

PENGADILAN KHUSUS

Oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH.¹

Catatan Pengantar

Buku yang diprakarsai oleh Komisi Yudisial ini tergolong sangat penting mendapat perhatian yang sungguh-sungguh oleh kalangan sarjana hukum Indonesia yang tengah kusut pemikirannya menghadapi beraneka masalah hukum yang seolah-olah tidak akan pernah habis-habisnya melanda peri kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang terus menuntut tegaknya keadilan, keadilan, dan keadilan. Salah satu kunci yang diperlukan untuk membangun sistem kenegaraan yang mampu mewujudkan cita-cita keadilan itu terletak pada persoalan kualitas kelembagaan hukum dan peradilan yang memerlukan perhatian serius sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman pasca modern sekarang ini. Struktur peradilan di negara kita dewasa ini makin membutuhkan penataan, termasuk di dalamnya keperluan untuk melakukan konsolidasi yang sistematis dan terpola dengan baik terhadap keberadaan pelbagai bentuk peradilan khusus dan peradilan semu atau lembaga-lembaga quasi peradilan yang tumbuh dan berkembang sangat cepat, meskipun kadang-kadang tanpa didahului oleh desain perencanaan yang benar-benar matang.

Di zaman sekarang, jenis dan rupa lembaga peradilan dalam praktik memang berkembang luas dan sangat beraneka-ragam. Ada lembaga atau badan peradilan khusus yang dikembangkan dalam lingkungan peradilan umum, seperti Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor), Pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM), Pengadilan Anak, Pengadilan Perikanan, dan Pengadilan Niaga. Ada pula pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan tata usaha negara, seperti Pengadilan Pajak. Bahkan di bidang-bidang lainnya juga bertumbuhan ide-ide baru untuk membentuk badan-badan peradilan yang khusus menangani bidang-bidang pembangunan yang tersendiri dengan maksud yang dapat dikatakan baik dan mulia untuk memberikan jaminan yang lebih baik dalam upaya pemenuhan rasa keadilan bagi masyarakat luas.

Di samping badan-badan yang secara tegas disebut sebagai lembaga peradilan khusus, ada pula lembaga-lembaga baru yang dibentuk dengan kewenangan yang bersifat semi atau quasi peradilan, seperti misalnya Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Informasi Pusat dan Komisi Informasi Daerah (KIP dan KID), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dan bahkan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP). Memang belum semua orang bersepakat untuk menganggap lembaga-lembaga seperti ini sebagai lembaga semi-peradilan. Akan tetapi, dengan karakteristik tugas dan fungsi serta kewenangannya yang bersifat mengadili, tidak dapat tidak lembaga-lembaga seperti KPPU, KIP, dan Bawaslu tersebut di atas harus dilihat sebagai lembaga yang bekerja dalam ranah dan harus dilihat sebagai bagian dari sistem peradilan dalam arti yang luas.

Selain itu, beban tugas lembaga-lembaga pengadilan dalam pengertian konvensional dewasa ini dapat dikatakan mengalami perkembangan fungsional yang padat, sehingga muncul kesadaran

¹ Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Pendiri/Ketua Mahkamah Konstitusi (2003-2008), Anggota Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres, 2009-2010), Penasihat Komnasham (2008-2012 dan 2012-2017), sekarang Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP, 2012-2017).

mengenai pentingnya melakukan penataan kembali fungsi-fungsi peradilan, dengan memisahkan atau melakukan desentralisasi atau dekonsentrasi dengan mengadakan mekanisme penyelesaian sengketa di luar peradilan (*out of court settlement*). Dengan adanya mekanisme demikian, proses penyelesaian hukum tidak selalu diidealkan agar diselesaikan di dan melalui pengadilan (*in-court settlement*), tetapi dapat juga diselesaikan melalui luar-pengadilan (*out-of court settlement*). Karena itu, sistem hukum dan peradilan dianggap penting untuk dilengkapi dengan prosedur mediasi, arbitrase, dan bahkan hakim perdamaian.

Pendek kata, dewasa ini, sistem peradilan kita di Indonesia sedang mengalami proses differensiasi struktural, desentralisasi, dekonsentrasi, dan bahkan dekonstruksi kelembagaan yang sangat meluas. Dinamika perkembangan struktural demikian ini belum tentu dapat segera tertata dengan baik dan stabil dalam waktu dekat, karena ide-ide baru tentang peradilan khusus terus saja berkembang di antara para pakar dan apalagi para pengamat hukum melalui pelbagai media massa. Misalnya, dalam rangka pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Kehutanan yang sekarang masih dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat, ide untuk membentuk lembaga peradilan kehutanan juga dikembangkan meskipun masih terus diperdebatkan.

Perkembangan Sejarah Peradilan Khusus

Dalam sejarah peradilan di Indonesia, istilah peradilan khusus dipahami sebagai antonim dari pengertian peradilan pada umumnya yang berjenjang mulai dari peradilan tingkat pertama di Pengadilan Negeri, peradilan tingkat banding di Pengadilan Tinggi sampai peradilan tingkat kasasi ke Mahkamah Agung. Sebelum Indonesia merdeka, ketiga jenjang peradilan tersebut bermula dari badan-badan peradilan yang sudah eksis dalam sistem peradilan Hindia Belanda, yaitu '*Landraad*' yang dijadikan Pengadilan Negeri, '*Raad van Justitie*' yang menjadi Pengadilan Tinggi, dan '*Hogeraad*' yang dikembangkan menjadi Mahkamah Agung. Karena itu, semua pengadilan di luar lingkungan peradilan biasa pada umumnya tersebut di atas disebut Pengadilan Khusus, seperti Pengadilan Agama yang berasal dari '*Priesterraad*' dan lain-lain. Sesudah Indonesia merdeka, muncul pula pemikiran untuk mengadopsi perkembangan pengertian tentang negara hukum (*rechtsstaat*) di Eropah Barat yang mengharuskan adanya peradilan tata usaha negara.

Namun, perkembangan ide pembentukan peradilan tata usaha negara ini di Eropah Barat memiliki sistemnya yang tersendiri, sehingga di Austria, di Jerman dan bahkan di Perancis, misalnya, sistem peradilan tata usaha ini tidak berpuncak di Mahkamah Agung melainkan memiliki mahkamah tertingginya sendiri. Pada pokoknya, Mahkamah Agung Perancis atau "*Cour d' Cassation*" hanya menangani perkara-perkara pidana dan perdata, demikian pula Mahkamah Agung Austria dan Jerman. Untuk menangani perkara-perkara tata usaha negara, di Perancis diadakan Dewan Negara atau "*Conseil d'Etat*", sedangkan di Jerman dan Austria dibentuk Mahkamah Administrasi Negara "*Verwaltungsgerichtshoft*" yang tersendiri. Bahkan di Austria, untuk peradilan konstitusi, pada tahun 1920 dibentuk pula Mahkamah Konstitusi atau "*Verfassungsgerichtshoft*" yang merupakan lembaga peradilan konstitusi pertama di dunia². Semua bentuk peradilan itu tidak dilihat sebagai bentuk peradilan khusus, melainkan berkembang menjadi pengertian lingkungan peradilan yang tersendiri. Semua jenis lembaga peradilan tersebut, oleh Christian Van Vollenhoven dikelompokkan ke dalam

² Jimly Asshiddiqie, Model-Model Peradilan Konstitusi di Berbagai Negara, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

empat macam peradilan, yaitu (i) Peradilan Tata Negara (*Staatsrechtelijke Rechtspleging*), (ii) Peradilan Tata Usaha Negara (*Administratiefsrechtelijke Rechtspleging*), (iii) Peradilan Pidana (*Strafsrechtelijke Rechtspleging*), dan (iv) Peradilan Perdata (*Privaatesrechtelijke Rechtspleging*)³.

Karena itu, sebenarnya, alasan kita untuk menyebut adanya istilah peradilan khusus itu dalam sejarah, hanya lah karena sudah diterimanya pengertian mengenai peradilan umum, sehingga karenanya, yang lain dari peradilan umum itu harus disebut sebagai peradilan khusus. Baru sesudah kita menerima ide pembentukan peradilan tata usaha kita menambahkan satu pengertian lagi, yaitu peradilan tata usaha negara. Karena itu, pada mulanya – seperti tercermin dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) UU No. 19 Tahun 1964, dikenal adanya tiga macam peradilan, yaitu Peradilan Umum, Peradilan Khusus, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam UU No. 19 Tahun 1964 ini, peradilan agama dianggap termasuk ke dalam pengertian pengadilan khusus. Pengertian demikian ini dikoreksi pada masa Orde Baru sehingga dengan UU No. 14 Tahun 1970, peradilan agama itu dianggap merupakan lingkungan peradilan yang tersendiri di samping peradilan umum, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara.

Selain pengertian pengadilan agama dan pengadilan militer yang kemudian dikembangkan sebagai lingkungan peradilan yang tersendiri seperti dikemukakan tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa pengadilan khusus pertama yang pernah dibentuk di Indonesia adalah Pengadilan Ekonomi pada tahun 1955. Pengadilan Ekonomi dibentuk berdasarkan UU Darurat No. 7 Tahun 1955 untuk mengadili perkara tindak pidana di bidang perekonomian. Kemudian dibentuk pula Pengadilan Landreform untuk mengadili perkara-perkara pidana, perdata, dan tata-usaha negara yang timbul dalam pelaksanaan kebijakan land-reform. Keduanya sama-sama termasuk ke dalam pengertian peradilan umum⁴.

Pada tahun 1964, dengan UU No. 19 Tahun 1964 – seperti sudah dikemukakan di atas – dibedakan adanya tiga macam peradilan, yaitu Peradilan Umum, Peradilan Khusus, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Kedua bentuk Pengadilan Ekonomi dan Pengadilan Land-reform tersebut di atas termasuk ke dalam pengertian Peradilan Umum, sedangkan yang dimaksud dengan Peradilan Khusus adalah Pengadilan Agama dan Pengadilan Militer. Sementara itu, yang dimaksud dengan Peradilan Tata Usaha Negara adalah peradilan sebagaimana disebut dalam Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 sebagai peradilan administratif. Di dalamnya tercakup juga pengertian peradilan administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 21 UU No. 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian (LNRI 1961 No. 263; TLN No.2312). Peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara ini baru diperlakukan sebagai lingkungan peradilan sendiri yang setara dengan peradilan umum dengan dicantumkannya ketentuan mengenai keempat lingkungan peradilan itu dalam UU No. 14 Tahun 1970. Dengan demikian, pengertian pengadilan khusus diiadakan dan diganti dengan pengertian lingkungan peradilan.

Namun, sebelum dibentuknya UU No. 14 Tahun 1970 ini, di masa awal Orde Baru, meskipun bentuk-bentuk pengadilan khusus, seperti Pengadilan Ekonomi dan Pengadilan Land-Reform tersebut di atas sudah tidak ada lagi, tetapi ketika itu muncul kebutuhan yang dipandang mendesak untuk membentuk pengadilan khusus untuk mengadili eks anggota Partai Komunis Indonesia beserta antek-anteknya. Untuk memenuhi kebutuhan pasca G.30.S./PKI, maka dibentuk lah pengadilan yang

³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, BIP-Gramedia, Jakarta, 2007, hal. 526.

⁴ Lihat Pasal 7 ayat (1) UU No. 19 Tahun 1964 dan Penjelasan.

bersifat istimewa berdasarkan prinsip-prinsip hukum militer yang bersifat sementara. Pengadilan khusus ini disebut Mahkamah Militer Luar Biasa (Mahmilub). Ketika itu, kedudukan Mahmilub ini sangat penting dan kinerjanya sangat efektif dan progresif dalam mengadili dan menghukum orang-orang yang dipandang terkait dengan PKI dan peristiwa G.30.S/PKI. Perkembangan demikian ini terus berlangsung sampai kemudian dilakukan konsolidasi dan penataan struktural terhadap sistem peradilan nasional pada tahun 1970 dengan dibentuknya UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. UU ini memperkenalkan pengelompokan peradilan ke dalam 4 lingkungan peradilan, yaitu:

- 1) Peradilan Umum;
- 2) Peradilan Agama;
- 3) Peradilan Tata Usaha Negara; dan
- 4) Peradilan Militer.

Karena besarnya pengaruh sistem peradilan militer melalui Mahkamah Militer Luar Biasa (Mahmilub) mulai tahun 1965, struktur peradilan militer itu dimuat dalam Undang-Undang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman itu sebagai salah satu lingkungan peradilan yang tersendiri, di samping peradilan umum, peradilan agama, dan peradilan tata-usaha negara, yang masing-masing dapat dikatakan mempunyai latar belakang ide dan sejarahnya sendiri-sendiri. Seharusnya, peradilan militer tidak perlu dimasukkan ke dalam rezim hukum peradilan biasa, karena fungsinya terkait dengan hukum keadaan darurat, bukan hukum dalam keadaan normal. Dalam keadaan normal, peradilan militer itu seharusnya hanya dikaitkan dengan fungsi peradilan disiplin internal prajurit dan perwira militer. Pengadilan Militer dapat berfungsi, baik sebagai peradilan sipil maupun sebagai peradilan militer secara bersama-sama, hanya dalam kondisi negara dalam keadaan darurat perang atau keadaan darurat militer.

Karena itu, keberadaan pengadilan militer seharusnya hanya tidak diperlakukan sebagai lingkungan peradilan yang tersendiri, melainkan cukuplah dipandang sebagai salah satu bentuk pengadilan khusus, yaitu bersifat internal militer ketika kondisi negara berada dalam keadaan normal, dan bersifat eksternal dengan kemungkinan menjalankan fungsi peradilan sipil manakala fungsi-fungsi peradilan sipil tidak dapat menjalankan tugas konstitusionalnya berhubungan kondisi negara berada dalam keadaan darurat perang atau darurat militer. Dengan demikian, keadilan tidak malah dicampur-adukkan antara kondisi negara dalam keadaan normal dan keadaan tidak normal. "*Normale recht voor normale tijd, en abnormale recht voor abnormale tijd*" (hukum yang normal untuk keadaan norma, dan hukum yang tidak normal untuk keadaan tidak normal)⁵. Inilah pentingnya kita membedakan antara pengertian Hukum Tata Negara Biasa dan Hukum Tata Negara Darurat.

Sayangnya, ketika reformasi, ketentuan mengenai keempat lingkungan peradilan menurut UU No. 14 Tahun 1970 itu diadopsi begitu saja dalam rangka Perubahan Keempat UUD 1945 pada tahun 2002. Hal itu dirumuskan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, yaitu: "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi". Karena itu, resmi lah struktur konstitusional kelembagaan peradilan di Indonesia terdiri atas Mahkamah Konstitusi,

⁵ Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara Darurat, Raja Grafindo, Jakarta, 2007.

dan Mahkamah Agung yang di dalamnya terdapat empat lingkungan peradilan sebagaimana dikemukakan di atas. Dengan pengaturan pada tingkat konstitusi ini tentu timbul kesulitan bagi kita untuk mengevaluasi secara menyeluruh mengenai struktur dan pengertian lingkungan peradilan tersebut di atas.

Namun demikian, dengan struktur peradilan yang ada, kita dapat mengkonsolidasikan semua ide tentang lembaga peradilan yang bersifat khusus secara pasti ke dalam salah satu lingkungan peradilan yang ditentukan oleh UUD 1945 itu. Semua bentuk dan jenis pengadilan khusus harus dikembalikan hakikat keberadaannya dalam konteks lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, atau peradilan militer. Tentu ada kesulitan ketika kita harus membahas mengenai bentuk kelembagaan yang bersifat quasi-peradilan atau peradilan semu, seperti Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Informasi Pusat (KIP), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan lain-lain sebagainya. Lembaga-lembaga ini termasuk ke dalam lingkungan peradilan umumkah atau lingkungan peradilan tata usaha negara? Pertanyaan ini tentu dapat dijawab menurut karakter bidang hukum yang ditangani oleh masing-masing lembaga quasi peradilan ini yang tentunya perlu dibahas secara tersendiri.

Peradilan Khusus Pasca Reformasi

Ide pembentukan peradilan khusus terutama sangat berkembang di masa setelah reformasi, terutama untuk maksud memenuhi tuntutan perkembangan akan keadilan yang semakin kompleks dalam masyarakat. Pada akhir masa Orde Baru, dibentuk satu pengadilan khusus, yaitu Pengadilan Anak berdasarkan UU No. 3 Tahun 1997. Setelah reformasi, desentralisasi pemerintahan dan diversifikasi fungsi-fungsi kekuasaan negara berkembang luas bersamaan dengan gerakan liberalisasi dan demokratisasi di segala bidang kehidupan. Karena itu, lembaga peradilan yang bersifat khusus semakin banyak didirikan oleh Pemerintah. Pada tahun 1998, dengan Perpu No. 1 Tahun 1998 yang kemudian disahkan menjadi UU No. 4 Tahun 1998, kita mendirikan Pengadilan Niaga yang pertama kali. Selanjutnya, pada tahun 2000 dan tahun 2002, kita membentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM) dengan UU No. 26 Tahun 2000, dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (TIPIKOR) dengan UU No. 30 Tahun 2002.

Selain itu, kita juga membentuk Pengadilan Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial berdasarkan UU No. 2 Tahun 2004, dan Pengadilan Perikanan berdasarkan UU No. 31 Tahun 2004, dan banyak lagi lainnya. Sampai sekarang, pengadilan khusus yang ada sudah tercatat lebih dari 10 macam, yaitu:

- 1) Pengadilan Anak⁶ (bidang hukum pidana);
- 2) Pengadilan Niaga⁷ (bidang hukum perdata);
- 3) Pengadilan HAM⁸ (bidang hukum pidana);
- 4) Pengadilan TIPIKOR⁹ (bidang hukum pidana);
- 5) Pengadilan Hubungan Industrial¹⁰ (bidang hukum perdata);

⁶ UU No. 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak (LNRI 1997 No.3, TLNRI No.3668).

⁷ UU No. 4 Tahun 1999 (LNRI 1999 No. 135 dan TLN No. 3778) dan Perpu No. 1 Tahun 1998.

⁸ UU No. 26 Tahun 2000 (LNRI 2000 No.208, TLN No. 4026).

⁹ UU No. 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (LNRI 2000 no. 137, TLN No. 4250).

- 6) Pengadilan Perikanan¹¹ (bidang hukum pidana);
- 7) Pengadilan Pajak¹² (bidang hukum TUN);
- 8) Mahkamah Pelayaran (bidang hukum perdata);
- 9) Mahkamah Syar'iyah di Aceh¹³ (bidang hukum agama Islam);
- 10) Pengadilan Adat di Papua¹⁴ (eksekusi putusannya terkait dengan peradilan umum); dan
- 11) Pengadilan Tilang¹⁵.

Bahkan, setiap kali selalu saja muncul ide-ide baru untuk membentuk pengadilan khusus lainnya yang pada umumnya dimaksudkan untuk lebih mengefektifkan upaya penegakan hukum di bidang-bidang tertentu, seperti misalnya di bidang kehutanan, dan sebagainya. Karena itu, ketika muncul kebutuhan untuk membentuk undang-undang baru di bidang kehutanan, muncul pula ide untuk membentuk pengadilan kehutanan dalam rancangan undang-undang yang dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat. Inisiatif ide-ide seperti ini kadang-kadang datang dari kalangan anggota DPR, tetapi kadang-kadang justru datang dari Pemerintah sendiri yang seringkali tidak didasarkan atas hasil kajian yang terpadu, terutama karena lemahnya koordinasi antar instansi pemerintah sendiri. Itulah sebabnya, maka bentuk-bentuk baru pengadilan khusus terus bertumbuh dan bertambah jumlahnya dalam sistem peradilan Indonesia pasca reformasi.

Lembaga-lembaga Semi atau Quasi Peradilan

Di samping lembaga Pengadilan Khusus yang dalam undang-undang secara tegas dan resmi disebut sebagai pengadilan, dewasa ini juga banyak tumbuh dan berkembang adanya lembaga-lembaga yang meskipun tidak disebut eksplisit sebagai pengadilan, tetapi memiliki kewenangan dan mekanisme kerja yang juga bersifat mengadili. Berdasarkan ketentuan undang-undang, lembaga-lembaga demikian ini diberikan kewenangan untuk memeriksa dan memutus sesuatu perselisihan ataupun perkara pelanggaran hukum, dan bahkan perkara pelanggaran etika tertentu dengan keputusan yang bersifat final dan mengikat (*final and binding*) sebagaimana putusan pengadilan yang bersifat "*inkracht*" pada umumnya. Semua ini dimaksudkan untuk memberikan keadilan bagi para pihak yang dirugikan oleh sesuatu sistem pengambilan keputusan yang mengatas-namakan kekuasaan negara.

Karena itu, dapat dikatakan bahwa lembaga-lembaga yang bersifat 'mengadili' tetapi tidak disebut sebagai pengadilan itu merupakan bentuk quasi pengadilan atau semi pengadilan. Beberapa di antaranya berbentuk komisi-komisi negara, tetapi ada pula yang menggunakan istilah badan atau pun dewan. Lembaga-lembaga ini, di samping bersifat mengadili, seringkali juga memiliki fungsi-fungsi yang bersifat campuran dengan fungsi regulasi dan/ataupun fungsi administrasi. Fungsi regulasi dapat dikaitkan dengan fungsi legislatif menurut doktrin '*trias-politica Montesquieu*', sedangkan fungsi administrasi identik dengan fungsi eksekutif. Karena itu, komisi-komisi negara atau lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan mengadili ini dapat dikatakan merupakan lembaga

¹⁰ UU No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (LNRI 2004 No. 6, TLN No. 4356).

¹¹ UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (LNRI 2004 No. 11, TLN No. 4433).

¹² UU No. 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak (LNRI 2002 No. 27, TLN No. 4189).

¹³ Pertama kali dibentuk dengan Keputusan Presiden No.11 Tahun 2002.

¹⁴ Lihat UU tentang Otonomi Khusus Papua.

¹⁵ Lihat UU tentang Kepolisian Republik Indonesia.

yang memiliki fungsi campuran. Sebagai contoh dapat dikemukakan beberapa di antaranya sebagai berikut:

- 1) Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)¹⁶;
- 2) Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)¹⁷;
- 3) Komisi Informasi Pusat (KIP) dan Komisi Informasi Daerah (KID)¹⁸;
- 4) Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu)¹⁹;
- 5) Ombudsman Republik Indonesia (ORI)²⁰;
- 6) Dan lain-lain.

KPPU, misalnya, merupakan lembaga eksekutif yang melakukan fungsi pengawasan terhadap praktik persaingan usaha yang tidak sehat. Namun, UU memberikan kewenangan kepada lembaga pengawas persaingan usaha ini untuk bertindak sebagai penengah dan sekaligus pemutus atas setiap perselisihan mengenai persaingan usaha yang tidak sehat. Dibentuknya lembaga ini mencerminkan adanya kebutuhan yang mendesak untuk mengendalikan sistem perekonomian Indonesia yang telah berkembang sangat bebas dan terbuka sebagai akibat kebijakan ekonomi yang diterapkan, sehingga mekanisme pengawasan yang efektif atas pelbagai bentuk persaingan usaha yang tidak sehat harus dibentuk dengan infra-struktur kelembagaan yang bersifat semi yudisial. Komisi ini bersifat independen

Di bidang penyiaran juga diperlukan badan regulasi yang tersendiri yang sekaligus bertindak sebagai administrator dan menjatuhkan sanksi apabila terjadi pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan oleh lembaga penyiaran publik. Demikian pula dengan keberadaan Komisi Informasi, baik di tingkat pusat maupun di daerah-daerah. Komisi Informasi ini dibentuk berdasarkan UU tentang Keterbukaan Informasi Publik. Siapa saja dapat meminta kepada pejabat penyelenggara negara mengenai segala jenis informasi yang berkenaan dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan seorang pejabat, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas dikecualikan menurut ketentuan Undang-Undang Kebebasan Informasi Publik itu. UU ini menentukan bahwa segala jenis informasi yang berkenaan dengan penyelenggaraan kekuasaan negara adalah milik publik, kecuali yang harus dirahasiakan karena jabatan dan jenis informasi lain yang sengaja dikecualikan menurut undang-undang ini. Apabila sudah diminta sebagaimana mestinya, pejabat yang bersangkutan tetap tidak memberikan informasi itu, maka terhadap pejabat tersebut dapat dikenakan tuntutan pidana dengan ancaman pidana penjara.

Contoh lain dari lembaga yang juga mempunyai kedudukan sebagai lembaga peradilan semu atau quasi pengadilan adalah Badan Pengawas Pemilu. Lembaga ini tidak disebut dengan istilah Komisi Negara, melainkan Badan. Sebelumnya, ketika pertama kali dibentuk berdasarkan UU Pemilu dalam rangka penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2009, lembaga Bawaslu ini juga tidak memiliki kewenangan quasi peradilan sama sekali. Namun, dalam UU No. 15 Tahun 2011 tentang

¹⁶ Lembaga ini dibentuk berdasarkan UU No. 9 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persiangan Usaha Tidak Sehat.

¹⁷ Komisi Penyiaran Indonesia dibentuk berdasarkan UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

¹⁸ Komisi ini dibentuk berdasarkan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

¹⁹ Bawaslu dibentuk berdasarkan UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

²⁰ Semula lembaga ini bernama Komisi Ombudsman Nasional (KON) dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000. Pada tahun 2008, kedudukan lembaga ini ditingkatkan dan namanya diubah menjadi Ombudsman Republik Indonesia (ORI) berdasarkan UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Penyelenggara Penyelenggara Pemilu²¹, ditentukan bahwa Badan Pengawas Pemilu ini memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus sengketa pemilu dengan putusan yang bersifat final dan mengikat bagi Komisi Pemilihan Umum, kecuali untuk keputusan yang terkait dengan verifikasi partai politik dan penetapan Calon sebagaimana dikecualikan dari sifat 'final dan mengikat' itu menurut undang-undang.

Di samping lembaga-lembaga quasi peradilan tersebut di atas, banyak lagi lembaga yang dapat dipandang sebagai lembaga semi atau quasi peradilan atau peradilan semu. Lembaga-lembaga quasi peradilan ini kadang-kadang dipandang sebagai lembaga yang berada dalam ranah eksekutif, bukan lembaga yudikatif. Tetapi, cara kerja dan dampak dari keberadaannya bagaimana pun juga harus tetap dipandang terkait dengan fungsi kekuasaan kehakiman pada umumnya. Apabila dikaitkan dengan keperluan membangun suatu sistem keadilan dan peradilan yang bersifat terpadu, tidak dapat tidak fungsi lembaga-lembaga quasi peradilan ini tidak dapat dipisahkan dari cabang kekuasaan kehakiman.

Dapat juga dikatakan bahwa lembaga quasi-peradilan ini pada umumnya bersifat campuran dalam arti memiliki kewenangan campur-sari antara fungsi administrasi atau eksekutif, fungsi regulasi atau legislative, dan fungsi mengadili atau yudikatif. Kadang-kadang campuran 2 fungsi dan kadang-kadang ada juga yang campuran 3 fungsi. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), misalnya, diberi kewenangan oleh UU untuk membuat regulasi dalam rangka menjabarkan ketentuan undang-undang sebagai '*legislative acts*'. Pada saat yang bersamaan, KPPU juga diberi kewenangan oleh UU untuk melaksanakan sendiri atau menjadi administrator langsung semua ketentuan undang-undang dan termasuk peraturan-peraturan yang dibuatnya sendiri dalam rangka pengawasan persaingan usaha yang sehat. Tetapi, KPPU juga ditentukan oleh UU merupakan lembaga yang harus berdiri sebagai pengadilan untuk memeriksa sengketa persaingan usaha dan memberi kesempatan para pihak untuk membuktikan atau pun membela diri dengan kontra bukti, serta menjatuhkan sanksi yang mengikat bagi pihak yang terbukti bersalah. Dengan demikian, lembaga ini jelas memiliki fungsi campuran, mulai dari sebagai regulator, administrator, dan bahkan adjudicator yang bersifat quasi-yudisial.

Semua lembaga-lembaga tersebut dalam praktik di pelbagai negara memiliki kewenangan-kewenangan yang sangat bervariasi. Apabila disederhanakan, dapat dikemukakan adanya enam macam kekuasaan yang menentukan apakah suatu lembaga negara dapat dikatakan merupakan lembaga quasi-pengadilan atau bukan. Keenam macam kekuasaan itu adalah²²:

- 1) Kekuasaan untuk memberikan penilaian dan pertimbangan. (*The power to exercise judgement and discretion*);
- 2) Kekuasaan untuk mendengar dan menentukan atau memastikan fakta-fakta dan untuk membuat putusan. (*The power to hear and determine or to ascertain facts and decide*);
- 3) Kekuasaan untuk membuat amar putusan dan pertimbangan-pertimbangan yang mengikat sesuatu subjek hukum dengan amar putusan dan dengan pertimbangan-pertimbangan yang dibuatnya. (*The power to make binding orders and judgements*);

²¹ UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (LNRI 2011 No. 101, TLN No. 5249).

²² Lihat pertimbangan putusan Pengadilan Texas dalam kasus *Perdue, Brackett, Flores, Utt & Burns versus Linebarger, Goggan, Blair, Sampson & Meeks, L.L.P.*, 291 s.w. 3d 448.

- 4) Kekuasaan untuk mempengaruhi hak orang atau hak milik orang per orang. (*The power to affect the personal or property rights of private persons*);
- 5) Kekuasaan untuk menguji saksi-saksi, untuk memaksa saksi untuk hadir, dan untuk mendengar keterangan para pihak dalam persidangan. (*The power to examine witnesses, to compel the attendance of witnesses, and to hear the litigation of issues on a hearing*); dan
- 6) Kekuasaan untuk menegakkan keputusan atau menjatuhkan sanksi hukuman. (*The power to enforce decisions or impose penalties*).

Pengadilan Khusus dan Pengadilan Semu di Negara Lain

Di banyak negara, perkembangan konfigurasi struktural yang dinamis seperti yang kita alami di Indonesia juga terjadi. Baik dalam sistem '*common law*' maupun '*civil law*', struktur lembaga-lembaga peradilan sejak lama sudah berkembang sangat kompleks dan bervariasi di setiap negara. Karena itu, jika diperhatikan, puncak peradilan itu sendiri di Jerman, misalnya, tidak seperti kita hanya terdiri atas dua lembaga, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Di Jerman, puncak peradilan itu ada di enam mahkamah tertinggi di bidangnya masing-masing, yaitu: (i) Federal Court of Justice, yang menangani perkara-perkara pidana dan perdata pada umumnya, (ii) Federal Finance Court, (iii) Federal Labour Court, (iv) Federal Social Court, (v) Federal Administrative Court (*verwaltungsgerichtshoft*), dan (vi) Mahkamah Konstitusi (*verfassungsgerichtshoft*). Demikian pula di Austria, struktur peradilan berpuncak di 3 lembaga, yaitu: (i) Mahkamah Agung yang menangani perkara-perkara pidana dan perdata pada umumnya, (ii) Mahkamah Administrasi Negara (*Verwaltungsgerichtshoft*), dan (iii) Mahkamah Konstitusi (*Verfassungsgerichtshoft*).

Di Perancis, puncak peradilan juga tersebar. Untuk perkara-perkara pidana dan perdata pada umumnya puncak peradilan ada di mahkamah agung atau '*Cour de Cassation*'. Untuk perkara-perkara yang berkenaan dengan hukum administrasi negara atau tata usaha negara, proses peradilannya berpuncak di Dewan Negara atau '*Conseil d'Etat*' yang tidak disebut sebagai pengadilan. Hal yang sama juga terkait dengan masalah-masalah konstitusionalitas seperti yang biasa dikenal dengan tugas-tugas Mahkamah Konstitusi seperti di Jerman, Austria, dan Indonesia, justru ditangani oleh lembaga yang tidak disebut sebagai pengadilan, melainkan oleh Dewan Konstitusi atau '*Conseil Constitutionnel*'. Sebaliknya, lembaga yang menangani pemeriksaan keuangan dikaitkan dengan fungsi semi-yudisial, sehingga disebut sebagai pengadilan akuntansi negara atau '*Cour de Comptes*'. Di semua negara tersebut dan juga di negara-negara lain di Eropah, perkembangan lembaga-lembaga peradilan khusus dan lembaga-lembaga quasi-peradilan juga berkembang luas.

Akan tetapi, jika dibandingkan dengan perkembangan di kalangan negara-negara dengan tradisi '*common law*', dapat dikatakan bahwa fenomena peradilan khusus dan lembaga-lembaga quasi-peradilan di Eropah Barat tidak terlalu deras seperti di Amerika Serikat dan negara-negara '*common law*' lainnya. Di Amerika Serikat, lembaga-lembaga quasi atau semi-peradilan atau pengadilan semu itu berkembang sangat banyak dan kompleks. Perkembangan di Amerika Serikat ini bahkan menjadi salah satu sumber inspirasi bagi banyak negara untuk mengembangkan hal yang serupa, seperti yang kita hadapi di Indonesia dewasa ini. Yang biasa dipahami sebagai Pengadilan Khusus (*special court*) di Amerika Serikat adalah badan-badan dalam ranah kekuasaan kehakiman yang pada umumnya menjalankan kekuasaan mengadili di bidang hukum tertentu atau kewenanga

lain yang ditentukan secara spesifik. (*Bodies within the judicial branch of government that generally address only one area of law or have specifically defined powers*).

Seperti pengadilan dalam lingkungan peradilan umum di Indonesia, pengadilan yang paling banyak dikenal di Amerika Serikat juga adalah pengadilan yang memiliki kewenangan yang bersifat umum (*courts of general jurisdiction*). Pengadilan dengan kewenangan umum itu mempunyai yurisdiksi yang luas dan tidak terbatas, baik bidang pidana ataupun perdata, asalkan berada dalam wilayah yurisdiksinya yang sah. Jenis perkara apa saja yang bukan tidak termasuk kewenangan badan peradilan lain yang ditentukan secara spesifik, berarti termasuk kewenangan badan peradilan 'umum' itu. Pada tingkat federal, pengadilan umum tersebut disebut '*district courts*'. Tetapi, opada tingkat negara bagian, pengadilan-pengadilan tersebut disebut dengan berbagai macam nama yang berbeda-beda. Di samping '*district court*', ada juga istilah '*trial court*', '*county court*', '*circuit court*', '*municipal court*', dan '*superior court*'. Untuk me'review' putusan pengadilan yang lebih rendah, dibentuk '*Appellate Courts*' yang juga termasuk kategori peradilan umum yang kadang-kadang juga disebut '*Courts of Appeal*' atau kadang-kadang juga disebut '*Supreme Courts*' di tingkat negara bagian.

Namun di samping pengadilan yang bersifat umum, yang paling banyak menangani perkara-perkara yang timbul dalam masyarakat justru adalah pengadilan-pengadilan yang bersifat khusus (*special courts*), yang mempunyai kewenangan di bidang hukum tertentu atau mempunyai kewenangan tertentu saja. Pengadilan khusus di AS berkembang dari tradisi '*common law*' Inggris yang menangani beraneka macam kasus dengan membentuk pengadilan-pengadilan yang tersendiri. Karena itu, sebelum kemerdekaan banyak sekali jenis pengadilan khusus di AS, yang dengan berlakunya Konstitusi Amerika Serikat pada tahun 1778, semua dibubarkan. Akan tetapi, setelah kemerdekaan, pengadilan-pengadilan yang bersifat khusus dengan bentuk baru juga terus dikembangkan dalam praktik, terutama di tingkat negara bagian. Bahkan dapat dikatakan bahwa sampai sekarang, sebagian terbesar kasus-kasus hukum di Amerika Serikat diselesaikan melalui pemeriksaan oleh pengadilan-pengadilan khusus. Demikian pula kasus-kasus hukum di negara-negara bagian, sebagian terbesar diselesaikan melalui peradilan khusus.

Pengadilan-pengadilan khusus menangani perkara-perkara di bidang hukum pidana dan juga di bidang perdata. Kasus-kasus khusus dan spesifik seperti lalu-lintas dan tindak pidana ringan lainnya (Tipiring), dianggap cukup ditangani oleh pengadilan yang bersifat khusus. Demikian pula jenis-jenis perkara hukum yang spesifik, yang penanganannya memerlukan pendekatan berbeda dari perkara hukum pada umumnya, atau yang hakimnya memerlukan keahlian-keahlian yang bersifat khusus sehingga tidak perlu semuanya berasal dari sarjana lulusan fakultas hukum pada umumnya, dipandang lebih efektif dan efisien jikalau ditangani oleh pengadilan khusus. Jika para pihak tidak puas dengan putusan pengadilan khusus, upaya hukum dapat dilanjutkan ke '*district court*' dari lingkungan peradilan umum.

Seperti juga di Indonesia, di Amerika Serikat, pengadilan-pengadilan tata usaha negara tidak dianggap termasuk ke dalam pengertian pengadilan khusus. Perkembangan peradilan tata usaha ini di Amerika Serikat juga sangat pesat, baik di tingkat federal maupun di tingkat negara bagian. Badan-badan peradilan administrasi atau tata usaha negara ini malah tidak dianggap bagian dari cabang kekuasaan yudikatif, melainkan dilihat sebagai bagian dari cabang kekuasaan eksekutif. Lembaga-lembaga ini pada mulanya memang tumbuh dan berkembang di lingkungan dan merupakan

pemisahan fungsional dari kelembagaan badan-badan pemerintahan (*administrative agencies*). Akan tetapi, oleh karena fungsinya bersifat quasi-peradilan, maka lembaga-lembaga ini yang pada umumnya berbentuk '*commission*', biasanya disebut sebagai '*quasi-judicial administrative agencies*'.

Perkembangan hukum tata usaha negara (*administrative law*) dan peradilan tata usaha negara di Amerika Serikat yang mempunyai tradisi '*common law*', memang sangat berbeda dari tradisi '*civil law*' di Eropah Kontinental. Lembaga peradilan administrasi ini di Eropah berkembang dalam lingkungan sistem peradilan civil yang dipandang sangat penting kedudukan mulai abad ke-19, sedangkan di Amerika, lembaga ini berkembang dalam dan dari lingkungan badan-badan eksekutif pemerintahan. Karena pentingnya kedudukan lembaga peradilan administrasi negara ini di Eropah Barat (*administratieve rechtspraak*) oleh Julius Stahl bahkan dirumuskan menjadi salah satu ciri penting negara hukum (*rechtsstaat*) dalam arti klasik²³. Menurut Stahl, negara yang tidak memiliki lembaga peradilan administrasi negara, tidak dapat disebut sebagai Negara Hukum (*Rechtsstaat*).

Dalam tradisi '*common law*' di Inggris dan juga di Amerika Serikat, tidak dikenal adanya lembaga peradilan tersendiri di bidang hukum administrasi. Karena itu, yang tumbuh dalam praktik adalah pelembagaan fungsi-fungsi 'mengadili' itu dalam lingkungan eksekutif pemerintahan melalui badan-badan yang menjalankan fungsi quasi-peradilan. Karena itu, '*Quasi-judicial administrative agencies*' itu sendiri biasa dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh badan administrasi negara (*an action by an administrative agency*) dengan ciri-ciri dapat melakukan²⁴:

- 1) Ascertain certain facts;
- 2) Hold hearings;
- 3) Weigh evidence;
- 4) Make conclusions from the facts as a basis for their official action; and
- 5) Exercises discretion of a judicial nature.

Badan-badan administrasi semacam itu banyak sekali tumbuh di Amerika Serikat dengan kewenangan (i) mengadakan pemeriksaan persidangan seperti yang biasa dilakukan oleh badan-badan peradilan. Gugatan-gugatan persengketaan yang diajukan pihak-pihak diperiksa melalui persidangan untuk (ii) mendengarkan fakta-fakta pembuktian dan pembelaan diri pihak tergugat untuk akhirnya sampai pada (iii) kesimpulan dan putusan yang mengikat (*binding decision*)²⁵. Seperti halnya lembaga pengadilan, (iv) para pihak harus didengar dalam persidangan dan saksi-saksi yang diajukan juga (v) dapat dipanggil untuk memberi keterangan dalam persidangan dengan upaya paksa. Bahkan, lembaga quasi-peradilan ini juga memiliki kewenangan untuk memulihkan kerugian penggugat (*remedial action*) melalui eksekusi putusannya.

Namun, upaya hukum lanjutan atau banding atas putusan '*quasi-judicial administrative agencies*' tersebut bisanya juga tetap terbuka untuk dibawa ke pengadilan dalam lingkungan peradilan umum seperti '*district court*', sehingga oleh karena itu, secara praktis, lembaga-lembaga peradilan tata usaha negara tersebut tetap tidak dapat dilepaskan dari dan merupakan bagian integral dari sistem peradilan pada umumnya. Dengan demikian dalam praktik, lembaga-lembaga peradilan tata usaha negara itu juga dianggap merupakan peradilan khusus juga.

²³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konpres, Jakarta, 2006, hal. 152.

²⁴ *In re Trickett*, 27 Kan. App. 2d 651, 655-656 (Kan. Ct. App. 2000).

²⁵ *In re Speed Limit for the Union Pac. R.R.*, 610 N.W. 2d 677, 682 (Minn. Ct. App. 2000).

Dalam praktik, susunan majelis dan prosedur beracara di pengadilan-pengadilan khusus (special courts) dan apalagi lembaga-lembaga quasi-pengadilan yang disebut sebagai '*quasi-judicial administrative agencies*' ini biasanya tidak sama dengan pengadilan pada umumnya. Kebanyakan hakim pada pengadilan khusus bukan sarjana hukum. Hakim pengadilan khusus dan lembaga quasi-pengadilan memang tidak diharuskan secara mutlak harus berasal dari latar belakang hukum. Pernah ada yang mempersoalkan mengenai konstitusionalitas kebijakan demikian ini seperti tercermin dalam kasus North versus Russell pada tahun 1976. Tetapi, keberadaan hakim dan pengaturan mengenai hakim yang bukan sarjana hukum itu dibenarkan oleh Mahkamah Agung sebagai kebijakan yang sah secara konstitusional²⁶.

Yang lebih diutamakan justru hakim yang berasal dari lingkungan spesifik sesuai dengan bidang yang ditangani. Tata cara rekrutmen para hakimnya juga berbeda satu sama lain. Pada umumnya hakim pengadilan khusus tidak bersifat karir, melainkan dipilih menurut prosedur yang tersendiri. Di samping itu, proses pemeriksaannya juga tidak mutlak sama dengan prosedur beracara di lingkungan peradilan pada umumnya. Biasanya proses pemeriksaan di pengadilan khusus lebih cepat dari pengadilan umum sesuai dengan prinsip '*speedy trial*'. Dengan demikian, proses pembuktian yang dilakukan terkadang cukup dilakukan secara formal berdasarkan doktrin mengenai 'kebenaran formil' sehingga dapat saja dipandang lebih mengutamakan keadilan procedural daripada keadilan substansial.

Karena perkembangan-perkembangan tersebut di atas, sekarang di seluruh dunia ide pembentukan lembaga-lembaga peradilan khusus dan lembaga-lembaga quasi peradilan ini juga diadopsi. Semua negara menganggapnya penting untuk diadopsi ke dalam sistem peradilan dan sistem pemerintahan masing-masing. Untuk menyebut contoh, dapat disebutkan beberapa lembaga di bawah ini yang dapat disebut sebagai lembaga quasi-peradilan dimaksud di atas, yaitu:

- 1) US Federal Aviation Administration
- 2) US Company Law Board;
- 3) US Commission of Inquiry;
- 4) US Patent and Trademark Office;
- 5) Philippines Commission on Elections;
- 6) Canadian International Trade Tribunal;
- 7) European Patent Office;
- 8) International Narcotics Control Board;
- 9) Sheriffs Principal in Scotland;
- 10) Ontarian Committees of Adjustment;
- 11) Californian Coastal Commission;
- 12) Election Commission of India;
- 13) Board of Patent Appeals and Interferences;
- 14) New Zealand's Broadcasting Standards Authority;
- 15) Canadian Transportation Agency;
- 16) Federal Communication Commission;

²⁶ Dalam kasus ini, *North v. Russell*, 427 U.S. 328, 96 S. Ct. 2709, 49 L. Ed. 2d 534 (1976), Mahkamah Agung Amerika Serikat menilai hakim yang berasal dari kalangan yang bukan sarjana hukum adalah sah dan konstitusional menurut UUD Amerika Serikat asalkan tersedia hakim sarjana hukum untuk persidangan di lingkungan peradilan umum apabila hal itu diminta oleh para pihak yang berperkara.

- 17) Federal Trade Commission;
- 18) Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU);
- 19) Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia (KIP);
- 20) Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia (Bawaslu);
- 21) Dan lain-lain.

Restrukturisasi Fungsi Mengadili: Dekonsentrasi, Desentralisasi, dan Diffusi

Secara umum dapat dikatakan bahwa konfigurasi kelembagaan fungsi-fungsi 'mengadili' di zaman sekarang memang terus mengalami perubahan dan perkembangan yang sangat dinamis. Sebabnya ialah kompleksitas kehidupan menuntut perubahan-perubahan yang sangat mendasar dalam cara negara menangani kasus-kasus pelanggaran sistem norma ideal, dan dengan keharusan menyelesaikan beraneka konflik dan perselisihan yang timbul melalui pelembagaan infra-struktur baru dengan pendekatan-pendekatan yang tidak statis. Bersamaan dengan itu, sistem norma ideal, baik di bidang hukum maupun etika, dalam kehidupan kontemporer berkembang sangat kompleks, dan penyimpangan-penyimpangan terhadapnya tidak lagi dapat ditangani dan dikoreksi hanya oleh sistem peradilan yang tersentralisasi dan terkonsentrasi di satu sistem kelembagaan. Bahkan, fungsi-fungsi penyelesaian sengketa yang semula dipandang cukup diselesaikan oleh lembaga peradilan dianggap tidak lagi memadai, sehingga muncul ide-ide mengenai '*out of court settlement*' di samping mekanisme '*in-court settlement*' yang lazim.

Karena itu, di samping mengadakan restrukturisasi sistem peradilan dengan membentuk lembaga-lembaga peradilan yang bersifat khusus dan mengembangkan lingkungan-lingkungan peradilan yang terpisah-pisah, di semua negara, timbul pula kebutuhan untuk mengembangkan mekanisme hakim perdamaian, arbitrase, lembaga mediasi, dan sebagainya. Bahkan, di Amerika Serikat dewasa ini, pertumbuhan jasa konsultasi mediasi dan resolusi konflik berkembang luas dimana-mana dengan sebutan-sebutan, seperti '*Conflict Resolution and Mediation Center*'. Para ahli dari pelbagai latar belakang bidang keilmuan banyak sekali yang menawarkan jasa konsultasi semacam ini seperti dapat dilihat di dunia maya (*internet*). Mekanisme penyelesaian masalah-masalah hukum, seperti hukum keluarga, sengketa bisnis usaha kecil dan lain-lain yang apabila dilakukan melalui jalur peradilan akan memakan waktu dan biaya yang terkadang jauh lebih mahal dibandingkan dengan nilai kekayaan yang dipersengketakan. Dengan demikian, upaya dekonsentrasi, desentralisasi dan bahkan difusi fungsi-fungsi 'mengadili' dan penyelesaian masalah-masalah hukum tertentu dalam praktik dapat dipandang sebagai upaya yang jauh lebih efektif dan efisien untuk dikembangkan di zaman sekarang.

Karena itu, dapat dikatakan bahwa perkembangan ide pembentukan lembaga-lembaga peradilan khusus sebagaimana yang dibahas dalam buku ini juga terkait erat dengan kebutuhan untuk melakukan dekonsentrasi, desentralisasi, dan difusi terhadap fungsi-fungsi peradilan dalam pengertian konvensional. Dengan dekonsentrasi berarti fungsi-fungsi mengadili tidak lagi harus terkonsentrasi di satu institusi. Dengan desentralisasi berarti fungsi-fungsi mengadili tidak perlu lagi terpusat ke atas tetapi cukup diselesaikan pada tingkat bawah. Dengan difusi berarti fungsi-fungsi mengadili itu dewasa ini berkembang makin tersebar di banyak institusi, sehingga tidak semua masalah harus diselesaikan oleh lembaga peradilan dalam pengertian konvensional. Pendek kata, fungsi-fungsi mengadili itu di zaman sekarang mengalami differensiasi struktural yang makin

kompleks dengan maksud untuk efektifitas dan efisiensi perwujudan keadilan bagi semua (*justice for all*). Upaya-upaya differensiasi struktural terhadap sistem peradilan modern itu merupakan suatu keniscayaan untuk memenuhi kebutuhan akan rasa keadilan dalam peri kehidupan zaman modern atau bahkan pasca modern yang semakin kompleks ini.

Bahkan dewasa ini, Indonesia sendiri juga sudah mengadopsi ide-ide penyelesaian sengketa di luar pengadilan itu ke dalam sistem hukum nasional melalui pelbagai peraturan perundang-undangan tentang mediasi, arbitrase, dan sebagainya. Perkembangan sistem penyelesaian sengketa di luar pengadilan atau '*out of court settlement*' ini tentu tidak cukup waktu untuk menguraikannya disini. Yang penting diketahui, mekanisme arbitrase dan mediasi sudah dikembangkan dalam praktik penyelesaian perselisihan di Indonesia, terutama di lingkungan dunia usaha. Praktik mediasi di lembaga-lembaga pengadilan²⁷ juga terus berkembang, baik di lingkungan peradilan umum maupun peradilan agama.

Ketentuan mengenai mediasi di lingkungan pengadilan itu sendiri sebenarnya sudah dikenal zaman Hindia Belanda. Pasal 130 HIR dan Pasal 154 Rbg, memang mewajibkan hakim untuk terlebih dulu mendamaikan para pihak yang bersengketa sebelum substansi perkaranya diperiksa lebih lanjut sesuai hukum acara di pengadilan. Setelah reformasi, ketentuan mengenai mediasi dan juga tentang arbitrase itu lebih diperkuat lagi. Beberapa undang-undang yang memperkenalkan mekanisme penyelesaian di luar pengadilan ini, antara lain, adalah (i) UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan²⁸, (ii) UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen²⁹, (iii) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia³⁰, (iv) UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup³¹, dan (v) UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa³², serta (vi) Peraturan Bank Indonesia No. 10/1/PBIO/2008 tentang Mediasi Perbankan, dan juga (vii) Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Dengan adanya mekanisme mediasi ini, beban pengadilan juga dapat ditekan, karena banyak kasus yang sudah dapat diselesaikan dengan baik tanpa harus diproses lebih lanjutnya melalui proses formal di pengadilan.

Di samping lembaga-lembaga quasi-peradilan dan mekanisme penyelesaian sengketa melalui '*out-of-court settlement*', dewasa ini berkembang pula ide mengenai sistem peradilan baru yang saya namakan sistem peradilan etika. Semua yang kita bahas di atas pada pokoknya berada dalam ranah dan konteks sistem hukum dan peradilan hukum. Sistem peradilan etika merupakan sesuatu yang sama sekali baru, yang dapat dikatakan bersifat melengkapi terhadap sistem peradilan hukum yang sudah ada. Saya sendiri sekarang ini memimpin sebuah lembaga baru yang kategorikan sebagai lembaga pengadilan etika, yaitu dengan nama Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan

²⁷ Baca Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, bertanggal 31 Juli, 2008.

²⁸ Lihat Pasal 29 UU ini yang menyatakan: "dalam hal tenaga kesehatan diduga melakukan kelalaian dalam menjalankan profesinya, kelalaian tersebut harus diselesaikan terlebih dahulu melalui mediasi".

²⁹ Pasal 23 UU ini menyatakan: "Pelaku usaha yang menolak dan/atau tidak memberi tanggapan dan/atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), dapat digugat melalui badan penyelesaian sengketa konsumen atau mengajukan ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen".

³⁰ Lihat Pasal 76 dan Pasal 89 ayat (4) undang-undang ini.

³¹ Lihat Pasal 83 ayat (3) undang-undang ini.

³² Lihat Pasal 6 ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) undang-undang ini.

Umum (DKPP)³³. Semua petugas penyelenggara pemilihan umum, terutama para komisioner Komisi Pemilihan Umum (KPU) beserta jajarannya di seluruh Indonesia dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) beserta jajarannya di seluruh Indonesia, diharuskan oleh UU untuk tunduk kepada Kode Etika Penyelenggara Pemilu yang disusun bersama oleh DKPP, KPU, dan Bawaslu. UU menyediakan ancaman sanksi bagi setiap aparat penyelenggara pemilu yang melanggar kode etik, yaitu berupa peringatan mulai dari yang ringan sampai yang keras, atau jikalau terbukti pelanggaran bersifat berat, diancam dengan sanksi pemberhentian tetap dari kedudukannya sebagai penyelenggara pemilihan umum.

Lembaga DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu) ini berbeda dari Komisi Yudisial yang meskipun berada di ranah cabang kekuasaan yudikatif, merupakan lembaga penegak kode etik hakim yang bersifat eksekutif. Komisi Yudisial tidak didesain sebagai lembaga peradilan sama sekali. Bahkan, semua lembaga-lembaga penegak kode etik yang lain, seperti Badan Kehormatan DPR, Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi, dan sebagainya, termasuk lembaga-lembaga sejenis di negara-negara lain, pada umumnya juga belum dapat dikaitkan dengan fungsi quasi-pengadilan seperti yang dimaksudkan di atas, karena cara kerjanya sama sekali tidak berhubungan dengan ide peradilan. Sedangkan, DKPP jelas berfungsi sebagai pengadilan, meskipun tidak termasuk ke dalam ranah kekuasaan kehakiman atau cabang yudikatif. Putusannya ditentukan oleh UU bersifat 'final dan mengikat', dan prosedur kerjanya juga melakukan pemeriksaan persidangan dan lain-lain seperti halnya pengadilan. Namun demikian, keberadaan DKPP ini sebagai pengadilan juga berbeda dari hakikat keberadaan Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi yang sama-sama berada ranah sistem hukum. DKPP berada dalam ranah sistem etika, bukan dalam ranah sistem hukum. Suatu pelanggaran hukum dapat disebut juga merupakan pelanggaran etika, tetapi pelanggaran etika belum tentu merupakan pelanggaran hukum.

Dengan model percontohan DKPP ini di masa depan kita dapat membangun pengertian baru tentang '*rule of ethics*' di samping '*rule of law*' yang sudah biasa dipahami selama ini. Dalam sistem '*rule of law*', sudah biasa kita kenal adanya '*code of law*' yang dilengkapi '*court of law*'nya sendiri sebagai lembaga yang menegakkan '*code of law*' itu. Karena itu, dalam sistem '*rule of ethics*', di samping dikenal adanya '*code of ethics*', juga harus didukung oleh infra-struktur penegak kode etik yang kita namakan '*court of ethics*'³⁴. Karena itu, DKPP dapat dikatakan sebagai proyek percontohan bagi upaya kita membangun pengertian baru mengenai sistem peradilan etika, yang tidak saja baru pertama di Indonesia, tetapi juga di dunia. Saya sungguh-sungguh ingin mengundang perhatian semua sarjana hukum mengenai pentingnya mempelajari segala aspek mengenai DKPP ini sebagai model kelembagaan sistem peradilan etika di masa depan. Tentu hal ini bukanlah pada tempatnya untuk dibahas lebih lanjut disini. Hal ini sekedar menambah bukti bagi kita untuk memperlihatkan bahwa gejala differensiasi structural, baik melalui dekonsentrasi, desentralisasi, maupun diffusi fungsi-fungsi mengadili yang terjadi dewasa ini memang merupakan suatu keniscayaan yang tidak dapat kita hindari.

³³ Lihat UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum junctis UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum, dan Peraturan DKPP, KPU dan Bawaslu tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum (Peraturan DKPP No. Tahun 2012, Peraturan KPU No. Tahun 2012, dan Peraturan BAWASLU No. Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu), serta Peraturan DKPP No. Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum.

³⁴ Jimly Asshiddiqie, Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu, Rajawali Press, Jakarta, 2013.

Karena itu, perhatian kita, para akademisi, para sarjana dan ahli hukum, dan praktisi hukum mengenai perkembangan konfigurasi kelembagaan sistem peradilan ini harus terus dikembangkan. Penelitian dan penulisan ilmiah mengenai peradilan khusus yang menjadi pusat perhatian Komisi Yudisial dengan menerbitkan buku ini sangat berharga untuk mengawali proses pengkajian yang lebih serius mengenai masalah ini. Kita hargai usaha Komisi Yudisial ini, sekaligus mengucapkan selamat kepada pimpinan Komisi Yudisial yang baru, dan selamat pula atas terbentuknya komisi ini melengkapi dan menyempurnakan sistem hukum dan peradilan di tanah air berdasarkan UUD 1945. Semoga kinerjanya terus membantu upaya kita membangun negara kita sebagai negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) dan sekaligus sebagai negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*).

Kepada semua dan tiap-tiap penulis yang menyumbangkan pemikirannya dalam buku ini, saya juga ingin secara khusus mengucapkan selamat dan menyampaikan penghargaan yang tinggi atas pandangan-pandangan mereka yang cerdas dan bermutu dalam buku ini. Saya percaya buku ini akan menarik perhatian para pembacanya. Dengan membaca buku ini, para pembacanya dapat menambah informasi pengetahuan dan bahkan wawasan mengenai masalah-masalah hukum dan keadilan, khususnya mengenai ide peradilan khusus dalam sistem peradilan di tanah air kita. Semoga Tuhan Yang Maha Kuasa senantiasa membukakan pikiran dan hati kita untuk Indonesia yang lebih berkeadilan di masa depan.

Jakarta, Juli 2013.

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH.

DAFTAR PUSTAKA

- Bamberger, Phylis Skloot. 2003. "Specialized Courts: Not a Cure-All." *Fordham Urban Law Journal* 30 (March).
- Davis, Wendy N. 2003. "Special Problems for Specialty Courts." *ABA Journal* 89 (February).
- Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- , Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, BIP-Gramedia, Jakarta, 2007.
- , Model-Model Peradilan Konstitusi di Berbagai Negara, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- , Hukum Tata Negara Darurat, Raja Grafindo, Jakarta, 2007.
- , Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu, Raja Grafindo, Jakarta, 2013.
- Wheeler, Russell R. 1987. "Courts of Limited and Specialized Jurisdiction." In *Encyclopedia of the American Judicial System*. Vol. 2. Edited by Robert J. Janosik. New York: Scribner's.