya standar kekuatan dan kemampuan lebih banyak dipengaruhi oleh anggaran yang relatif terbatas, terutama untuk memenuhi standar kekuatan. Standar kemampuan polisi yang masih belum terpenuhi, juga dipengaruhi oleh perencanaan yang tercermin dalam standar profesi polisi dalam aspek manajemen, misalnya ketidakjelasan waktu dan perencanaan pelatihan bagi polisi. Pelatihan pun lebih banyak diberikan kepada perwira dan tidak kepada bintara, sedangkan bintara lah yang lebih banyak melakukan kegiatan operasi di lapangan.

Selain itu, hampir tidak ada laporan dari Polda mengenai pelanggaran terhadap standar profesi polisi, khususnya pelanggaran terhadap standar pelayanan, yang dapat mengandung pelanggaran kode etik. Laporan pelanggaran lebih banyak berisi pelanggaran terhadap peraturan disiplin dan kode etik yang bukan diakibatkan langsung dari pelanggaran terhadap standar profesi polisi. Laporan pelanggaran tersebut lebih banyak menimpa para bintara, kecuali untuk kejadian yang mengemuka di masyarakat yang dilakukan oleh perwira. Kalaupun terjadi Sidang Komisi Kode Etik, hal itu lebih disebabkan adanya pengaduan pelanggaran kode etik secara langsung dan bukan disebabkan adanya pelanggaran terhadap standar pelayanan yang mengakibatkan pelanggaran kode etik. Salah satu hal yang menghambat penegakan standar profesi polisi dalam hal pelanggaran terhadap standar pelayanan ialah karena kepangkatan personel yang berwenang melakukan pemeriksaan lebih rendah dibandingkan pelanggarnya.

Kesamaan lainnya dalam pelaporan standar profesi masing-masing Polda tergambar sebagai berikut. Pelaporan standar profesi polisi di tingkat Polda dilaksanakan sesuai dengan Keputusan Kapolri Nomor Polisi: KEP/12/II/2004 tanggal 19 Februari 2004 tentang Pedoman Penyusunan Standar dan Akreditasi Profesi Polisi. Kabid Propam Polda mengirim laporan pertanggungjawaban standar profesi polisi kepada Kadiv Propam Mabes Polri U.p. Kapus Bin Profesi. Dalam pelaksanaan, tidak semua Polda melaporkannya secara lengkap yang meliputi standar profesi polisi di satuan-satuan organisasi di Polda. Hal ini karena adanya alasan tertentu (tsunami tahun 2004 yang ikut menghancurkan Markas Polda Aceh menyebabkan Polda Aceh tidak dapat melaporkan standar profesinya secara lengkap kepada Mabes Polri), atau karena hal lain seperti lemahnya manajemen internal di Polda itu sendiri.

Meskipun Kepolisian bersifat sentralistik dan standar profesi polisi di tingkat Polda hingga Polres mengikuti ketentuan dari Mabes Polri, namun dalam penegakan hukum nasional secara mandiri melalui sistem

peradilan pidana, umumnya standar profesi yang dibuat oleh masing-masing Polda tetap mengindahkan norma agama, adat istiadat dan norma kesusilaan yang dihormati masyarakat setempat. Hal ini sesuai dengan Keputusan Kapolri Nomor Polisi: KEP/54/XII/2004 tanggal 31 Desember 2004 tentang Pokok-Pokok Penyelenggaraan Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah (Polda) sebagai Kesatuan Induk Penuh.

Umumnya di setiap Polda telah tersosialisasikan perpolisian masyarakat sebagaimana telah diatur di dalam Keputusan Kapolri Nomor Polisi: SKEP/737/X/2005 tanggal 13 Oktober 2005 tentang Kebijakan dan Strategi Penerapan Model Perpolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri. Perpolisian masyarakat ini juga banyak terserap dalam standar profesi polisi di masing-masing Polda. Perpolisian masyarakat dilakukan dengan cara Polda senantiasa mendekati diri kepada masyarakat mulai dari kegiatan yang sederhana seperti patroli jalan kaki, kegiatan bersama masyarakat di wilayah rawan konflik, hingga yang lebih modern seperti membangun BKPM (Balai Kemitraan Polisi dan Masyarakat) dan membuka ruang komunikasi online dengan masyarakat.

Dalam hal tertentu, perpolisian masyarakat juga tidak dapat disetarakan antara satu Polda dengan Polda lainnya karena perbedaan tingkat pendidikan masyarakat di perkotaan dengan pedesaan, terutama untuk Polda yang wilayahnya mempunyai cukup banyak masyarakat yang tertinggal pendidikannya. Berkaitan dengan perpolisian masyarakat, semua visi Kapolda di Indonesia mempunyai hubungan erat dengan peningkatan pelayanan terhadap masyarakat dan menegakkan hukum dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Hal ini ditegaskan kembali dalam Rapat Kerja Polri di Jakarta pada tanggal 8 Maret 2006.

Kepolisian sebagai struktur organisasi yang kompleks senantiasa memerlukan penelaahan agar cara bekerjanya selalu dapat berjalan baik dan mengikuti perkembangan zaman. Perkembangan desentralisasi dan demokrasi di daerah, persoalan sentralisasi dan desentralisasi Kepolisian, persoalan koordinasi dengan institusi lain yang berhubungan dengan Kepolisian, merupakan berbagai contoh dari sekian banyak contoh yang memberikan alasan bahwa cara bekerjanya organisasi Kepolisian perlu selalu dikaji.

Standar profesi polisi, yang dimaksudkan untuk membenahi manajemen Polri, tentu memerlukan pengkajian secara terus-menerus. Pembuatan, penerapan dan evaluasinya tidak hanya terpaku pada Keputusan Kapolri Nomor Polisi: KEP/12/II/2004 tanggal 19 Februari 2004, tetapi dapat terjadi pengembangan-pengembangan. Keputusan internal itu dapat berubah atau diperbaiki guna mewujudkan pola terbaik pelaksanaan tugas-tugas Kepolisian.

Secara keseluruhan Kepolisian perlu senantiasa melakukan pembelajaran, termasuk melalui dan oleh organisasi-organisasi pem-

belajaran di Kepolisian (SPN, Akpol, Stukpa, Selapa, PTIK, Sespim, Sespati). Berdasarkan kurikulum yang didapatkan pada tahun 2005 dan 2006 dari Direktorat Pembinaan Pendidikan Bagian Kurikulum dan Bahan Ajar (Lembaga Pendidikan dan Pelatihan Mabes Polri), yang mengacu pada program pendidikan tahun 2005, semua kurikulum dalam setiap tingkatannya mempunyai sasaran umum yaitu standar kemampuan polisi yang diharapkan. Dihubungkan dengan proses perekrutan saat ini, maka SPN, Akpol dan PTIK memegang peranan penting dalam pengkajian standar profesi polisi.

### C. Rekomendasi

- 1) Dengan penekanan pada perbaikan kinerja kepolisian, maka Polri perlu memandang penting pembuatan, penerapan dan akreditasi standar profesi polisi. Evaluasi berkala setahun sekali atas standar profesi polisi yang telah dilaksanakan tahun sebelumnya merupakan kebutuhan kepolisian untuk mengukur kinerjanya. Polri pun harus memahami bahwa tidak terdapat waktu yang cukup untuk mengupayakan evaluasi dengan memakai analisis yang lengkap atas pembuatan, penerapan dan akreditasi standar profesi polisi di satuan wilayah kepolisian di seluruh Indonesia. Oleh karenanya, prioritas perlu dilakukan dengan memilih standar profesi polisi di tingkat Polda untuk dievaluasi oleh Mabes Polri. Satuan wilayah tingkat Polda mempunyai peran strategis sebagai cerminan pelaksanaan standar profesi polisi satuan wilayah di bawahnya, yaitu Polwil, Polwiltabes, Polres, Poltabes dan Polsek.
- 2) Dalam pembuatan standar profesi polisi Mabes Polri perlu mewajibkan perencanaan waktu dan jangka waktu untuk memperjelas (mengukur kapan dan bagaimana) melakukan apa yang terdapat di dalam uraian-uraian ideal dalam standar tersebut, seperti dalam aspek manajemen dan standar pelayanan. Perencanaan waktu dan jangka waktu dalam aspek kekuatan dan kemampuan, sebaiknya tidak mendapat prioritas dalam perencanaan waktu dan jangka waktunya karena masalah anggaran tidak sepenuhnya berasal dari Kepolisian tetapi berasal dari kemampuan anggaran pemerintah dan mempunyai pengaruh yang besar atas melesetnya perencanaan waktu dan jangka waktu dalam hal penerapan aspek kekuatan dan kemampuan nantinya.
- 3) Standar profesi polisi dalam aspek manajemen, kekuatan dan kemampuan, dan standar pelayanan, Mabes Polri perlu mewajibkan disertakannya realisasi waktu dan jangka waktu penerapannya. Dengan demikian dapat terlihat perbedaan atau persamaan waktu dan jangka waktu penerapan standar profesi polisi tersebut.

- 4) Untuk evaluasi akreditasi standar profesi polisi dalam aspek manajemen, aspek kekuatan dan kemampuan, dan standar pelayanan, Mabes Polri perlu menganalisis hubungan realisasi waktu dan perencanaan waktu dan jangka waktunya. Akreditasi yang dilakukan oleh Mabes Polri pun dapat mengklasifikasikan faktor-faktor apa saja, setiap tahunnya, yang berpengaruh signifikan terhadap penerapan standar profesi polisi tersebut (terutama di tingkat Polda).

Meskipun mempunyai alasan yang cukup kuat dengan masih belum terpenuhinya perbandingan 1 polisi untuk melayani 500 anggota masyarakat, pembangunan kekuatan personel yang dilakukan Mabes Polri tetap harus memperhatikan rata-rata jumlah ketersediaan anggaran untuk Kepolisian setiap tahunnya. Hal ini agar pembangunan kekuatan personel tidak semata-mata untuk memenuhi perbandingan 1 polisi untuk melayani 500 anggota masyarakat. Mabes Polri perlu memaksimalkan upaya penyerahan standar profesi polisi di tingkat Polda secara lengkap, agar evaluasi pelaksanaan standar profesi polisi tingkat Polda oleh Mabes Polri dapat dilakukan secara menyeluruh dan lengkap pula. Mabes Polri perlu memeriksa cermat tentang hampir tidak adanya laporan dari Polda mengenai pelanggaran terhadap standar profesi polisi, khususnya pelanggaran terhadap standar pelayanan (ketika polisi menjalankan tugasnya), yang dapat mengakibatkan pelanggaran kode etik. Akses masyarakat untuk mengadukan pelanggaran kode etik harus dibuka lebar. Selain itu, laporan perkembangan penanganan pengaduan masyarakat disampaikan secara terbuka kepada masyarakat yang telah melakukan pengaduan itu. Segala aturan internal di Kepolisian yang menghambat transparansi penanganan pengaduan masyarakat harus segera diperbarui.

- 5) Standar kemampuan polisi yang diharapkan melalui wujud organisasi-organisasi pembelajaran yang berada di Kepolisian perlu diselaraskan dengan standar profesi polisi yang telah dibuat oleh Polda. Selain Lembaga Pendidikan dan Pelatihan Mabes Polri, maka Akpol, PTIK, Sespim dan Sespati perlu mempunyai database mengenai standar profesi polisi di masing-masing Polda. Kemudian dilakukan pengkajian terhadap standar tersebut. Dari hasil pengkajiannya, maka dapat diukur sampai tahap apa kemampuan polisi yang diharapkan mampu melaksanakan standar profesi polisi di masing-masing Polda dengan baik. Di SPN para calon bintanga diberikan pemahaman dan pelatihan awal mengenai teknis operasional yang terdapat dalam standar profesi polisi di masing-masing Polda. Di Akpol para calon perwira pertama diberikan pemahaman dan pelatihan awal teknis operasional dan teknis manajerial yang terdapat dalam standar

profesi polisi di masing-masing Polda. Di PTIK, penekanannya lebih pada kajian akademis untuk mengembangkan ilmu kepolisian. Para siswa PTIK perlu mempunyai kemampuan minimal dalam membuat standar profesi polisi yang berlaku di tingkat Polres/Polresta.

- 6) Standar profesi polisi dapat terimplementasi dengan baik jika sistem lain di lingkungan internal Kepolisian juga berjalan baik. Dalam kerangka ini, maka pelaksanaan standar profesi polisi itu menjadi bahan untuk uji kelayakan bagi calon pejabat Kepolisian, sistem penilaian kinerja, sistem penghargaan dan penghukuman, dan kepemimpinan dan pendelegasian wewenang.

Beberapa hal yang menjadi rekomendasi adalah:

- a. Dalam uji kelayakan bagi calon Kepala Satuan Wilayah, calon perlu membuat suatu rancangan standar profesi polisi sesuai dengan wilayah (daerah) penugasannya, dengan memperhatikan kepentingan untuk menjaga persatuan dan kesatuan bangsa, konsep kerjasama dengan pemerintahan daerah, konsep sebagai bagian dari *integrated criminal justice system* (sistem peradilan pidana terpadu); perlu juga dilengkapi dengan komitmen penegakan instrumen hak asasi manusia.
- b. Dalam sistem penilaian kinerja, Kadiv Propam Polri perlu mempunyai database yang cukup kuat mengenai hasil evaluasi penerapan standar profesi polisi berdasarkan laporan dari Polda-Polda. Sementara Irwasum (Inspektur Pengawasan Umum) turut memantau pelaksanaan pelaporan standar profesi di tingkat Polda kepada Kadiv Propam Polri. Kabid Propam Polda juga perlu mempunyai database yang cukup kuat mengenai hasil evaluasi penerapan standar profesi berdasarkan laporan dari Polres. Kanit P3D/Kanit Paminal/Provos di satuan wilayah Polwiltabes/Polwil/Poltabes/Polres Metro/Polres/ta pun perlu mempunyai database yang cukup kuat mengenai hasil evaluasi penerapan standar profesi dari Polsek. Semua ini berguna dalam Sidang Dewan Pertimbangan Karir, yang memerlukan peran Kadiv Propam di Mabes Polri, atau Kabid Propam di Polda atau Kanit P3D/Kanit Paminal/Provos di Polwiltabes/Polwil/Poltabes/Polres Metro/Polres/ta, sesuai dengan tingkatan sidangnya, dalam mengungkapkan fakta/data berdasarkan evaluasi penerapan standar profesi polisi.
- c. Dalam sistem penghargaan, Sidang Dewan Pertimbangan Karir perlu difungsikan secara optimal, misalnya dalam promosi jabatan yang berkaitan dengan kenaikan pangkat dan pendidikan pengembangan bagi polisi. Hal ini dapat dilakukan dengan memanfaatkan hasil evaluasi penerapan standar profesi polisi. Polisi yang akan diberi penghargaan memang sudah mempunyai

rekam jejak yang baik berdasarkan hasil evaluasi penerapan standar profesi. Hasil evaluasi penerapan standar profesi juga dapat menjadi tolok ukur dalam memberikan hukuman dalam kerangka penegakan kode etik dan dalam kerangka penegakan peraturan disiplin. Dalam hal tertentu dimana hasil evaluasi penerapan standar profesi menunjukkan bahwa calon yang akan terkena sanksi kode etik atau peraturan disiplin mempunyai catatan pelaksanaan profesi dengan baik, namun dalam suatu kasus terjadi pelanggaran kode etik atau peraturan disiplin, maka apa yang ditunjukkan berdasarkan hasil evaluasi penerapan standar profesi itu dapat memperingan sanksi yang akan diberikan menurut kode etik atau peraturan disiplin. Namun untuk penegakan hukum pidana, hasil evaluasi penerapan standar profesi polisi hanya dapat digunakan sebagai bahan penyelidikan dan penyidikan.

- d. Perkembangan desentralisasi dan demokrasi di daerah, terutama berupa pemilihan kepala daerah secara langsung, mendasari berbagai gagasan mengenai pendelegasian wewenang. Misalnya pendelegasian wewenang kepada Polres untuk berperan lebih optimal perlu dilakukan secara hati-hati karena tidak setiap Polres mempunyai kemampuan yang sama untuk menerjemahkan dengan baik mengenai manajemen strategi dan manajemen kontrol di tingkat pusat atau di tingkat Polda. Hasil evaluasi penerapan standar profesi di setiap Polda dan Polres dapat dimanfaatkan untuk mengukur sejauh mana pendelegasian wewenang dapat diberikan. Hasil evaluasi penerapan standar profesi yang menunjukkan hasil baik menjadi tanda bahwa pendelegasian wewenang dapat berjalan dengan baik, atau sebaliknya.

# (14)

## STANDAR MINIMUM PROFESI JAKSA

### A. Latar Belakang dan Permasalahan

**G**uideline on *The Role of Prosecutors*, yang dikeluarkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, menyatakan bahwa jaksa harus memiliki persyaratan profesional yang diperlukan untuk melaksanakan fungsi-fungsinya, baik dalam metoda perekrutan maupun untuk metoda latihan hukum dan latihan profesional. Upaya membentuk jaksa yang profesional dilakukan melalui berbagai jenjang pendidikan dan pengalaman dalam menjalankan fungsi, tugas, dan wewenang yang diberikan undang-undang.

Sebagian besar masyarakat menilai bahwa Kejaksaan belum bersikap profesional terutama dalam upaya memberantas praktik korupsi dan kolusi yang semakin marak, terlebih karena upaya tersebut dinilai tidak berhasil menyentuh para koruptor kelas kakap yang telah merugikan keuangan negara. Timbul suatu dugaan bahwa ketidakprofesionalan yang ditunjukkan oleh Kejaksaan terkait dengan kualitas SDM yang rendah.

Mengingat peran dan kewenangan jaksa yang cukup strategis, maka dibutuhkan seorang jaksa yang memiliki kualitas prima dalam menjalankan fungsinya. Oleh karena itu, diperlukan kualifikasi tertentu bagi seseorang agar dapat mengemban tugas sebagai jaksa.

Di samping kualifikasi umum (pemegang ijazah sarjana hukum), juga diperlukan kualifikasi khusus yang pada umumnya tidak dimiliki oleh setiap orang yang bergelar sarjana hukum.

Setiap profesi memang memiliki standar tersendiri dalam mengukur tingkat profesionalitas. Standar tersebut digunakan dalam menentukan apakah seseorang layak untuk menduduki suatu jabatan tertentu atau tidak. Beberapa organisasi profesi yang ada di Indonesia menilai penting keberadaan standar tersebut untuk menjaga mutu para anggota. Dengan tujuan yang sama, sudah selayaknya kejaksaan memiliki standar minimum yang menjadi arahan dalam menjaga kualitas dan tingkat profesionalisme jaksa.

Keberadaan sebuah standar profesi bagi jaksa merupakan salah satu upaya untuk memperbaiki citra dan kualitas SDM Kejaksaan. Standar profesi tersebut setidaknya meliputi pengetahuan (*knowledge*), keahlian (*skill*), perilaku (*behaviour*) yang harus dipenuhi oleh seorang jaksa sebagai *a man of law*.

Hingga saat ini kejaksaan belum memiliki standar minimum profesi jaksa. Standar seperti ini dapat diperoleh dari berbagai disiplin ilmu terkait dan pengalaman aplikatif, baik di kejaksaan sendiri maupun

dengan perbandingan model Standar Minimum Profesi Jaksa yang digunakan di negara lain.

Keberadaan Standar Minimum Profesi Jaksa ini sangat diperlukan agar kejaksaan dapat menjalankan tugasnya secara lebih baik. Selain itu, diharapkan dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum oleh aparat penegak hukum pada umumnya dan kejaksaan pada khususnya, khususnya yang terkait dengan ketentuan undang-undang kejaksaan, visi dan misi kejaksaan, doktrin, kode etik jaksa, sumpah jabatan, literatur lainnya, serta ketentuan yang diatur dalam *Guidelines on the Role of the Prosecutors*.

## **B) Temuan dan Analisis**

### **1) Jaksa Sebagai Profesi Hukum**

Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan menekankan faktor profesional dari seorang jaksa. Seorang jaksa harus mengikuti berbagai jenjang pendidikan dan pengalaman dalam menjalankan fungsi, tugas, dan wewenang yang dimilikinya. Dalam menghadapi era globalisasi saat ini, profesionalisme dari sebuah profesi menjadi modal utama yang tidak bisa ditawar apabila kita ingin memenangkan persaingan global.

Terdapat sembilan kriteria untuk menentukan sebuah pekerjaan sebagai profesi. Kriteria profesi yang dipenuhi oleh jaksa adalah: keahlian berdasarkan pemahaman teori serta pendidikan dan latihan; pengujian kompetensi bagi keanggotaan profesi; terintegrasi dalam suatu organisasi profesi; kode etik profesi; Majelis Kode Etik/Dewan Kehormatan Etik; ditujukan bagi pelayanan atas kepentingan orang lain; adanya kebebasan dalam menjalankan tugas dan peranannya; memiliki otoritas tertentu dari negara untuk melakukan suatu tindakan; dan pengucapan janji (sumpah) untuk memberi bantuan kepada mereka yang membutuhkan.

#### **a) Standar Profesi Jaksa Menurut Undang-Undang Kejaksaan**

Selain doktrin dan kode etik, secara umum undang-undang mencantumkan pula persyaratan untuk dapat menjadi jaksa. Persyaratan untuk menjadi jaksa dapat digolongkan menjadi persyaratan umum dan khusus. Persyaratan umum merupakan syarat formal untuk diangkat menjadi jaksa dilihat dari segi kepegawaiannya, persyaratan khusus yang harus dimiliki dan melekat dalam diri seorang jaksa serta menjadi unsur terpenting dalam upaya menegakan profesionalisme adalah perihal moral dan etika.

#### **b) *Guidelines on the Role of Prosecutors* memberi perhatian atas profesionalisme jaksa dengan menyebut, misalnya, kualifikasi, seleksi, pelatihan hukum dan profesi, status dan upaya-upaya yang**

harus dilakukan negara untuk mewujudkan kinerja jaksa secara tepat dalam membasmi kejahatan, khususnya terhadap bentuk-bentuk dan dimensi baru kejahatan. Dibutuhkan pula aturan umum untuk menjalankan peran dalam penegakan hukum pidana, ketentuan mengenai fungsi diskresi yang dimiliki jaksa, hubungan dengan lembaga pemerintah lainnya, serta proses penegakan disiplin jaksa. Panduan tersebut juga mengandung prinsip-prinsip dalam upaya menjaga kehormatan dan martabat jaksa sebagai penegak hukum. Salah satu usaha untuk menjaga agar jaksa dapat berperan sesuai dengan hukum dan etik yang berlaku adalah dengan membentuk komisi disiplin bagi jaksa, yang harus dilaksanakan secara objektif.

Panduan yang disusun oleh PBB ini menjadi dasar bagi *The International Association of Prosecutors* (IAP) dalam menetapkan *Standards of Profesional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors*. Standar profesi yang disusun oleh IAP tidak seluruhnya menyangkut etika seorang jaksa, namun mencantumkan juga standar penunjang bagi profesi jaksa.

Standar penunjang tersebut antara lain terdiri dari standar dalam menjalankan peran di bidang peradilan pidana dan standar dalam bekerjasama dengan lembaga penegak hukum lainnya.

Bagi seorang jaksa sendiri dituntut untuk memiliki sikap dan sifat profesional yang secara umum disebutkan dalam panduan ini. Sikap dan sifat tersebut antara lain:

- Seorang jaksa harus memiliki dan selalu meningkatkan integritas dan kemampuan;
- Mengerti dan memahami idealisme dan etika dalam tugas, memiliki pengetahuan hukum secara baik;
- Mengerti dan memahami hukum internasional, kovenan, kovensi, dan instrumen lainnya mengenai hak-hak asasi manusia;
- Menjaga kehormatan dan martabat profesi;
- Bersikap tidak memihak dan diskriminatif;
- Melindungi kepentingan publik, dan bertindak objektif;
- Bertindak profesional berdasarkan hukum dan kode etik profesi;
- Berusaha untuk selalu konsisten, bebas, dan tidak memihak;

Pada prinsipnya panduan tersebut tidak berbeda dengan standar jaksa yang terdapat dalam Undang-Undang Kejaksaan, kode etik, dan doktrin kejaksaan. Apabila standar tersebut dapat dilaksanakan dengan baik maka permasalahan profesionalisme yang selama ini melekat pada jaksa dapat ditepis.

## 2) Lembaga Kejaksaan

### a) Kedudukan

Dalam sistem ketatanegaraan menurut Pasal 24 UUD 1945,

ditegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Ketentuan badan-badan lain tersebut dipertegas dalam Pasal 41 UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, bahwa badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman meliputi Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesia, dan badan-badan lain yang diatur dalam undang-undang. Dalam Pasal 2 ayat (1) UU No. 16 Tahun 2004 ditegaskan bahwa Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.

Dari ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang memiliki fungsi yudikatif. Kejaksaan merupakan satu-satunya pihak yang berkuasa untuk mempertimbangkan apakah ia wajib mengadakan tuntutan terhadap suatu perbuatan pidana atau membiarkannya karena tidak cukup alasan, termasuk salah satu dari badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang dimaksud oleh undang-undang.

Jaminan kemerdekaan bagi Kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya terdapat dalam Pasal 2 ayat (2) UU No. 16 Tahun 2004 yang mengatur bahwa kekuasaan negara dalam (terutama) melakukan penuntutan dilaksanakan secara merdeka. Selanjutnya istilah “secara merdeka” ini dijelaskan dalam peraturan penjelasan Pasal 2 ayat (2) UU No. 16 Tahun 2004, yaitu bahwa dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya. Selain secara merdeka, dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya kejaksaan juga mengedepankan prinsip “Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisah-pisahkan dalam melakukan penuntutan” (*een en ondeelbaarheid*) (Pasal 2 ayat (3) UU No. 16 Tahun 2004).

b) Tugas, Fungsi dan Wewenang

Dalam menjalankan tugas pokoknya sebagai pemegang kekuasaan negara dalam bidang penuntutan, kejaksaan memiliki tugas, fungsi dan wewenang yang sangat luas. Tugas, fungsi dan wewenang kejaksaan meliputi bidang hukum pidana, perdata dan tata usaha negara.<sup>1</sup> Secara ringkas maka tugas, fungsi dan wewenang kejaksaan meliputi: penuntut umum; penyidik tindak pidana tertentu; mewakili negara/pemerintah dalam perkara perdata dan tata usaha negara; memberi pertimbangan hukum kepada instansi pemerintah; dan mewakili kepentingan umum.

Selain tugas, fungsi dan wewenang kejaksaan dalam bidang pidana, perdata dan ketertiban umum, kejaksaan juga memiliki tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang. Tugas, fungsi

<sup>1</sup> Pasal 30 UU No.16 Tahun 2004.

dan wewenang kejaksaan tersebut adalah sebagai berikut:

- Kejaksaan dapat meminta kepada hakim untuk menempatkan seorang terdakwa di rumah sakit, tempat perawatan jiwa, atau tempat lain yang layak karena yang bersangkutan tidak mampu berdiri sendiri atau disebabkan oleh hal-hal yang dapat membahayakan orang lain, lingkungan, atau dirinya sendiri.<sup>2</sup>
- Tugas dan wewenang lain berdasarkan undang-undang.<sup>3</sup>
- Membina hubungan kerja sama dengan badan penegak hukum dan keadilan serta badan negara atau instansi lainnya.<sup>4</sup>
- Dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum kepada instansi pemerintah lainnya.<sup>5</sup>

### 3) Sumber Daya Manusia Kejaksaan

Jaksa sebagai jabatan fungsional berkaitan erat dengan fungsi yang secara khusus dijalankan oleh Jaksa dalam menjalankan tugas pokoknya yaitu sebagai pemegang kekuasaan negara dalam bidang penuntutan.<sup>6</sup> Mengingat Jaksa mempunyai kualifikasi sebagai pejabat fungsional, maka persyaratan untuk dapat diangkat menjadi Jaksa melebihi persyaratan bagi pegawai negeri dan juga harus lulus pendidikan dan pelatihan pembentukan Jaksa.<sup>7</sup>

Sebagai pejabat fungsional, Jaksa tidak boleh mempunyai jabatan atau pekerjaan rangkap.<sup>8</sup> Untuk itu Jaksa memperoleh tunjangan jabatan fungsional sebagaimana diatur dalam Pasal 11 jo. Pasal 17 UU No. 16 tahun 2004 jo. Keppres No. 158 Tahun 2000 Tentang Tunjangan Jabatan Fungsional Jaksa, disamping gajinya sebagai pegawai negeri.

### 4) Perekrutan

Peran penting perekrutan juga dirasakan pada pengisian jabatan fungsional jaksa. Kritik pedas yang dilontarkan masyarakat terhadap kualitas sebagian jaksa tidak dapat dilepaskan dari sistem manajemen SDM jaksa yang lemah. Pada saat ini, tujuan perekrutan calon jaksa adalah untuk mengisi formasi<sup>9</sup> jaksa yang kosong di kejaksaan. Kekosongan

<sup>2</sup> Pasal 31 UU No.16 Tahun 2004.

<sup>3</sup> Pasal 32 UU No.16 Tahun 2004.

<sup>4</sup> Pasal 33 UU No.16 Tahun 2004.

<sup>5</sup> Pasal 34 UU No.16 Tahun 2004.

<sup>6</sup> Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam hukum acara pidana dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan (Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia).

<sup>7</sup> Pasal 9 ayat (1) dan (2) UU No. 16 Tahun 2004.

<sup>8</sup> Pasal 11 UU No. 16 Tahun 2004.

<sup>9</sup> Menurut PP No. 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil, pengertian formasi adalah penentuan jumlah dan susunan pangkat satuan PNS yang diperlukan oleh suatu satuan organisasi untuk mampu melaksanakan tugas pokok, untuk jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh yang berwenang.

formasi biasanya ditimbulkan oleh sebab-sebab yang rutin dan terukur seperti pensiun, pembentukan kejaksanaan yang baru (perluasan organisasi) maupun sebab-sebab insidental seperti adanya jaksa yang berhenti atau meninggal dunia.

Perekrutan yang didasarkan pada formasi merupakan hal lazim dalam pola perencanaan dan pengelolaan SDM di suatu organisasi. Namun, penetapan tujuan perekrutan yang hanya mengedepankan aspek pengisian formasi cenderung menjadikan fungsi perekrutan sebagai proses administratif biasa. Padahal, tujuan hakiki dari proses perekrutan adalah untuk mendapatkan jaksa yang berkualitas dan berintegritas, agar kejaksanaan dapat meningkatkan kualitas pelayanannya kepada publik. Penetapan tujuan perekrutan yang hanya bersifat administratif berpotensi menimbulkan implikasi negatif, berupa perubahan tolok-ukur perekrutan dari yang semula bersifat kualitatif untuk menghasilkan jaksa yang berkualitas dan berintegritas menjadi sekedar mengisi formasi yang kosong.

Mekanisme perekrutan jaksa di Indonesia menganut sistem karir tertutup, artinya seseorang diangkat menjadi jaksa setelah ia terlebih dahulu berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), berijazah sarjana hukum, mengikuti Pendidikan Pembentukan Jaksa (PPJ), kemudian ditempatkan pada masa awal jabatannya dan akan dipromosikan melalui mekanisme penjurangan karir sampai pada tingkatan dan jabatan tertinggi, jika memungkinkan. Sistem ini disebut sistem karir tertutup karena pengisian posisi-posisi di kejaksanaan (kecuali jabatan tertinggi, yaitu Jaksa Agung) harus diisi oleh jaksa yang telah berkarir sebelumnya. Melalui sistem karir tertutup maka proses perekrutan jaksa cenderung tidak politis, tetapi sesuai dengan jenjang karir.

Proses perekrutan di Kejaksanaan telah melibatkan pihak ketiga yang memiliki kompetensi dalam hal penerimaan pegawai.

### **C) Rekomendasi**

- 1) Standar minimum bagi profesi jaksa merupakan kebutuhan mendesak. Prasyarat utama sebagai jaksa adalah memiliki dasar keilmuan hukum yang ditandai dengan kepemilikan gelar sarjana hukum. Permasalahan utama dalam profesionalitas jaksa terdapat pada SDM. Standar minimum profesi jaksa diperlukan karena profesi jaksa harus selalu sesuai dan mengikuti perkembangan jaman, terlebih persaingan yang semakin ketat sehingga kualitas harus ditingkatkan. Beberapa usulan perihal standar minimum yang harus dimiliki oleh seorang jaksa, antara lain kemampuan teknis beracara (litigasi), pemahaman atas peraturan perundang-undangan khususnya hukum pidana materiil dan formil, dan sebagainya.

- 2) Perumusan standar minimum profesi jaksa dapat dilakukan melalui penjabaran atas ketentuan undang-undang kejaksaan, visi dan misi kejaksaan, doktrin kejaksaan, kode etik jaksa, sumpah jabatan, literatur lainnya, serta ketentuan yang diatur dalam *Guidelines on the Role of the Prosecutors*. Penjabaran atas ketentuan tersebut diharapkan akan dapat menghasilkan jaksa yang profesional dan memiliki integritas yang baik. Meskipun demikian prasyarat tersebut tidak akan dapat berjalan apabila faktor pendukung pembentukan jaksa tidak mendapatkan perhatian yang sama. Standar profesi yang akan dirumuskan dalam penelitian ini setidaknya meliputi pengetahuan, keahlian, dan perilaku yang diharapkan dari seorang jaksa.
- 3) Faktor pendukung pembentuk jaksa antara lain perihal pengisian jabatan fungsional jaksa, rekrutmen, pelatihan pembentukan jaksa (PPJ), magang, penempatan formasi jaksa, pembinaan profesi, serta penegakan disiplin dan pengawasan. Hal itu merupakan sarana pendukung yang sangat penting bagi pembentukan jaksa yang profesional dan memenuhi tuntutan atas standar minimum profesi jaksa.
- 4) Perumusan standar minimum profesi jaksa yang utuh dan komprehensif agar dapat dijadikan model bagi seorang jaksa dalam bertindak. Serta memperhatikan ketentuan perundang-undangan yang menjadi landasan dalam bertindak selaku penegak hukum di bidang penuntutan. Perumusan standar minimum tersebut selayaknya memperhatikan masukan dunia internasional yang telah terangkum dalam *Guidelines on The Role of Prosecutors* yang disusun oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) di Havana Kuba pada tahun 1990. *Guidelines on The Role of Prosecutors* telah memuat apa yang seharusnya dan selayaknya dimiliki oleh seorang jaksa dan kejaksaan. Perumusan pedoman moral bagi jaksa dalam berperilaku harus juga memperhatikan kode etik Kejaksaan Tata Krama Adhyaksa, doktrin Kejaksaan Tri Krama Adhyaksa, sumpah jabatan yang terdapat dalam undang-undang Kejaksaan, serta peraturan lain dalam bentuk Keputusan Jaksa Agung yang selama ini masih tersebar dan belum menjadi satu pedoman utuh yang harus dimiliki oleh seorang jaksa. Perumusan standar minimum ini harus memperhatikan faktor-faktor lain yang sedikit banyak akan berpengaruh pada cara bertindak dan perilaku seorang jaksa.
- 5) Untuk menjaga agar standar minimum profesi jaksa ini dapat berjalan secara baik dan sesuai dengan tujuan yang dikehendaki adalah dengan membentuk sebuah komisi profesi jaksa. Komisi profesi jaksa ini bertugas untuk memberikan masukan dan mengawasi proses pembinaan profesi secara keseluruhan. Komisi ini sebaiknya diisi oleh kalangan profesional dan mantan jaksa yang memiliki kemampuan dan

- kualitas baik dalam upaya membina jaksa sebagai penegak hukum.
- 6) Selain dalam bentuk sebuah Keputusan Jaksa Agung, masih perlu dibentuk petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis agar ketentuan dalam standar minimum profesi ini dapat berjalan dengan baik.
  - 7) Beberapa persoalan yang teridentifikasi adalah masalah proses pengisian jabatan fungsional jaksa, proses rekrutmen, Pendidikan dan Pembentukan Jaksa (PPJ) dan program magang, proses penempatan/ pembinaan profesi, serta penegakan disiplin dan pengawasan. Penelitian melalui pendekatan hukum dinilai belum dapat memadai untuk melakukan sebuah perubahan mendasar di Kejaksaan. Persoalan tersebut harus dapat diselesaikan melalui penelitian lanjutan yang lebih komprehensif melalui beberapa pendekatan, antara lain pendekatan manajemen SDM, sosiologi dan ekonomi.
  - 8) Sebagai tahap awal standar minimum profesi jaksa menuntut seorang jaksa untuk memiliki pemahaman dan mampu menerapkan pengetahuannya di dalam melaksanakan tugasnya yang baik atas:
    - a) Ketentuan hukum pidana materiil dan formil;
    - b) Ketentuan hukum perdata materiil dan formil;
    - c) Ketentuan hukum tata usaha negara materiil dan formil;
    - d) Peraturan perundang-undangan, baik perundang-undangan tingkat nasional dan daerah;
    - e) Ketentuan hukum adat di tempat penugasan;
    - f) Konvensi Internasional yang relevan dengan tugas jaksa;
    - g) Ketentuan hak-hak asasi manusia (HAM), baik nasional maupun instrumen HAM internasional yang sudah diratifikasi oleh Indonesia;
    - h) Pengetahuan mengenai manajemen administrasi umum;
    - i) Pengetahuan mengenai manajemen administrasi perkara;
    - j) Pengetahuan Etika Hukum;
    - k) Disiplin ilmu lainnya yang menunjang pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenang; serta
    - l) Memiliki pengetahuan atas perkembangan ilmu hukum, dan praktik hukum baik nasional maupun internasional.
  - 9) Seorang jaksa dituntut untuk memiliki keahlian antara lain dalam:
    - a) Bidang litigasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam perkara pidana, perdata dan tata usaha negara;
    - b) Secara umum dalam bidang intelijen, khususnya intelijen hukum
    - c) Berbahasa asing, khususnya bahasa inggris secara aktif;
    - d) Mengoperasikan komputer;
    - e) Melakukan penyelesaian perkara perdata melalui jalur alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, arbitrase, penilaian ahli dan lain-lain.

## (15) PEREKRUTAN CALON JAKSA

### A. Latar Belakang dan Permasalahan

Undang-undang Kejaksaan No. 16 Tahun 2004 dalam Pasal 1 angka 4 menyatakan bahwa Jaksa sebagai pejabat fungsional yaitu “jabatan yang bersifat keahlian teknis”. Dengan demikian tidak semua pegawai negeri sipil (PNS) yang bekerja di lembaga Kejaksaan dan memegang ijazah sarjana hukum adalah Jaksa atau dapat diangkat sebagai Jaksa. Seorang Jaksa harus memenuhi kualifikasi sebagai pegawai negeri sipil dan memenuhi kualifikasi khusus yang bersifat keahlian teknis hukum sebagaimana disyaratkan oleh Undang-undang Kejaksaan.

Perekrutan Jaksa hanya bisa diikuti oleh PNS Kejaksaan dan tertutup kemungkinan bagi pegawai negeri dari lembaga pemerintah lain atau lulusan universitas untuk langsung ikut serta dalam proses tersebut. Tidak ada perekrutan Jaksa yang bersifat khusus dan terbuka kecuali perekrutan umum untuk menjadi pegawai negeri sipil di Kejaksaan. Sudah tentu persyaratan yang berlaku adalah persyaratan bagi pegawai negeri sipil pada umumnya, bukan persyaratan khusus bagi Jaksa yang diberi status sebagai “jabatan fungsional yang bersifat keahlian teknis” oleh UU No. 16 Tahun 2004.

Dalam kenyataan masih banyak kekurangan yang mengakibatkan tujuan untuk mendapatkan Jaksa yang berkualitas menjadi terabaikan. Banyak faktor yang menjadi penyebabnya, seperti unsur korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang disinyalir telah merasuk dalam proses perekrutan di Kejaksaan.

Seorang pegawai negeri sipil yang telah memiliki ijazah sarjana hukum harus mengikuti Pendidikan Pembentukan Jaksa (PPJ) untuk dapat menjadi Jaksa. Tidak semua pegawai negeri sipil Kejaksaan yang bergelar sarjana hukum dapat mengikuti PPJ. Mereka harus melalui tahap seleksi administratif, kesehatan, maupun psikologi. Proses seleksi ini disinyalir memiliki banyak kelemahan antara lain kriteria yang kurang jelas, praktik yang tidak obyektif dan tidak sehat. Pegawai Kejaksaan banyak berebut ingin menjadi Jaksa bukan karena motif menjadi penuntut umum yang profesional, tetapi semata-mata untuk bisa memperoleh tunjangan jabatan fungsional dan terbuka kemungkinan menduduki jabatan struktural yang juga mendapatkan tunjangan jabatan struktural, serta usia pensiun yang lebih panjang yaitu 62 tahun.

Mutu profesionalisme Jaksa juga tidak terjamin karena setiap kali ada PPJ maka 100% calon dinyatakan lulus, dengan tujuan agar dapat

memenuhi target kebutuhan Jaksa baru dan memenuhi anggaran yang tersedia. Program PPJ setidaknya dilakukan melalui dua jalur sesuai dengan asal sumber dana perekrutan yang terdiri dari jalur biaya negara dalam APBN (Dana Isian Proyek/DIP) dan swadana (*crash program*).<sup>1</sup>

Pegawai Kejaksaan yang diterima berbasis sarjana hukum dapat mengikuti PPJ tanpa tes dan didanai oleh biaya negara.

Program PPJ jalur swadana diikuti oleh pegawai Kejaksaan yang mendapatkan gelar sarjana hukum melalui program penyesuaian, karena gelar sarjana hukum tersebut diperoleh setelah diterima menjadi pegawai negeri sipil Kejaksaan. Agar dapat mengikuti PPJ jalur swadana, setiap calon peserta harus lulus tes yang diselenggarakan khusus untuk program penyesuaian.

Efektifitas proses perekrutan yang berjalan selama ini perlu dikaji kembali. Beberapa pendapat menyatakan bahwa proses yang telah dijalankan oleh Kejaksaan belum dapat menghasilkan sumber daya Jaksa dengan kualitas yang diharapkan. Baik masyarakat maupun pimpinan Kejaksaan merasakan menurunnya kinerja Kejaksaan berkaitan dengan menurunnya tingkat profesionalisme Jaksa. Proses perekrutan melalui program PPJ tidak jarang menimbulkan kritik karena dipandang tidak transparan dan penuh dengan praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

## B. Temuan dan Analisis

### 1) Sistem Perekrutan Jaksa

Sistem perekrutan yang berjalan di Kejaksaan saat ini dinilai memiliki kelemahan sehingga kualitas SDM yang dihasilkan belum dapat memenuhi kualifikasi standar minimum profesi Jaksa.

Langkah pertama yang harus ditempuh oleh manajemen personalia dalam proses perekrutan adalah menciptakan landasan atau pedoman bagi penerimaan dan penempatan pegawai. Pelaksanaan perekrutan pegawai, khususnya calon Jaksa, harus dilakukan berdasarkan analisis kebutuhan yang didukung oleh sistem informasi manajemen secara baik. Jaksa yang dicita-citakan ini hanya bisa didapat melalui proses perekrutan yang mengedepankan prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi dan obyektifitas, serta diikuti oleh pembinaan yang berkelanjutan.

Ilmu psikologi menggunakan tiga aspek untuk melihat kompetensi seorang pelamar dalam melaksanakan tugas yang akan diembannya yaitu pengetahuan (*knowledge*), ketrampilan (*skill*), dan kemampuan (*ability*). Melalui ketiga aspek ini akan diperoleh SDM yang tepat. Ketiga aspek tersebut dapat diperoleh melalui suatu tahapan perekrutan yang

<sup>1</sup> PPJ swadana (*crash program*) dilaksanakan sesuai dengan Petunjuk Pelaksanaan Nomor: Juklak-002/C/Cp.2/4/2002, dan setelah tahun 2002 tidak pernah dilaksanakan lagi.

terdiri dari<sup>2</sup>: pengumuman, pendaftaran dan seleksi administratif, uji akademis, uji kepribadian dan wawancara, pemeriksaan hasil akhir, pengumuman ujian/seleksi, pendidikan dan pelatihan Jaksa.

## 2) Pelaksanaan Perekrutan

Setidaknya terdapat dua jalur perekrutan Jaksa yaitu jalur pegawai negeri sipil Kejaksaan yang telah berijazah sarjana hukum saat pertama kali melamar menjadi pegawai Kejaksaan (Nrp diawali dengan angka 6); dan pegawai yang berasal dari jalur penyesuaian ijazah, yaitu pegawai negeri sipil yang ketika masuk Kejaksaan belum mendapatkan ijazah sarjana hukum, kemudian sambil bekerja, yang bersangkutan berhasil mendapatkan ijazah sarjana hukum dan mengikuti ujian penyesuaian ijazah. Metode yang digunakan oleh Kejaksaan dalam merekrut SDM Jaksa ini dikenal juga dengan “sistem dua pintu”.

## 3) Pelatihan Kerja

Pelatihan kerja atau magang adalah program penempatan seorang calon Jaksa di bidang teknis tertentu, dalam waktu setidaknya selama dua tahun.

## 4) Pendidikan Pembentukan Jaksa (PPJ)

PPJ dilaksanakan dengan tujuan untuk menciptakan Jaksa yang memiliki kemampuan profesional, berintegritas tinggi, dan disiplin guna melaksanakan tugas dan wewenang penegakan hukum serta misi keadilan. Pelaksanaan PPJ dilakukan oleh Pusat Pendidikan dan Latihan (Pusdiklat) Kejaksaan Agung.

Seperti telah disebutkan, terdapat dua macam PPJ ditinjau dari segi pendanaan, yaitu PPJ biaya negara dan PPJ crash program/swadana. PPJ crash program terakhir kali diadakan pada tahun 2002 dan sudah dihentikan sama sekali pelaksanaannya karena Jaksa yang dihasilkan melalui PPJ crash program ternyata tidak produktif dan kurang efektif dan persyaratan umur calon peserta maksimal 52 tahun tidak sesuai dengan persyaratan untuk menjadi Jaksa menurut Pasal 9 ayat (1) UU No. 16 Tahun 2004.

## C. Rekomendasi

- 1) Sistem dan pola perekrutan yang baik merupakan syarat utama pembentukan Jaksa yang profesional, berkualitas, berintegritas tinggi, disiplin, independen dan siap melaksanakan tugas dan wewenangnya

<sup>2</sup> Tahapan perekrutan ini juga telah dimuat dalam hasil penelitian Pembaruan Kejaksaan: Pembentukan Standar Minimum Profesi Jaksa, Jakarta: KHN, 2004, hal. 118-119.

sebagai aparat penegak hukum. Untuk tujuan itu maka perekrutan sebaiknya didasarkan pada analisis kebutuhan dan jabatan Jaksa di setiap wilayah, yang setidaknya sudah dapat diperkirakan minimal sejak dua tahun sebelumnya dan tentunya harus didukung dengan koordinasi yang baik antar sesama bidang kerja pelaksana perekrutan. Analisis kebutuhan tenaga Jaksa akan bernilai tinggi apabila didukung oleh data kepegawaian yang tersusun secara baik, yang ketersediaannya harus menjadi prioritas utama bagi Kejaksaan Agung dalam membenahi bidang kepegawaian.

- 2) Sistem perekrutan Jaksa sebaiknya diubah menjadi sistem yang bersifat khusus dan terbuka serta hanya menggunakan satu pintu. Maksudnya sistem perekrutan Jaksa harus sejak awal bertujuan untuk mencari SDM yang memiliki kualitas untuk menjadi Jaksa yang baik dan profesional. Perekrutan dilaksanakan dengan sistem satu pintu dan dapat diikuti tidak hanya oleh pegawai negeri sipil Kejaksaan. Pegawai tata usaha Kejaksaan yang telah mengikuti dan dinyatakan lulus ujian penyesuaian pangkat tetap diberi kesempatan untuk menjadi Jaksa dengan cara mengikuti ujian seleksi masuk PPJ bersama-sama dengan calon peserta PPJ yang memiliki Nrp diawali dengan angka 6. Jika mereka tidak lulus ujian seleksi ini maka statusnya akan tetap menjadi pegawai tata usaha Kejaksaan. Sebaliknya, jika mereka dapat bersaing dengan pegawai Kejaksaan berpendidikan S-1 sarjana hukum dan lulus ujian seleksi maka dapat mengikuti PPJ. Hal ini bertujuan agar mereka yang akan menduduki jabatan Jaksa memiliki kemampuan tinggi di bidang hukum sejak awal perekrutan. Selain itu para calon Jaksa harus memiliki motivasi dan mencintai profesi Jaksa, bukan karena alasan tunjangan jabatan fungsional dan status sosial. Perekrutan yang bersifat terbuka dan melalui satu pintu diharapkan dapat meningkatkan kualitas Jaksa secara optimal.
- 3) Perekrutan Jaksa harus dilaksanakan berdasarkan anggaran yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi lapangan. Kejaksaan perlu membuat need assessment tentang rincian dana yang dibutuhkan dalam suatu perekrutan dan membuat rancangan anggaran yang disesuaikan dengan *assessment* tersebut. Pelaksanaan *need assessment* perlu ditunjang dengan data base dan sistem informasi yang baik. Kemudian Kejaksaan harus memperjuangkan rancangan anggaran tersebut pada rapat penentuan anggaran antara Pemerintah, Departemen Keuangan dan DPR.
- 4) Perekrutan harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip *good governance*, antara lain transparan dan akuntabel, terutama dalam mengumumkan hasil ujian seleksi masuk PPJ. Mekanisme yang transparan dan akuntabel ini dilakukan bagi mereka yang lulus seleksi ataupun tidak.

Mekanisme ini dapat dijalankan dengan membuat peringkat penilaian yang dilengkapi komponen penilaian pada setiap tahap seleksi dan nilai total, mulai dari yang mendapatkan nilai tertinggi sampai dengan terendah, diumumkan di setiap Kejaksaan dan *website* Kejaksaan. Selain itu pengumuman hasil ujian seleksi juga dapat disertakan dengan pemberian kunci jawaban sehingga para calon peserta PPJ dapat mengetahui jawaban yang benar dan membandingkan dengan jawabannya sendiri.

- 5) Peraturan tentang perekrutan Jaksa memegang peranan penting dalam sebuah proses pengelolaan SDM Jaksa. Ketentuan pelaksanaan perekrutan Jaksa perlu disempurnakan kembali dengan mendasarkan pada undang-undang Kejaksaan yang baru. Ketentuan pelaksanaan terbaru harus dapat menutupi celah kekurangan yang timbul dari beberapa ketentuan pelaksanaan yang ada dan berlaku saat ini.
- 6) Sepatutnya diadakan ujian seleksi masuk PPJ, baik bagi calon Jaksa yang memiliki Nrp diawali dengan angka 6 maupun calon Jaksa berlatar belakang pegawai negeri sipil Kejaksaan yang mengikuti penyesuaian ijazah. Ujian seleksi masuk PPJ meliputi: tes akademik, pengetahuan umum, kemampuan teknis, kemampuan bahasa, administrasi perkara, psikotes dan wawancara. Ujian seleksi dilaksanakan dengan melibatkan Kejaksaan Agung, Widyaiswara dan pihak ketiga yang independen. Tetapi pihak ketiga yang independen ini sebaiknya tidak permanen, untuk menghindari terjadinya “pendekatan” yang mengarah pada terjadinya penyimpangan atau permainan, praktik KKN.<sup>3</sup> Hanya pegawai negeri sipil Kejaksaan yang memenuhi persyaratan dan lulus tes masuk PPJ sajalah yang dapat mengikuti PPJ. Seorang PNS Kejaksaan berpendidikan S-1 sarjana hukum memiliki kesempatan dua kali untuk mengikuti tes masuk PPJ. Jika pada tes pertama tidak lulus maka ia memiliki kesempatan untuk mengikuti tes masuk PPJ sekali lagi, dan selama ia masih memenuhi syarat untuk menjadi Jaksa. Namun jika sudah mempergunakan dua kali kesempatan tes dan tidak lulus maka ia tidak bisa menjadi Jaksa. Proses seleksi ini diharapkan dapat memacu dan memotivasi calon peserta untuk meningkatkan pengetahuan dan kemampuan agar dapat lulus ujian seleksi PPJ. Tentunya pelaksanaan ujian seleksi ini harus didukung oleh dana yang memadai dan pengawasan ketat agar terhindar dari praktik KKN.
- 7) Melembagakan dan menjadikan program pelatihan kerja sebagai salah satu syarat wajib untuk mengikuti PPJ. Setiap calon Jaksa diwajibkan

---

<sup>3</sup> Hasil rekomendasi pada Workshop “Studi Pembaruan Kejaksaan” yang diselenggarakan oleh MaPPI FH UI berkerjasama dengan KHN dan TAF di Denpasar, dan hasil wawancara dengan Asisten Pembinaan Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat pada tanggal 25 Mei 2005.

untuk mengikuti pelatihan kerja di setiap bidang teknis dan membuat laporan dalam format khusus. Pelatihan kerja dan laporan ini akan diperiksa dan dinilai oleh atasan langsung dengan dikonsultasikan kepada pimpinan tingkat daerah. Penilaian terhadap pelatihan kerja dan laporan didasarkan pada suatu parameter baku. Sebagai tanda sudah mengikuti pelatihan kerja pada suatu bidang teknis, mereka mendapatkan sertifikat khusus. Sertifikat dari setiap bidang teknis ini harus ditunjukkan sebagai salah satu syarat untuk mengikuti PPJ.<sup>4</sup>

- 8) Materi dan bentuk ujian seleksi pada tahap perekrutan pegawai, tes penyesuaian, dan ujian seleksi masuk PPJ perlu ditingkatkan dan disesuaikan agar lebih dapat menggali kemampuan analisis seorang calon Jaksa sesuai dengan tuntutan profesi dan zaman. Materi tes pengetahuan teknis harus selalu diperbarui sesuai dengan perkembangan ilmu hukum dan peraturan perundang-undangan. Bentuk soal ujian seleksi yang hanya menggunakan sistem pilihan ganda harus dilengkapi dengan soal-soal yang berbentuk *essay*, studi kasus dan bahkan dapat diberikan tes untuk membuat surat dakwaan atau tuntutan karena seorang Jaksa harus memiliki daya analisa yang tinggi. Pembuatan soal tes akademik dan pemeriksaannya harus dilakukan oleh Kejaksaan bekerja sama dengan lembaga independen yang profesional, dan dikonsultasikan dengan para ahli di bidang pendidikan.
- a) Perlu pembaruan pedoman penilaian wawancara yang setidaknya memuat definisi dan tujuan masing-masing aspek penilaian serta parameter penilaian. Dengan pembaruan pedoman penilaian tersebut, diharapkan pelaksanaan wawancara dapat berjalan dengan lebih obyektif (membatasi seminimal mungkin aspek subyektif pewawancara), terdapat ruang lingkup pertanyaan yang diajukan pada wawancara dan juga terdapat penilaian hasil wawancara yang didasarkan pada parameter tertentu.
  - b) Teknik wawancara dengan pewawancara panel seperti yang dilakukan oleh Kejaksaan, selama ini, sudah cukup baik. Akan tetapi kelemahan terjadi, karena dalam satu kali wawancara terdapat lebih dari satu peserta wawancara. Metode seperti ini akan menghemat waktu pelaksanaan wawancara, namun menyebabkan wawancara menjadi tidak fokus, tidak obyektif dan terutama tidak dapat menggali kemampuan seorang calon Jaksa. Sebaiknya setiap wawancara seorang pelamar dilakukan dengan satu orang pewawancara (atau dapat juga dengan pewawancara panel) dan didampingi oleh seorang psikolog. Psikolog bertindak sebagai pendamping dan memberikan penilaian berdasarkan

---

<sup>4</sup> Hasil rekomendasi pada Workshop "Studi Pembaruan Kejaksaan" yang diselenggarakan oleh MaPPI FH UI berkerjasama dengan KHN dan TAF di, Banjarmasin.

keahlian dan ilmunya, tetapi tidak boleh mengajukan pertanyaan. Yang dapat bertindak sebagai pewawancara adalah para Sekretaris Jaksa Agung Muda dan Direktur yang sebelumnya sudah mengikuti pelatihan wawancara. Seorang pewawancara penting untuk mengikuti pelatihan wawancara untuk menghindari kesalahan dan penilaian subjektif dari pewawancara. Pertimbangan wawancara dilakukan oleh para Sekretaris Jaksa Agung Muda dan Direktur, tidak oleh Jaksa Agung Muda, didasarkan pada pertimbangan bahwa Jaksa Agung Muda merupakan pembantu pimpinan yang biasanya bertindak pada tataran kebijakan sedangkan para Sekretaris Jaksa Agung Muda dan Direktur merupakan pelaksana pada tataran teknis. Melihat jumlah Jaksa Agung Muda yang hanya enam orang, maka tugas melakukan wawancara para calon Jaksa merupakan tugas yang sangat berat karena wawancara harus mewawancarai 300 sampai dengan 400 orang dalam waktu yang cukup singkat.

- 9) Kemahiran calon Jaksa dalam berbahasa Inggris dan menggunakan komputer tidak hanya dibuktikan melalui kepemilikan ijazah atau sertifikat semata. Kemampuan bahasa Inggris dan komputer tersebut seharusnya diuji langsung pada saat wawancara, guna mengetahui kemampuan yang sesungguhnya.
- 10) Penerimaan pegawai Kejaksaan, khususnya untuk menjadi Jaksa, harus diumumkan secara luas dan merata ke seluruh lapisan masyarakat. Pengumuman ini dapat dilakukan melalui media massa, website Kejaksaan, dan fakultas-fakultas hukum di perguruan tinggi yang memiliki akreditasi baik, meskipun kegiatan tersebut membutuhkan biaya yang cukup besar. Salah satu cara yang dapat dilakukan oleh Kejaksaan untuk mengembalikan citranya di mata masyarakat, khususnya mahasiswa fakultas hukum, adalah dengan menggiatkan kembali kunjungan ke fakultas-fakultas hukum di perguruan tinggi yang memiliki akreditasi baik. Dalam kunjungan ini Kejaksaan dapat berdialog dan memberikan pemahaman tentang profesi Jaksa, guna merangsang minat mahasiswa untuk menjadi Jaksa. Tentu harus disadari bahwa mengembalikan citra Kejaksaan diperlukan penanganan yang mendasar dan komprehensif, tidak sekedar kunjungan ke fakultas hukum.



## (16) SISTEM PENDIDIKAN DAN PELATIHAN JAKSA

### A. Latar Belakang dan Permasalahan

Disahkannya Undang-undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yang menggantikan Undang-undang No. 5 Tahun 1991, berimplikasi bahwa jaksa adalah pejabat fungsional, yakni “jabatan yang bersifat keahlian teknis” (Pasal 1 angka 4). Dengan demikian, seorang jaksa harus memenuhi kualifikasi sebagai pegawai negeri dan kualifikasi khusus yang bersifat keahlian teknis. Jaksa tidak hanya dituntut menguasai hukum positif yang bersifat umum (*lex generalis*), tetapi juga dituntut mempunyai kemampuan yang bersifat khusus (*lex specialis*).

Meski jaksa dikualifikasikan sebagai jabatan fungsional, beberapa penelitian justru mengungkap bahwa kualitas jaksa masih jauh dari memuaskan. Dalam rekomendasi KHN tahun 2004 disebutkan “sebagian besar masyarakat menilai bahwa Kejaksaan belum profesional terutama dalam upaya memberantas korupsi dan kolusi”.

Berkaitan dengan hal tersebut, Kejaksaan Agung telah mencanangkan program-program perbaikan di bidang pendidikan dan pelatihan (diklat). *Pertama*, restrukturisasi diklat, termasuk dalam hal ini ialah sistem seleksi, jenis diklat, maupun pola pembelajaran. *Kedua*, revisi kurikulum diklat, baik Pendidikan dan Pembentukan Jaksa (PPJ) maupun diklat lainnya. *Ketiga*, pengiriman jaksa untuk mengikuti diklat di dalam dan luar negeri, termasuk program pascasarjana.

Permasalahannya adalah, diperlukan suatu tingkat konsistensi (dan koherensi) antara berbagai materi yang dicakup dalam kurikulum pendidikan jaksa dengan muatan visi, misi, struktur, tugas, wewenang, tata kerja, ketersediaan SDM (terutama jaksa), dan pengawasan (internal dan eksternal) yang dicanangkan Kejaksaan. Lebih rinci, diperlukan tingkat konsistensi dan koherensi antara berbagai materi yang dicakup dalam kurikulum pendidikan jaksa yang sudah dilaksanakan dengan hasil penelitian evaluatif tentang kinerja para jaksa pada umumnya.

### B. Temuan dan Analisis

Dalam rekomendasi KHN tentang Pembaharuan Kejaksaan: Pembentukan Standar Minimum Profesi Jaksa, disebutkan: “..Program Pendidikan dan Pelatihan Jaksa merupakan pintu awal bagi seseorang untuk menduduki jabatan Jaksa. Proses tersebut harus disiapkan secara baik, sehingga peningkatan kualitas materi, pengajar, dan pola pendidikan

*harus disesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan hukum. Salah satu cara untuk meningkatkan kualitas para calon jaksa adalah melalui proses magang sebagai langkah awal. Selain itu perlu ada transparansi dalam proses penilaian bagi para peserta sehingga dapat menutup peluang terjadinya kolusi...“*

Pendidikan, tak terkecuali pendidikan profesi jaksa, mempersyaratkan kualitas materi, pengajar, dan pola pendidikan yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan hukum. Terkait dengan persyaratan kualitas, pemancangan derajat atau tingkatan kualitas yang hendak dicapai cenderung didasarkan pada amatan, penyimpulan, pemikiran, dan harapan yang tertentu merupakan syarat minimal. Syarat minimal dimaksudkan untuk membentengi atau mencegah agar tidak terjadi kesenjangan dan ketidaksesuaian harapan peran masyarakat terhadap kinerja jaksa yang pada gilirannya dapat merugikan Kejaksaan karena citranya yang buruk di mata publik.

Mengingat bahwa penetapan derajat kualitas yang hendak dicapai secara pragmatik dapat dikerjakan dengan variasi tertentu, satu hal yang tidak boleh dilupakan ialah kualitas kurikulum. Fokus ini dapat beragam, seperti: terlalu menekankan pada aktivitas yang bersifat utilitarian dan pragmatik, tujuan pendidikan yang cenderung lebih saintifik atau humanistik, atau pendekatan yang lebih integratif. Demikian pula, pendidikan jaksa, melalui bahan ajar dan bahan penunjang lain yang dijadikan rujukan, perlu ditilik dari ketajaman, keterarahan, dan fokus dari tujuan pendidikannya.

Dapat dipersoalkan lebih jauh, misalnya: a) Implikasi dari beberapa opsi kurikulum. Kurikulum hendaknya tidak bersifat tunggal, tetapi akomodatif terhadap komponen kependidikan, seperti ragam pengajar, peserta didik, ketidaklengkapan sarana penunjang dsb.; sehingga dapat diuji dan ditentukan akhirnya, manakah kurikulum yang lebih memuaskan dan efektif. b) Pengartikulasian situasi riil keseharian, baik yang dialami peserta didik maupun masyarakat di mana mereka hidup, sebagai sebuah starting point untuk mendalami sebuah konsep berikut situasi problematik yang hendaknya dikaji dan didalami. c) Model peran didaktik yang seharusnya lebih diprioritaskan dan mempersyaratkan aktivitas yang lebih sederhana sehingga dapat ditentukan manakah kondisi dan prasyarat yang lebih bermanfaat bagi pembekalan profesionalitas jaksa di lapangan.

Dari sini proses pembelajaran para peserta didik tak dapat dilepaskan dari dua hal penting: strategi didaktik dan proses di kelas; pengembangan diri dan keahlian para pengajar. Pertama, orientasi kurikuler yang lentur tampak lebih memberikan keleluasaan, terutama bagi interaksi antara pengajar dan peserta didik. Di antaranya ialah cara

membantu para peserta didik untuk memecahkan kasus atau masalah, di mana perlu dipertimbangkan beberapa prinsip pedagogik, andragogik atau intervensi tertentu. Juga strategi pengelompokan peserta didik yang memungkinkan efektivitas pelaksanaan aktivitas baik secara individual, kelas, maupun kelompok; selain pertimbangan tentang aktivitas yang sebaiknya dikerjakan di kelas atau di luar kelas; selain metode evaluasinya.

Kedua, pengembangan diri pengajar, yang terkait erat dengan upaya untuk mencegah staf pengajar agar tidak menjadi batu sandungan bagi inovasi. Karena posisi mereka dalam struktur sosial di kelas, para pengajar memiliki alasan, batasan, dan kelebihan yang beragam. Keahlian mereka dibentuk dari pelatihan, motivasi dan kompetensi yang beragam pula, sehingga perlu diperhatikan hal-hal seperti: kesulitan yang mereka alami dalam kaitan dengan pemahaman akan pembawaan diri dan peneladanan, pembawaan aktivitas dalam praktik kependidikan mereka, juga fleksibilitas dan rigiditas mereka dalam menerapkan materi kurikuler. Kesemuanya ini secara fokus dicoba-sorot melalui dokumen yang selama ini dijadikan sebagai bahan ajar.

Dalam penelitian ini, penakaran kualitas disorot dari relevansi tujuan instruksional, tingkat rincian dari setiap deskripsi aktivitas, kejelasan penjelasan yang mengaitkan antara aktivitas dan tujuan, koherensi dan organisasi materi, dan ketepatan tujuan. Uraian ini tidak berseberangan dengan Pedoman Materi Bahan Ajar Kejaksaan yang dikeluarkan oleh Komisi Hukum Nasional, yang menyebutkan: *"...Pemilihan materi bahan ajar harus sejalan dengan ukuran-ukuran (kriteria) yang digunakan untuk bidang studi bersangkutan. Misalnya kriteria pemilihan materi bahan ajar yang akan dikembangkan dalam sistem instruksional dan yang mendasari penentuan strategi belajar mengajar..."*

Kriteria yang dimaksud terdiri dari, *pertama*, kriteria tujuan instruksional, materi bahan ajar yang terpilih dan dimaksudkan untuk mencapai tujuan instruksional khusus atau tujuan-tujuan tingkah laku; sehingga materi sejalan dengan tujuan-tujuan yang telah dirumuskan. *Kedua*, keterjabaran. Materi bahan ajar harus rinci berdasarkan tujuan instruksional khusus yang telah dirumuskan secara spesifik, teramati, dan terukur. *Ketiga*, relevansi dengan kebutuhan siswa yang ingin berkembang berdasarkan potensi yang dimilikinya, yang mencakup beberapa aspek seperti: pengetahuan, sikap, nilai, dan ketrampilan. *Keempat*, kesesuaian dengan kondisi masyarakat, karena siswa dipersiapkan untuk menjadi warga masyarakat yang berguna dan mampu hidup mandiri, kepada mereka perlu diberikan pengalaman edukatif yang bermakna. *Kelima*, materi bahan ajar mengandung segi-segi etik, mengingat perkembangan moral siswa kelak sebagai manusia yang etik sesuai dengan sistem nilai

dan norma-norma yang berlaku di masyarakatnya. *Keenam*, materi bahan ajar tersusun dalam ruang lingkup dan urutan yang sistematis dan logis dengan alasan bahwa setiap materi bahan ajar perlu disusun secara bulat dan menyeluruh, terbatas ruang lingkungannya, terpusat pada satu topik masalah tertentu, dan disusun secara berurutan sehingga memudahkan siswa untuk menyerap. *Ketujuh*, bahan ajar bersumber dari buku sumber yang baku, pribadi pengajar yang ahli, dan masyarakat --tiga faktor yang perlu diperhatikan dalam memilih materi bahan ajar.

Secara umum dapat dikemukakan analisis sebagai berikut:

- 1) Berbagai forum dan penelitian yang membahas secara keseluruhan ataupun sebagian dari pelaksanaan profesionalitas, pendidikan, dan pelatihan jaksa menghasilkan kesan yang berbeda di antara kalangan pakar dan masyarakat. Dalam berbagai forum dan penelitian tersebut, dialog langsung tentang penegakan hukum yang tertib dan tidak tumpang-tindih mengundang perhatian yang lebih besar dari kalangan masyarakat dibandingkan para pemakalah dalam forum. Pandangan yang cenderung teoritis dan deduktif yang dipresentasikan dalam berbagai forum dan penelitian ditanggapi dengan kebalikannya oleh masyarakat. Keterkaitan antara maksud dan tujuan PPJ dengan cara mencapainya lebih tergambar pada berbagai laporan penelitian dibandingkan pada makalah. Simposium yang me-release hasil penelitian dalam bidang hukum agaknya lebih berbicara banyak bagi kesadaran jaksa dari pada makalah-makalah yang cenderung deduktif.
- 2) Integritas, profesionalitas, dan efisiensi dalam menjalankan profesi jaksa, merupakan pokok pembahasan yang sangat sering dinyatakan di dalam berbagai forum. Dengan demikian, diharapkan terjadi transparansi dan akuntabilitas di Kejaksaan. Dalam kenyataan, bahan ajar untuk peserta PPJ tidak terfokus pada pokok pembahasan tersebut.
- 3) Mengenai pengetahuan yang didapatkan dari PPJ, pengetahuan yang based on data lebih menggambarkan kaitan antara kenyataan yang dijelaskan dan penjabarannya. Sebaliknya, bahan ajar dalam PPJ cenderung aksiomatik-deduktif. Pemberian aksentuasi pada keterampilan dalam olah logika dapat memberi kontribusi untuk meningkatkan daya pikat Bahan Ajar. Dengan berpijak pada data, maka peserta PPJ "lebih hidup" dan bahan Ajar menggugah dibandingkan dengan pendapat-pendapat yang aksiomatik. Suasana tersebut semakin berkembang baik jika kebutuhan dialog untuk saling mendengarkan terpenuhi dengan baik pula.
- 4) Surat Keputusan maupun petunjuk pelaksanaan yang menjadi acuan PPJ lebih tampak sebagai legal statement dibandingkan sebagai

gagasan-gagasan yang dikerucutkan untuk menanggapi tema-tema PPJ sesuai dengan integritas, profesionalitas, dan efisiensi dalam menjalankan profesi jaksa.

- 5) Kompetensi untuk melakukan penuntutan merupakan hal yang sangat relevan dengan kebutuhan PPJ. Kompetensi semacam ini yang mestinya diberi aksentuasi. Berkaitan dengan hal tersebut, sebenarnya *standard operating procedure* (SOP) sudah memadai, bahkan standar profesi jaksa pun sudah diusulkan. Persoalannya terletak pada cara mengimplementasikan.
- 6) Persoalan langkah operasional dalam menjalankan profesi jaksa menjadi hal yang serius dalam kerangka pendidikan. Memunculkan berbagai gagasan tanpa tindak lanjut akan memandegkan semua upaya kependidikan. Praktik dan *learning by doing* menjadi hal penting.
- 7) Tidak terdapat keterkaitan yang erat antara pendidikan yang ditempuh oleh jaksa dengan kinerja dan kiprah di masa depan. Hal ini ditambah dengan persoalan Pusdiklat Kejaksaan yang tidak didukung dengan pusat data. Agenda-agenda yang akan dilakukan oleh Kejaksaan di masa depan pun menjadi pengulangan atau replikasi masa lalu.
- 8) Untuk bersikap konsisten, yang seharusnya diupayakan selama proses pendidikan profesi adalah pembentukan kompetensi untuk melakukan pelayanan publik dan melakukan penuntutan. Melalui pemunculan kompetensi untuk melakukan pelayanan publik selama proses pendidikan, para jaksa diharapkan dapat lebih mampu bersikap adil. Dengan catatan bahwa para calon jaksa mampu membangun kepercayaan masyarakat dan menerapkan standar kerja, niscaya mereka lebih dapat mampu bersikap independen.
- 9) Prediktor-prediktor atas misi bersikap independen, adil, dan konsisten memiliki karakteristik generik seperti: *legislation*, *judication*, dan *execution*. Setiap tindakan korporasi hendaknya melibatkan *liability* yang terpisah, sehingga setiap tindakan harus benar-benar saling terpisah. Derajat dari setiap tindakan perlu diikat ke dalam seperangkat kebijakan yang mengikat karakter setiap kelas tindakan, untuk mencegah terjadinya tumpang-tindih dan kerusakan sistem. Sebuah ikatan yang menjamin keterlaksanaan jabatan terhadap kemungkinan penrusakan, baik terhadap integritas pribadi pelaku maupun properti, harus diterapkan baik ke dalam konsepsi jabatan, takaran atau tolok produk dari jabatan; sehingga setiap langkah atau tahapan senantiasa dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Komposisi prediktor-prediktor atas misi Bersikap Independen, Adil, dan Konsisten menyiratkan kritik tajam terhadap

fakta, misalnya, bahwa secara institusional Kejaksaan berada di bawah payung eksekutif. Di sini institusionalisasi korporasi di bawah korporasi lainnya (dalam contoh: Kejaksaan sebagai salah satu kementerian dari lembaga eksekutif presiden) sama sekali tidak menjawab persoalan efisiensi dan efektivitas kelembagaan.

- 10) Kejaksaan tidak seharusnya dimengerti sebagai konsep, tetapi *construct*. Sebagai suatu *construct*, korp kejaksaan adalah resonansi simbolik yang mempertautkan sekian banyak karakter psikologik dari para anggota. Pengalaman individu tentang organisasinya termanifestasi dalam corak emosi mereka, seperti: loyalitas, komitmen, tanggungjawab, kebanggaan, ketakutan, kontemplasi, dan kebencian. Setiap karakter, dalam bahasan ini personil jaksa, merepresentasikan variasi pengalaman tentang organisasi. Dengan demikian, perlu dicari formula yang memungkinkan terjadinya kompatibilitas antara jabatan jaksa dan kualifikasi karakter, personalitas dan kompetensi dasar psikologik yang relevan.
- 11) Dalam kurikulum yang diberlakukan ada kecenderungan untuk mencampuradukkan antara tujuan “mempertajam arah filosofi” dan penegasan tentang “keterarahan penyampaian”. Semestinya, tujuan filosofis tertentu dapat dikemas ke dalam berbagai bentuk penyampaian; sebaliknya, cara penyampaian tertentu tidak dengan sendirinya diasumsikan sudah menggambarkan filosofi tertentu. Kedua komponen/faktor ini dapat direka-kembangkan menjadi paket-paket yang bervariasi sejauh memiliki kejelasan dalam tujuan filosofisnya.
- 12) Dalam proses penyusunan program kurikuler perlu dibedakan antara faktor/komponen “integritas diri/karakter” pada diri pelaku (calon jaksa) dan faktor “profesionalisme-kompetensi” yang kelak berpengaruh terhadap kualitas kinerja para jaksa saat mereka bertugas. Selain itu, para pengelola pendidikan profesi jaksa perlu membedakan antara tindakan membentuk karakter/integritas diri dan tindakan mengembangkan profesionalitas.

### C. Rekomendasi

Berdasarkan temuan dan analisis di muka, direkomendasikan agar pengelola kependidikan profesi jaksa menempuh langkah-langkah berikut:

- 1) Memanfaatkan berbagai forum dan hasil penelitian tentang pelaksanaan profesionalitas, pendidikan, dan pelatihan jaksa sebagai sarana dialog yang efektif antara kalangan pakar, jaksa dan masyarakat, utamanya tentang (a) perlunya penegakan hukum yang tertib dan tidak tumpang-tindih, dan (b) perlunya empirisasi

- pandangan yang cenderung teoritik dan deduktif.
- 2) Mengkhususkan pokok bahasan mengenai integritas, profesionalitas, dan efisiensi dalam menjalankan profesi jaksa. Dalam kaitan ini, para pengelola pendidikan profesi jaksa perlu membedakan antara tindakan kependidikan yang membentuk karakter/integritas diri para peserta didik dan tindakan mengembangkan profesionalitas para calon profesional jaksa.
  - 3) Pokok bahasan dalam diklat Jaksa hendaknya lebih menitikberatkan pada pengetahuan yang *based on data*, yakni pengetahuan yang menggambarkan kaitan antara kenyataan yang dijelaskan dan penjelasannya. Bahan ajar dalam diklat jaksa perlu dikoreksi, utamanya dalam hal kecenderungan yang aksiomatik-deduktif. Sebagai pengayaan, harus dilakukan aksentuasi pada keterampilan dalam olah logika dari pokok bahasan yang terkandung dalam bahan ajar. Berkaitan dengan hal ini diperlukan penambahan jam pelajaran berupa studi kasus.
  - 4) Meski sudah dilaksanakan, masih perlu diterbitkan Surat Keputusan maupun Petunjuk Pelaksanaan yang menjadi acuan pelaksanaan diklat yang lebih memuat gagasan-gagasan yang dikerucutkan guna merespon tema-tema pendidikan dan pelatihan yang membentuk integritas, profesionalitas, dan efisiensi dalam menjalankan profesi jaksa.
  - 5) Pokok bahasan yang diajarkan dalam diklat perlu ditambah porsi tentang implementasi *standard operating procedure* (SOP) dan standar profesi jaksa.
  - 6) Langkah operasional dalam menjalankan profesi jaksa perlu dijadikan bagian dalam kerangka diklat agar berbagai gagasan yang diajarkan dalam Pusklat Kejaksaan ditindaklanjuti. Praktik dan *learning by doing* menjadi hal penting.
  - 7) Perlu dikaitkan antara pendidikan yang ditempuh para calon jaksa dan orientasi kinerja serta kiprah di masa depan. Pusatdiklat Kejaksaan perlu lebih didukung dengan data. Agenda-agenda yang akan dilakukan oleh Kejaksaan di masa depan bukan pengulangan atau replikasi masa lalu.
  - 8) Untuk membentuk sikap konsisten, yang seharusnya diupayakan selama proses pendidikan profesi adalah pembentukan kompetensi untuk melakukan pelayanan publik dan melakukan penuntutan.
  - 9) Untuk membentuk sikap adil, yang harus diupayakan adalah pembentukan kompetensi untuk melakukan pelayanan publik selama proses pendidikan.

- 10) Untuk mampu bersikap independen, yang harus ditekankan ialah kompetensi untuk membangun kepercayaan masyarakat dan menerapkan standar kerja.
- 11) Komposisi prediktor-prediktor atas misi jaksa untuk bersikap independen, adil, dan konsisten mensyaratkan agar secara institusional kejaksaan tidak berada di bawah payung eksekutif.
- 12) Perlu dicari formula yang memungkinkan terjadinya kompatibilitas antara jabatan jaksa dan kualifikasi karakter, personalitas, dan kompetensi dasar psikologik yang relevan dari para calon jaksa.
- 13) Muatan tujuan “mempertajam arah filosofi” dan penegasan tentang “keterarahan penyampaian” dalam kurikulum harus ditangani secara terpisah. Tujuan filosofis tertentu dapat dikemas ke dalam berbagai bentuk penyampaian; sebaliknya, cara penyampaian tertentu tidak dengan sendirinya diasumsikan sudah menggambarkan filosofi tertentu. Kedua komponen/faktor ini dapat direka-kembangkan menjadi paket-paket kurikulum yang bervariasi sejauh memiliki kejelasan dalam tujuan filosofisnya.
- 14) Dalam proses penyusunan program kurikuler perlu dibedakan antara faktor/komponen “integritas diri/karakter” para pelaku (calon jaksa) dan faktor “profesionalisme-kompetensi” yang kelak berpengaruh terhadap kualitas kinerja para jaksa saat mereka bertugas.

(17)

## PEREKRUTAN HAKIM AD HOC PENGADILAN NIAGA

### A. Latar Belakang dan Permasalahan

Hakim ad hoc di Pengadilan Niaga adalah bagian dari majelis hakim yang memeriksa suatu perkara kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang (PKPU). Pasal 283 ayat (3) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-undang tentang Kepailitan menjadi Undang-undang (selanjutnya disebut UU Kepailitan 1998) menyatakan bahwa: "Dengan tetap memperhatikan syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam Ayat (2) huruf b, huruf c dan huruf d, dengan Keputusan Presiden atas usul Ketua Mahkamah Agung (MA), pada Pengadilan Niaga di tingkat pertama dapat juga diangkat seorang yang ahli sebagai hakim ad hoc."

Jadi, pengangkatan hakim ad hoc dilakukan dengan Keputusan Presiden atas dasar usul Ketua MA. Hakim ad hoc niaga hanya ada pada Pengadilan Niaga. Hal serupa mengenai pengangkatan hakim ad hoc juga dinyatakan pada Pasal 302 ayat (3) UU No. 37 Tahun 1994 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya UU K-PKPU 2004). UU K-PKPU 2004 memperkenalkan hakim ad hoc tidak hanya di tingkat pertama, namun juga pada tingkat kasasi dan peninjauan kembali (PK).

Pengangkatan hakim ad hoc di Pengadilan Niaga telah dilakukan 2 (dua) kali melalui dua keppres. *Pertama*, Keppres No. 71/M/1999 tertanggal 27 Februari 1999 berisi pengangkatan 4 (empat) orang hakim ad hoc berdasarkan Surat Ketua MA No. KMA/096/II/1999. *Kedua*, Keppres No. 108/M/2000 berisikan 9 (sembilan) hakim ad hoc. Masa jabatan hakim ad hoc niaga adalah tiga tahun dan dapat diperpanjang sekali lagi sebagai periode jabatan terakhirnya (Pasal 2 ayat (3) Perma No. 2 Tahun 2000 tentang Penyempurnaan Perma No. 3 Tahun 1999 tentang Hakim Ad Hoc).

Terdapat kejanggalan substantif pada Keppres No. 108/M Tahun 2000, karena mengangkat hakim ad hoc baru sebelum berakhirnya masa tugas hakim ad hoc yang diangkat berdasarkan Keppres No. 71/M/1999. Pengangkatan tahap kedua tidak jelas pula pemanfaatannya, karena selama tahun 1999-2002 hanya seorang hakim ad hoc (diangkat berdasarkan Keppres No. 71/M/1999) yang pernah duduk sebagai anggota Majelis Hakim di Pengadilan Niaga.

Saat ini terjadi kekosongan hakim ad hoc di Pengadilan Niaga dan belum ada perekrutan kembali. Sampai tahun 2001 hanya seorang hakim ad hoc telah bertugas pada 6 (enam) perkara, dua di antara putusannya mengandung *dissenting opinion*. Penugasan hakim ad hoc dalam majelis didasarkan pada penunjukan oleh Hakim Ketua Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri (PN) dan permohonan dari salah satu pihak yang berperkara. Bila tidak ada permintaan, maka hakim ad hoc tidak bertugas.

Sistem hakim ad hoc dibentuk berdasarkan penilaian bahwa pengetahuan hakim karir cenderung bersifat umum (*generalis*), sedangkan penyelesaian perkara-perkara niaga memerlukan hakim dengan keahlian khusus. Transfer of knowledge dari hakim ad hoc juga diharapkan terjadi, karena mereka direkrut khusus dari orang-orang yang memiliki pengetahuan di bidang hukum ekonomi. Pada kenyataannya, ada berbagai masalah yang membuat hakim ad hoc niaga belum dapat menjalankan tugasnya sebagaimana yang diharapkan.

Pengkajian tentang hakim ad hoc dilakukan untuk mengidentifikasi berbagai permasalahan seputar bekerjanya sistem hakim ad hoc di Pengadilan Niaga sejak tahun 1998. Identifikasi masalah dan penyelesaiannya akan berguna bagi bekerjanya sistem hakim ad hoc sesuai tujuan dan konteksnya.

Beberapa masalah tersebut merupakan faktor bekerjanya sistem hakim ad hoc di peradilan niaga, yang mencakup: pengaturan pengangkatan yang didasarkan pada undang-undang bersifat fakultatif; mekanisme pengangkatan hakim ad hoc tidak didasarkan pada proses perekrutan yang terbuka, akuntabel, dan transparan; mekanisme permintaan para pihak tidak didasarkan pada informasi yang terbuka di tingkat pengadilan; mekanisme penunjukan hakim ad hoc masih belum jelas karena hanya satu hakim ad hoc yang selama ini duduk di majelis pengadilan niaga; hubungan kerja yang dikhawatirkan lebih mengedepankan faktor senioritas sehingga sulit bagi hakim ad hoc yang berasal di luar mantan hakim untuk beradaptasi di pengadilan niaga; *dissenting opinion* yang hanya dipandang sebagai pendapat yang berbeda tanpa bisa mempengaruhi putusan akhir dalam majelis; dan terakhir adalah sistem remunerasi yang belum maksimal dijalankan karena anggaran yang sangat terbatas di MA.

## **B. Temuan dan Analisis**

### **1) Pengaturan pengangkatan**

Pengangkatan hakim ad hoc niaga terdapat dalam Pasal 283 ayat (2) UU No. 4 Tahun 1998 dan Perma No. 2 Tahun 2000 sebagai perbaikan dari Perma No. 3 Tahun 1999 tentang Hakim Ad Hoc. Pengangkatan hakim ad hoc niaga telah terjadi dua kali antara tahun

1999-2002, masing-masing melalui Keppres No. 71/M Tahun 1999 dan Keppres No. 108/M Tahun 2000. Pengangkatan dalam jangka pendek disebabkan karena hakim ad hoc yang diangkat melalui Keppres No. 71/M Tahun 1999 sempat menolak untuk menangani perkara karena Perma No. 3 Tahun 1999 tidak membolehkan perbedaan pendapat (*dissenting opinion*). Mereka menyatakan bersedia untuk menangani perkara setelah *dissenting opinion* dimungkinkan dalam Perma No. 2 Tahun 2000.

Saat ini terdapat kekosongan hakim ad hoc niaga. Tampaknya belum ada keinginan pemerintah untuk melakukan pengangkatan baru. MA sudah mengusulkan nama-nama calon kepada Presiden, namun sebagian besar nama yang diusulkan adalah nama-nama hakim ad hoc lama, seperti tampak pada surat yang ditujukan MA kepada beberapa hakim ad hoc terdahulu untuk ditawarkan kembali menjadi hakim ad hoc.

Namun tidak ada kejelasan mekanisme pengangkatan hakim ad hoc melalui Keppres, kecuali berdasarkan surat Ketua MA. Para calon hakim ad hoc yang diangkat melalui Keppres No. 108/M/2000, misalnya, terkesan tiba-tiba dan bahkan tidak dikonfirmasi lebih dahulu kepada yang bersangkutan.

Setelah Keppres dikeluarkan, nama-nama hakim ad hoc tidak disosialisasikan. Di lain pihak, terdapat pula resistensi dari pihak pemerintah terkait dengan nama-nama yang disampaikan oleh MA tetapi sistem ketatanegaraan tidak memungkinkan pemerintah untuk menggagalkan pengangkatan dimaksud.

## 2) Sistem perekrutan dan penunjukan hakim ad hoc untuk mengadili

Tidak ada standar mekanisme pengangkatan Hakim Ad Hoc di Pengadilan Niaga, baik di dalam UU (Pasal 283 ayat (2) huruf b UU No. 4 Tahun 1998) maupun di dalam Pasal 2 Perma No. 2/2000 tentang Hakim Ad Hoc. Menurut Pasal 302 ayat (3) UU K-PKPU, MA mempunyai tugas untuk menyiapkan hakim-hakim ad hoc di tingkat Kasasi dan Peninjauan Kembali.

Pengangkatan hakim ad hoc berdasarkan Keppres No. 71/M/1999 dilakukan melalui penunjukan MA terhadap sejumlah akademisi, advokat dan mantan hakim. Proses perekrutan hakim ad hoc di Pengadilan Niaga cenderung tertutup; waktu perekrutan yang singkat sehingga proses penelusuran *track record* calon kurang maksimal dan partisipasi masyarakat untuk mendukung proses tersebut tidak optimal, selain itu tidak ada parameter yang efektif untuk mengukur keahlian seorang calon hakim ad hoc.

Perekutan hakim ad hoc niaga mengandung sejumlah kelemahan: tidak ada parameter yang obyektif dan terukur untuk menilai kriteria-kriteria yang disyaratkan, prosesnya cenderung tertutup, waktunya relatif singkat sehingga proses penelusuran track record calon kurang maksimal, dan partisipasi masyarakat tidak optimal. Sebagai perbandingan, Pasal 56 UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mewajibkan Ketua MA untuk megumumkannya kepada masyarakat, proses prekrutan harus transparan dan partisipatif serta dilakukan melalui media cetak dan elektronik untuk mendapat masukan dan tanggapan masyarakat.

Kompetensi hakim ad hoc niaga menjadi perdebatan yang mengemuka. Masalah apakah seorang hakim ad hoc harus ahli, atau berpengetahuan (*knowledgeable*) dan/atau berpengalaman, menjadi penting untuk menentukan kompetensi hakim ad hoc yang akan dipilih. Siapa yang berwenang menentukan kompetensi seseorang dan apakah perlu untuk merumuskan kriteria “ahli” di dalam UU K-PKPU. Bila rumusan dibuat maka akan menimbulkan kekakuan.

Mekanisme pemeranan hakim ad hoc dalam mengadili perkara niaga didasarkan pada ketentuan Pasal 283 ayat (3) UU Kepailitan 1998 jo. Pasal 302 ayat (3) UU K-PKPU 2004. Masalahnya, pada tahap pendaftaran perkara para pihak tidak memperoleh informasi yang memadai mengenai keberadaan hakim ad hoc.

Penunjukan hakim ad hoc untuk duduk dalam suatu majelis belum diatur secara tegas. UU Kepailitan 1998 dan UU K-PKPU 204 tidak mewajibkan penugasan hakim ad hoc dalam menyelesaikan perkara niaga (bersifat fakultatif). Tidak ada kewajiban untuk menggunakan hakim ad hoc, dan pengadilan hanya menyediakan tanpa ada keharusan untuk menugaskan, karena tergantung dari permintaan. Kondisi ini dapat mengakibatkan sistem hakim ad hoc tidak berjalan.

Dalam penanganan perkara, penunjukan hakim ad hoc sebagai anggota Majelis Hakim selalu didasarkan pada permohonan dari salah satu pihak yang berperkara. Permohonan untuk mengikutsertakan hakim ad hoc dilakukan pada tahap ketika pemohon pailit mengajukan permohonannya ke Pengadilan Niaga. Belum pernah ada penunjukan hakim ad hoc berdasarkan inisiatif Ketua Pengadilan Niaga. Pertimbangan untuk menunjuk hakim ad hoc pada Perkara No. 46/Pailit/2001/PN. Niaga Jkt. Pst, BNP Paribas (dahulu Nationale de Paris) selaku pemohon, misalnya, dituliskan sebagai berikut:

*“Bahwa demi tegaknya hukum, kebenaran, dan keadilan dalam perkara permohonan pernyataan pailit ini, maka dibutuhkan Hakim Ad Hoc yang memiliki spesialisasi, dedikasi, integritas, wawasan, serta keahlian yang diperlukan dalam penyelesaian*

*permohonan pernyataan pailit atas Termohon secara profesional. Oleh karenanya, Pemohon perlu memohon agar dapat ditunjuk Hakim Ad Hoc sebagai anggota Majelis suatu penetapan Ketua Pengadilan Niaga, sesuai Pasal 283 ayat (3) UU Kepailitan jo Perma No. 2 Tahun 2000 tanggal 30 Juni 2000 tentang Hakim Ad Hoc tanggal 10 Desember 1999 (Peraturan tentang Hakim Ad Hoc)”*

Ketidaktahuan para pencari keadilan terutama kuasa hukum para pihak mengenai keberadaan hakim ad hoc, ditengarai sebagai penyebab minimnya pemanfaatan hakim ad hoc. Pada tahap pendaftaran perkara ini keberadaan hakim ad hoc di Pengadilan Niaga perlu diinformasikan, karena penggunaan hakim ad hoc tergantung dari keinginan para pihak yang berperkara.

Pada tahap persiapan persidangan, lebih khusus lagi pada proses penetapan Majelis Hakim oleh Ketua Pengadilan Niaga, Ketua Pengadilan Niaga seharusnya dapat mengusulkan kepada para pihak yang berperkara apakah suatu perkara niaga memerlukan hakim ad hoc dengan memperhatikan (Pasal 7 Perma No. 2 Tahun 2000): kompleksitas perkara/sengketa yang dihadapi, aspek internasional dan penerapan hukumnya, spesialisasi dan besarnya nilai perkara yang diadili, wawasan keahlian dan ilmu pengetahuan yang diperlukan dalam penyelesaian kasus yang bersangkutan.

### **3) Kebutuhan terhadap hakim ad hoc**

Tingkat kebutuhan terhadap hakim ad hoc di Pengadilan Niaga dirasakan masih minim. Sosialisasi mengenai keberadaan hakim ad hoc tidak tampak sejak diundangkannya UU Kepailitan 1998 sampai dengan UU K-PKPU 2004.

Kebutuhan akan hakim ad hoc juga dirasakan untuk menyelesaikan kasus-kasus di bidang HaKI (hak atas kekayaan intelektual), bukan hanya pada perkara kepailitan, karena perkara di bidang HaKI juga memiliki kekhususan sendiri. Namun keinginan ini belum terakomodasi dalam peraturan perundang-undangan di bidang HaKI.

### **4) Hubungan kerja antara hakim karir dengan hakim ad hoc**

Hanya hakim ad hoc berlatarbelakang mantan hakim yang pernah ditunjuk untuk duduk sebagai anggota majelis hakim. Hubungan kerja antara hakim karir dengan hakim ad hoc tampaknya tidak menimbulkan kendala, terutama bila hakim ad hoc berasal dari mantan hakim dan senioritas menjadi faktor untuk saling menghormati sesama hakim. Sifat hubungan akan lain bila hakim ad hoc bukan mantan hakim, melainkan akademisi atau praktisi misalnya, lebih-lebih karena berkembang pendapat bahwa hakim karir mampu menangani perkara tanpa menyertakan hakim ad hoc.

Belum ada kejelasan mengenai pengawasan kinerja dan tanggung jawab hakim ad hoc, karena belum ada ketentuan yang mengaturnya. Kedua hal ini diperlukan, agar terjadi hubungan kerja yang baik antara hakim karir dengan hakim ad hoc.

### 5) Remunerasi hakim ad hoc

Bagi setiap hakim ad hoc niaga yang memutus perkara diberikan uang kehormatan sesuai dengan ketentuan dalam Keppres No. 64 Tahun 2002 tentang Uang Kehormatan bagi Hakim Ad Hoc (berlaku bagi hakim ad hoc di Pengadilan Niaga, Pengadilan Tipikor dan Pengadilan HAM). Ketentuan teknis mengenai pemberian uang kehormatan ini, yang sedianya diatur lebih lanjut oleh Menteri Hukum dan HAM serta Menteri Keuangan, belum ada. Satu-satunya hakim ad hoc Pengadilan Niaga yang pernah menangani perkara menerima uang kehormatan setelah yang bersangkutan mengakhiri masa jabatannya.

Parapembentuk undang-undang kurang memperhatikan implikasi yang terjadi dari ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang hakim ad hoc ini terhadap anggaran. Pihak MA juga mengungkapkan bahwa tidak ada anggaran di Departemen Keuangan untuk memberikan uang kehormatan bagi hakim ad hoc di Pengadilan Niaga. Sistem remunerasi bagi hakim ad hoc belum maksimal dijalankan, karena anggaran yang sangat terbatas di MA.

### 6) Putusan hakim ad hoc

Putusan yang dikeluarkan pada suatu perkara umumnya dicapai dari kesepakatan 3 (tiga) orang hakim Majelis. Kinerja sistem hakim ad hoc belum dapat dinilai karena baru seorang hakim ad hoc yang ikut mengadili.

Anotasi terhadap putusan Pengadilan Niaga yang mengikutsertakan hakim ad hoc sebagai anggota majelis hakim baru dilakukan terhadap putusan No. 71/Pailit/2000/PN.Niaga/Jkt.Pst. Dalam putusan, terdapat kesamaan putusan dua majelis hakim niaga sedangkan hakim ad hoc berpendapat lain (*dissenting opinion*). Pada tingkat Kasasi, Majelis Hakim sependapat dengan hakim ad hoc. Hanya saja, PK sama sekali tidak menyentuh substansi permasalahan. Intinya, untuk perkara dengan substansi yang sama ternyata terdapat beberapa perbedaan dalam putusan.

Permasalahan tampak ketika hakim ad hoc ikut mengadili dan membuat pendapat yang berbeda (*dissenting opinion*). Tanpa disadari *dissenting opinion* ikut mempengaruhi wacana publik mengenai suatu perkara dan hakim majelis kasasi di MA membuat putusan yang sama dengan *dissenting opinion* dari hakim ad hoc. Meskipun demikian, kedudukan hakim ad hoc sebagai minoritas dalam majelis Pengadilan

Niaga menyebabkan *dissenting opinion* yang dikeluarkannya sekedar menjadi wacana akademis yang tidak berpengaruh pada putusan akhir.

### C. Rekomendasi

Menentukan sistem kerja yang ideal bagi hakim ad hoc di Pengadilan Niaga sampai tingkat Peninjauan Kembali tidak mudah. Ketentuan dalam UU K-PKPU 2004 dirasakan oleh sebagian pihak tidak mengevaluasi terlebih dahulu mengenai sistem hakim ad hoc sebelumnya di Pengadilan Niaga. Sistem hakim ad hoc yang belum berjalan diakibatkan oleh berbagai faktor yang diidentifikasi di muka.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, perlu dilakukan perbaikan terhadap sistem hakim ad hoc melalui cara-cara berikut:

- 1) Pengaturan pengangkatan hakim ad hoc dalam peraturan perundangan sifatnya tetap fakultatif, namun menjadi imperatif saat permohonan diajukan ke Pengadilan. Seyogianya hal ini dituangkn dalam undang-undang, yaitu dengan merevisi ketentuan Pasal 302 ayat (3) UU K-PKPU 2004 yang mengatur mengenai hakim ad hoc.
- 2) Perlu disusun sistem perekrutan yang baik sampai pada proses penunjukan hakim ad hoc untuk duduk sebagai hakim dalam suatu majelis.

Mekanisme pengangkatan hakim ad hoc perlu disesuaikan dengan kompetensi, kemampuan, dan integritas. Hakim ad hoc sebagai hakim khusus memerlukan kualifikasi tertentu sebagai ahli, oleh karena itu perlu ada definisi yang jelas dan terukur tentang pengertian ahli agar dapat dijadikan pedoman dalam merekrut hakim ad hoc. Sebagai titik tolak untuk memberikan definisi mengenai ahli dapat dikedepankan mengenai *knowledgeable* dan *skillfull*.

Perlu dibentuk tim perekrutan hakim ad hoc di Pengadilan Niaga. Tim tersebut dapat dibentuk oleh Mahkamah Agung bekerjasama dengan sejumlah ahli. Hal ini dilakukan dalam penyempurnaan sistem perekrutan hakim ad hoc di Pengadilan Niaga.

Untuk menjamin kualitas dan integritas hakim ad hoc, perekrutan hakim ad hoc harus melibatkan partisipasi publik. Akses publik membantu untuk melakukan penelusuran rekam jejak (*track record*) calon-calon hakim ad hoc.

Selain itu perlu dilakukan pendidikan dan pelatihan terhadap hakim ad hoc yang telah diangkat agar terjadi proses adaptasi dan memperlancar tugasnya.

Mekanisme penunjukan hakim ad hoc di dalam majelis seyogianya dilakukan dari tahap pendaftaran perkara. Pada saat pemeriksaan perkara oleh Ketua Pengadilan untuk menentukan pihak-pihak yang duduk di majelis hakim, Ketua Pengadilan seyogianya berinisiatif

mengusulkan hakim ad hoc kepada para pihak, berdasarkan daftar yang sudah tersedia, tanpa mengurangi hak para pihak yang berperkara untuk meminta hakim ad hoc yang tepat dalam perkara yang akan diperiksa (konsistensi pelaksanaan Perma No. 2 Tahun 2000).

Dalam kaitan ini, perlu sosialisasi secara luas mengenai mekanisme permintaan terhadap hakim ad hoc, khususnya pada saat pendaftaran perkara. Para pihak harus diberi informasi yang lengkap tentang kemungkinan penggunaan hakim ad hoc, berikut daftar hakim ad hoc yang ada.

- 3) Perlu dipetakan mengenai tingkat kebutuhan akan hakim ad hoc dengan jumlah kasus yang masuk ke Pengadilan Niaga.

Para pihak di Bidang HaKI perlu diakomodir kepentingannya untuk dapat memilih hakim ad hoc yang mempunyai keahlian di bidang tersebut. Penggunaan hakim ad hoc dalam penyelesaian perkara-perkara HaKI harus terakomodasi di dalam peraturan perundang-undangan tentang HaKI.

- 4) Hubungan kerja antara hakim karir dengan hakim ad hoc di Pengadilan Niaga seyogyanya bersifat kolegial. Sifat saling ketergantungan antara hakim karir dan hakim ad hoc perlu diciptakan sehingga tidak perlu ada perasaan superioritas. Dalam hal pengawasan, hakim karir dan hakim ad hoc perlu mendapatkan pengawasan yang seimbang.
- 5) Perlu dibuat sistem remunerasi (uang kehormatan) yang baik untuk hakim ad hoc, dimulai dari cara penghitungannya sampai pada proses pemberiannya, dengan memperhatikan anggaran yang tersedia, dan harus ditetapkan di dalam peraturan pelaksanaan tersendiri (dalam hal ini oleh Departemen Hukum dan HAM bekerjasama dengan Departemen Keuangan). Mekanisme pemberian remunerasi dilakukan setiap bulan, dan diberikan uang kehormatan per perkara.
- 6) Penilaian terhadap beberapa putusan hakim ad hoc yang berupa dissenting opinion saat ini menjadi sekedar wacana akademik, karena tidak berpengaruh pada putusan akhir dari suatu majelis. Perlu dipikirkan tentang komposisi majelis yang memungkinkan pendapat hakim ad hoc dijadikan dasar pertimbangan dalam pengambilan putusan akhir.
- 7) Sistem kerja yang ideal bagi sistem hakim ad hoc perlu diatur dalam suatu peraturan yang dikeluarkan oleh MA sehingga ada mekanisme pengurusan administrasi kebutuhan hakim ad hoc, yang disesuaikan dengan ketersediaan anggaran, dan disertai pengawasan oleh MA.

# (18) SISTEM PENDIDIKAN DAN PELATIHAN HAKIM

## A. Latar Belakang dan Permasalahan

Hakim merupakan pilar utama dan tempat terakhir bagi pencari keadilan dalam proses peradilan. Sebagai salah satu elemen kekuasaan kehakiman yang menerima, memeriksa dan memutus perkara, hakim dituntut untuk memberikan keadilan kepada para pencari keadilan. Hal tersebut dapat diwujudkan bila sumber daya manusia (SDM) hakim berkualitas dan mampu bekerja secara profesional.

Untuk tujuan tersebut diperlukan peningkatan kualitas, profesionalisme, dan integritas moral hakim secara berkesinambungan dan terprogram. Peningkatan dan pembinaan SDM hakim secara terus-menerus, disesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan, merupakan prasyarat bagi terciptanya hakim-hakim yang profesional. Semua ini diupayakan melalui sistem pendidikan dan pelatihan (diklat) hakim. Dalam era reformasi dewasa ini, permasalahan utamanya adalah bagaimana membangun sistem diklat hakim dalam konteks pembaruan sistem peradilan menuju independensi dan akuntabilitas kekuasaan kehakiman.

Pengembangan sistem diklat hakim ke arah demikian, membutuhkan pengkajian mengenai sistem diklat hakim sebelum “penyatuan” administrasi peradilan. Seperti diketahui, administrasi peradilan sebelum UU No. 35 Tahun 1999 berada di bawah eksekutif yaitu Departemen Kehakiman. Berdasarkan UU tersebut, Mahkamah Agung (MA) memegang kendali atas administrasi peradilan.

Tetapi, sebagai sebuah sistem, diklat hakim tidak hanya menyangkut substansi pendidikan. Diklat hakim harus dilihat dalam keseluruhan konteks tempatnya dilaksanakan, waktu itu Departemen Kehakiman dan kini Mahkamah Agung. Karena itu diperlukan pula analisis mengenai sistem seleksi calon hakim (cakim) yang mendukung sistem terselenggaranya diklat, mengenai pelaksanaan sistem diklat magang di Pengadilan Negeri (PN), tentang manfaat diklat prajabatan pegawai negeri sipil (PNS) bagi cakim dan hakim, dan tentang kesesuaian diklat cakim di Pusdiklat MA dengan kebutuhan dunia peradilan saat ini. Selain itu, dipersoalkan juga mengenai bentuk dan transparansi distribusi kesempatan mengikuti diklat hakim, serta keterkaitan antara diklat cakim/hakim dengan penempatan cakim dan promosi/mutasi hakim.

## **B. Temuan dan Analisis**

### **1) Perekrutan Calon Hakim**

Sebelum Tahun 2000 penerimaan calon hakim dilakukan secara terpusat oleh Departemen Kehakiman dan HAM dan dilakukan melalui 2 (dua) jalur yaitu jalur penerimaan calon hakim dari luar (umum) dan dari dalam. Jalur dari luar memberi kesempatan kepada sarjana hukum yang baru lulus dan memenuhi persyaratan agar mendaftar sebagai calon hakim. Jalur dari luar dibatasi hanya bagi mereka yang berumur maksimal 27 tahun. Jalur dari dalam adalah perekrutan calon hakim yang memberi kesempatan kepada pegawai pengadilan, pegawai Departemen Kehakiman dan panitera pengadilan yang berminat untuk menjadi hakim. Jalur ini dibatasi hanya bagi mereka yang saat mendaftar berusia maksimal 35 tahun. Biasanya penerimaan calon hakim melalui kedua jalur berjumlah sama (masing-masing 50 persen). Perekrutan semacam ini tidak diterapkan lagi.

Sejak tahun 2000 perekrutan calon hakim diambil hanya dari sarjana hukum baru yang maksimal berusia 27 tahun. Perekrutan ini diharapkan menghasilkan calon-calon hakim yang memiliki profesionalisme, moral dan mental yang baik. Perekrutan dilakukan melalui dua jalur yaitu jalur khusus dan jalur umum. Jalur khusus mengambil calon hakim dari sarjana hukum, lulusan perguruan tinggi negeri maupun swasta yang terakreditasi, yang mendapat rekomendasi dari dekan Fakultas Hukum atau melalui program penelusuran minat dan bakat dengan mensyaratkan Indeks Prestasi Kumulatif (IPK) minimal 3,00. Perekrutan calon hakim melalui jalur umum berlaku bagi sarjana hukum yang memenuhi persyaratan yang telah ditentukan, memiliki Indeks Prestasi Kumulatif (IPK) minimal 2,75 serta mengikuti tes ilmu hukum, psikotes dan tes kesehatan.

### **2) *Pre-service Training***

#### **a) Inkonsistensi Pelaksanaan Diklat Calon Hakim**

Dalam pola pengembangan karir hakim yang dibuat Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara (Ditjen Badilumtun) Departemen Kehakiman, waktu kerja aktif bagi calon hakim adalah 3 (tiga) tahun. Dalam status cakim tersebut, cakim mengikuti diklat praktik di PN selama satu tahun, kemudian diklat cakim di Pusdiklat Departemen Kehakiman atau Kumham (Diklat Praktik I), dan 1 (satu) tahun diklat praktik di PN setelah mengikuti pelatihan di Pusdiklat (Diklat Praktik II). Dalam kenyataan, ketentuan tersebut tidak berjalan seperti yang diharapkan. Muncul ketidakpastian lama dalam praktik diklat di PN.

#### b) Efektifitas Diklat Prajabatan

Dari tahapan seleksi hingga diangkat menjadi hakim, seorang Calon PNS atau calon hakim harus terlebih dahulu mengikuti Diklat Prajabatan. Responden mengakui bahwa untuk dapat diangkat menjadi PNS, seorang calon PNS/cakim harus terlebih dahulu lulus Diklat Prajabatan. Tetapi, terlepas dari pro dan kontra status PNS pada diri hakim, sebagian responden menganggap Diklat Prajabatan selama ini tidak efektif dan tidak efisien. Sebagian lain bahkan berpendapat, Diklat Prajabatan tidak perlu dilaksanakan.

#### c) Diklat Calon Hakim

Meski sistem hukum dan peradilan di Indonesia banyak dipengaruhi *civil law system*, tapi sistem diklat bagi calon hakim (*pre-service training*) berbeda dari beberapa negara penganut *civil law system*. Di beberapa negara lain *pre-service training* bagi calon diselenggarakan bersama-sama dengan calon pengemban profesi lain (misalnya di Jepang). Di Perancis dan Belanda pelaksanaan diklat praktik tidak hanya dilaksanakan di pengadilan, melainkan juga dilaksanakan di kantor-kantor di luar pengadilan seperti kejaksaan dan law firm.

Berbeda dari negara *civil law*, pelatihan calon hakim di beberapa negara Anglo Saxon seperti Amerika Serikat dan Australia bukan sebagai program prioritas. Hal ini karena calon hakim direkrut dari para praktisi yang berpengalaman dan pengembangan lebih difokuskan saat menjadi hakim (*in service training*).

### 3) Transparansi Distribusi Diklat Hakim

Sebagai upaya pengembangan SDM di lingkungan Peradilan Umum dan TUN (Tata Usaha Negara), pengembangan *managerial skill* dan *conceptual skill* telah dilaksanakan oleh Pusdiklat Depkeh/Depkumham dalam *in-service training* maupun *pre-service training*. Dalam *in-service training* Pusdiklat Depkumham pernah menyelenggarakan program diklat struktural bagi hakim yang dikenal dengan Latkim (Pelatihan Hakim). Diklat tersebut dibagi dalam 4 (empat) tahap, yaitu:

- a) Tahap pertama (Diklat Hakim Tahap I/Latkim I) untuk hakim PN dengan pangkat minimal III/c dan berpengalaman minimum 5 tahun. Materi yang diberikan adalah tentang pengetahuan dan keterampilan teknik peradilan.
- b) Tahap kedua (Latkim II) untuk pimpinan PN Kelas II. Materi yang diberikan adalah masalah administrasi peradilan dan upaya peningkatan mutu dan mempercepat proses peradilan.

- c) Tahap ketiga, Diklat Pimpinan Pengadilan (Latpimdil) untuk Pimpinan PN Kelas II yang akan diangkat menjadi Pimpinan PN Kelas I; dan
- d) Tahap keempat, diklat pendalaman materi hakim tinggi.

Pada awalnya Latkim diselenggarakan sebagai salah satu prasyarat formal bagi mereka yang diusulkan atau mengajukan diri untuk mendapat promosi jabatan, terutama sebagai Wakil Ketua atau Ketua PN. Latkim pertama kali dilaksanakan pada tahun 1975 dan terakhir tahun 1995. Dalam perkembangannya, diklat tersebut tidak dikaitkan dengan pengembangan karir hakim. Ketiadaan standar baku sistem promosi/mutasi hakim menyebabkan diklat hakim kehilangan orientasi.

Pelaksanaan diklat lebih diarahkan pada pengembangan administrasi umum, bukan pada administrasi peradilan. Permasalahan justru pada pelaksanaan diklat itu sendiri. Pendekatan yang digunakan lebih pada pendekatan jenjang karir kepegawaian (PNS), bukan pendekatan manajemen peradilan. Melekatnya status PNS pada diri hakim menjadikan diklat struktural mengikuti konsep dasar diklat PNS.

Sejak awal, konsep dasar Latkim sebagai bagian dari diklat PNS menggunakan pola pendekatan untuk PNS pada umumnya. Latkim dilaksanakan sesuai kebutuhan dasar PNS sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif, bukan pada kebutuhan peningkatan SDM di bidang yudikatif. Karena itu diklat struktural Latkim diselenggarakan sesuai tingkat jabatan struktural PNS seperti SPAMA, SPAMEN, dan SPATI.

Diklat SPAMA (Staf dan Pimpinan Administrasi Tingkat Pertama) adalah diklat yang dipersyaratkan bagi PNS yang terpilih dan memiliki kemampuan untuk diangkat dalam jabatan struktural eselon III. Diklat SPAMEN (Staf dan Pimpinan Administrasi Tingkat Menengah) merupakan diklat yang dipersyaratkan bagi PNS yang terpilih dan memiliki kemampuan untuk diangkat dalam jabatan struktural eselon II. Diklat SPATI (Staf dan Pimpinan Administrasi Tingkat Tinggi) adalah diklat yang dipersyaratkan bagi PNS yang telah menduduki jabatan struktural eselon II dan terpilih serta memiliki kemampuan untuk diangkat dalam jabatan struktural eselon I.

Jika dianalisis lebih jauh, kurikulum yang digunakan dalam diklat PNS sendiri memuat materi-materi yang tidak terlalu relevan dengan tugas dan fungsi hakim. Kurikulum Diklat PNS, menurut Pasal 14 ayat (2) PP No. 14 Tahun 1994, adalah sebagai berikut:

- a) Diklat SPAMA menekankan pada kepemimpinan dan bimbingan serta penguasaan pengetahuan dan ketrampilan pelaksanaan pekerjaan pengelolaan kegiatan dan program.

- b) Diklat SPAMEN menekankan pada kepemimpinan dan bimbingan serta penguasaan pengetahuan dan ketrampilan pembinaan strategi penataan program.
- c) Diklat SPATI menekankan pada kepemimpinan dan pembinaan serta kedalaman pola pikir dan wawasan secara terpadu baik dalam lingkup nasional regional maupun internasional untuk memperkuat ketahanan nasional guna kelangsungan dan peningkatan kehidupan bangsa.

Sejalan dengan waktu dan keterbatasan anggaran, Depkumham meninggalkan diklat teknis yudisial (terakhir tahun 1995). Pusdiklat Depkumham lebih berkonsentrasi pada diklat awal jabatan (diklat calon hakim). Diklat fungsional untuk meningkatkan kemampuan teknis peradilan bertumpu pada MA. Meski hanya dilakukan 2-3 hari dengan materi yang terbatas pada perkembangan hukum baru, diklat MA mempunyai manfaat cukup signifikan untuk menutupi kelemahan pengembangan SDM hakim.

Tetapi, karena keterbatasan kewenangan dan keuangan, Pusdiklat MA hanya mampu melaksanakan orientasi dan sosialisasi substansi hukum baru. Penyelenggaraan diklat fungsional tersebut dilaksanakan dari satu daerah ke daerah lain. Materi belum diprogram dengan baik karena dalam hal ini fokus materi diklat hanya pada perkembangan hukum baru. Sosialisasi juga belum menjangkau ke seluruh daerah di Indonesia sehingga masih banyak hakim yang belum mengikuti diklat. Sistem distribusi yang tidak transparan menambah efektifitas dan efisiensi diklat hakim diragukan.

Pusdiklat MA juga menyelenggarakan pelatihan untuk tenaga teknis lainnya seperti panitera dan juru sita. Setelah diterapkan kebijakan satu atap badan beradilan di bawah MA, beban pelatihan untuk peningkatan profesionalisme menjadi bertambah karena ada pelimpahan PNS Ditjen Badiluntum Depkumham, PN, PT, PTUN dan PT TUN ke MA. Jumlah PNS yang dialihkan ke MA sebanyak 16.939 orang. Secara keseluruhan, SDM pengadilan yang menjadi tanggung jawab MA (hakim, panitera/panitera pengganti, jurusita/jurusita pengganti) lebih kurang 26 ribu.

Dari total semua SDM yang ada, pada tahun 2003 Pusdiklat baru bisa melakukan diklat untuk 1.649 orang (hanya untuk lingkungan peradilan umum dan TUN). Pada tahun 2004 baru 2.669 orang yang ikut diklat MA. Dari fakta yang ada, untuk bisa melakukan pemerataan kesempatan pada semua tenaga teknis yudisial di semua lingkungan peradilan maka dibutuhkan waktu tunggu lebih kurang 9 tahun bagi seorang hakim atau panitera bisa mengikuti diklat.

Keterbatasan anggaran merupakan problem utama yang menyebabkan pelaksanaan diklat bagi hakim menjadi terbatas. Keterbatasan tersebut menimbulkan problem lanjutan yaitu sistem distribusi. Ditengarai, distribusi kesempatan mengikuti diklat masih belum transparan dan adil. Ada hakim yang ikut diklat lebih dari dua kali, tetapi masih banyak hakim yang belum pernah ikut diklat dan bahkan ada hakim yang menjelang pensiun belum pernah mengikuti diklat sama sekali.

Sebagian besar responden hakim (40,8%) mengatakan bahwa sistem distribusi kesempatan mengikuti diklat berlangsung kurang transparan dan 34,9 % menjawab cukup transparan. Hanya 12,5 % yang menjawab transparan. Responden yang tidak memberi jawaban 11,8%. Jawaban responden tersebut kian menunjukkan deretan panjang terjadinya KKN dalam sistem peradilan di Indonesia. Menurut responden yang membenarkan adanya KKN, kedekatan dengan atasan merupakan faktor untuk mempermudah hakim menjadi peserta diklat. Ini merupakan bentuk KKN dalam distribusi kesempatan. Mayoritas responden menjawab kedekatan sebagai faktor penentu penunjukan peserta diklat (80%). Bentuk KKN lainnya adalah membayar sejumlah uang agar bisa menjadi peserta diklat.

Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa mekanisme penunjukan peserta diklat hakim lebih banyak disandarkan pada subyektivitas Ketua PN selaku pihak yang berwenang menunjuk peserta diklat hakim, misalnya melalui penunjukan langsung dan asal tunjuk (37,7% responden). Meski demikian, tidak semua pimpinan pengadilan melakukannya. Cukup banyak responden (34,9%) menjawab bahwa keikutsertaan dalam diklat hakim karena memenuhi syarat tertentu, dan hanya sebagian kecil (7%) menyebutkan karena ditentukan oleh MA.

Bagaimana kesempatan mengikuti diklat sebaiknya didistribusikan? Banyak yang menginginkan adanya pemerataan kesempatan dan dilakukan secara bergilir dan berkala (36,1% responden). 8,2 % menghendaki agar diprioritaskan pada hakim yang belum pernah mengikuti diklat (8,2%), distribusi kesempatan melalui penunjukan sesuai kepangkatan/golongan dan dilakukan langsung oleh MA (7,8%), atau 5,1 % melalui tes penyaringan (5,1%). Jawaban responden lain adalah diklat dilakukan secara berkelanjutan dan berjenjang, melalui pengumuman secara terbuka dan setiap PN diberi jatah yang sama (misalnya seorang peserta).

#### **4) Harmonisasi Diklat dengan Promosi dan Mutasi**

Pengembangan SDM tidak hanya dilaksanakan dalam bentuk diklat. Pengembangan SDM dapat dilaksanakan dalam sistem *on*

*the job* maupun *off the job*. Dalam sistem *on the job* pengembangan SDM mengikuti proses dan sistem kerja. Dalam sistem *off the job* pengembangan SDM lebih diarahkan pada bentuk pendidikan dan latihan.

Sistem *on the job* dapat dilakukan dalam bentuk: 1) *coaching*, bimbingan atasan kepada bawahan secara langsung dalam pekerjaan rutin; 2) *planned progress*, pemindahan melalui saluran sesuai tingkatan organisasi; 3) rotasi jabatan atau pemindahan melalui jabatan yang berbeda; 4) penugasan sementara, yaitu menempatkan bawahan pada manajemen tertentu untuk jangka waktu yang ditetapkan; 5) sistem penilaian prestasi kerja formal.

Untuk *off the job* dapat dilakukan dalam bentuk program pengembangan bekerjasama dengan lembaga pendidikan menggunakan metode tertentu; 1) program pengembangan eksekutif melalui pendidikan dan latihan; 2) latihan organisasi; dan 3) pengembangan organisasi.

Dengan demikian, upaya mengembangkan SDM dapat dilekatkan pada proses kerja yang berlangsung. Namun keberadaan diklat tetap menjadi instrumen utama untuk melakukan perubahan dan perbaikan sikap tindak, pengetahuan, dan keterampilan.

Berbagai bentuk pengembangan SDM di atas didasarkan pada prinsip peningkatan efisiensi dan efektifitas kerja. Agar prinsip tersebut dapat berjalan dengan baik, organisasi harus mampu memfasilitasi atau setidaknya mendorong agar SDM untuk mengembangkan diri. Sebagai lembaga tertinggi di lingkungan peradilan, MA harus mampu membuat kebijakan yang mendorong hakim agar terus mengasah kemampuan sehingga dapat mengikuti perkembangan hukum. MA harus mampu memanfaatkan semua sistem kerja yang ada sebagai bagian dari sistem pengembangan SDM hakim. Pengembangan SDM hakim harus dilakukan dengan melihat berbagai aspek yang disusun secara terpadu.

### C. Rekomendasi

- 1) Sebagai pranata pendidikan yang melakukan transformasi ilmu dan nilai-nilai, seharusnya diklat hakim mampu menghasilkan nilai-nilai baru dalam diri hakim. Diklat hakim harus mampu mempengaruhi kebijakan dan budaya hukum. Karena itu perlu dilakukan reorientasi untuk memperkuat peran dan fungsi diklat dalam keorganisasian MA dan sistem peradilan secara umum.

Sistem diklat harus mampu mencetak hakim-hakim yang profesional dalam menjalankan tugasnya, untuk menegakkan hukum dan keadilan dalam kerangka kekuasaan kehakiman yang merdeka

dan mandiri.

- 2) Dalam pelaksanaan manajemen satu atap kekuasaan kehakiman di Indonesia, MA bertanggungjawab melakukan perekrutan calon hakim secara terpisah dan berbeda dari proses perekrutan di lembaga eksekutif dan legislatif. Agar dapat menjangkau calon hakim yang berkualitas dan bermoral, MA harus melakukan perbaikan dan pembaruan sistem perekrutan. Langkah jangka pendek yang perlu dilakukan MA adalah mengkaji ulang sistem yang berjalan selama ini. Kajian dapat dilakukan dengan menganalisis hasil penelitian yang sudah ada (hasil studi internal MA atau lembaga lain), maupun melakukan studi ulang terhadap sistem perekrutan calon hakim. Beberapa hal yang perlu dipertimbangkan dalam pengkajian ulang tersebut adalah:
  - a) kualifikasi pelaksana seleksi calon hakim dengan mempertimbangkan keikutsertaan pihak luar dalam kepanitiaan seleksi secara aktif di semua tingkat pelaksanaan seleksi;
  - b) peninjauan secara menyeluruh persyaratan formal, kebijakan perekrutan dan kualifikasi lain;
  - c) peninjauan kembali materi ujian seleksi agar lebih berbobot dan dapat menjangkau calon hakim yang berkualitas secara intelektual dan moral serta bijaksana;
  - d) pengumuman pendaftaran dilakukan secara terbuka agar dapat diakses oleh semua lapisan masyarakat di seluruh Indonesia;
  - e) hasil setiap tahap seleksi harus diumumkan secara terbuka dan mudah diakses oleh peserta seleksi dan masyarakat;
  - f) pola penyebaran informasi pendaftaran dan pengumuman hasil seleksi;
  - g) pengembangan sistem *monitoring* dan evaluasi kerja yang melibatkan semua pihak;
  - h) membuka seluas-luasnya partisipasi publik.
- 3) Agar pelaksanaan diklat praktik hakim di PN berjalan efektif dan efisien, MA perlu mengkaji ulang pelaksanaannya dan membuat pola pembinaan dan pendampingan terhadap cakim. Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam pembuatan pola pembinaan cakim di PN adalah:
  - a) diklat praktik diselenggarakan untuk mendapatkan hakim-hakim yang profesional, mandiri dan bermoral bukan sebagai tenaga administrasi atau menjadi PNS;
  - b) pembuatan aturan yang mempunyai daya paksa kepada Ketua PN dan hakim senior untuk melakukan pendampingan dan pembinaan. Pendampingan dan pembinaan menjadi prestasi kerja bagi Ketua PN dan hakim senior. Pendampingan dan pembinaan menjadi prestasi kerja bagi Ketua PN dan hakim senior;

- c) perlu adanya standar dan pola pembinaan yang seragam. Pola pembinaan menekankan pada pemberian tanggung jawab baik pada Ketua PN maupun pada calon hakim yang bersangkutan;
- d) mencabut aturan-aturan baik yang dikeluarkan oleh MA maupun oleh Depkumham yang tidak mendukung terciptanya pelaksanaan diklat praktik yang kondusif;
- e) kesamaan waktu pelaksanaan diklat praktik baik untuk diklat praktik yang bertujuan menambah pengetahuan administrasi umum maupun administrasi peradilan;
- f) tetap mempertimbangkan kondisi setiap PN tanpa harus meninggalkan kualitas pembinaan dan pendampingan;
- g) pola pembinaan tersebut harus sejalan dengan konsep dasar diklat hakim dalam bentuk keterpaduan sistem diklat;
- h) peserta diklat juga diberi kesempatan untuk melakukan magang singkat di PN di Jakarta dan sekitarnya untuk mendapatkan gambaran dan perbandingan dengan PN di luar Jakarta.

4) Terlepas pro dan kontra status PNS yang melekat pada hakim, MA perlu mengkaji ulang keberadaan dan substansi Diklat Prajabatan bagi calon hakim. Faktor utama pengkajian ulang adalah reorientasi konsep dasar diklat calon hakim, yang semula untuk PNS sebagai bagian dari eksekutif menjadi diklat untuk meningkatkan kemampuan hakim dalam manajemen, administrasi, dan organisasi peradilan (*administration of the court*) serta peningkatan kemampuan administrasi penanganan perkara (*administration of cases*).

Dalam konteks penyelenggaraan, setidaknya ada tiga pilihan yang dapat digunakan MA, yaitu:

- a) Diklat Prajabatan ditiadakan, diganti dengan pola pembinaan intensif terhadap calon hakim saat magang di PN;
- b) Diklat Prajabatan tetap dilaksanakan tetapi dilaksanakan sendiri dengan materi yang lebih fokus pada peningkatan kemampuan hakim serta administrasi dan manajemen peradilan. Diklat Prajabatan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam sistem diklat calon hakim dan menjadi prasyarat untuk mengikuti diklat calon hakim; atau
- c) Melekatkan Diklat Prajabatan pada diklat calon hakim.

Jika diklat pra jabatan tetap dilaksanakan maka hal-hal berikut perlu diperhatikan: a) Diklat Prajabatan sebagai satu kesatuan penyelenggaraan diklat calon hakim; b) materi diklat yang semula berorientasi pada pelaksanaan tugas pemerintahan umum diganti materi yang mendukung fungsi kerja hakim; c) jika Diklat Prajabatan diselenggarakan sendiri maka diklat calon hakim bersifat terpusat, dan peserta diklat calon hakim harus melalui Diklat Praktik I maupun

- Diklat Prajabatan; d) karena ada kesamaan karakter dan untuk efisiensi waktu dan biaya, maka materi dasar diklat calon hakim terpusat digabung dan diajarkan pada diklat prajabatan;
- 5) Perlu dilakukan pembaruan diklat calon hakim secara menyeluruh dan sistemik. Pembaruan harus dilakukan dengan melihat faktor internal dan eksternal. Pembaruan tersebut mencakup kelembagaan diklat, substansi diklat, dan budayanya. Pembaruan dapat dilakukan dalam tahapan: reorientasi (konsep dasar) diklat calon hakim/hakim dari proses yang cenderung hanya formalistik ke arah substantif dan mengedepankan keterpaduan dengan diklat-diklat lainnya; restrukturisasi organisasi diklat; membentuk tim pembaruan dengan melibatkan berbagai elemen masyarakat; mengkaji ulang kurikulum diklat dengan komposisi praktik peradilan 70% dan teori 30%; melakukan kajian kemungkinan peningkatan status pendidikan calon hakim.
  - 6) Perlu redistribusi kesempatan untuk mengikuti diklat hakim. Redistribusi kesempatan dikaitkan dengan program dan jenis diklat hakim. Distribusi ditekankan pada keseimbangan antara intervensi MA dalam meningkatkan SDM hakim dan peran aktif hakim. Aspek lain yang perlu diperhatikan adalah: 1) kebutuhan SDM di semua pengadilan di Indonesia 2) ketersediaan SDM di Pengadilan; 3) kebijakan mutasi dan promosi; 4) perkembangan hukum dan praktik hukum; 5) anggaran dan faktor eksternal lain.

Dalam penentuan kualifikasi diklat, perlu dibedakan antara diklat untuk pendalaman praktik hukum dan diklat yang bersifat mempersiapkan kader-kader hakim yang potensial (outstanding judges). Kebutuhan akan kader hakim dapat dipilah menjadi kader-kader profesional yang siap menjadi pemimpin dan kader spesialis dalam disiplin ilmu hukum. Pada sisi lain, pesatnya perkembangan ilmu hukum dan praktik hukum memerlukan perhatian sendiri.

Dari berbagai kebutuhan tersebut program diklat dapat dikualifikasikan menjadi: 1) diklat struktural, yaitu diklat yang untuk calon pemimpin dan pemimpin pengadilan; diklat fungsional, yang dibagi dalam tiga program; pendalaman praktik hukum yang dilakukan secara berkala yang bertujuan untuk mengembangkan dan memperdalam materi dan praktik hukum, diklat spesialisasi disiplin ilmu untuk mendapatkan hakim-hakim khusus dengan spesialisasi ilmu hukum tertentu, diklat pendalaman perkembangan hukum baru. 2) Salah satu alternatif jawaban adalah apakah beberapa diklat menjadi sebuah kewajiban yang harus diikuti oleh hakim atau sebuah kesempatan yang diserahkan sepenuhnya pada hakim untuk mengikutinya. Dengan demikian tidak semua hakim harus mengikuti

semua diklat. Diklat struktural yang bertujuan untuk menyiapkan calon pimpinan atau untuk pimpinan pengadilan hanya bisa diikuti oleh hakim yang memenuhi persyaratan khusus.

- 7) Perlu langkah-langkah untuk meningkatkan nilai tawar peran dan fungsi diklat hakim dalam pembaruan peradilan dan MA serta dalam pengembangan SDM hakim. Langkah-langkah konkrit yang perlu dilakukan oleh MA adalah:
  - a) melakukan pendekatan sistemik dalam pembaruan peradilan dan MA sehingga tercipta sebuah sistem peradilan terpadu dengan diklat hakim menjadi bagian di dalamnya;
  - b) reorientasi diklat dari hanya sekedar meningkatkan kemampuan SDM peradilan dalam lingkup teknis yuridis menjadi lebih luas dengan penambahan pada peningkatan manajerial dan kemampuan administrasi pengadilan;
  - c) melakukan pemetaan kebutuhan dan ketersediaan SDM di setiap lingkungan peradilan;
  - d) melakukan klasifikasi program diklat (setidaknya) dalam 4 program diklat hakim yaitu: program peningkatan kemampuan teknik peradilan untuk semua dalam tingkatan tertentu, program diklat struktural untuk jabatan tertentu, program spesialisasi, dan program sosialisasi perkembangan hukum baru;
  - e) menyusun program prioritas diklat hakim dengan mempertimbangkan aspek berikut: bangunan sistem peradilan di Indonesia, peta kebutuhan di semua pengadilan di Indonesia, peta ketersediaan SDM di pengadilan, kebijakan mutasi dan promosi, perkembangan hukum dan praktik hukum, evaluasi program dan hasil program secara berkala, koordinasi dan kerjasama dengan lembaga lain untuk melakukan sosialisasi dan pelaksanaan program dengan tetap menjaga wibawa dan independensi MA.



# (19)

## PENDIDIKAN PROFESI ADVOKAT

### A. Latar Belakang dan Permasalahan

Profesi hukum di Indonesia diartikan luas, yaitu meliputi hakim, jaksa, notaris publik, advokat, dosen, ahli hukum di kantor pemerintah, dan ahli hukum yang bekerja di perusahaan swasta maupun badan usaha milik negara (BUMN). Pengertian luas profesi hukum ini juga terjadi di beberapa negara yang bertradisi civil law atau Romano-Germanic seperti Perancis, Jerman, dan Jepang.

Di negara-negara ini dan di Indonesia, fakultas hukum (FH) belum dapat sepenuhnya disamakan dengan pendidikan profesi hukum sebagaimana yang terjadi di *law schools* dalam tradisi *common law* seperti Amerika Serikat. Tujuan utama pendidikan hukum di negara-negara bertradisi civil law lebih untuk mempersiapkan lulusannya menjadi ahli hukum umum (*general*), khususnya menyiapkan mereka seolah-olah menjadi seorang hakim.

Untuk mengemban suatu profesi hukum, seorang sarjana hukum harus menjalani pendidikan lanjutan dan bahkan magang di kantor dan/atau instansi yang berkaitan dengan profesi hukum termaksud. Pendidikan lanjutan yang dirancang bagi para calon hakim, jaksa, ataupun advokat diselenggarakan sendiri-sendiri dan terpisah, kecuali di Jepang. Pendidikan profesi hukum di Jepang (hakim, jaksa, notaris, advokat) diselenggarakan oleh satu unit penyelenggara di dalam struktur organisasi Mahkamah Agung Jepang.

Dalam sistem hukum Indonesia, setiap calon pengemban profesi hukum selalu diwajibkan untuk memenuhi persyaratan tertentu pada masing-masing jenis profesi hukum. Berbagai persyaratan untuk profesi hukum tersebut, kecuali hakim, pada prinsipnya memuat 2 (dua) persyaratan akademik yang sifatnya sangat esensial yaitu berpendidikan tinggi hukum (minimal sarjana hukum) dan menempuh dan lulus program pendidikan khusus profesi seperti untuk profesi jaksa, notaris dan advokat.

Tetapi, dari keempat profesi hukum, hanya profesi notaris, jaksa dan hakim yang telah memiliki program pendidikan khusus profesi yang sistematis dan terorganisir. Pendidikan profesi hukum tersebut cukup mapan dan diselenggarakan oleh satu lembaga untuk tiap-tiap jenis profesi: Kejaksaan Agung untuk pendidikan calon jaksa, Departemen

Hukum dan HAM dan Mahkamah Agung untuk calon hakim, kecuali profesi notaris yang pendidikannya diselenggarakan oleh berbagai FH.

Keharusan menyelenggarakan pendidikan khusus profesi hukum, termasuk advokat, memunculkan beberapa permasalahan. Penyelenggaraan kurikulum pendidikan profesi advokat yang selama ini berlangsung cenderung terpisah dari sistem kurikulum pendidikan tinggi hukum yang dikelola oleh FH. Hal itu berakibat pada kemungkinan tumpang-tindih materi kurikulum antara program pendidikan profesi advokat dengan pendidikan tinggi hukum, khususnya dalam hal matakuliah-matakuliah yang bersifat kemahiran hukum (*legal skills/ lawyering skills*).

Melihat kurikulum dan metode pendidikannya yang tidak mengandung unsur baru yang inovatif, dapat dipertanyakan bahwa pendidikan bagi calon advokat versi Peradi (Perhimpunan Advokat Indonesia) benar-benar tidak sekedar mengulang apa yang telah diterima pesertanya di tingkat S1 FH. Adakah jaminan bahwa pesertanya setelah selesai mengikuti program ini benar-benar meningkat kemahirannya dengan, misalnya, berhasil menulis berbagai dokumen hukum, mampu beracara di depan pengadilan, mampu melakukan konsultasi dengan klien? Bagaimana pendapat para ahli hukum di lingkungan akademik dan profesi mengenai sistem pendidikan profesi advokat saat ini? Bagaimana merumuskan sistem pendidikan profesi hukum yang tepat, profesional dan feasible untuk advokat di Indonesia.

Terdapat pula masalah karena tidak ada gambaran yang utuh tentang sistem pendidikan advokat yang selama ini berlangsung di Indonesia, termasuk mengenai pihak-pihak penyelenggara, kurikulum inti, sistem ujian, keterkaitan atau hubungan kausalitas antara pemberian lisensi praktik dengan standar pelayanan jasa hukum, standar etika profesi hukum, dan seterusnya. Hingga kini masih belum ada standar nasional baku mutu untuk sistem pendidikan profesi advokat.

Siapa pula yang berwenang untuk menyelenggarakan pendidikan advokat, kalangan profesi sendiri ataukah lembaga pendidikan tinggi hukum? Pendidikan profesi hukum di Indonesia pun bersifat fragmented (terpisah-pisah) untuk masing-masing jenis profesi hukum. Hal ini dapat mengakibatkan terjadinya polarisasi, eksklusivisme, dan/atau arogansi di antara masing-masing kelompok profesi hukum karena masing-masing pengembangan profesi tidak saling mengenal dan atau memahami keunikan masing-masing jenis profesi hukum. Secara ekonomis, sistem pendidikan profesi yang terpisah-pisah ini terlihat tidak efisien, sehingga diperlukan pengkajian mendalam mengenai kemungkinan diciptakannya satu sistem pendidikan profesi hukum yang komprehensif dan terpadu.

## B. Temuan dan Analisis

Pendidikan profesi advokat belum terselenggara secara sistemik. Terlihat banyak penyelenggara, mulai dari kursus advokat yang dilakukan oleh organisasi advokat yang jumlahnya juga tidak tunggal hingga kursus serupa yang dikoordinir oleh perguruan tinggi. Materi kurikulum dan latar belakang pengajarnya juga beraneka ragam. Demikian pula tentang pihak mana yang berwenang melakukan pengujian dan memberikan lisensi praktik. Akibatnya, tidak ada standar baku mutu bagi para pesertanya yang dapat diukur secara akademik profesional.

Ditemukan inkonsistensi antara UU No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat (UU Advokat 2003) dengan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas 2003), khususnya menyangkut pengertian dan persyaratan pendidikan dalam konteks profesi advokat. Akibatnya, telah terjadi kesalahpahaman di kalangan pengemban profesi advokat dalam penamaan program "Pendidikan Khusus Profesi Advokat" sebagaimana ditetapkan oleh Peradi.

UU No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat menyebutkan bahwa "yang dapat diangkat sebagai Advokat adalah sarjana yang berlatar belakang pendidikan tinggi hukum dan setelah mengikuti pendidikan khusus profesi Advokat yang dilaksanakan oleh Organisasi Advokat" (Pasal 2). Apakah UU ini menunjuk organisasi profesi advokat (Peradi) sebagai satu-satunya penyelenggara pendidikan profesi ataukah organisasi ini boleh (atau bahkan harus) bekerjasama dengan perguruan tinggi?

Penunjukkan organisasi profesi sebagai penyelenggara pendidikan profesi advokat tidak sejalan dengan Pasal 21 UU Sisdiknas 2003, yang menyebutkan bahwa pendidikan profesi hanya dapat diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang berupa universitas, institut, dan sekolah tinggi. Institusi ini pula yang berhak memberikan gelar profesi kepada peserta didiknya, sehingga organisasi, perseorangan, atau penyelenggara pendidikan yang bukan perguruan tinggi tidak berhak menyelenggarakan dan memberikan gelar profesi. Bila hal ini dilanggar maka akan dikenai sanksi administratif berupa penutupan penyelenggaraan pendidikan dan gelar profesi yang diberikan menjadi tidak sah.

Penamaan program pendidikan yang dimaksudkan untuk mempersiapkan para lulusan FH yang hendak menjadi advokat sebagai "Pendidikan Khusus Profesi Advokat" tidak tepat dan bahkan bertentangan dengan UU Sisdiknas 2003.

- 1) Istilah pendidikan khusus dalam konteks UU Advokat 2003 berbeda arti dengan pendidikan khusus menurut UU Sisdiknas 2003;
- 2) Pengertian pendidikan profesi menurut UU Sisdiknas 2003 juga berbeda dengan apa yang dimaksud dengan 'pendidikan khusus profesi advokat' sebagaimana yang digunakan secara resmi oleh Peradi.

Istilah pendidikan khusus menurut UU Sisdiknas 2003 diperuntukkan bagi jenjang pen-didikan dasar dan menengah bagi peserta didik yang memiliki kelainan atau memiliki kecerdasan luar biasa, sedangkan yang dimaksud oleh UU Advokat 2003 adalah program pendidikan yang khusus ditujukan bagi calon advokat. Jadi, perbedaannya terletak pada pemaknaan terhadap istilah 'khusus'. Demikian pula istilah pendidikan profesi menurut UU Sisdiknas 2003 mempunyai makna dan konsekuensi yang jauh lebih luas dan mendasar daripada pengertian 'pendidikan khusus profesi advokat' menurut UU Advokat 2003 yang digunakan oleh Peradi. Pendidikan profesi menurut UU Sisdiknas 2003 harus memenuhi persyaratan tertentu yaitu: institusi/ satuan penyelenggara pendidikannya haruslah perguruan tinggi yang dinyatakan oleh pemerintah berwenang untuk menyelenggarakan pen-didikan termaksud; dan pemberian gelar profesi hanya boleh dilakukan oleh satuan penyelenggara pendidikan profesi tersebut dan bukan oleh organisasi profesi.

Kalangan akademisi berpendapat bahwa pendidikan profesi advokat merupakan kewenangan perguruan tinggi, seperti pendidikan profesi notaris dan profesi kedokteran. Pendapat ini didukung dengan penjelasan bahwa Kurikulum 1994 juga sudah mengarah ke sana walaupun implementasinya belum konsisten sehingga kualitas akademik lulusannya pun belum merata. FH Universitas Airlangga telah membuka program magister profesi peradilan, sebagai bukti bahwa FH telah dan mampu menjadikan pendidikan tinggi hukum sebagai pendidikan profesi.

Sebaliknya, kalangan praktisi berpendapat bahwa kewenangan untuk mendidik dan melatih para calon advokat harus berada di tangan organisasi profesi. Argumentasi umumnya adalah: untuk menjadi advokat, seorang sarjana hukum harus menguasai berbagai kemahiran hukum yang dibutuhkan oleh seorang advokat. Pihak yang paling mengetahui berbagai kemahiran hukum bagi advokat hanyalah kalangan praktisi itu sendiri (advokat), dan profesi advokat secara historis di Indonesia ini merupakan profesi yang independen dari campur tangan pemerintah/ eksekutif. Apabila pendidikan profesi advokat diserahkan kepada perguruan tinggi dikhawatirkan akan berkurang independensinya.

Pendapat lebih moderat adalah, bahwa pendidikan profesi advokat sebaiknya dilaksanakan oleh FH dengan melibatkan organisasi profesi advokat, baik dalam pemilihan staf pengajar maupun dalam penyusunan dan evaluasi kurikulumnya. Singkatnya, untuk matakuliah-matakuliah yang lebih banyak mengedepankan penguasaan kemahiran hukum akan lebih baik bila diasuh oleh pengajar yang juga berprofesi sebagai praktisi daripada diasuh oleh dosen yang tidak (pernah) menjadi praktisi. Dengan demikian, penyelenggaraan pendidikan profesi advokat dapat dima-

sukkan ke dalam kerangka sistem pendidikan nasional seperti pendidikan profesi notaris, dokter, dokter gigi dan psikolog.

Sebagai institusi penyelenggara pendidikan profesi advokat, FH-lah yang berwenang untuk memberikan gelar profesi advokat, bukan organisasi profesi. Tetapi, hanya organisasi profesi yang berwenang untuk menyelenggarakan ujian (*bar admission test*) sebagai ajang untuk menguji kompetensi kecakapan atau kemahiran dan pengetahuan hukum calon advokat.

Dengan kata lain, ketika lulus menjadi sarjana hukum mereka sesungguhnya sudah bergelar profesi advokat (atau mungkin dapat disebut sebagai kandidat advokat, seperti kandidat notaris bagi lulusan pendidikan magister kenotariatan), tetapi mereka belum boleh membuka praktik keadvokatan karena belum lulus ujian kompetensi yang dilakukan oleh organisasi profesi. Seperti seorang kandidat notaris baru boleh membuka praktik kenotariatan setelah yang bersangkutan mendapatkan ijin praktik dari pemerintah. Perbedaannya dengan profesi advokat adalah lisensi praktik mereka tidak diberikan oleh pemerintah melainkan oleh organisasi profesi. Barangkali di titik inilah terwujud prinsip kemandirian profesi advokat itu.

Perbaiki pendidikan profesi advokat berhubungan erat dengan pendidikan tinggi hukum program S1 (dan pascasarjana). Di sinilah esensi bahwa sistem pendidikan profesi hukum sebaiknya bersifat terpadu, yaitu tidak terpisahkan dari sistem pendidikan tinggi program S1 hingga program doktor (S3) yang diselenggarakan oleh FH. Dalam kaitan ini, kurikulum, metode pendidikan, dan jangka waktu studi harus diubah secara fundamental tetapi tidak radikal. Artinya, sebagai pendidikan profesi maka pendidikan tinggi hukum harus mengembangkan kurikulum yang berbasis kompetensi sehingga tujuan dan metode pendidikannya harus sesuai dengan standar nasional pendidikan profesi hukum, yang terlebih dahulu harus dirancang dan ditetapkan oleh perguruan tinggi bersama-sama dengan organisasi profesi dan pemerintah.

Visi pendidikan profesi hukum adalah untuk menghasilkan lulusan yang memiliki pengetahuan hukum positif (*core knowledge*) yang cukup, termasuk pengetahuan mengenai perkembangan hukum; memiliki pengetahuan terhadap berbagai bidang non-hukum yang esensial sebagai penunjang pemahaman tentang hukum itu sendiri (*contextual knowledge*), misalnya pengetahuan tentang hukum dalam konteks atau dalam kaitannya dengan budaya, politik, ekonomi, moral, dan filsafat; menguasai kemahiran hukum sebagai seorang yang profesional (*professional skills*), termasuk misalnya kemampuan untuk berpikir dan bertindak sebagaimana layaknya seorang praktisi dan ahli hukum; memahami dan menghayati nilai-nilai keadilan seperti komitmen terhadap penegakan

supremasi hukum, penegakan keadilan, pemihakan terhadap mereka yang lemah, miskin atau termarginalkan, penghormatan terhadap etika profesi dan kemandirian profesi advokat; memiliki integritas pribadi dan integritas intelektual, seperti misalnya kemampuan untuk berpikir kritis, kerendahan hati untuk bersedia melakukan otokritik dan bersikap reflektif, berkomitmen untuk mencari dan menegakkan kebenaran.

Praktik hukum yang dituntut dari seorang advokat dapat digolongkan ke dalam 10 (sepuluh) jenis kecakapan atau kompetensi, yang sifatnya sangat esensial (fundamental), yaitu dalam:

- 1) berkomunikasi lisan dan tertulis secara efektif (*oral and written competency*), termasuk untuk mendengar, berretorika hukum, dan berbicara di depan publik;
- 2) memecahkan persoalan (*problem solving competency*), termasuk kecakapan dalam mendiagnosis, memilih, menerapkan, mengembangkan, dan mengevaluasi berbagai strategi atau taktik untuk memecahkan persoalan dan atau mencapai suatu tujuan tertentu (to select, implement, develop and evaluate strategies for solving a problem or accomplishing an objective);
- 3) melakukan penelitian hukum khususnya untuk menyelesaikan persoalan hukum yang dihadapinya (*excellent research competency*), termasuk mengidentifikasi masalah dan menelusuri sumber hukum (to identify legal issues and to research them thoroughly and efficiently);
- 4) melakukan penalaran, penemuan, dan penerapan hukum (*legal analysis competency*), termasuk kecakapan untuk berpikir kritis dan cepat, menemukan dan menganalisis peraturan hukum terhadap suatu kasus hukum serta merumuskan pendapat hukum (*sound critical thinking and legal reasoning skills, skills in analyzing facts, skills in applying applicable law to the facts of each case, skills in formulating legal opinion or legal theory*);
- 5) merancang dan menulis dokumen-dokumen hukum yang berkaitan dengan litigasi maupun non-litigasi (*legal drafting competency*, termasuk kecakapan dalam menangani transaksi hukum yang berkaitan dengan bisnis (*drafting legal documents and pleadings, handling transactional law practice such as business transactions*);
- 6) berelasi dengan orang lain (*interpersonal skills*), misalnya kecakapan berhubungan dengan klien secara profesional termasuk dalam mewa-wancarai dan memberi nasehat hukum (to employ or to advise a client about decisions or courses of action);
- 7) bernegosiasi dalam konteks penyelesaian sengketa maupun transaksional (to negotiate in either a disputeresolution or transactional context);

- 8) mengelola hal-hal yang bersifat administratif dan manajerial dalam praktik hukum, misalnya menggunakan waktu dan teknologi informasi (law practice management);
- 9) menghormati dan menegakkan tanggung-jawab profesionalnya (professional responsibility competency), termasuk kecakapan dalam mendampingi klien secara konsisten sesuai standar etika profesi, dan kecakapan mengidentifikasi kemungkinan adanya konflik dengan standar norma dan etika profesi (to represent a client consistently with applicable ethical standards);
- 10) beracara di depan maupun di luar pengadilan dari tingkat pertama hingga terakhir, termasuk kecakapan dalam mendampingi klien sejak dari tahap pemeriksaan awal oleh aparat penegak hukum.

UU Advokat 2003 tidak mengatur secara rinci pendidikan khusus profesi advokat, termasuk tentang kurikulum. Peradi dapat melihat ketentuan dalam UU Sisdiknas 2003 sebagai panduan yang jelas dalam menyelenggarakan pendidikan melalui Komisi Pendidikan Profesi Advokat Indonesia (KP2AI). Definisi pendidikan profesi menurut Penjelasan Pasal 15 UU Sisdiknas 2003 adalah pendidikan pada jenjang pendidikan tinggi yang peserta didiknya telah menyelesaikan program sarjana yang dimaksudkan untuk menyiapkan mereka agar dapat menjalankan pekerjaan tertentu yang mensyaratkan keahlian khusus.

Penyelenggaraan 'pendidikan khusus profesi advokat' menurut UU Advokat 2003 dapat diletakkan dalam kategori jenis pendidikan profesi menurut UU Sisdiknas 2003. Konsekuensinya, pendidikan profesi advokat harus tunduk pada ketentuan mengenai pendidikan profesi yang diatur dalam UU Sisdiknas 2003 (pasal-pasal yang relevan, misalnya: 20 ayat (1), 21 ayat (1-6), 25 ayat (1)). Pendidikan profesi, penetapan syarat kelulusannya serta pemberian gelar profesi hanya dapat diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang memenuhi persyaratan pendirian dan yang dinyatakan berhak untuk menyelenggarakan pendidikan profesi termaksud. Penyelenggara pendidikan yang bukan perguruan tinggi, ataupun perguruan tinggi tetapi yang tidak berwenang untuk itu, dilarang memberikan gelar profesi.

Dengan demikian, penyelenggaraan 'pendidikan khusus profesi advokat' (versi UU Advokat 2003 dan Peradi) oleh organisasi profesi advokat secara mandiri tanpa melibatkan Peradi, ataupun bersama-sama dengan Peradi namun tanpa melibatkan perguruan tinggi, berikut pemberian gelar profesi sebagai advokat setelah yang bersangkutan diangkat oleh Peradi, tidak sah. Demikian pula penyelenggaraan pendidikan serupa oleh institusi lain yang bukan sekolah tinggi, institut, dan universitas, baik secara mandiri maupun bekerjasama dengan organisasi advokat dan atau Peradi, juga tidak sah.

Dengan demikian mengeluarkan pendidikan profesi advokat dari Sistem Pendidikan Nasional adalah tidak tepat.

- 1) Tidak tepat menempatkan pendidikan profesi hukum khususnya advokat di luar sistem pendidikan nasional. Esensi pendidikan profesi advokat adalah pada pendidikannya, bukan pada sifat kemandirian profesinya, sehingga menjadi bagian dari sistem pendidikan nasional. Kemandirian profesi advokat dari campur tangan pemerintah memang harus dipertahankan dalam konteks untuk menjalankan profesi tersebut, bukan dalam penyelenggaraan pendidikannya. Penyelenggaraan pendidikan profesi idealnya tetap berada di dalam sistem pendidikan nasional, tanpa menafikan keterlibatan organisasi profesi. Ketundukan pendidikan profesi advokat kepada UU Sisdiknas 2003 tidak dapat diartikan bahwa pemerintah mencampuri profesi advokat. UU tersebut hanyalah instrumen untuk mengatur, menata dan mengawasi pelaksanaan penyelenggaraan pendidikan, bukan sebagai instrumen pengontrol bagaimana advokat menjalankan profesinya agar menjadi 'alat' pemerintah. Menolak penggunaan UU Sisdiknas 2003 sebagai 'instrumen' bagi penyelenggaraan pendidikan profesi advokat merupakan cermin pemikiran yang asistemik dan cenderung mencerminkan arogansi profesi;
- 2) Mengeluarkan pendidikan profesi advokat dari sistem pendidikan nasional dan menyerahkan sepenuhnya penyelenggaraan pendidikan tersebut kepada organisasi profesi tidak selalu menjamin hasil yang lebih baik, apalagi bila kondisi organisasi profesi masih bermasalah dan belum mapan. Dalam konteks ini, masyarakat luas sebagai konsumen jasa hukum yang diberikan oleh advokat perlu mendapat jaminan bahwa advokat tersebut benar-benar kompeten. Kompetensi advokat diperoleh setelah yang bersangkutan menempuh pendidikan profesi yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan (pihak penyelenggara) yang benar-benar telah terakreditasi dan diakui oleh pemerintah, sesuai UU Sisdiknas 2003. Ada baiknya bila kalangan advokat dan FH di Indonesia merujuk pada sistem pendidikan profesi dokter sebagaimana diatur dalam UU No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran yang tetap berada dalam kerangka UU Sisdiknas 2003;
- 3) Bila dikatakan bahwa UU Sisdiknas 2003 tidak dapat dijadikan dasar hukum bagi pendidikan profesi advokat yang diselenggarakan oleh Peradi, karena dasar hukum yang tepat hanyalah UU Advokat 2003, maka pernyataan itu mencerminkan ketidaktahuan atau ketidakpedulian atas program Peradi. Melalui KP2AI-nya Peradi mengeluarkan Petunjuk Pelaksana Pendidikan Khusus Profesi

Advokat yang secara jelas mencantumkan UU Sisdiknas 2003 sebagai salah satu dasar pertimbangannya. Peradi sesungguhnya secara

sadar mengakui bahwa penyelenggaraan pendidikan khusus profesi advokat haruslah mempertimbangkan keberadaan UU Sisdiknas 2003;

- 4) Advokat adalah gelar profesi seperti halnya gelar profesi dokter, dokter gigi, psikolog, akuntan. Pengertian gelar kurang lebih sama dengan sebutan. Pengertian gelar tidak terbatas pada gelar akademik seperti Sarjana, Master ataupun Doktor, melainkan juga pada sebutan untuk profesi yang membutuhkan penguasaan keilmuan dan keahlian tertentu. Advokat bukanlah jabatan melainkan profesi, bahkan profesi yang luhur/mulia, karena memenuhi elemen-elemen suatu profesi. Prosedur pemberian gelar profesi advokat ini semestinya tunduk pada UU Sisdiknas 2003, yaitu hanya dapat diberikan oleh institusi penyelenggara pendidikan tinggi yang oleh pemerintah diberi wewenang untuk menyelenggarakan pendidikan profesi (hukum).
- 5) Perubahan menjadi kursus atau pelatihan tidak berarti menurunkan status pendidikan khusus profesi advokat, melainkan justru memberikan dasar hukum bagi legalitas program tersebut. Penelitian ini tidak sependapat apabila ada yang mengatakan bahwa usulan menjadikan sebagai kursus hanyalah mengada-ada dan bahkan bertujuan untuk merusak citra pendidikan khusus profesi advokat tersebut. Penelitian ini bermaksud mengangkat, menempatkan, dan menjaga citra pendidikan profesi advokat pada tempatnya yang terhormat, tepat, dan sah menurut hukum positif Indonesia.

### C. Rekomendasi

- 1) UU Advokat 2003 yang menamakan program pendidikan yang wajib diikuti oleh para calon advokat dengan nama “pendidikan khusus profesi” advokat, harus diletakkan dalam konteks sistem pendidikan nasional. Sebaiknya penyelenggaraan pendidikan calon advokat oleh organisasi profesi diubah penamaannya menjadi ‘Kursus Pendidikan Calon Advokat’. Perubahan nama ini agar sejalan dengan ketentuan normatif yang diatur dalam UU Sisdiknas. Peradi berwenang menyelenggarakan pendidikan khusus profesi advokat secara sendiri maupun bekerjasama dengan pihak manapun, termasuk dengan organisasi profesi yang secara tradisional telah ada dan/atau dengan pihak perguruan tinggi.

Untuk membenahi pendidikan profesi advokat terdapat dua pilihan yaitu:

- a) mempertahankan sistem pendidikan versi Peradi yang sekarang sudah berlaku, dengan syarat pendidikan semacam ini harus dikualifikasi hanya sebagai kursus (jalur pendidikan nonformal) dan bukan pendidikan profesi dalam arti seperti pendidikan profesi dokter ataupun notaris;

b) sistem pendidikan versi Peradi harus diubah dan diintegrasikan ke dalam pendidikan tinggi hukum berdasarkan kurikulum yang berlaku, sehingga menjadikan pendidikan tinggi hukum di Indonesia sebagai pendidikan profesi yang kurang lebih sama seperti pendidikan profesi dokter. Pilihan kedua ini mensyaratkan standar pendidikan profesi hukum berbasis kompetensi (*competency-based legal education*).

Kesalahkaprahan penamaan dan penyelenggaraan pendidikan khusus advokat versi Peradi dapat disesuaikan dengan UU Sisdiknas 2003, yaitu: pendidikan untuk calon advokat dikualifikasi sebagai jalur pendidikan nonformal, sehingga penamaannya menjadi "kursus persiapan bagi calon advokat" atau "pendidikan keterampilan dan pelatihan kerja bagi calon advokat."

Penggolongan dan penamaan ini lebih tepat karena dua alasan. Pertama, berdasarkan penilaian terhadap kurikulum serta lamanya waktu pendidikan. Kedua, pengkualifikasian sebagai pendidikan nonformal dalam bentuk kursus tidak akan bertentangan dengan UU Sisdiknas 2003 (vide Pasal 26).

2) Menurut Pasal 26 ayat (5) UU Sisdiknas 2003, perguruan tinggi, organisasi profesi, ataupun institusi lain, baik secara mandiri ataupun bekerja-sama, dapat pula menyelenggarakan program pendidikan atau pelatihan lanjutan atau kursus, yang di luar negeri dinamakan dengan *Continuing Legal Education/CLE* (pendidikan hukum berkelanjutan). Dalam konteks CLE, penamaan pendidikan khusus profesi advokat menjadi "kursus persiapan bagi calon advokat" akan terasa lebih tepat oleh karena penyelenggaraan kursus tersebut dapat dilanjutkan ke berbagai jenis kursus lanjutan yang ditujukan bagi advokat yang telah lolos uji kompetensi dari organisasi profesi (*newly admitted advocates*). Mengenai evaluasi terhadap hasil pendidikan jalur nonformal berupa berbagai macam kursus ini, Pasal 26 ayat (6) UU Sisdiknas 2003 memberi jalan keluar: hasil dari kursus persiapan atau pelatihan bagi calon advokat dapat dihargai setara dengan pendidikan jalur formal oleh lembaga yang ditunjuk oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah.

Sebagai suatu kursus pelatihan, yang menurut UU Sisdiknas 2003 merupakan jalur pendidikan nonformal, program pendidikan versi Peradi dapat dipertahankan. Penyelenggaranya pun tidak harus universitas, melainkan dapat Peradi dan atau organisasi profesi yang tergabung dalam Peradi. Institusi bukan perguruan tinggi pun, seperti lembaga penelitian swasta atau institut-institut pengkajian dan lembaga swadaya masyarakat, juga boleh menyelenggarakannya menurut UU Sisdiknas 2003. Namun konsekuensinya, selepas mengi-

kuti program kursus ini pihak penyelenggaranya tidak berhak memberi gelar profesi advokat kepada pesertanya. Meskipun berhak melakukan pengujian terhadap mereka yang telah selesai mengikuti kursus ini tetapi, berdasarkan Pasal 21 UU Sisdiknas 2003, organisasi profesi tidak berhak memberikan atau menyatakan bahwa yang bersangkutan bergelar profesi sebagai advokat.

- 3) Pengujian yang dilakukan oleh Peradi lebih merupakan uji kompetensi, apakah calon benar-benar layak untuk berpraktik sebagai advokat. Fungsi pengujian seperti ini pula yang dimiliki oleh *American Bar Association*. Penafsiran terhadap prinsip profesi advokat sebagai profesi yang mandiri sebaiknya dilakukan dalam konteks bagaimana seorang advokat melakukan kewajibannya, dan bukan dalam konteks pendidikannya. Independensi profesi advokat tidak dapat dikatakan hilang atau berkurang hanya karena kewenangan untuk menyelenggarakan pendidikannya berada di tangan perguruan tinggi. Jadi, sebaiknya pendidikan profesi advokat dilaksanakan oleh FH tetapi dengan melibatkan organisasi profesi dalam penyusunan dan evaluasi kurikulum, termasuk juga mengundang praktisi sebagai pengajar untuk matakuliah-matakuliah yang lebih mengedepankan penguasaan kemahiran hukum.
- 4) Apabila kewenangan menyelenggarakan pendidikan profesi advokat berada pada FH, maka kewenangan menyelenggarakan ujian (*bar admission test*) kompetensi, kecakapan atau kemahiran dan pengetahuan hukum para calon advokat lulusan FH berada pada organisasi profesi. Jika mereka lulus sesuai dengan standar yang telah ditetapkan oleh organisasi profesi, maka mereka ditetapkan menjadi advokat yang boleh membuka praktik jasa keadvokatan.

Dengan kata lain, ketika lulus sebagai Sarjana Hukum sesungguhnya mereka sudah bergelar profesi sebagai Kandidat Advokat, seperti halnya Kandidat Notaris bagi lulusan pendidikan magister kenotariatan, tetapi mereka belum boleh membuka praktik keadvokatan karena belum lulus ujian kompetensi yang dilakukan oleh organisasi profesi. Sistem seperti ini, *mutatis mutandis*, berlaku untuk pendidikan profesi kedokteran yaitu bahwa seorang dokter baru dapat membuka praktik kedokteran setelah diregistrasi oleh organisasi profesinya dan mendapatkan ijin praktik dari pemerintah. Demikian pula seorang Kandidat Notaris baru boleh membuka praktik kenotariatan setelah yang bersangkutan mendapatkan ijin praktik dari pemerintah. Perbedaannya dengan profesi advokat adalah lisensi praktik mereka tidak diberikan oleh pemerintah melainkan oleh organisasi profesi. Pada titik inilah terjadi perwujudan dari prinsip kemandirian profesi advokat itu.

- 5) Kurikulum pendidikan profesi advokat seyogianya menampung atau memuat serangkaian mataajar yang berorientasi pada minimal kesepuluh jenis kompetensi advokat (tersebut di muka); mencakup bidang-bidang hukum substantif di dalam sistem hukum positif kita, dan meliputi bidang studi non-hukum yang bermanfaat untuk mendukung studi hukum dalam konteks kemasyarakatan. Setiap jenis kompetensi itu masih dapat dirinci lagi teknik-teknik kemahiran hukumnya. Dalam menyusun kurikulum berbasis kompetensi untuk melatih kemampuan berpikir yuridis dan kemahiran melakukan praktik hukum, penyelenggara pendidikan profesi (para pengajarnya) harus mampu dan mau menyusun Satuan Acara Perkuliahan (SAP) atau semacam silabus untuk setiap matakuliah yang diasuhnya secara terinci dan terukur. Hal ini penting agar SAP dapat menjadi semacam standar sekaligus tolok ukur untuk menguji sejauh mana berbagai jenis kompetensi dan teknik kemahiran hukumnya sudah berhasil dilatihkan kepada dan dikuasai oleh peserta didiknya. Dalam konteks penyusunan kurikulum, penentuan metode pendidikan, serta penentuan staf pengajar berikut kualifikasi akademik yang harus dimiliki oleh staf pengajar ini, pihak penyelenggara pendidikan harus bekerjasama dengan organisasi profesi. Organisasi profesi juga dapat terlibat dalam proses pendidikan profesi dengan memberi rekomendasi nama-nama praktisi hukum yang dinilai tepat untuk mengasuh mataajar tertentu yang banyak mengandung aspek kemahiran hukum, misalnya matakuliah hukum acara, teknik dan metode mewawancarai klien, negosiasi, dan sebagainya.
- 6) Organisasi profesi sebagai penerbit lisensi praktik juga bertanggung-jawab untuk melakukan pemantauan terhadap perilaku advokat sesuai standar etika profesi yang berlaku. Apabila di kemudian hari ternyata bahwa perilaku seorang advokat sangat menyimpang dari standar etika profesi advokat maka organisasi profesi berwenang untuk mencabut lisensi praktik advokat tersebut, setelah tentunya menempuh prosedur administratif organisasi seperti pemberian teguran lisan, tertulis, dan seterusnya.
- 7) Seorang advokat yang telah berpraktik tetap mempunyai tanggung-jawab untuk senantiasa mempertahankan dan meningkatkan kemampuan profesionalnya sesuai dengan tuntutan perkembangan hukum dan perkembangan masyarakat. Untuk ini, mereka diwajibkan untuk senantiasa mengikuti program-program pendidikan hukum berkelanjutan (*Continuing Legal Education/CLE*). CLE tidak identik dengan pendidikan spesialisasi bidang hukum seperti spesialisasi keadvokatan di bidang pasar modal, bidang hukum kompetisi, bidang hukum minyak dan gas bumi, bidang hukum perpajakan dan

sebagainya. CLE lebih berupa kursus-kursus (jalur pendidikan non-formal) mengenai satu atau beberapa topik tertentu yang dapat merupakan topik yang terkini akibat perkembangan hukum atau yang memiliki manfaat praktis untuk mendukung profesionalisme advokat, sekalipun tidak menyangkut bidang hukum, misalnya teknik pengarsipan dokumen, penggunaan teknologi informatika, dan sebagainya.

- 8) Agar tujuan pendidikan profesi tercapai, dibutuhkan suatu tolok ukur untuk menilai keberhasilan pendidikan sehingga menjadi pemberi arah ke mana program pendidikan tersebut harus dikembangkan. Standar pendidikan profesi minimal akan terdiri dari dua hal yakni: Perumusan apa yang menjadi visi dan tujuan dari program pendidikan itu; Penjabaran visi dan tujuan ke dalam sistem kurikulum pendidikan yang meliputi susunan matakuliah, metode pendidikan, silabus atau satuan acara perkuliahan (SAP) untuk tiap matakuliah, kriteria pengajar, dan sistem evaluasi. Sebelum merumuskan tujuan pendidikan profesi hukum dan menjabarkannya ke dalam kurikulum, terlebih dahulu harus diidentifikasi apa sebenarnya yang menjadi pekerjaan yang dituntut dari seorang advokat.



(20)

## REFORMASI DAN REORIENTASI PENDIDIKAN TINGGI HUKUM

### A. Latar Belakang dan Permasalahan

Sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional, pendidikan tinggi hukum mengemban fungsi untuk membekali dan menyiapkan peserta didik dengan ilmu pengetahuan dan kemahiran hukum yang cukup, agar secara profesional mereka mampu merumuskan dan memecahkan berbagai kasus dan masalah hukum yang muncul dalam kehidupan masyarakat sehari-hari.

Sebagai salah satu institusi hukum dari sistem hukum nasional, pendidikan tinggi hukum juga mengemban fungsi untuk memperkuat, memperbaiki serta mengembangkan sistem hukum nasional melalui lulusan yang dihasilkannya. Dengan fungsi seperti itu, pendidikan tinggi hukum di Indonesia telah mengalami berbagai perubahan mendasar sejak awal Kemerdekaan hingga kini.

Perubahan terlihat nyata apabila tolok ukurnya adalah perubahan kurikulum. Sudah beberapa kali kurikulum fakultas hukum (FH), baik negeri maupun swasta, mengalami penyesuaian dan perubahan, yang terakhir pada tahun 1994. Namun perubahan kurikulum tidak selalu disertai perubahan cara/metode mengajar, menguji dan menilai. Akibatnya, meskipun kuantitas lulusan FH mengalami peningkatan seiring bertambahnya jumlah FH negeri dan swasta, hal ini tidak serta-merta diikuti dengan peningkatan kualitas akademik lulusannya.

Kondisi tersebut memunculkan berbagai keinginan dan harapan untuk membenahi, memperbaiki dan meningkatkan pendidikan tinggi hukum di Indonesia. Keinginan dan harapan tersebut didorong oleh keprihatinan dan sekaligus kesadaran, di kalangan akademisi maupun praktisi hukum, bahwa Sarjana Hukum yang baru lulus dari FH rata-rata kurang atau bahkan tidak menguasai teknik kemahiran hukum dan/atau kemampuan berpikir yuridik yang dibutuhkan untuk menangani serta memecahkan masalah hukum. Kritik terhadap kualitas akademik lulusan FH meluas ke inti persoalan, yaitu ketidaksiapan kurikulum FH untuk membekali mahasiswa hukum dengan pengetahuan (*legal knowledge*) dan ketrampilan hukum (*legal skills*).

Pada umumnya, kritik yang mengemuka adalah bahwa kurikulum FH kurang menekankan pada mata kuliah kemahiran/ketrampilan hukum. Materi kuliah terlalu menekankan pada aspek ilmiah-teori daripada materi yang berkaitan dengan kebutuhan praktis untuk

menjadi pengemban profesi hukum. Materi yang bersifat ilmiah-teori itu pun disajikan melalui perkuliahan yang lebih berupa transfer atau pengalihan pengetahuan hukum, tanpa analisis latar belakang sosiologis dan historis atau teleologis serta kurang didukung dengan pembahasan kasus-kasus konkrit (yurisprudensi). FH dinilai tidak mampu membina dan mengalihkan pengetahuan hukum dan kemahiran hukum, yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat secara umum dan yang sesuai dengan standar profesionalisme profesi hukum. Kurikulum yang berlaku saat ini masih bersifat umum dan belum mencerminkan spesialisasi yang berorientasi pada kebutuhan praktik hukum.<sup>1</sup> Akibatnya, lulusan yang dihasilkan oleh FH pada umumnya kurang memiliki kemampuan untuk berpikir dan berargumentasi yuridis, melakukan riset hukum, dan menulis pendapat hukum.

Kritik tidak berhenti. Banyak ahli hukum, baik akademisi maupun praktisi, yang menyoroti ketidaksiapan kurikulum FH secara utuh dalam mengantisipasi perkembangan hukum di Indonesia yang tidak dapat dilepaskan dari berbagai pengaruh hukum negara lain dan khususnya hukum internasional. Singkatnya, mereka menilai bahwa kurikulum FH secara faktual masih jauh dari ideal, dan dengan demikian harus ada rencana aksi yang konkrit untuk memperbaikinya.<sup>2</sup>

Pada tahun 1993, setelah melalui serangkaian studi yang cukup dalam, Konsorsium Ilmu Hukum,<sup>3</sup> sebagai forum yang beranggotakan akademisi dan praktisi hukum dengan fungsi untuk menjembatani antara dunia pendidikan tinggi hukum dan profesi hukum, telah merumuskan suatu kurikulum inti (*core curriculum*) baru untuk pendidikan tinggi hukum yang berlaku secara nasional bagi FH negeri maupun swasta.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Komisi Hukum Nasional, *Terms of Reference* Penelitian Pembaruan dan Reorientasi Pendidikan Tinggi Hukum - Program Induk J Komisi Hukum Nasional: Pengkajian Terhadap Pendidikan Tinggi Hukum, 2004.

<sup>2</sup> Lihat, studi diagnostik perkembangan hukum di Indonesia yang dilakukan oleh Kantor Hukum Ali Budiardjo, Nugroho, Reksodiputro dengan biaya dari Bank Dunia tahun 1996, Reformasi Hukum di Indonesia, CYBER Consult, 1999.

<sup>3</sup> Konsorsium Ilmu Hukum (KIH) berubah menjadi Komisi Disiplin Ilmu Hukum (KDIH).

<sup>4</sup> Penyusunan Kurikulum 1994 pada dasarnya dilandasi dengan semangat dan motivasi untuk melakukan pembaharuan pendidikan tinggi hukum di tanah air agar lebih mampu menyiapkan para lulusan baru (fresh graduates) yang siap kerja atau siap mengemban profesi hukum. Keinginan ini muncul untuk merespon pendapat yang dilontarkan oleh sebagian masyarakat pemakai jasa lulusan FH, utamanya dari kalangan praktisi hukum, yang mengkritik bahwa lulusan FH sebagai tidak siap kerja. Itu sebabnya, salah satu unsur pembaharu dalam kurikulum 1994 ini adalah diintroduksinya matakuliah hukum yang sarat dengan bobot kemahiran hukum, yang dalam pengajarannya lebih banyak menekankan pada unsur latihan atau praktik daripada unsur teoritiknya. Kurikulum tahun 1994 dibuat setelah mendengarkan dan memperhatikan berbagai usulan utamanya dari Konsorsium Ilmu Hukum. Secara garis besar, Kurikulum 1994 yang diatur dalam Keputusan Mendikbud di atas, menetapkan bahwa:

a. Kurikulum pendidikan tinggi hukum di Indonesia terdiri dari kurikulum inti (sebelumnya disebut kurikulum nasional) dan kurikulum institusional (sebelumnya disebut kurikulum lokal).

Dalam kurikulum inti nasional dimasukkan mata kuliah (baru) dengan nama 'Kemahiran Hukum' yang rincian materinya diserahkan sepenuhnya kepada masing-masing FH untuk merancang dan mengembangkannya. Jadi, dengan Kurikulum 1994 ini diharapkan semua FH secara proporsional mengajarkan aspek-aspek kemahiran hukum (mengasah unsur psiko-motorik mahasiswa) dan aspek-aspek pengetahuan atau keilmuan hukum (meningkatkan unsur kognitif mahasiswa). Diharapkan, setelah lulus nanti mereka memiliki bekal cukup untuk masuk ke dunia praktik hukum.

Sebagai sebuah kurikulum yang diharapkan mampu menjawab kebutuhan pendidikan tinggi hukum, sangat diperlukan kajian mengenai penerapan Kurikulum 1994 pada semua FH negeri dan swasta, implikasinya terhadap kualitas dari lulusan FH yang dididik dengan Kurikulum 1994, perubahan kualitas dari lulusan FH yang dididik dengan Kurikulum 1994 dengan mereka yang masih dididik dengan kurikulum lama, serta kendala apa yang dihadapi dalam menerapkan Kurikulum 1994. Mengingat bahwa terdapat kurang lebih 228 FH negeri dan swasta, serta dibubarkannya KIH dan KDIH, bagaimana pengawasan terhadap pendidikan tinggi hukum harus dijalankan dan sebaiknya oleh institusi apa. Dalam konteks pengawasan ini, dan juga untuk memberi informasi kepada para pemakai jasa lulusan FH serta calon mahasiswa, perlukah diterbitkan direktori FH di Indonesia. Jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan ini sangat mendesak untuk ditemukan, dalam rangka menghasilkan lulusan FH yang siap memasuki dunia praktik hukum yang kompetitif dalam konteks regional dan global dewasa ini dan utamanya di masa depan.

- b. Kurikulum inti/nasional meliputi sekelompok matakuliah yang oleh pemerintah diwajibkan untuk diajarkan secara nasional di semua fakultas hukum. Jumlah kurikulum inti berkisar antara 40%-80% dari jumlah SKS program S1 secara utuh.
- c. Kurikulum institusional/lokal meliputi sekelompok matakuliah yang jenis, susunan, dan bobot kreditnya diserahkan sepenuhnya kepada masing-masing fakultas hukum untuk merancang dan mengembangkannya sesuai dengan keunikan dan/atau keunggulan masing-masing, dan memperhatikan juga kemampuan sumber daya manusianya.
- d. Pendekatan kurikulum tahun 1994 bersifat content-based dengan proses belajar yang bertumpu pada metode effective teaching dan transfer of knowledge, sedangkan pendekatan kurikulum tahun 2000 bersifat competent-based dengan proses belajar yang mengarah pada life-long learning.
- e. Kurikulum tahun 1994 dimaksudkan untuk menyiapkan peserta didik menjadi Sarjana Hukum yang memiliki kemahiran/ketrampilan hukum agar dengan demikian mampu mengemban profesi hukum secara professional, kompeten, dan bertanggung-jawab.
- f. Dihapuskannya jurusan dalam kurikulum pendidikan tinggi hukum, diganti dengan bagian.
- g. Termasuk ke dalam kelompok kurikulum inti adalah matakuliah Pendidikan dan Latihan Kemahiran Hukum (selanjutnya disebut PLKH) dengan bobot kredit sebesar 6 SKS. Namun, tidak ditegaskan unsur atau komponen atau jenis kemahiran hukum apa saja yang harus diajarkan dan dilatihkan kepada mahasiswa.

Pada setiap fakultas hukum terdapat unit laboratorium hukum yang bertugas menyelenggarakan matakuliah PLKH dan membina sistem pendidikan dengan pendekatan terapan.

## B. Temuan dan Analisis

Perubahan dan perbaikan sistem pendidikan tinggi hukum di Indonesia menghadapi tantangan yang tidak sedikit, mengingat bahwa belum ada kejelasan atau kepastian tentang apa yang sesungguhnya menjadi visi, misi dan tujuan pendidikan tinggi hukum strata 1 yang berlangsung sekarang. Pendidikan tinggi hukum di Indonesia seperti berada di persimpangan jalan yang bercabang dua.

Pertama, ke arah jenis pendidikan hukum yang memberi penekanan pada pengetahuan dan penalaran akademik di bidang hukum, yang pada akhirnya menghasilkan lulusan yang memiliki pengetahuan mengenai substansi hukum positif yang sangat memadai namun tidak didukung dengan ketrampilan profesional seorang ahli hukum (*lawyering skills*).

Kedua, ke arah jenis pendidikan hukum yang memberi penekanan pada kemampuan dan ketrampilan profesional hukum, yang pada akhirnya akan menghasilkan lulusan yang memiliki penguasaan atas ketrampilan profesional hukum walaupun mungkin tidak cukup didukung oleh pengetahuan tentang asas-asas hukum dan substansi hukum positif secara mendalam dan komprehensif. Tujuan dari jenis pendidikan hukum ini terfokus pada upaya untuk menghasilkan lawyers atau ahli-ahli hukum dalam arti yang lebih sempit (advokat, pengacara, konsultan hukum, hakim, jaksa), dan akan menuntut serangkaian proses pendidikan berkelanjutan (*continuing legal education*).

Kedua arah pendidikan tinggi hukum tersebut sangat bertolak-belakang satu terhadap yang lain. Ketidakjelasan dalam memahami arah ini menyebabkan seringnya muncul kritik dari kalangan profesi hukum, bahwa lulusan muda FH tidak siap kerja.

Pelaksanaan Kurikulum 1994 yang sebenarnya sudah cukup reformatif dan responsif dalam mengakomodasi kebutuhan yang dirasakan oleh pemakai jasa lulusan FH, bila dibandingkan dengan kurikulum-kurikulum sebelumnya, ternyata menunjukkan perkembangan yang tidak seluruhnya menggembirakan, seperti misalnya:

- 1) Kurikulum 1994 belum optimal, utuh dan konsisten diterapkan oleh FH negeri maupun swasta, khususnya yang menyangkut pembentukan unit Laboratorium Hukum yang, antara lain, bertugas untuk mengelola serta mengembangkan berbagai mata kuliah yang beraspek kemahiran hukum.
- 2) Otonomi masing-masing FH responden dalam merancang kurikulum institusionalnya justru menunjukkan terjadinya keanekaragaman mata kuliah yang dalam beberapa hal layak dipertanyakan validitas aka-demiknya.
- 3) Tidak seluruh responden, termasuk FH negeri, menerapkan kurikulum inti secara konsisten, utamanya menyangkut matakuliah non-hukum.

Beberapa hambatan yang dihadapi dalam menerapkan kurikulum pendidikan tinggi hukum tahun 1994 yaitu menyangkut:

- 1) Masih minimnya sumber daya manusia (SDM) atau pengajar yang memenuhi kepengkatan dan keahlian akademik yang sesuai untuk mengembangkan kurikulum 1994 tersebut.
- 2) Kesulitan dalam menambah porsi latihan untuk mata kuliah-mata kuliah keahlian hukum/PLKH karena keterbatasan jumlah SKS untuk matakuliah termaksud.
- 3) Keterbatasan perlengkapan atau sarana akademik yang dibutuhkan oleh Laboratorium Hukum, misalnya perundang-undangan, yurisprudensi, buku teks, dan ruangan untuk simulasi peradilan (*moot court*). Keterbatasan sarana akademik ini bersumber dari, antara lain, dua hal yaitu: keterbatasan anggaran yang lebih merupakan persoalan internal fakultas hukum yang bersangkutan, dan sulitnya akses untuk mendapatkan informasi mengenai perundang-undangan terbaru, yurisprudensi, traktat dan sejenisnya.

Ketiadaan standar mengenai unsur-unsur atau jenis-jenis kemahiran hukum yang perlu diajarkan melalui matakuliah Pendidikan dan Latihan Kemahiran Hukum (PLKH) juga menjadi permasalahan yang dihadapi oleh FH. Standar ini dimaksudkan sebagai kriteria yang disepakati antara FH sebagai 'produsen' atau penyedia Sarjana Hukum dengan profesi hukum atau masyarakat pada umumnya sebagai 'konsumen' atau pihak yang akan mendayagunakan para Sarjana Hukum tersebut.

Dalam kajian justru ditemukan empat model pendidikan tinggi hukum di Indonesia. Model ini didasarkan pada: (a). visi, misi dan tujuan pendidikan hukum nasional sebagaimana diuraikan dalam bagian 3 di atas, (b). hasil evaluasi data yang berhasil dikumpulkan dari fakultas hukum responden, (c). informasi dan diskusi dengan narasumber, dan (d). studi kepustakaan.

### **Model A: FH Sebagai Sekolah Profesi Hukum (Professional School)**

Dalam model A ini, pendidikan tinggi hukum diarahkan pada upaya untuk menghasilkan lulusan yang benar-benar siap untuk langsung mengemban berbagai profesi hukum, seperti hakim, jaksa, pengacara, konsultan hukum, ahli hukum di kantor pemerintah atau di perusahaan swasta, dan notaris. Dengan demikian FH tidak hanya mengajar, mendidik dan melatih para peserta didiknya dengan asas-asas hukum, teori hukum, dan substansi pengetahuan hukum positif melainkan juga berbagai aspek kemahiran hukum khusus yang merupakan karakteristik dari setiap bidang profesi hukum. Oleh karena orientasinya adalah sebagai sekolah profesi hukum, maka kurikulum pendidikan tinggi hukum model A ini harus dirancang dengan pembobotan yang lebih besar untuk matakuliah-

matakuliah yang beraspek kemahiran hukum khusus (*advanced legal skills*). Berbagai jenis kemahiran hukum mutlak dilatihkan secara utuh dan mendalam. Pelatihan kemahiran tersebut tidak cukup bila hanya diberikan untuk tingkatan pengenalan (*early exposure*).

Singkatnya, orientasi dari model A ini adalah menciptakan Sarjana Hukum yang mumpuni kemampuan dan kemahiran hukumnya sehingga benar-benar siap pakai. Model A ini kurang lebih dapat disetarakan dengan law schools di Amerika Serikat yang benar-benar merupakan sekolah profesional (*professional school*) dengan kurikulum yang dirancang ke arah *career-focused education*. Kurikulumnya sejak semester pertama sudah harus dirancang dengan berbagai matakuliah hukum yang sebagian besar, kalau tidak dapat dikatakan sepenuhnya, berorientasi pada praktik bukan pada dogmatis-teoritik. Karenanya, lulusan yang ingin mengemban profesi hukum tertentu tidak perlu lagi mengikuti pendidikan profesi lanjutan, tetapi cukup mengikuti ujian khusus yang diselenggarakan oleh organisasi profesi terkait.

Model A ini merupakan model yang paling ideal, tetapi justru paling kecil kemungkinannya untuk diterapkan di Indonesia mengingat Model A ini akan sangat banyak menuntut perubahan drastis dan substantial mulai dari tataran aturan hukumnya (normatif) hingga pelaksanaannya.

### **Model B: FH Sebagai Dasar dari Pendidikan Profesi dengan Sistem Terpisah**

Model B mempertahankan FH seperti yang berlangsung sampai saat ini, dengan hanya sedikit perubahan menyangkut pendidikan dan latihan matakuliah beraspek kemahiran hukumnya. Seperti FH lama, kurikulum Model B ini juga tetap menekankan pada penguasaan ilmu hukum dan hukum positif yang terbagi menjadi berbagai bidang hukum substantif (*aspek kognitif*). Perbedaannya terletak pada pendidikan dan pelatihan jenis-jenis kemahiran hukum (*aspek psikomotorik*).

Apabila dalam kurikulum FH lama matakuliah pendidikan dan latihan kemahiran hukumnya terkesan kurang terfokus sebab sangat tergantung pada kebijakan masing-masing fakultas, maka dalam Model B ini harus diputuskan bahwa untuk program S1 hanya jenis kemahiran hukum umum saja yang mutlak dan karenanya wajib diberikan kepada peserta didik. Metoda pengajaran matakuliah inipun harus menggunakan metoda terapan, dan kemahiran itu harus dilatihkan secara mendalam dan komprehensif. Artinya, tidak cukup bila dilatihkan hanya dengan maksud sebagai pengantar atau pengenalan awal (*early exposure*).

Sebaliknya, matakuliah beraspek kemahiran hukum khusus meskipun penting dan perlu tidak wajib untuk diberikan kepada peserta didik di program S1 melainkan akan diberikan melalui program pendidikan

profesi setelah mereka menyelesaikan program sarjananya. Lulusan program S1 tetap bergelar akademik Sarjana Hukum.

Jadi, dalam Model B ini dipisahkan dengan tajam antara pendidikan hukum jenjang S1 yang menyiapkan lulusannya agar siap latih, dan program pendidikan profesi yang khusus melatih peserta didiknya dengan berbagai kemahiran hukum khusus agar menghasilkan lulusan yang siap pakai.

### **Model C: FH Sebagai Dasar dari Pendidikan Profesi dengan Sistem Paket**

FH dalam Model C ini pada prinsipnya juga sama seperti FH yang berlangsung sampai saat ini (seperti dalam Model B juga), tetapi dalam Model C ini penyelenggaraan pendidikan profesinya menjadi satu paket dalam program S1. Bedanya dengan FH lama adalah Model C ini mengubah sekaligus ‘memperpanjang’ masa studi program S1 dengan pendidikan dasar profesi. Intinya, pendidikan program S1 terbagi ke dalam 2 tahap yaitu tahap pertama dan tahap kedua yang merupakan pendidikan praktik kemahiran hukum sebagai pembulat studi. Model C ini mengadopsi model pendidikan kedokteran di fakultas kedokteran di Indonesia.

### **Model D: FH Sebagai Sekolah Hukum (*Law College*)**

FH Model D merupakan ‘kebalikan’ dari Model A, sebab bila dalam Model A justru FH yang sekarang ini berlangsung seolah hendak ditingkatkan fungsi dan perannya menjadi sekolah profesional setara dengan law school di AS; maka pada Model D ini justru FH seakan diturunkan statusnya menjadi setara dengan *law college* di AS. Artinya, kurikulum di FH Model D harus diubah menjadi hanya berfokus pada upaya untuk betul-betul menyiapkan peserta didik melanjutkan studinya di jenjang pascasarjana, sehingga kurikulum yang sekarang ini berlaku yang sangat padat dan cenderung sudah sangat specialised harus diubah/dipangkas.

Sebaliknya, pendidikan program S2 diarahkan untuk menjadi law school seperti di AS yang merupakan sekolah profesional. Akibatnya, orientasi program S2 juga berubah menjadi tidak hanya ke arah pendidikan akademik, melainkan juga dikembangkan ke arah pendidikan profesi. Perubahan ini dapat diwujudkan dengan misalnya membuka dua program kekhususan pada program S2, yakni: (a). program kekhususan akademik, dan (b). program kekhususan profesi.

Pada masing-masing program kekhususan itu dapat dibedakan major subjects nya, seperti misalnya ke bidang Hukum Bisnis Transnasional, Hukum Internasional Publik, Hukum Pidana, Hukum Keuangan dan

Perbankan, Peradilan Niaga, Notariat, Kehakiman, dsbnya. Pada program kekhususan profesi ini kurikulumnya harus dirancang dengan penekanan pada pendidikan dan latihan berbagai matakuliah yang beraspek kemahiran hukum yang sesuai dengan profesi hukum tertentu.

### C. Rekomendasi

Sambil menunggu kebijakan resmi pemerintah untuk melakukan reformasi dan reorientasi pendidikan tinggi hukum dengan mengacu pada model-model FH, pendidikan tinggi hukum jenjang S1 mutlak membekali peserta didiknya dengan berbagai jenis kema-hiran hukum dasar (*basic legal skills*) agar lulusannya menjadi siap latih. Karena itu, tuntutan agar lulusan FH siap pakai adalah berlebihan dan tidak berdasar, mengingat bahwa orientasi pendidikan tinggi hukum di Indonesia selama ini memang masih belum dengan tegas dan konsisten mengarah sebagai pendidikan profesi(onal). Bila orientasi tersebut benar-benar berubah dan diterapkan dengan konsisten dan matang, maka PLKH khusus (*advanced legal skills*) secara mendalam, utuh dan komprehensif menjadi mutlak diberikan kepada peserta didik program S1.

Empat model pendidikan tinggi hukum di muka, memiliki keunggulan dan kelemahan yang berbeda-beda. Untuk kepentingan jangka panjang, Model A atau Model D sesungguhnya merupakan model yang paling ideal. Namun disadari pula bahwa kedua model ideal ini mensyaratkan terjadinya perubahan yang fundamental, baik terhadap keseluruhan sistem pendidikan tinggi hukum maupun terhadap sistem pendidikan menengah nasional. Diragukan apakah perubahan tersebut dapat dilaksanakan di tengah berbagai kendala yang ada, utamanya menyangkut kesediaan SDM, keterbatasan finansial, kesulitan pengadaan sarana akademik, dan sebagainya.

Karena itu, Model B atau Model C dapat menjadi *the second-best* yang tampaknya paling realistis untuk dikembangkan di Indonesia dalam jangka waktu pendek. Di antara kedua model ini, cenderung disarankan untuk memilih Model C. Dalam Model C ini penyelenggaraan pendidikan profesinya menjadi satu paket dalam program S1. Perbedaannya dengan FH lama adalah, Model C ini mengubah sekaligus 'memperpanjang' masa studi program S1 dengan pendidikan dasar profesi. Intinya, pendidikan program S1 terbagi ke dalam 2 tahap yaitu tahap pertama dan tahap kedua yang merupakan pendidikan praktik kemahiran hukum sebagai pembulat studi. Model C ini mengadopsi model pendidikan kedokteran di fakultas kedokteran di Indonesia. Berikut ini penjelasan rinci dari Model C ini.

### 1) Pendidikan Program S1 Tahap Pertama:

- a) Lama pendidikan 8 semester dengan jumlah SKS antara 135 – 145 SKS: merupakan pendidikan akademik hukum dengan kurikulum yang dirancang untuk membekali peserta didik dengan pengetahuan ilmu hukum, berbagai bidang hukum positif, dan mata kuliah yang beraspek kemahiran hukum umum. Dikeluarkan dari program tahap pertama ini matakuliah-matakuliah beraspek kemahiran hukum khusus dan matakuliah pembulat studi seperti Filsafat Hukum, Etika Profesi, dan Penulisan Hukum (skripsi atau sejenisnya). Namun mata kuliah dasar seperti Metode Penelitian Hukum tetap diberikan. Matakuliah beraspek kemahiran hukum umum harus diajarkan dengan mendalam dan komprehensif menggunakan metode terapan, dan banyak menekankan pada penugasan berupa penulisan akademik hukum.
- b) Peserta didik setelah menyelesaikan pendidikan tahap pertama ini berhak mendapat gelar Sarjana Hukum dan boleh berhenti studi sampai selesainya tahap ini. Namun mereka tidak boleh berpraktik sebagai praktisi hukum dan mereka ini memang tidak dapat disebut sebagai siap latih apalagi siap pakai dalam konteks profesi hukum. Mereka juga tidak dapat meneruskan pendidikan ke jenjang S2 dan S3. Meskipun demikian seorang Sarjana Hukum dapat bekerja sebagai staf hukum di perusahaan, misalnya, atau sebagai asisten di kantor-kantor hukum, kantor notaris, dan sebagainya.
- c) Agar lulusan FH dapat berprofesi sebagai praktisi, mereka harus menyelesaikan studi tahap kedua seperti di bawah ini.

### 2) Pendidikan Program S1 Tahap Kedua:

- a) Lama pendidikan 2 semester dengan jumlah SKS antara 20 – 30 SKS, dan diberikan setelah peserta didik menyelesaikan pendidikan tahap pertama di atas. Kurikulum untuk tahap kedua ini harus dirancang dengan tujuan untuk membekali peserta didik berbagai kemahiran hukum khusus yang dibutuhkan sebagai praktisi. Berbagai kemahiran hukum khusus ini diajarkan secara mendalam dan komprehensif dengan metoda terapan. Termasuk ke dalam kurikulum pendidikan tahap kedua ini adalah matakuliah Penulisan Hukum (skripsi atau sejenisnya), PLKH, Etika Profesi, dan peradilan semu (*moot court*). Semua matakuliah ini bersifat wajib bagi semua peserta didik.
- b) Peserta didik yang berhasil menyelesaikan studi tahap kedua ini berhak mendapat gelar Jurist atau Ahli Hukum. Gelar ini adalah gelar atau sebutan yang menunjukkan bahwa pemegangnya benar-benar telah menyelesaikan secara utuh program pendidikan S1 sampai ke tahap siap mengemban profesi hukum. Pola pendidikan serta pola

pemberian gelar dan sebutan profesi ini dapat dikatakan sama seperti pola pendidikan di fakultas kedokteran, yang mengenal Sarjana Kedokteran untuk mereka yang telah menyelesaikan program S1 namun belum/tidak meneruskan latihan praktik di rumah sakit (*co-ass*), dan sebutan atau gelar profesi dokter bagi mereka yang berhasil menyelesaikan program *co-ass* itu.

- c) Pendidikan tahap kedua bukanlah pendidikan setingkat pascasarjana, sebab pendidikan kemahiran ini tetap menjadi bagian dari paket utuh program sarjana dan gelar yang diberikan juga bukan Magister Hukum. Program pascasarjana harus diselenggarakan secara tersendiri seperti yang akan diuraikan di bawah ini.

### 3) Pendidikan Program S2:

Lulusan FH Model C yang berhasil menempuh pendidikan dalam 2 tahap tersebut di atas, untuk selanjutnya boleh:

- a) Meneruskan studi ke jenjang pascasarjana dengan gelar akademik Magister (S2) dan Doktor (S3). Namun tetap perlu dicatat, pendidikan program S2 ini tetap merupakan pendidikan akademik bukan pendidikan profesi; dan/atau
- b) Meneruskan pendidikan profesi lanjutan (atau mungkin dapat disebut sebagai pendidikan spesialis profesi, untuk membedakan dengan pendidikan dasar profesi pada tahap kedua program S1 di atas) seperti profesi advokat, konsultan hukum, hakim, notaris, dan jaksa. Sehingga sebutan untuk mereka yang lulus pendidikan ini mungkin menjadi Jurist Advokat, Jurist Konsultan, Jurist Notaris, dan sebagainya. Pendidikan spesialis profesi ini terbuka untuk diselenggarakan oleh organisasi profesi yang berkaitan secara independen, atau dengan bekerjasama dengan FH. Idealnya, untuk setiap profesi hukum hanya boleh satu organisasi profesi saja yang berwenang untuk menyelenggarakan pendidikan semacam ini. Sedangkan untuk FH sebaiknya dibiarkan terbuka dengan prinsip persaingan yang sehat.

Berkaitan dengan model ideal FH, diperlukan kajian lebih lanjut menyangkut penyusunan kurikulum idealnya. Penyusunan kurikulum harus dilaksanakan satu paket secara bersamaan dengan pengkajian dan penyusunan kurikulum program S2 dan S3 secara utuh, agar benar-benar tercipta satu sistem pendidikan tinggi hukum yang komprehensif dan integratif. Reformasi dan reorientasi yang hanya berfokus pada satu jenjang saja dikhawatirkan akan menimbulkan problem baru yaitu kemungkinan tumpang-tindih kurikulum S1 dan S2, atau sebaliknya justru tidak tampak keterkaitan antara kedua program.

Reformasi dan reorientasi sistem pendidikan tinggi hukum

seyogianya menekankan pada beberapa hal berikut ini:

- 1) Perlu terlebih dahulu untuk 'menyamakan' visi, misi dan tujuan' pendidikan tinggi hukum. Penyamaan ini tidak harus diidentikkan dengan penyeragaman, karena hal ini justru berlawanan dengan semangat otonomi dan mematkan potensi keunggulan masing-masing FH, melainkan lebih dimaksudkan sebagai adanya kesatuan orientasi dan tujuan yang harus dicapai oleh pendidikan tinggi hukum. Kesatuan atau kesamaan orientasi dan tujuan itu menjadi penting agar setiap lulusan dari seluruh FH, baik negeri maupun swasta, memiliki standar kualitas akademik dan kemahiran hukum yang kurang lebih sama.
- 2) Perlu revitalisasi fungsi dan peran dari unit Laboratorium Hukum yang harus menjadi motor dari FH. Revitalisasi fungsi dan peran Lab. Hukum ini sangat essensial dan strategis apabila orientasi pendidikan tinggi hukum di tanah air memang secara sadar dan sungguh-sungguh dikembangkan menjadi jenis pendidikan profesi(onal). Peran dan fungsi unit Lab. Hukum ini jangan bercampur dengan, atau terlebih lagi mengubah, fungsi dan peran dari unit Biro Konsultasi dan Bantuan Hukum (BKBH) yang secara historis dan ideologis berbeda. Semestinya BKBH tetap menjadi tempat bagi civitas akademika menjalankan dharma pengabdian kepada masyarakat, dan bukan menjadi wahana bagi peserta didik untuk berlatih kemahiran hukum. Hal terakhir ini yang justru ditampung dan dikelola oleh Lab. Hukum melalui, tetapi tidak terbatas pada, mata kuliah PLKH, Metode Penelitian dan Penulisan Hukum, dan *Moot Court*. Tetapi, memisahkan unit BKBH dari Lab. Hukum tidak berarti bahwa di antara keduanya tidak mungkin atau tidak perlu ada kerjasama, sebab kerjasama tersebut dapat dikembangkan dengan misalnya memberikan kesempatan kepada peserta didik untuk menganalisis kasus riil yang masuk ke unit BKBH dan yang telah dinyatakan selesai. Sebaliknya, Lab. Hukum sesuai dengan peran dan fungsinya dapat 'menyuplai' berbagai bahan informasi hukum yang ada relevansinya untuk mendukung peran dari BKBH. Hanya dengan memelihara kemandirian masing-masing unit inilah dapat dipertahankan konsep Tri Dharma Perguruan Tinggi yang sudah berlangsung selama ini.
- 3) Perlu dihidupkan kembali institusi nasional yang independen seperti Konsorsium Ilmu Hukum/Konsorsium Disiplin Ilmu Hukum untuk memantau dan mengevaluasi kebijakan pendidikan tinggi yang diselenggarakan oleh berbagai FH. Pemantauan dan evaluasi ini amat penting agar masyarakat luas sebagai pemakai jasa, atau para calon peserta didik yang berminat untuk studi di

FH, mendapatkan informasi yang akurat, kredibel, obyektif, dan transparan tentang kinerja dan kualitas seluruh FH yang ada. Langkah awal yang tampaknya cukup feasible dan bermanfaat adalah penyusunan suatu Direktori Fakultas Hukum di Indonesia. Hasil pemantauan dari institusi nasional independen tersebut dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam memberikan peringkat akreditasi terhadap masing-masing FH.

- 4) Perlu menghilangkan kesan bahwa FH negeri berbeda dari FH swasta, dan bahwa yang kedua secara relatif selalu lebih rendah kualitas dan kinerjanya dibandingkan dengan yang pertama. Harus diakui bahwa dalam era reformasi kini pun nuansa perbedaan semacam itu tetap terasa, dan tetap timbul kesan bahwa FH negeri cenderung ingin mempertahankan eksklusivitasnya dalam berbagai macam bentuk. Tidak sedikit FH swasta yang memang layak diragukan kualitas akademiknya, namun hal seperti ini tidak eksklusif hanya melekat pada mereka. Dalam kaitan ini, mungkin dapat mulai dirintis upaya-upaya kerjasama antara FH negeri dan swasta di bidang-bidang tertentu, misalnya:
- a) penyusunan bersama modul pengajaran berbagai matakuliah yang beraspek kemahiran hukum;
  - b) pelatihan bersama bagi seluruh staf pengajar berbagai mata kuliah yang beraspek kemahiran hukum;
  - c) pertemuan ilmiah tahunan di antara para pengajar matakuliah sejenis dengan maksud untuk saling bertukar informasi dan mengembangkan matakuliah yang bersangkutan.